UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

PROGRAMAS ADMINISTRATIVOS DE REPARACIÓN: EL CASO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA COMPARADA

AURA PATRICIA BOLIVAR JAIME

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2012

PROGRAMAS ADMINISTRATIVOS DE REPARACIÓN: EL CASO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA COMPARADA

AURA PATRICIA BOLIVAR JAIME

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Derecho

Director (a): Rodrigo Uprimny Yepes
Abogado, Magíster en Sociología Jurídica y en Socioeconomía del Desarrollo y
Doctor en Economía Política.

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2012

Resumen

Este trabajo tiene por objeto evaluar el alcance de los programas administrativos de reparaciones para resarcir los daños sufridos por las víctimas del conflicto y lograr una reparación integral, como condiciones necesarias para la consolidación de la democracia y la búsqueda de la paz. Con este propósito, inicialmente se aborda el marco normativo del derecho a la reparación y su alcance en experiencias internacionales, centrando el análisis en los programas administrativos de reparación. El estudio comparado y sistemático de las experiencias internacionales de reparación es útil a fin de identificar los criterios mínimos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar estos programas. A partir de esta evaluación, se extraen algunas lecciones relevantes para analizar la experiencia colombiana, examinando los alcances y limitaciones de las políticas adoptadas en nuestro país.

Palabras clave: Reparación, justicia transicional, programas de reparación, víctimas, derechos humanos, ley de víctimas.

Abstract

The purpose of this article is to assess the reach of administrative programs for the reparation and compensation for the damages suffered by victims of the conflict and for the achievements of integral reparation, as a necessary condition for the consolidation of democracy and the search for peace. In light of this purpose, initially the issue of the legal framework of the right to reparation is dealt with, as well as its scope in international experiences, focusing the analysis on administrative programs for reparation. The comparative and systematic study of the international experiences for reparation is useful in order to identify the minimum criteria that must be taken into account when designing these programs. Based on this assessment, some relevant lessons are identified in order to analyze the Colombian experience, examining the implications and limitations of the policies adopted in our country.

Keywords: Reparation, transitional justice, reparation programs, victims, human rights, victims' law (Colombia victims Act).

Contenido

Pág.

Resumen ..... **V**

Lista de tablas ..... **X**

Índice de siglas ..... **XI**

Introducción **1**

1. El derecho de las víctimas a la reparación **11**
1.1 Estándares internacionales del derecho a la reparación 12
1.2 El derecho a la reparación en otros instrumentos 17
1.3 La reparación en sede judicial (alcances y limitaciones) y los programas administrativos de reparación en contextos de justicia transicional 21

2. Mecanismos de reparación en perspectiva comparada **31**
2.1 Contexto previo al diseño de los programas de reparaciones 33
2.2 Contenido y alcance de los programas de reparaciones 39
2.2.1 Marco jurídico del programa de reparaciones y grado de participación de las víctimas en su diseño 39
2.2.2 Medidas adoptadas 44
2.2.3 Víctimas cubiertas 47
2.2.4 Tipos de violaciones cubiertas 49
2.2.5 Criterios de priorización 51
2.2.6 Criterios para definir y distribuir los montos 53
2.2.7 Procedimientos de acceso a los beneficios 56
2.3 Implementación 58
2.3.1 Entidades a cargo de la ejecución del plan 58
2.3.2 Niveles de ejecución del plan 60
2.3.3 Financiación 63

3. Lecciones del estudio comparado **67**
3.1 Articulación comisiones de verdad – programas administrativos de reparaciones 68
3.2 Contenido de los programas administrativos de reparaciones 70
3.2.1 Integridad y coherencia 70
3.2.2 Plenitud 73
3.2.3 Amplitud 74
3.2.4 Procedimientos de acceso a los programas 75

4. El derecho a la reparación en Colombia. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y programa individual de reparaciones administrativas 81
4.1 El derecho a la reparación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana81
4.1.1 El derecho a la reparación de las víctimas en el derecho internacional de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana 82
4.1.2 Contenido y alcance del derecho a la reparación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.....84
4.1.3 Síntesis de los principales elementos del derecho a la reparación desarrollados por la Corte Constitucional 89
4.2 Programas de reparación administrativa en Colombia 93
4.2.1 Contexto de expedición del Decreto 1290 de 2008.....93
4.2.2 Decreto 1290 de 2008.....94

5. Derecho a la reparación en Colombia: Ley 1448 de 2011 107
5.1 Contenido de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones." 110
5.1.1 Principios de la ley.....110
5.1.2 Víctimas y tipo de violaciones cubiertas por el programa 111
5.1.3 Tipo de medidas adoptadas 112
5.1.4 Criterios de priorización 114
5.1.5 Procedimientos de acceso a los beneficios.....115
5.1.6 Entidades encargadas de la implementación y ejecución 116
5.1.7 Financiación 117
5.2 Avances y limitaciones de la ley.....118
5.2.1 En relación con el objeto y los principios de la ley 118
5.2.2 En relación con la definición de víctima.....120
5.2.3 En relación con las medidas de reparación ordenadas.....125
5.2.4 En relación con la creación de la Red de Información Nacional y el Registro Único de Víctimas.....126
5.2.5 En relación con la financiación del programa 127
5.3 Retos actuales en relación con la realización del derecho a la reparación en el marco de la Ley 1448 128

6. Conclusiones 133

A. Anexo: Tabla 7. Recomendaciones de las Comisiones de Verdad 143

B. Anexo: Tabla 8. Marco jurídico del programa o disposición legal 147

Bibliografía 153

Lista de tablas

Pág.
Tabla 1. Tipo de conflicto, Comisión de Verdad y Víctimas Registradas 33
Tabla 2. Escenarios de competencias de las comisiones de verdad. 37
Tabla 3. Marco jurídico del programa o disposición legal 40
Tabla 4. Medidas incorporadas en cada legislación. 44
Tabla 5. Tipos de violación cubiertos. 49
Tabla 6. Modalidades de pago de indemnizaciones. 54

Índice de siglas

Siglas	Término
APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos (Perú)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BCB	Bloque Central Bolívar (Colombia)
CAVR	Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (Timor Leste)
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CEP	Community Empowerment Project
	Programa de Empoderamiento de la Comunidad (por su sigla en inglés)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CMAN	Comisión Multisectorial de Alto Nivel (Perú)
CNPPT	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Chile)
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Colombia)
CNVR	Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Chile)
CR	Consejo de Reparaciones (Perú)
CRA	Comité de Reparaciones Administrativas (Colombia)
CRR	Comité de Reparación y Rehabilitación (Sudáfrica)
CVA	Comisión de la Verdad y la Amistad (Timor Leste)
CVR	Comisión de Verdad y Reconciliación (Perú y Sudáfrica)
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONADEP	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)
CONADI	Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (Argentina)
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DEJUSTICIA	Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNI	Documento Nacional de Identidad
E-CIJ	Estatuto de la Corte Internacional de Justicia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAOML	Grupos armados organizados al margen de la ley
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICTJ	International Center for Transitional Justice

Siglas	Término
	Centro Internacional para la Justicia Transicional (por su sigla en inglés)
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humano
INP	Instituto de Normalización Previsional (Chile)
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PEN	Poder Ejecutivo Nacional (Argentina)
PGN	Procuraduría General de la Nación (Colombia)
PIR	Programa Integral de Reparaciones (Perú)
PRAIS	Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (Chile)
PPTP	Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio (Colombia)
PRC	Programa de Reparaciones Colectivas
PRI	Programa de Reparación Individual
RUPD	Registro Único de Población Desplazada (Colombia)
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Colombia)
RUV	Registro Único de Víctimas (Perú, Colombia)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
SIDH	Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos
SMML	Salarios Mínimos Mensuales Legales (Colombia)
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada (Colombia)
UAEARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Colombia)
UIR	Urgent Interim Reparation (Sudáfrica)
	Reparaciones Interinas Urgentes (por su sigla en inglés)
USAID	United States Agency International Development
	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por su sigla en inglés)

Introducción

En Colombia, las negociaciones o procesos de paz con grupos organizados al margen de la ley han sido una preocupación constante de varios gobiernos, en razón al conflicto armado que se ha prolongado en el país por más de medio siglo[1].

Este contexto ha traído consigo la violación masiva y sistemática de derechos humanos por parte de los distintos actores que hacen parte del conflicto. Así, durante estas décadas, tanto grupos guerrilleros[2] como paramilitares[3] han perpetrado masacres, homicidios, secuestros, entre otras violaciones, en muchos casos con el patrocinio y la aquiescencia de políticos, ganaderos, terratenientes y/o narcotraficantes. A su vez, el Estado Colombiano ha sido declarado nacional e internacionalmente responsable de la comisión de violaciones a los derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y desplazamientos forzados[4].

---

[1]En Colombia, desde 1947 y durante una década, se dio el periodo de "la Violencia", caracterizada por abiertos enfrentamientos bipartidistas entre grupos armados afines a los Partidos Liberal y Conservador. Posteriormente, en la década de los 60's, surgieron y se consolidaron los grupos guerrilleros, como las FARC, ELN y EPL, quienes han combatido a las Fuerzas Armadas desde entonces. A finales de esta década se crearon los grupos paramilitares y de autodefensa, cuyo propósito inicial fue combatir los grupos insurgentes. Véase Guzmán, G. Fals B., O., y Umaña, E. *La Violencia en Colombia*. Bogotá: Editorial Taurus, 2005; Pecaut, D. "Presente, pasado y futuro de la violencia", en IEPRI, *Revista Análisis Político N° 30***.** Bogotá: IEPRI; Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 3-36.

[2]Estos grupos son responsables de la comisión de homicidios, secuestros, amenazas y reclutamiento ilícito, entre otros delitos. Véanse: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. *Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2010.* Colombia, 2011. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Documents/110825a-Informe-DDHH-2010.pdf (Recuperado en: agosto de 2011)

[3]En el marco del proceso de Justicia y Paz, miembros de grupos paramilitares han confesado ser responsables de desapariciones forzadas y homicidio de defensores de derechos humanos, líderes sindicales, sociales y periodistas, así como masacres y desplazamientos forzados, reclutamiento ilícito, entre otros delitos. Véase, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. *Gestión de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz al 31 de Julio de 2011*. Colombia, 2011. Disponible en: http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm (Recuperado en: Octubre de 2011)

[4]Véanse, Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995; Corte IDH. *Caso Las Palmeras.* Sentencia de 6 de diciembre de 2001, Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes.* Sentencia de 5 de julio de 2004; Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler.* Sentencia de 12 de septiembre de 2005; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán.* Sentencia de 15 de septiembre de 2005; Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas.* Sentencia de 26 de mayo de 2010.

En medio de este panorama en el año 2002, el entonces Presidente de la República, Sr. Álvaro Uribe Vélez, inició formalmente el proceso de negociación con algunos grupos paramilitares[5]. Entretanto el Gobierno Nacional presentó una serie de propuestas legislativas para garantizar la reincorporación de estos grupos armados, las cuales señalaban que los desmovilizados, una vez juzgados y condenados, recibirían a título de sanción penal, una serie de penas alternativas a la prisión[6]. Estas propuestas fueron ampliamente criticadas por actores nacionales e internacionales, en razón a que otorgaban perdón a responsables de violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, incumpliendo las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado.[7]

En este marco, se iniciaron en el país fuertes discusiones en torno al alcance y limitaciones de las negociaciones y acuerdos de paz, en medio de las cuales varios actores impulsaron la inclusión de elementos de "justicia transicional". Al respecto, hicieron alusión al contexto internacional, el cual daba cuenta de varios procesos recientes de construcción y consolidación de la democracia, después de periodos de dictaduras o guerras civiles, donde se venían adoptando una serie de mecanismos para enfrentar las atrocidades del pasado.

De esta forma, dado que en el país se estaban discutiendo diferentes políticas a fin de lograr la desmovilización y reintegración de miembros de grupos armados al margen de la ley, como parte de un proceso de construcción de paz, se consideró necesario iniciar un debate amplio sobre la implementación de medidas transicionales en Colombia.[8]

Frente a esto, varias organizaciones sociales, de derechos humanos y de víctimas, así como líderes sociales y académicos, señalaron las dificultades de introducir el concepto de justicia transicional en el caso colombiano. De acuerdo con esta postura, la justicia transicional supone que se ha superado el conflicto y por ende que las violaciones se derivan de un pasado de abusos, lo cual hace factible la implementación de medidas transicionales, cuyo propósito es la transformación del orden social y político[9]. En consecuencia, dado que en Colombia la desmovilización de los paramilitares fue parcial y persiste la confrontación armada con las

[5]Véase Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, Proceso de Paz con las Autodefensas. Colombia, 2011. Disponible en: http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/proceso_paz.aspx (Recuperado en: Noviembre de 2011)

[6]Véase Proyecto de Ley Estatutaria N°. 85 de 2003-Senado, denominado "De Alternatividad Penal.

[7]Véanse CIDH. *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia.* OEA/Ser.L/V/II.120. Doc. 60 del 13 diciembre 2004. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm (Recuperado en: Agosto de 2011); Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Comunicados de Prensa. *Observaciones sobre la nueva versión del proyecto de alternatividad penal.* 2004. Colombia, 2004. Disponible en http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2004/comunicados2004.php3?cod=13&cat=15 (Recuperado en: Agosto de 2011).

[8]A partir de esta idea algunos señalaron que en razón a que el objetivo central de esta transición era la reconciliación, era admisible imponer amplias restricciones a los derechos de las víctimas, en muchos casos considerados un obstáculo para el logro de la paz. Por el contrario, otras organizaciones insistieron en la obligatoriedad de cumplir los estándares internacionales en materia de estos derechos, razón por la cual no era legítimo limitar su alcance.

[9]Al respecto véanse Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y Justicia Transicional en sociedades en conflicto y postconflicto*. S/2004/616, 3 de agosto de 2004; y, Uprimny, R. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad Justicia y Reparación para Colombia.* Bogotá: Dejusticia; Ediciones Antropos, 2005.

guerrillas, era impropio hablar de un proceso transicional de la guerra a la paz y por ende inconveniente introducir el modelo de la justicia transicional.

No obstante, en el marco del debate político, todos los actores reconocieron el deber ético y jurídico del Estado de garantizar a las víctimas los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y por ende la importancia de promover su realización. En consecuencia, a pesar de que no hubo acuerdo sobre si estábamos o no en un contexto transicional, sí se avaló la adopción e implementación de distintas medidas de transición, con el fin de hacer efectivos estos derechos.

Desde entonces, reconociendo que el objetivo de la justicia transicional es lograr un balance adecuado entre la paz, la justicia y la reconciliación, se resaltó la idea de valorar estos propósitos como elementos complementarios y no como aspectos contradictorios.[10] Al respecto se ha afirmado que: "a pesar de las tensiones inherentes al balance entre objetivos enfrentados, no es apropiado o acertado asumir que los Estados deben elegir entre una supuesta seguridad política carente de investigación del pasado, o una inestabilidad acompañada de sanción o reconciliación."[11] Por lo tanto, es fundamental reconocer que la paz y la justicia son complementarias y que por ende, es deber de los Estados diseñar políticas que satisfagan ambos propósitos.

Para cumplir con estos objetivos, en el marco de la justicia transicional se han implementado una gran variedad de mecanismos que incluyen investigaciones penales, comisiones de verdad y reconciliación, programas de reparación, reformas institucionales, entre otros.[12]

Así, desde el año 2005, con ocasión del proceso de desarme y desmovilización de los grupos paramilitares, se expidió la Ley 975 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional…". Si bien esta ley se concentra en el derecho a la justicia, también contempla algunas medidas relacionadas con el derecho a la reparación[13]. No obstante, varios actores nacionales e internacionales señalaron la

[10] "En ese sentido, aunque la definición de justicia transicional dista mucho aún de ser aceptada unánimemente y es en cambio objeto de debates intensos, la idea de que la justicia transicional consiste en una serie de mecanismos o procesos dirigidos a lograr un equilibrio entre el imperativo jurídico de justicia para las víctimas y la necesidad política de paz es ampliamente aceptada". Véase Uprimny, R., y Saffón, M.P. *Usos y Abusos de la Justicia Transicional*. Colombia, 2007. Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&publicacion=352 (Recuperado en: Junio de 2011)

[11] Véase Bassiouni, Ch. y Rotjenberg, D. *Los Principios de Chicago sobre Justicia transicional.* 2007, p. 11.

[12] Véase ONU. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido del conflicto. Programas de Reparaciones.* ONU: Nueva York, 2008.

[13] En relación con el derecho a la reparación la ley consagra, por un lado, el deber de los miembros de los grupos armados de reparar a las víctimas por aquellas conductas punibles que fueron condenados. Además, la ley instituye el incidente de reparación, en el cual la víctima expresa la forma de reparación que pretende, junto con las pruebas en las que soporta su solicitud. Con todo, es competencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial que profiere la sentencia, ordenar la reparación a las víctimas y fijar las medidas pertinentes. Finalmente, la ley ordenó la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), con la función de monitorear y evaluar la participación de las víctimas en tres clases de procesos: i) el proceso de recuperación psicosocial y de atención a necesidades especiales; ii) el proceso judicial de investigación de la verdad, de juzgamiento del responsable y de resolución del incidente de

importancia de acompañar esta ley de iniciativas tendientes a otorgar reparaciones a un universo más amplio de víctimas.

Por esta razón, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1290 de 2008, "por el cual se creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley". A pesar de los avances, este Decreto contenía serias limitaciones que obstaculizaron el acceso de todas las víctimas a la reparación, entre las cuales se resaltan el alcance limitado de las medidas otorgadas, la exclusión de las víctimas colectivas y de las víctimas del Estado o de sus agentes y la confusión entre medidas de ayuda humanitaria, política social y la reparación.

Así las cosas, a pesar de la adopción de mecanismos transicionales en materia de reparación, todavía persisten serios obstáculos que impiden la realización de este derecho, entre otros la continuación del conflicto armado, la falta de articulación de los mecanismos diseñados y su inadecuada regulación. Estas circunstancias además de disminuir la posibilidad de que las víctimas se acerquen a las instituciones del Estado con el fin de hacer efectivos sus derechos, producen serios cuestionamientos frente a la real voluntad del gobierno de garantizar integral y efectivamente los mismos.

Con todo, es importante resaltar que a pesar de estas falencias, los derechos de las víctimas han logrado posicionarse en la agenda política y en el debate público como un punto de obligatoria observancia a la hora de diseñar e implementar políticas que las afecten. Lo anterior gracias a la labor de las organizaciones sociales, organizaciones de víctimas, decisiones judiciales de carácter nacional e internacional y la intervención de la comunidad internacional.

En este sentido, uno de los objetivos de este trabajo es evaluar el alcance de los programas administrativos de reparaciones para resarcir los daños sufridos por las víctimas del conflicto y lograr una reparación integral, como condiciones necesarias para la consolidación de la democracia y la búsqueda de la paz. Por esta razón, además de evaluar los programas de reparación diseñados en Colombia, presentaré el marco jurídico previo a éstos, con el fin de examinar su alcance e identificar sus limitaciones para lograr la realización del derecho a la reparación.

Con tal fin examinaré inicialmente los estándares jurídicos del derecho a la reparación y su alcance en experiencias internacionales, centrando el análisis en los programas administrativos de reparación. Lo anterior con el fin de identificar el contenido mínimo de este derecho, el cual debe ser exigible incluso en contextos transicionales.

La idea que subyace a las consideraciones planteadas, es que los criterios y componentes del concepto de reparación incorporados en los estándares jurídicos, no pueden ser íntegramente trasladados a los mecanismos de reparación en sede administrativa, por cuanto dicha decisión puede resultar insostenible pero además inconveniente. Esta idea se opone a la tesis según la cual los estándares normativos constituyen el núcleo duro del derecho a la reparación, y por ende es deber de los Estados buscar su realización plena, incluso en periodos de justicia transicional.

---

reparación; y, iii) el proceso administrativo de reparación colectiva a comunidades o colectivos afectados por hechos de violencia sistemática.

En resumen, el objetivo de esta investigación se concentra en examinar cómo deben adaptarse estos estándares a las realidades nacionales, identificando los criterios mínimos de este derecho exigibles en procesos de transición. Lo anterior con el fin de analizar la experiencia colombiana, evaluando los alcances y limitaciones de las políticas adoptadas. Es importante aclarar que el propósito de este trabajo no es diseñar una fórmula única respecto del contenido que debe tener un programa de reparaciones para considerarse integral, pues como mencioné anteriormente, muchas decisiones sobre temas específicos dependen de las realidades locales.[14]

Si bien la restitución de tierras y propiedades es uno de los componentes del derecho a la reparación, en este trabajo no abordaré las disposiciones normativas relacionadas con este ítem, y por ende tampoco examinaré sus contenidos y desarrollos en la experiencias internacionales ni en el caso colombiano, debido no solo a la complejidad del problema, sino a su especificidad y extensión.

Al respecto, autores como Rodri Williams han señalado que en los contextos transicionales contemporáneos, las reparaciones y la restitución deben ser comprendidas como funcionalmente separadas pero también como respuestas complementarias a las violaciones de derechos humanos.[15]

Esta tendencia también puede observarse en el derecho internacional, donde se ha optado por diseñar instrumentos específicos para regular el derecho a la restitución, cuyo propósito es responder al problema de los desalojos forzados generalizados y otras violaciones de los derechos humanos. Al respecto, los principales instrumentos son: los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[16] (Principios Deng) y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas[17].

Adicionalmente, varios autores han señalado que este tipo de vulneraciones están relacionadas con la afectación de diversos derechos, entre los cuales se encuentran: "i) el derecho de no ser desplazado forzadamente; ii) el derecho de circular libremente en el territorio del Estado; iii) el derecho de escoger libremente el lugar de residencia; iv) el derecho de escoger dónde establecer

[14]Así, la definición del universo de víctimas, los procedimientos por los cuales debe realizarse la reparación, los montos, las fuentes de financiación, entre otros temas, se definen a partir de la agenda política de los distintos actores que intervienen en el diseño de los programas de reparación.

[15]Además, de acuerdo con este autor, estos mecanismos de restitución constituyen medidas provisionales para resarcir daños específicos, los cuales, para tener éxito, deben ser complementados con esfuerzos de reforma más amplios relacionados con el desarrollo, para poner fin o evitar conflictos relativos a la tierra y a la propiedad. Véase Williams, R. "El derecho contemporáneo de restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional" en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política*. Bogotá: ICTJ, 2008, pp 441 - 459.

[16]Véase ONU. Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. *Derechos Humanos, Éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.* Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998.

[17]Véase ONU. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones. *Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.* Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 2005.

las raíces familiares, culturales sociales y económicas; v) el derecho al libre desarrollo de la persona; vi) el derecho a estar libre de temor de sufrir una violación del derecho a la vida o a la integridad personal; vii) el derecho a la propiedad; viii) el derecho al trabajo; y, ix) el derecho a una vida digna. Además, en el caso de comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, el derecho, entre otros, a sus tierras y territorios ancestrales y tradicionales, y el derecho a su cultura (…), debiendo además considerar los derechos a la vivienda digna, a la intimidad y a la unión familiar."[18].

Precisamente, debido al gravedad de las afectaciones que generan este tipo de vulneraciones y para que la reparación sea considerada adecuada, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han insistido en la necesidad de priorizar la restitución de las tierras y viviendas abandonadas o despojadas con motivo del desplazamiento, con el fin de que las víctimas tengan la posibilidad de regresar a ellas.[19]

Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de implementar medidas de restitución jurídica y material de las tierras a largo plazo, lo cual exige condiciones de seguridad, así como de medidas de estabilización y desarrollo rural.[20] En este sentido, la restitución exige la adopción de especiales diseños y procedimientos institucionales para lograr su garantía, lo cual justifica la formulación de programas específicos frente a este tipo de vulneraciones.

En razón a lo expuesto, las medidas de restitución de tierras y patrimonio justifican un análisis separado que excede los límites de este trabajo. No obstante, es fundamental señalar que en los casos donde han tenido lugar violaciones respecto del derecho a la propiedad, es imprescindible adelantar políticas que busquen la restitución de estos derechos, las cuales se articulen con los programas masivos de reparación, a efectos de realizar íntegramente el derecho a la reparación.

Hechas estas aclaraciones y reiterando que el objetivo de este trabajo es identificar el contenido mínimo del derecho a la reparación exigible respecto de los mecanismos masivos de reparación, paso a presentar la estructura de la tesis.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos. El primero se orienta a identificar el contenido del derecho a la reparación, así como el alcance de las obligaciones del Estado colombiano en la materia, y a examinar la posibilidad y conveniencia de trasladar dichos estándares a los programas masivos de reparación. En consecuencia en este capítulo desarrollaré, en primer lugar, los estándares internacionales en materia del derecho de las víctimas a la reparación, a partir de los instrumentos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH. En segundo lugar,

[18]Véase CSPPDF. *Proceso Nacional de Verificación, VI Informe a la Corte Constitucional: La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción.* Bogotá, Junio de 2008, pp. 8 y 9. Disponible en: http://www.nrc.org.co/biblioteca/Informe-6-comision.pdf (Recuperado en: Noviembre de 2011)

[19]Véase ONU. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.* E/CN.4/1998/53/Add.2*, del 11 de febrero de 1998, principio 29.2

[20]De acuerdo con la Corte Constitucional "las víctimas de despojos violentos de la tierra (de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición (…) casos en los cuales el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente reforzado, que merece atención especial por parte del Estado". Véase Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, supra nota 18, fundamento 60.

abordaré el desarrollo y evolución de este derecho en documentos de soft law, que a pesar de no ser plenamente vinculantes para los Estados, constituyen una pauta para interpretar el alcance de los tratados y determinar los grados de cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia. A partir de allí, presentaré en tercer término los estándares jurídicos del derecho a la reparación (detectados en la normatividad y en la jurisprudencia), así como los alcances y limitaciones de la reparación en sede judicial, para finalizar con un análisis sobre la posibilidad y pertinencia de trasladar dichos estándares a los programas administrativos de reparación.

El segundo capítulo tiene como propósito describir los programas masivos de reparación implementados en 6 experiencias internacionales, como insumo para la identificación y análisis de los criterios mínimos que debe tener en cuenta un programa administrativo de reparaciones para considerarse integral, tema objeto de estudio del tercer capítulo.

Este ejercicio comparado resulta útil pues permite identificar el contenido e interpretación del derecho a la reparación en las diferentes experiencias internacionales, pero además sirve de insumo para analizar temas específicos en los diseños y la implementación de estos mecanismos, tales como la articulación entre la reparación, la política social y la ayuda humanitaria, el alcance de la definición de víctima y la posibilidad de establecer tratamientos diferenciados, los diseños institucionales más adecuados para garantizar el acceso del mayor número de víctimas, las estrategias de financiación, entre otros.

A efectos de cumplir ese propósito seleccioné indicadores respecto de tres momentos claramente diferenciables. El primer de ellos, da cuenta del contexto previo al diseño de los programas de reparaciones. En este seleccioné las siguientes variables a) tipo de conflicto existente, b) las Comisiones de Verdad creadas y, c) las víctimas registradas. Lo que se pretende con la información recolectada en este momento, es establecer la incidencia del tipo de conflicto, muchas veces asociado con el grado de responsabilidad del Estado en las violaciones, respecto del contenido o la implementación de los programas. En segundo lugar se busca determinar el grado de importancia para los programas de reparación de la existencia previa de Comisiones de Verdad, sus bases de datos y sistemas de información. Finalmente, la relación de las víctimas del conflicto resulta esencial como insumo para examinar el alcance de los programas respecto de las víctimas y violaciones cubiertas.

En el segundo momento pretendo examinar con cierta profundidad el contenido de los programas masivos de reparación. Para ello, las variables seleccionadas fueron: a) el marco jurídico del programa y el grado de participación de las víctimas en su diseño, indicador que da cuenta de las disposiciones normativas que conforman el programa o plan de reparaciones. Lo que se busca con esta información, es establecer la existencia o no de un plan integral y sistemático de reparaciones. Al mismo tiempo, se pretende evaluar el grado de participación de las víctimas en este proceso y su posibilidad de incidencia en la definición de los contenidos del programa. El segundo indicador da cuenta del tipo de medidas adoptadas y su articulación. Con este ítem se busca evaluar la integridad del programa, es decir, la posibilidad de implementar medidas en relación con los distintos componentes del derecho a la reparación, a saber, la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición y sus niveles de coherencia internos.

Con la tercera variable se busca identificar las víctimas cubiertas por el programa y con la cuarta el tipo de violaciones reconocidas. Ambos componentes son examinados con base en el indicador

que da cuenta de las víctimas del conflicto, presentado en el primer momento. La selección de estos indicadores se justifica en la medida en que permiten evaluar el grado de plenitud del programa, que hace referencia a la posibilidad de los planes de cubrir y delimitar un universo potencial y real de beneficiarios, y al criterio de amplitud, referido al tipo de violaciones reconocidas.

El quinto componente se refiere a los criterios de priorización, cuya selección tiene como propósito identificar si los programas establecieron tratamientos diferenciados a las víctimas y si estos estaban debidamente justificados. Finalmente se presentan algunos elementos correspondientes a los procedimientos de acceso a los beneficios y de resolución de las solicitudes, con los cuales se busca distinguir las medidas que facilitan el acceso de las víctimas a los programas, y la consecuente obtención de reparación, así como las restricciones y obstáculos para dicho acceso.

El tercer y último momento corresponde a la implementación del programa. Con respecto a este, se abordan los siguientes indicadores: a) entidades a cargo de la implementación y ejecución del plan, b) niveles alcanzados en dicha ejecución; y, c) financiación de los programas. La idea de este acápite es examinar el nivel de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el programa de reparaciones y el grado de incidencia que tienen algunas decisiones institucionales y financieras para buscar su adecuada efectivización.

A partir de la información obtenida y su análisis comparado, en el tercer capítulo identificaré en primer lugar, el contenido mínimo del derecho a la reparación, que debe ser exigible frente a las políticas masivas de reparaciones; y, posteriormente presentaré algunas lecciones relacionadas con la articulación entre las comisiones de verdad y los programas administrativos de reparaciones, la integridad y coherencia de los programas, su plenitud y amplitud, y los procedimientos de acceso a los programas.

El objetivo de este capítulo es identificar los criterios mínimos del derecho a la reparación en sede administrativa y extraer algunas lecciones del análisis comparado, a efectos de examinar el contenido de los programas administrativos de reparación en Colombia, su grado de cumplimiento, así como su contribución en materia de la realización del derecho a la reparación.

En el cuarto y quinto capítulos examinaré el contenido y alcance del derecho a la reparación en Colombia.

Para ello, en un primer momento presentaré la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en relación con el derecho a la reparación, con lo cual pretendo identificar las fuentes del derecho internacional, que de acuerdo con la Corte son vinculantes para el Estado colombiano; posteriormente, daré cuenta de la evolución de este derecho en la jurisprudencia; y, finalmente, haré una síntesis de los principales elementos del derecho a la reparación desarrollados por este Tribunal.

En un segundo momento abordaré el programa individual de reparación administrativa, a saber, el Decreto 1290 de 2008, examinando su contexto de expedición y las principales disposiciones normativas en materia de reparación. Respecto de este último ítem desarrollaré los componentes seleccionados para adelantar el estudio comparado de los programas masivos de reparación, por cuanto éstos me permiten examinar con profundidad el contenido y alcance del Decreto

señalado. Estos criterios son: a) tipo de medidas adoptadas; b) víctimas cubiertas por el programa y tipo de violaciones reconocidas; c) criterios de priorización; d) criterios para definir y distribuir los montos; e) procedimientos de acceso a los beneficios y entidades encargadas de la implementación y ejecución; f) niveles de ejecución del plan y financiación.

Finalmente, en el quinto capítulo examinaré el estado actual del derecho a la reparación en Colombia, centrando el estudio en la Ley 1448 de 2011. Así, en un primer momento expondré las disposiciones de la ley relacionadas con el derecho a la reparación, haciendo uso de los indicadores seleccionados para el análisis de las experiencias internacionales y del Decreto 1290.

Posteriormente, especificaré los principales avances y limitaciones del programa. En este apartado reflexionaré sobre algunos elementos adicionales a los examinados en las experiencias internacionales, razón por la cual no es posible adelantar respecto de estos un análisis comparado. Por último, y con base en las reflexiones presentadas, expondré algunos retos actuales para la realización del derecho a la reparación en Colombia.

En este sentido es importante señalar que a pesar de los avances logrados en materia de reparación con la implementación de esta ley, persisten ciertas limitaciones o falencias en su contenido, las cuales muestran que el debate en Colombia no ha concluido y que por ende sigue siendo necesario reexaminar ciertas ideas que persisten sobre el concepto y alcance de este derecho.

Con todo, y dado que este programa tiene bastantes particularidades respecto de las experiencias comparadas examinadas, es fundamental acompañar los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas adoptadas, con el fin de identificar sus fortalezas y limitaciones en el contexto colombiano y su aporte para la dignificación de las víctimas y su reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos.

Finalmente, respecto de la metodología seleccionada para adelantar esta tesis es importante hacer varias precisiones. En primer lugar, en relación con el estudio comparado, se optó por la metodología denominada "comparaciones focalizadas"[21], mediante las cuales se adelantan comparaciones sistemáticas de un número limitado de casos. Desde este enfoque, la investigación parte del diseño de unas preguntas básicas generales, las cuales reflejan el objetivo de la investigación, y por ende deben ser abordadas en todos los casos de estudio. Con base en la información extraída y su clasificación conforme a los indicadores seleccionados, se identifican los patrones comunes de las experiencias, lo cual permiten adelantar una comparación sistemática. En este ejercicio, además de identificar los elementos comunes, es importante intentar presentar una categorización a partir de la información extraída. Obviamente, en muchos casos no es posible cruzar la información de las distintas experiencias, lo que hace imposible categorizarlas, no obstante resulta fundamental extraer de allí algunos conceptos que puedan ser útiles para el estudio de otras experiencias.

En consecuencia, de acuerdo con esta metodología, resulta fundamental examinar la pertinencia en la selección de los indicadores, evaluando el potencial explicativo de estos para el análisis de

[21]Véanse Ohlson, T. *Power Politics and Peace Policies*. Sweden: Uppsala University, 1998, p. 129, 171; George, A. y Bennet, A. "The Method of structured, Focused Comparison, en *Case studies and theory development in the social sciences.* Cambridge: Harvard University. 2005, Cap. 3.

los casos. Además, es importante evaluar la forma en que los indicadores interactúan con el fin definir cuáles tienen mayor peso y cuáles resultan innecesarios o superfluos.

Adicionalmente, este enfoque se caracteriza por utilizar más casos dando información menos detallada que el estudio de caso, presentando conclusiones de carácter más general. La utilidad de esta metodología es que permite extraer lecciones de las experiencias estudiadas y concluir con un diseño de buenas prácticas en la materia, insumo fundamental para adelantar el estudio del caso colombiano.

Por último, la información para la realización del estudio comparado y del caso colombiano se obtuvo fundamentalmente de las páginas web de los organismos competentes en cada una de las materias objeto de estudio, y de sus informes de gestión. Igualmente, se hizo uso de fuentes secundarias como libros, capítulos de libros, artículos periodísticos, entre otros, cuando no fue posible obtener la información requerida a partir de una fuente institucional.

1. El derecho de las víctimas[22] a la reparación[23]

El derecho a la reparación integral persigue el restablecimiento de la dignidad de toda persona que ha sido objeto de una violación de un derecho humano, independientemente del autor que haya ocasionado tal violación. En este sentido, uno de los propósitos de este trabajo, es dar cuenta de los principales desarrollos de este derecho en los instrumentos y jurisprudencia internacionales, con el fin de identificar su contenido básico, así como el alcance de las obligaciones del Estado colombiano en la materia.

Si bien el derecho a la reparación está contenido de manera genérica en las fuentes clásicas del derecho internacional, sus componentes específicos se pueden identificar en instrumentos que sin ser vinculantes para los Estados, como las resoluciones, principios e informes, se han consolidado en una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados y determinar los grados de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de reparaciones.

Ahora bien, en países donde han tenido lugar violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos, la reparación ha dependido en gran parte de la voluntad política de los Gobiernos. Lo anterior, sumado a la imposibilidad de que todas las víctimas obtengan reparación por la vía judicial, ha demandado el diseño de otra serie de mecanismos, tales como las políticas y/o los programas de reparaciones, mediante los cuales se busca reparar a las víctimas de violaciones manifiestas y sistemáticas de derechos humanos, después de un conflicto o un régimen autoritario. En este marco, la pregunta que subyace es si los estándares internacionales

---

[22]Se acoge en el presente trabajo la definición de víctima incorporada en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005, mediante Resolución 60/147. De acuerdo con este documento (artículo 8) "se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas y menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario… el término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización".

[23]Este capítulo fue parcialmente publicado en otros libros. Véase: Bolívar, A. "El derecho a la reparación integral y programas de reparación en perspectiva comparada", en Uprimny, R. (Director de Investigación), *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas.* Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, 2009, pp. 85-137; Bolívar, A. "Mecanismos de reparación en perspectiva comparada", en Díaz, C., Sánchez, N.C., y Uprimny, R. (eds.), en *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 71-143.

relacionados con el derecho a la reparación son aplicables de manera equivalente en contextos transicionales. La tesis que sostengo en este trabajo es que algunos elementos de la reparación deben ser exigibles en todo momento. No obstante, ciertos criterios deben ser matizados en razón al gran número de violaciones individuales que deben repararse, a la débil capacidad institucional de los Estados y a otras particularidades y restricciones fácticas que imponen estos contextos, que impiden la consecución de una justicia plena.

Ahora, dado que muchas sociedades que atraviesan procesos de transición se han caracterizado por la pobreza y la desigualdad estructurales, la reparación no debería consistir en restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de no ciudadanía, sino "transformar" esas circunstancias. Lo anterior exige entender las reparaciones en contextos transicionales como una oportunidad para superar la desigualdad y avanzar sólidamente en la construcción de la democracia. Por esta razón, al final del capítulo se introduce el concepto de reparación transformadora que exige evaluar los programas de reparaciones teniendo en cuenta los componentes de este derecho, así como su contribución a efectos de transformar las relaciones de exclusión y discriminación.

En resumen, en este capítulo presentaré: i) los estándares internacionales del derecho a la reparación y sus desarrollos en la jurisprudencia; ii) el desarrollo y evolución de este derecho en el soft law; iii) la reparación en sede judicial (alcances y limitaciones) y los programas administrativos de reparaciones en contextos de justicia transicional.

1.1 Estándares internacionales del derecho a la reparación

De acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (E-CIJ), el cual define las fuentes del derecho internacional:

> 1. La Corte [Internacional de Justicia], cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
> a. Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
> b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
> c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
> d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

Los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, han sido reconocidos en una variedad de instrumentos internacionales como se examinará más adelante. Estos instrumentos desarrollan el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y el derecho a las garantías de no repetición. Por su parte, la obligación de reparar se ha incorporado de manera genérica en varios instrumentos internacionales, de los cuales es posible extraer los fundamentos de su exigibilidad, así como los mecanismos jurídicos a través de los cuales los Estados deben asegurar a las víctimas el acceso a las reparaciones y restablecimiento de sus derechos, sin que se señalen los componentes específicos de este derecho.

Así, por ejemplo, en el Sistema de Naciones Unidas, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* establece en su artículo 8° el derecho de todas las personas a una tutela judicial efectiva de sus derechos.

De igual manera, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*[24], incorpora el deber de los Estados Parte de adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, estableciendo además el derecho efectivo a obtener reparación en casos de detenciones arbitrarias. Por su parte, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*[25], contempla el derecho de las víctimas de discriminación racial a pedir ante los tribunales reparación justa y adecuada por todo daño ocasionado como consecuencia de tal discriminación. Finalmente, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*[26], señala que las víctimas tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, para lo cual se deberán establecer mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación.

Por otra parte, la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*[27] contempla el derecho de toda víctima de tortura a la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluyendo el derecho a una rehabilitación lo más completa posible. A su vez, el *Estatuto de Roma*[28] establece el derecho de las víctimas y sus causahabientes a la reparación, que incorpora la restitución, indemnización y rehabilitación, así como el procedimiento para su reclamación.

Estos últimos instrumentos implican un gran avance frente a los primeros en la medida en que contemplan medidas adicionales a la indemnización, tales como la restitución y la rehabilitación. No obstante, es en el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (SIDH) donde se pueden encontrar mayores desarrollos en materia del contenido de este derecho.

Al respecto, la *Convención Americana de Derechos Humanos*[29] dispone:

> Artículo 63.1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se

[24]Véase ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Doc. Res/2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículos 2.2, 9.5 y 14.6. (Ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968)

[25]Véase ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.* Doc. Res/2106A (XX) del 21 de diciembre de 1965, artículo 6. (Ratificado en Colombia mediante la Ley 22 de 1981)

[26]Véase ONU, Asamblea General, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.* Doc. Res/40/34 del 29 de noviembre de 1985, numerales 4, 5 y 6.

[27]Véase ONU, Asamblea General, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,* Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984, artículo 25. (Ratificada en Colombia mediante la Ley 70 de 1986)

[28]Véase ONU. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 75 (Ratificado por Colombia mediante la Ley 472 de 2002)

[29]Véase OEA. Asamblea General, *Convención Americana de Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969. (Ratificada en Colombia mediante la Ley 409 de 1997).

> reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En desarrollo de este artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención, ha señalado:

> …el artículo 63.1 de la Convención Americana refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.[30]

Este deber de reparación, de acuerdo con la Corte, incorpora "todas aquellas medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, dependiendo su naturaleza y su monto del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial"[31]. En este orden de ideas, la reparación del daño ocasionado comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, a saber, la restitutio in integrum, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición[32].

Al referirse al sentido de la *restitutio in integrum*, la Corte ha precisado que "la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior.[33]

No obstante, de acuerdo con la Corte, la restitución "no es la única forma como debe ser reparado (el efecto de un acto ilícito internacional), porque puede haber casos en que aquella no sea posible, suficiente o adecuada[34].

Así, de no ser posible la restitución completa, le corresponde a dicho tribunal internacional "determinar las medidas necesarias para, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados[35].

---

[30]Véase Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001, párr. 40; Corte IDH. *Caso Trujillo Oroza.* Sentencia de 27 de febrero de 2002, párr. 60; Corte IDH. *Caso Almonacid Arrellano y otros*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 135.

[31]Véase Corte IDH. *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia del 25 de mayo de 2001, párr. 79; Corte IDH. *Caso De La Cruz Flores.* Sentencia de 18 de noviembre de 2004, párr. 141; Corte IDH. *Caso Goiburú y otros*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 143.

[32]Véase Corte IDH. *Caso Garrido y Baigorria,* Sentencia del 27 de agosto de 1998, párr. 48; Corte IDH. *Caso Blake.* Sentencia del 22 de enero de 1999, párr. 31; Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 221; Corte IDH. *Caso De la Masacre de las Dos Erres.* Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 226.

[33]Véase Corte IDH. *Caso 19 comerciantes*, supra nota 4, párr. 221.

[34]Véase Corte IDH. *Caso Aloeboetoe y otros.* Sentencia de 10 de septiembre de 1993, párr. 49.

[35]Véase Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr.236.

Esta *indemnización*, afirma la Corte: "tiene carácter compensatorio y, por lo tanto, debe ser otorgada en la extensión y en la medida suficientes para resarcir los daños materiales y morales sufridos"[36]. El daño material supone "la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso"[37]. Además, la indemnización del daño material incluye el daño emergente[38] y lucro cesante[39]. Por su parte, el daño inmaterial "puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia"[40].

Igualmente, la Corte ha señalado que "las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones alegadas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos"[41].

Estas medidas de reparación han sido ordenadas por la Corte a favor de quien considera "parte lesionada", es decir: **"**toda persona en cuyo perjuicio se haya violado un derecho o libertad consagrado en la Convención"[42]. En consecuencia, la reparación no se limita a los herederos, sino que se otorga a aquellas personas que sin tener la calidad de familiares, se les produjo un daño, dado el vínculo estrecho que mantenían con la víctima. En esta medida, la Corte ha ordenado reparar a esposos/as, compañeros/as, hijos/as, hijastros/as, hermanos/as, medios/as hermanos/as, primos/as, sobrinos/as, nietos/as.

---

[36]Véase Corte IDH. *Caso Garrido y Baigorria,* supra nota 32, párr. 47; Corte IDH. *Caso Servellón García y otros*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 163.

[37]Véase Corte IDH *Caso Bámaca Velásquez.* Sentencia de 22 de febrero de 2002, párr. 43; Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros.* Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 212; Corte IDH: *Caso Masacre de las Dos Erres,* supra nota 32, párr. 275, Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 360; Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas,* supra nota 4, párr. 242.

[38]Los criterios que ha sostenido la Corte en relación con el daño emergente son: "i) la reparación por los salarios que deja de percibir la víctima en razón de la violación de los derechos convencionales; ii) la compensación por los gastos médicos en que haya incurrido la víctima o sus familiares en razón de la violación convencional; iii) los gastos en que hayan incurrido los familiares específicamente en la búsqueda de la víctima, en sus visitas, etc.; iv) la reparación por las pérdidas patrimoniales de los familiares por motivos imputables al Estado vinculados directamente con la violación de los derechos de la víctima; v) los gastos médicos futuros que pueda involucrar un tratamiento vinculado con las violaciones convencionales". Véase Nash, C. *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Chile, LOM Ediciones Ltda., pág. 31. Disponible en línea: http://www.cdh.uchile.cl/Libros/Reparaciones_CNR.pdf

[39]El lucro cesante se calcula "de acuerdo con los ingresos que habría de recibir la víctima hasta su posible fallecimiento natural", "fallecimiento este que debe ser considerado atendida las expectativas de vida en el país del cual era natural la víctima". Ibídem, pág. 32. No obstante, en algunos casos, la Corte ha considerado que debido a la imposibilidad material de las víctimas de acopiar las pruebas para demostrar el monto de los perjuicios, se deben fijar los montos del lucro cesante en equidad". Véase Corte IDH. *Caso Gómez Palomino.* Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 125; Corte IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello.* Sentencia de 31 de enero de 2006, párrs. 247 y 248.

[40]Véase Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros* Sentencia del 26 de mayo de 2001, párr. 84; Corte IDH. *Caso Masacre de las Dos Erres*, supra nota 32, párr. 275, y Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco*, supra nota 37, párr. 371.

[41]Véase Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 110.

[42]Véase Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela*, supra nota 32, párr. 233.

En relación con la *rehabilitación*, la Corte ha afirmado "que es preciso disponer de medidas de reparación que brinden una atención adecuada a los padecimientos psicológicos e inmateriales sufridos por las víctimas en virtud de las violaciones declaradas".[43] Al respecto, ha ordenado la prestación gratuita, a través de instituciones de salud especializadas, de tratamiento médico y psicológico, incluyendo los medicamentos que se requieran[44] y por el tiempo que sea necesario[45], a la víctima directa, a sus familiares cercanos y demás personas afectadas por la violación grave de los derechos humanos. Además, se dispone que "al proveer el tratamiento psicológico se deben considerar las circunstancias y necesidades particulares de cada persona, de manera que se les brinden tratamientos colectivos, familiares e individuales, según lo que se acuerde con cada uno de ellos y después de una evaluación individual"[46].

Como medidas de *satisfacción*, la Corte ha ordenado, entre otras: la localización y entrega de los restos de las víctimas[47], investigación y sanción[48]; ubicación de restos, identificación de los mismos y entrega a sus familiares[49]; publicación de las partes pertinentes de la sentencia[50]; y actos de reconocimiento público de responsabilidad internacional y de desagravio a la memoria de las víctimas[51].

Finalmente, la Corte reconoce la obligación de los Estados de realizar las actuaciones necesarias para asegurar que graves violaciones no se repitan, siendo su deber gestionar todas las medidas necesarias para lograrlo[52]. Con ese fin, la Corte ha ordenado a los Estados adelantar medidas como: cursos de formación en derechos humanos para los servidores públicos de la jurisdicción penal militar y de la fuerza pública[53]; incorporar a nivel interno las técnicas científicas y las herramientas idóneas para la búsqueda e identificación de víctimas desaparecidas o privadas de

---

[43]Véase Corte IDH. *Caso Barrios Altos*. Sentencia de 30 de noviembre de 2001, párr. 45; *Caso Masacre de las Dos Erres,* supra nota 32, párr. 269, Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro.* Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 203; Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas,* supra nota 4, párr. 235.

[44]Véase Corte IDH. *Caso Barrios Altos,* supra nota 43, párrs. 42 a 45; Corte IDH. *Caso 19 comerciantes,* supra nota 4, párr. 278; Corte IDH. *Caso Masacre de Masacre de las Dos Erres*, supra nota 32, párr. 270, y *Caso Anzualdo Castro*, supra nota 43, párr. 203.

[45]Véase Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas,* supra nota 4, párr. 275.

[46]Véase Corte IDH. *Caso Pueblo Bello,* supra nota 39, párr. 274; Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango.* Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 403; Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela,* supra nota 32, párr. 302.

[47]Véase Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana.* Sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 58.

[48]Véase Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán,* supra nota 4, párr. 304; Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela,* supra nota 32, párr. 287.

[49]Véase Corte IDH. *Caso Las Palmeras*, supra nota 4, párr. 71; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello,* supra nota 39, párrs. 270 a 273.

[50]Véase Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango,* supra nota 46, párr. 410; Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela,* supra nota 32, párr. 282.

[51]Véase Corte IDH. *Caso Escué Zapata.* Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 177.

[52]Véase Corte IDH. *Caso Castillo Páez*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 48; Corte IDH. *Caso Blake,* supra nota 32, párr. 31.

[53]De acuerdo con la Corte, estos cursos deben incorporar la jurisprudencia del SIDH en relación con los límites a sus funciones, el derecho a las garantías judiciales y la protección judicial. Véase Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte.* Sentencia de 16 de agosto de 2000, párrs. 116, 117, 125 y 126; Corte IDH. *Caso Las Palmeras*, supra nota 4, párrs. 51 a 54; Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler,* supra nota 4, párr. 110.

la vida[54]; implementar sistemas de seguridad y protección adecuados para los funcionarios judiciales, fiscales, investigadores y demás operadores de justicia, tomando en cuenta las circunstancias de los casos a su cargo; asegurar la efectiva protección de testigos, víctimas y familiares en casos de graves violaciones a los derechos humanos; y, a solicitud de las comunidades, adelantar programas relacionados con la salud, la educación, la producción y con obras de infraestructura que beneficien a los miembros de las comunidades afectadas por los hechos violatorios de sus derechos.

Como se observa hasta aquí, el derecho a la reparación tiene un alcance amplio pues comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, a saber, la restitutio in integrum, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Además de lo anterior, los instrumentos han afirmado que la reparación debe ser integral, adecuada, justa y pronta, aunque dichos criterios no han sido desarrollados ni expuestos de manera sistemática en dichos instrumentos[55].

1.2 El derecho a la reparación en otros instrumentos

Este marco general del derecho a la reparación, ha sido concretado mediante otros documentos que han sido denominados *soft law* o derecho blando[56], los cuales, a pesar de no ser vinculantes para los Estados, se han consolidado en una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados, para determinar los grados de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de reparaciones a violaciones de derechos humanos y como fuente de argumentación de Tribunales nacionales e internacionales para definir las medidas de reparación debidas a las víctimas en casos concretos. En razón al número de documentos que han trabajado el derecho a la reparación, en este apartado me limitaré a exponer aquellos que sintetizan los trabajos de los relatores, pues ellos resumen en gran parte sus trabajos previos.[57]

---

[54]Al respecto la Corte ha sugerido la revisión del Manual de Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias y el Informe del Secretario General sobre derechos humanos y ciencia forense presentado de conformidad con la resolución 1992/24 de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

[55]Es importante aclarar que la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado con profundidad los criterios de reparación pronta, adecuada e integral, pero no así los instrumentos internacionales.

[56]Son documentos de soft law aquellos que: i) no reúnen las condiciones estructurales en sus procesos de formación y contenido para ser considerados como una de las fuentes descritas en el artículo 38 del E-CIJ; ii) han sido proferidos por organismos internacionales, por ejemplo aquellos que hacen parte de la Organización de Naciones Unidas, o resultan de acuerdos no vinculantes entre Estados, o que surgen del trabajo de Organizaciones Internacionales no estatales o de doctrinantes expertos sobre una materia específica; y, por último, iii) que tienen relevancia jurídica, que se representa en una clara e inequívoca vocación axiológica o normativa general" Véase: Castro, L.M. "Sotf Law y Reparaciones a víctimas de violaciones de derechos humanos: reflexiones iniciales", en Uprimny, R. (Director de Investigación), *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas.* Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, 2009, pp. 65 y 66.

[57]Los documentos no estudiados en este apartado, los cuales fueron un insumo importante para le elaboración de los informes analizados son: Salinas, A. - Comisión de Derechos Humanos. 59° período de sesiones. *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Doc. E/CN.4/ 2003/63, 2003; Salinas, A. - Comisión de Derechos Humanos. 60° período de sesiones. *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener*

El primer documento que contribuyó sustancialmente a la consolidación de los principios internacionales sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones, es la versión actualizada de las directrices de Van Boven de 1997[58], el cual fue resultado de trabajos anteriores del mismo relator. En este documento Van Boven presenta un proyecto de principios y directrices básicos, del cual se destacan varios elementos: i) la reiteración del derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario a obtener reparación adecuada y fácilmente accesible, lo cual exige del Estado el deber de proporcionar procedimientos disciplinarios, administrativos, civiles y penales, que sean rápidos y efectivos; ii) el derecho de las víctimas de reclamar reparación, individual o colectivamente (cuando fuere apropiado); iii) el deber del Estado de reparar de manera proporcionada a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido, lo cual exige medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición; y, iv) el deber del Estado de dar a conocer, a través de medios oficiales y privados, tanto en el país como en el exterior, los procedimientos disponibles para reclamar reparación.

Algunos de estos componentes fueron reiterados en el *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos (derechos civiles y políticos)*[59], presentado por el Relator Especial Louis Joinet, a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Este informe establece el derecho de toda víctima de una violación de un derecho humano, o de sus derechohabientes a obtener reparación, el cual debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima y comprenderá, por una parte, medidas individuales de reparación relativas al derecho de restitución, indemnización y readaptación y, por otra, medidas de satisfacción de alcance general.

El segundo documento relevante, es la versión revisada del proyecto de principios y directrices básicos, elaborado por Cherif Bassiouni, el cual hace un examen de los proyectos anteriores,

---

reparaciones. Doc. E/CN.4/ 2004/57, 2004; Bassiouni, M.C. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 55° período de sesiones. *Informe del Sr. M. Cherif Bassiouni, experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, presentado de conformidad con la resolución 1998/43 de la Comisión de Derechos Humanos.* Doc. E/CN.4/ 1999/65, 1999; Van Boven, T. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 48° período de sesiones. *La administración de justicia y los derechos humanos. Serie revisada de los principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial*. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1996/17, 1996; Van Boven, T. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45° período de sesiones. *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial*. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8, 1993.

[58]Véase Van Boven, T. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 53° período de sesiones. *Revisión de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial*. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1997/104, 1997

[59]Véase Joinet, L. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49° período de sesiones. *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión.* Doc. E/CN.4/ 1997/20/Rev.1, 1997.

comparándolos con otras normas y principios de las Naciones Unidas sobre el derecho de reparación de las víctimas, y examinando las observaciones de diversos gobiernos sobre los proyecto previos, así como de diversos órganos de Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y organizaciones no gubernamentales. De este trabajo se producen las directrices de Bassiouni 2000[60] las cuales consagran, como una de las obligaciones del Estado, poner a disposición de las víctimas las reparaciones suficientes, eficaces y rápidas, las cuales deben ser proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Otro aspecto a resaltar se relaciona con el obligado a otorgar la reparación. De acuerdo con los *Principios* quien cometió la violación es quien debe resarcir a la víctima. No obstante, en los casos en que el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir con dicha obligación, el Estado debería esforzarse por resarcir a las víctimas que sufrieron daños físicos y mentales y a sus familiares, en particular cuando dependan de personas que hayan muerto o hayan quedado incapacitadas física o mentalmente a causa de la violación. Para ello, el Estado debería crear Fondos para resarcir a las víctimas y buscar fuentes de financiación.

Finalmente, el informe establece que de conformidad con el derecho interno, las obligaciones internacionales y teniendo en cuenta las circunstancias del caso, los Estados deberían dar a las víctimas una reparación en forma de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, sin hacer ninguna distinción perjudicial por motivos de raza, color, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, creencia política o religiosa, origen nacional, étnico o social, situación económica, nacimiento, situación familiar o de otra índole o impedimento físico.

Los criterios comunes identificados hasta aquí son fundamentalmente dos: i) la proporcionalidad entre la reparación y la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido; y, ii) la integralidad, de acuerdo con la cual la reparación incluye medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

Posteriormente, en el año 2005 y después de 15 años de un proceso consultivo, el Presidente – Relator Alejandro Salinas presentó un documento mediante el cual refinó la redacción de los principios y examinó las modalidades para su adopción[61]. Con este informe finalizó el proyecto de principios y directrices. Los aspectos a resaltar de este informe son, en primer lugar, el derecho de las víctimas a disponer de *recursos* suficientes, eficaces, rápidos y apropiados incluida la reparación. En segundo lugar, la afirmación según la cual el Estado debería dar a las víctimas de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena, efectiva y rápida, en algunas de las siguientes formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En este sentido se incorporan nuevos criterios para la reparación, a saber, la adecuación, la efectividad y la rapidez, aunque estos no son desarrollados con profundidad. Además, este documento reitera el deber de los Estados de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las

[60]Véase Bassiouni, M. C. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones. *El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión.* Doc. E/CN.4/ 2000/62, 2000.

[61]Véase Salinas, A. - Comisión de Derechos Humanos. 61° período de sesiones. *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Doc. E/CN.4/ 2005/59, 2004.

víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones. Este mecanismo es muy importante, dado que en muchos países los responsables directos de las violaciones no cuentan con los recursos suficientes para reparar integralmente a las víctimas del conflicto, lo cual exige mayor compromiso del Estado por hacer efectiva la reparación.

Finalmente, en este mismo año, la Comisión de Derechos Humanos[62] y el Consejo Económico y Social[63] aprobaron los Principios y directrices básicos, recomendando a su vez, a la Asamblea General de la ONU su aprobación. Dicha recomendación fue acogida por la Asamblea, la cual procedió con la aprobación de los *"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones"*[64].

Estos *Principios* reiteran la necesidad de una reparación adecuada, efectiva, rápida y plena, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, así como a las circunstancias de cada caso. Asimismo establece que este derecho incorpora las siguientes modalidades: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En relación con la restitución se establece que esta tiene por objeto, siempre que sea posible, "devolver a la víctima a la situación anterior a la violación". Por su parte y en relación con la indemnización de las víctimas se establece que esta debe realizarse de manera "apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso" y a los perjuicios económicos que se deriven de la violación. En materia de rehabilitación se incluyen las medidas de atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. Finalmente, respecto de la satisfacción y las garantías de no repetición, se hace una enunciación de las medidas que pueden ser pertinentes y procedentes.

Posteriormente, Diane Orentlicher elaboró el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*[65], el cual recoge el derecho a obtener reparación y las garantías de que no se repitan las violaciones. Este conjunto de principios es relevante en la materia ya que profundiza lo referente a los procedimientos de reparación, los cuales incluyen la vía penal, la civil, la administrativa o la disciplinaria.

---

[62]Véase ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Doc. E/CN.4/RES/2005/35, 2005.

[63]Véase ONU, Consejo Económico y Social, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Doc. E/CN.4/RES/2005/30, 2005.

[64]Véase ONU, Asamblea General, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Doc. Res/60/147 del 16 de diciembre de 2005.

[65]Véase Orentlicher, D. - Comisión de Derechos Humanos. 61° período de sesiones. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe final de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad.* Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005

Adicionalmente, de este informe se resaltan varios elementos. En primer lugar, la reiteración del deber de los Estados de proporcionar reparaciones mediante programas, de origen legislativo o administrativo, financiados con fuentes nacionales o internacionales, lo cual reitera la importancia de asegurar a las víctimas la reparación con independencia de la identificación y sanción del autor de la violación. En segundo lugar, el reconocimiento de la importancia de que las víctimas (individuales y colectivas) y la sociedad civil, participen en la elaboración y aplicación de los programas, asegurando especialmente a las mujeres y grupos minoritarios su participación en la elaboración, aplicación y evaluación de los programas de reparación. Este componente es de gran importancia, pues manifiesta la necesidad de diseñar las medidas de reparación consultando a las víctimas y a la sociedad, con un enfoque diferencial, lo que facilita que los diseños institucionales puedan responder con mayor éxito a las demandas de quienes serán sus beneficiarios. Además, promover la participación de estos grupos en los procesos de evaluación, facilita un control más efectivo sobre la implementación de estos programas y las asunción de responsabilidades por parte de los funcionarios o instituciones intervinientes.

Por último, este informe reitera la importancia de darle a los procedimientos de reparación, la más amplia publicidad posible, incluso por los medios de comunicación privados, asegurando su difusión tanto en el interior del país como en el extranjero, lo cual fue reiteradamente señalado en los informes estudiados.

1.3 La reparación en sede judicial (alcances y limitaciones) y los programas administrativos de reparación en contextos de justicia transicional

Si bien hasta ahora no existe una interpretación unificada sobre el contenido y alcance del derecho a la reparación, a partir del estudio de los instrumentos y jurisprudencia internacionales, así como de documentos de soft law, es posible plantear un conjunto de estándares que dan cuerpo a una “dogmática jurídica” del derecho a la reparación, con los siguientes elementos.

En primer lugar, el reconocimiento de acuerdo con el Derecho Internacional Público de que toda violación de un derecho humano implica la obligación de reparar en forma **adecuada**. Esta obligación se consagra expresamente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Al respecto la Corte IDH ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia que: "es un principio de Derecho Internacional que toda obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente"[66]. Por consiguiente, las medidas de reparación deben estar acordes con los tipos de daños cometidos, debiendo atender efectivamente la situación de vulnerabilidad de la víctima, su condición específica de edad, sexo, género, raza o etnia y su contexto.

El segundo criterio identificado se relaciona con la exigencia de una reparación **proporcional** a la violación sufrida, a su gravedad y a los daños padecidos. En consecuencia la reparación debe

[66]Véase Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez.* Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 25; Corte IDH. *Caso Masacre de la Rochela*, supra nota 32, párr. 226; y, Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas,* supra nota 4, párr. 211.

atender todos los daños y perjuicios sufridos, tanto los materiales como los morales, debiendo ser otorgada en la extensión y en la medida suficientes para resarcirlos.

Así mismo, estos instrumentos y la jurisprudencia reconocen el derecho a una **reparación justa**, la cual supone que la distribución de los beneficios debe hacerse con base en un criterio de igualdad, esto es, sin discriminaciones irrazonables e injustificadas entre distintos grupos o categorías de víctimas[67]. Lo anterior exige considerar las necesidades de las víctimas, así como el contexto general en el que se produce la reparación.

Adicionalmente, se encuentran los criterios de **rapidez**, el cual implica que los plazos en los que se ejecutan las reparaciones deben ser razonables y la **efectividad**, con la cual se busca que las medidas ordenadas sean realmente implementadas y propendan por reconocer el daño causado y por devolver a la víctima su estatus de ciudadano y de sujeto de derechos.

Finalmente, y a efectos garantizar una reparación adecuada, proporcional y efectiva, los instrumentos y la jurisprudencia han desarrollado el concepto de reparación integral, al cual le han asignado distintos alcances. Por un lado, se afirma que la reparación integral supone el derecho de la víctima al pleno restablecimiento –cuando ello es posible– de la condición previa a la violación[68] (*restitutio in integrum*). Adicionalmente, se afirma que la integralidad exige además de la restitución, la compensación por los daños sufridos a causa de la violación del derecho o de los derechos, de medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Por último, se entiende por integralidad la posibilidad de incluir de medidas de reparación simbólicas y materiales, así como medidas de reparaciones individuales y colectivas.

Ahora bien, en sede judicial la mayoría de estos criterios han sido tenidos en cuenta a la hora de determinar las reparaciones. En primer lugar, un criterio sobresaliente es el de la "adecuada reparación", de acuerdo con la cual las medidas ordenadas deben responder a los daños ocasionados. En consecuencia, en sede judicial las reparaciones deben ser definidas frente a personas individualmente consideradas, donde elementos como el tipo de victimización, el género, la edad, entre otros, son determinantes, en razón a que las afectaciones sufridas fueron distintas y lo que busca con este derecho es responder adecuadamente a dichas afectaciones.

En segundo lugar, las reparaciones en sede judicial deben ser proporcionales a la violación sufrida, a su gravedad y a los daños padecidos. Por esta razón estas reparaciones judiciales se basan en una metodología de caso por caso, que demanda estándares probatorios más altos a efectos de definir los montos y los beneficios a otorgar.

En tercer lugar, dado las competencias del juez y la estructura de la administración de justicia, estas medidas tienden a ser efectivas, aunque en muchos casos su cumplimiento depende de la voluntad política de los gobiernos y de las circunstancias concretas de cada país.

---

[67] Véase ONU. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instrumentos del Estado…, op. cit.,* p. 30.

[68] Así lo ha entendido, entre otras, la Corte IDH, la cual ha definido las reparaciones como todas aquellas medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, dependiendo su naturaleza y el monto del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Véanse, entre otros: CIDH. *Caso De La Cruz Flores*, supra nota 31, párr. 141; CIDH. *Caso Goiburú y otros*, supra nota 31, párr. 143; CIDH. *Caso Almonacid Arrellano y otros*, supra nota 30, párr. 137.

Por último, como se vio en el primer apartado, las reparaciones otorgadas en la mayoría de decisiones judiciales del SIDH han tenido la pretensión de integralidad en los tres sentidos expuestos. Así, en primer lugar, la reparación judicial siempre ha demandado la restitución integral o plena de los derechos, la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. Además de la restitución plena, se han decretado órdenes respecto de los demás componentes de la reparación, a saber, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Finalmente, en este ámbito se ha propendido por ordenar medidas materiales y simbólicas, e individuales y colectivas, cuando se considera procedente. Es importante señalar que en el ámbito interno no ha sucedido lo mismo, aunque la tendencia viene cambiando, pues en este caso las reparaciones se han concentrado fundamentalmente en el componente indemnizatorio.

Con todo, y dadas las características de los procedimientos en sede judicial y en particular las reparaciones ordenadas como resultado de estos procesos, los trámites en este ámbito tienden a ser más lentos, costosos y de compleja gestión, lo que constituye un desincentivo para que las víctimas acudan a esta vía para obtener reparación.

Ahora bien, en períodos de transición o post-conflicto[69], se han diseñado otros mecanismos para hacer frente a violaciones masivas de los derechos humanos, como las reparaciones en sede administrativa[70]. Este tipo de reparaciones como veremos más adelante, cumplen parcialmente con los criterios establecidos en los estándares internacionales. No obstante, es importante reiterar que el propósito esencial de la reparación es restituir los derechos de las víctimas, reconocer su condición de ciudadanos con plenos derechos –lo que implica necesariamente una

[69]Algunos autores han denominado este periodo como *Justicia Transicional.* Si bien en la actualidad no existe aún consenso sobre la definición o conceptualización de esta expresión, varios autores han señalado que la justicia transicional hace referencia a la idea de que luego de periodos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, conflicto armado o de regímenes dictatoriales, las transiciones para la construcción o reconstrucción de la democracia deben tener unos mínimos de justicia, asociados con el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Véase De Gamboa, C. "Introducción. Justicia transicional: dilemas y remedies para lidiar con el pasado", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 17. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2006, pp. 21 a 25; Elster, J. *Closing the books: Transitional justice in historical perspective.* Cambridge University Press: Cambridge, 2004. [Traducción española de Ezequiel Zaidenwerg: Rendición de cuentas: La justicia transicional en perspectiva histórica, Buenos Aires: Katz Editores, 2006, páginas 15-16 y 140-160]; Rincón, T. *Verdad, Justicia y Reparación. La justicia de la justicia transicional.* Bogotá: Universidad del Rosario; Debates democráticos, 2010, p. 26.; Orozco, I. *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria.* Bogotá: Temis; Universidad de los Andes, 2009; Uprimny, R. "Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano" en Botero, C., Restrepo, E., Saffón, M.P. y Uprimny, R. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad Justicia y Reparación para Colombia.* Bogotá: Dejusticia; Ediciones Antropos, 2005, pp. 19-44..

[70]De acuerdo con Naciones Unidas "la noción de "justicia de transición"… abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.. el estableciendo de tribunales y mecanismos para la búsqueda de la verdad y la reconciliación y programas de indemnización de las víctima". Véase Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *op.cit.,* párr. 8 y 12.

transformación de su situación de vulneración–, recuperar el tejido social y la confianza en las instituciones del Estado.

Adicionalmente, y con el propósito de satisfacer en mayor medida las expectativas de las víctimas y en consecuencia generar lazos de confianza en el Estado, es importante que los programas de reparación posean coherencia tanto interna como externa[71].

Ahora, en contextos de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, la reparación en sede judicial presenta una serie de limitaciones que hacen que dicho mecanismo resulte por sí solo insuficiente para el alcance de una reparación integral y adecuada para las víctimas, algunas de las cuales han sido expuestas por Pablo de Greiff[72].

En primer lugar, este tipo de reparaciones ponen el énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, dejando de lado una respuesta masiva para un universo amplio y complejo de víctimas, el cual puede ser alcanzado por medio de métodos y medidas diseñadas en el marco de un programa masivo de reparaciones.[73]

En este mismo sentido, de acuerdo con varios expertos[74], los criterios de "compensación en proporción al daño sufrido" y "plena restitución", propios de la reparación en sede judicial, no

[71]La coherencia interna se refiere a la relación entre los diferentes tipos de beneficios adjudicados por un programa de reparaciones, a fin de que se apoyen unos a otros internamente, y la coherencia externa expresa la exigencia de que los esfuerzos de reparación se presenten en una relación estrecha con otros mecanismos transicionales, entre otros, la justicia penal, la narración de la verdad y la reforma institucional. Véase De Greiff, P. "Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 17. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2006, pp. 187 y 188.

[72]Véase De Greiff, P. "Justice and Reparations", en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 451-477.

[73]Ibídem, p. 454.

[74]Véase De Greiff, P. "Justice and Reparations", *op. cit.*, pp. 455-459; Saris, A. y Lofis, K. "Reparations Programmes: A Gendered Perspective", en Ferstman, C., Goetz, M., y Stephens, A. (eds.). *Reparations for victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity. Systems in Place and Systems in the Making.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 85-87; Satz, D. "Countering the Wrongs of the Past: The Role of Compensation, en Miller, J., y Kumar, R. (eds.). *Reparations: Interdisciplinary Inquiries.* Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 189-190; Uprimny, R. *Reparaciones transformadoras de violaciones masivas a los derechos humanos: Entre justicia correctiva y justicia distributiva,* 2010, pp. 4-6. Esta tesis no es compartida por Tatiana Rincón, quien sostiene que en los procesos transicionales los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición desarrollados esencialmente en el DIDH, adquieren especial relevancia, porque emergen como límites normativos que deben ser considerados en las decisiones políticas que toman tanto los gobernantes como las mismas sociedades. De acuerdo con lo dicho, conforme a la autora: "la garantía de estos derechos, y la forma en que ello se logra, conforman el núcleo normativo duro de *justicia* de la llamada justicia transicional (…) De este modo, el núcleo normativo duro de la justicia transicional, de un lado, se fortalece al quedar vinculado con obligaciones internacionales explícitas de los Estados en materia de derechos humanos y, del otro, se evidencia, con más claridad, como el marco normativo básico dentro del cual deben ser tomadas tanto las decisiones políticas que dan paso a la transición política como las que la materializan institucionalmente". En conclusión, "corresponde a la justicia transicional buscar ajustar sus mecanismos a estos estándares, sin olvidar que el DIDH rige siempre, en relación con la aplicación e interpretación de las normas, el principio *pro persona* o *pro homine".* Véase Rincón, T., *op. cit.,* pp. 24 a 35 y 112 a 118.

resultan viables en casos de violaciones masivas por cuanto no existe la posibilidad de determinar con exactitud la proporción del daño sufrido o la cuantificación del daño en sí mismo[75] y porque las posibilidades de realización en países post-conflicto son muy bajas. Además, el Estado no puede responder a violaciones masivas y sistemáticas con el diseño institucional tradicional, pues éste se dirige fundamentalmente a las violaciones como un fenómeno excepcional y aislado.

Por otro lado, las reparaciones judiciales se basan en una metodología de caso por caso, que en contextos de violaciones masivas puede generar la desintegración de las víctimas como conjunto en la medida en que no garantiza la igualdad en el acceso a la administración de justicia, en los montos y beneficios otorgados y, además, porque desarticula los esfuerzos reparadores al no facilitar una visión comprehensiva y sistemática de las reparaciones.[76]

Por último, este tipo de reparaciones se ven sometidas a procesos más lentos, costosos y de complejo trámite. Así, por ejemplo, los procedimientos que se adelantan pueden producir segundas victimizaciones al demandar estándares probatorios más altos, o contrainterrogatorios que requieren que la víctima reviva los sucesos atroces.

Frente a las dificultades señaladas anteriormente, es posible afirmar que un programa nacional de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes graves puede tener varias fortalezas. En primer lugar, las reparaciones en sede administrativa son generalmente diseñadas en el marco de un programa más amplio, que a su vez tiene lugar en un contexto de políticas adoptadas por los gobiernos, en períodos de transición o post-conflicto, para hacer frente a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Como consecuencia de ello, el universo de destinatarios de estos programas es mucho mayor y más complejo del que suele presentarse en sede judicial. Por tal motivo, este tipo de programas instituyen un sistema de reparación administrativa basada en tarifas, las cuales son fijadas de conformidad con criterios auxiliares, tales como el tipo de crimen, el daño sufrido, la condición de la víctima (edad, sexo, parentesco…), etc. De allí que resulte fundamental la existencia de un sistema de información de las víctimas, que dé cuenta de las violaciones que éstas hayan sufrido, los daños ocasionados, su perfil socioeconómico, su estructura familiar, los vínculos de dependencia, entre otros aspectos, a fin de lograr que la reparación sea los más adecuada posible.

En segundo lugar, un programa de reparaciones puede permitir a las víctimas mayores posibilidades de acceder a una reparación, por cuanto los procesos suelen ser más rápidos y económicos, y menos exigentes para las víctimas en cuanto a la tramitación, demanda, recolección de pruebas, etc. Sin embargo, y debido a su carácter masivo, estos programas establecen tarifas considerablemente menores a las concedidas en sede judicial, y no suelen ir acompañados de medidas de mayor alcance, que eviten la repetición de los hechos de violencia.[77] Además en algunos casos los programas no han alcanzado un nivel óptimo de eficacia, dado que

[75]Como fue señalado previamente, en sede judicial las medidas ordenadas no sólo están ligadas a la restitución, compensación y rehabilitación de la víctima, sino que implican la revelación de la verdad, la petición de disculpas públicas, el enjuiciamiento o sanción de los responsables de los crímenes y el adelantamiento de reformas institucionales. Ver, De Greiff. "Justice and Reparations", *op. cit*., p. 454.

[76]Ibídem, pp. 458-459.

[77]En la práctica muchos programas de reparación no se han acompañado de reformas institucionales y garantías de no repetición, que siendo administrados e implementadas por otras agencias, permitan darle mayor alcance al programa, al facilitar la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en el Estado.

su implementación depende a su vez de factores coyunturales y voluntad política. Lo deseable entonces es diseñar estos programas de manera paralela al establecimiento de reformas institucionales y medidas de no repetición, tal y como ha sucedido en algunas experiencias, en las cuales tuvieron lugar reformas constitucionales, al sistema judicial, de policía, a las fuerzas militares, entre otras.

Además de ello es fundamental que un programa administrativo de reparaciones funcione de manera complementaria al sistema judicial de reparaciones con el fin de garantizar a todas las víctimas la posibilidad de acceder a una reparación administrativa, aún cuando ellas no puedan o teman reclamar reparaciones judiciales.[78] Así mismo, es primordial que las medidas implementadas en estos programas vayan acompañadas de otras medidas de justicia transicional, entre las cuales se pueden señalar las investigaciones penales, estrategias de búsqueda, difusión de la verdad y medidas de reforma institucional, con el fin de avanzar sustancialmente en la búsqueda de la paz y la reconstrucción de la democracia.

En tercer lugar, el diseño de estos programas debe contar con la participación y consulta a las víctimas y a las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil, lo que permite que las medidas implementadas respondan al contexto en el que se desarrollan y a las demandas de la ciudadanía.

En conclusión, frente a las dificultades y límites de la reparación en sede judicial, se encuentra la reparación en sede administrativa, que a pesar de no integrar todos los criterios de reparación expuestos en los instrumentos internacionales, puede facilitar el reconocimiento a las víctimas de su condición de ciudadanos con plenos derechos y por ende la recuperación de su dignidad y la de sus familiares. Además, cuando dichos programas logran coherencia interna y externa, permiten la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, y, aún más importante, la confianza entre los ciudadanos, reconstruyendo los lazos familiares y vecinales, es decir, el tejido social. Igualmente proporcionan seguridad y confianza a las víctimas; ayudan a restablecer la conciencia moral de la sociedad; y contribuyen con la prevención de las causas para que no se repitan los hechos violatorios de derechos humanos.[79]

Ahora bien, a pesar de las diferencias de la reparación en sede judicial y administrativa, es posible señalar que ambas comparten una vocación restitutoria, la cual se manifiesta en su propósito de restituir los derechos de las víctimas a fin de que retornen a su condición de ciudadanos o la adquieran por primera vez y, por ende, se reconozcan como individuos cuyos derechos fueron vulnerados. Sin embargo, esta concepción de reparación resulta insuficiente en contextos en donde la situación anterior a la violación se caracteriza por la pobreza, la exclusión y la discriminación, debido a las desigualdades que enfrentan estas sociedades.

---

[78]Véase Uprimny, R. y Saffón, M.P. "Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado". Bogotá: 2007, p. 13.

[79]Véase, entre otros: Berinstain, C.M. "Experiencias Centroamericanas de Verdad y Justicia. El caso de Guatemala", en *Seminario Internacional Verdad y Justicia en procesos de paz o transición a la democracia*. Bogotá, OACNUDH; CINEP; CCJ; Fundación Social; Programa por la Paz –Compañía de Jesús-, 2003, y De Greiff. "Justice and Reparations", *op. cit*., pp. 454-466.

En estos contextos, señala Uprimny:

> …el principio de reparación proporcionada al daño entra en una tensión aguda con otros deberes del Estado, en especial con su obligación de proveer servicios sociales a todas las personas pobres, incluso si no han sido víctimas de crímenes atroces (…) En términos filosóficos es entonces la tensión entre el deber de los Estados de realizar todos los esfuerzos para rectificar un daño injusto perpetrado contra una víctima (justicia correctiva) y su deber de realizar igualmente todos los esfuerzos por alcanzar una distribución equitativa de los bienes y cargas entre todos los miembros de la sociedad (justicia distributiva). En términos jurídicos, es una tensión entre el deber del Estado de reparar a las víctimas de violaciones graves a los derechos civiles y políticos, debido a crímenes atroces, y el deber del Estado de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente de poblaciones pobres y vulnerables"[80].

Como consecuencia de lo anterior, autores como Pablo de Greiff han reiterado la inconveniencia de trasladar los estándares judiciales a los procesos administrativos, debido a que la cuantificación de los daños es problemática. Adicionalmente, asegurar que la reparación será proporcional puede generar expectativas irrealizables, debido a la imposibilidad de reparar a cada víctima por todos y cada uno de los daños sufridos. Finalmente tal procedimiento desagregaría a las víctimas y los esfuerzos de reparación, en la medida en que estas podrían percibir las diferencias en los montos de reparación, como tratos discriminatorios.[81] En consecuencia, este autor afirma que "cualquiera sea el criterio de justicia que se defienda, esta debe ser tal que tenga en cuenta también las condiciones previas para reconstruir el Estado de derecho, objetivo que tiene una dimensión pública, colectiva (…) De allí que "las exigencias de justicia para estos casos requieren el ejercicio de un juicio político, entendido en el sentido amplio de un juicio acerca de lo que está dirigido al bien común y es, a la vez, factible de conseguir"[82].

Esta idea ha llevado a algunos autores a incorporar el concepto de "reparación transformadora"[83], que implica para los Estados deberes éticos y jurídicos que son al mismo tiempo más débiles y más exigentes que aquellos asociados a la idea usual de reparación integral[84]. De acuerdo con este concepto:

> el propósito de la reparación de violaciones masivas de derechos humanos en sociedades desiguales no debería ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación sino "transformar" esas circunstancias, que pudieron ser una de las causas del conflicto y que en todo caso son injustas (…) Así, las reparaciones en estos contextos transicionales deberían ser comprendidas no sólo como

[80]Ibídem, pp. 5 y 6.
[81]Véase De Greiff. "Justice and Reparations", *op. cit*., pp. 458-459.
[82]Ibídem, pp. 471-472.
[83]Véase Uprimny, R., Saffón, M.P. "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática" en Díaz, C., Sánchez, C., y Uprimny, R. (eds.), en *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 31-70; Saffón, M.P. y Uprimny, R. "El potencial transformador de las reparaciones Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia", en CODHES (ed.), *Desplazamiento Forzado. ¿Hasta cuándo un Estado de Cosas Inconstitucional?,* Bogotá: Antropos-CODHES, 2009, Tomo I.
[84]Véase Uprimny, R*., Reparaciones transformadoras de violaciones…, op. cit.,* p. 18.

> un instrumento para saldar cuentas con una injusticia que ocurrió en el pasado sino como una oportunidad de impulsar un mejor futuro (…) y como una oportunidad (…) de avanzar a una sociedad más justa y de superar situaciones de exclusión y desigualdad que resultan contrarias a principios básicos de justicia distributiva"[85].

En consecuencia el concepto de reparación transformadora impone examinar los programas de reparaciones, teniendo en cuenta los componentes de este derecho, así como su contribución a efectos de transformar las relaciones de exclusión y discriminación. De allí la importancia de tener presente sus objetivos al momento de diseñar el programa, en aspectos como la definición de los objetivos de las reparaciones, la selección de los beneficiarios, la escogencia de los beneficios que distribuirá el programa, las modalidades de indemnización que implementará, el diseño de los procedimientos y la vinculación del programa a otros mecanismos de reparación.

Además, resulta primordial articular los esfuerzos de reparación con políticas sociales de mayor alcance, que permitan avanzar en el reconocimiento de derechos para toda la ciudadanía, con independencia de que sean víctimas o no. Solo de esta manera será posible que los ciudadanos respalden las demandas de las víctimas, aún cuando todas sus necesidades básicas no están del todo satisfechas. En todo caso, es importante no confundir la reparación con la política social, pues esta última tiene como fuente el reconocimiento y la protección de los DESC, y por ende es deber general del Estado respecto de todos los ciudadanos, garantizar progresivamente su satisfacción. Por su parte, la reparación tiene como fuente los daños sufridos por las víctimas de violaciones de derechos humanos y por ende su objetivo es reparar esos daños a partir de diversas medidas, a efectos de restablecer la dignidad de las víctimas y de cesar los efectos producidos por la violación. Como se vio en la primera parte de este capítulo, es deber del Estado reparar integralmente a las víctimas, aún cuando las violaciones hayan sido cometidas por otros actores.

En consecuencia, las reparaciones además de un contenido material deben tener una "inevitable dimensión simbólica", ya que los daños ocasionados suelen ser irreparables. Por ende la reparación debe facilitar la reintegración de las víctimas sus familiares a la comunidad política. Esta dimensión simbólica no la tiene la política social, ya que su propósito es superar exclusiones sociales y pobrezas, pero de personas reconocidas como ciudadanos integrados a una comunidad política.[86]

En conclusión, los programas masivos de reparación han sido diseñados como una estrategia apropiada para reparar de manera equitativa a un universo mayor de víctimas de las que podrían verse atendidas en procesos judiciales, los cuales no han sido concebidos ni están configurados para responder a violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, sino a violaciones individuales. Adicionalmente, en contextos transicionales, resulta inconveniente trasladar los criterios jurídicos de reparación al ámbito de los programas masivos, por cuanto la cuantificación de todos daños a un universo amplio de víctimas resulta irrealizable, y aún siendo posible, podría ser percibida como un tratamiento discriminatorio, lo cual generaría actitudes de rechazo frente a las reparaciones, y en consecuencia se incumpliría el propósito de estos mecanismos.

[85] Ibídem, p. 14.
[86] Véase Uprimny, R., Saffón, M.P. "Reparaciones transformadoras, justicia…", *op. cit.*, pp. 43-55.

Debido a ello, y con el fin de contribuir a la restauración de la dignidad de la víctimas, a la reconstrucción de la democracia y del Estado de Derecho, los programas de reparación deben evaluar las condiciones de las víctimas, evitando reproducir relaciones de exclusión y discriminación, propias de países excluyentes y desiguales. Esta evaluación puede llevar a los funcionarios a tener en cuenta criterios distintos a los contemplados en los estándares internacionales, tales como en enfoque o criterio transformador, cuyo propósito es "hacer de las reparaciones un mecanismo útil para corregir y superar situaciones previas de exclusión y desigualdad… promoviendo una transformación democrática y logrando mejores condiciones de justicia distributiva para todos"[87].

[87]Véase Uprimny, R*., Reparaciones transformadoras de violaciones…, op. cit..*

2. Mecanismos de reparación en perspectiva comparada[88]

Los estándares internacionales expuestos previamente, constituyen una guía para el diseño de mecanismos de reparación, con los cuales los Estados buscan resarcir a amplias categorías de víctimas por los daños sufridos y las violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos ocasionadas en el pasado, sea con ocasión de un conflicto armado o de un régimen autoritario.

Estos patrones han sido flexibilizados en algunas experiencias internacionales en razón a las restricciones fácticas que imponen sus contextos, tales como: la ausencia de un estado de derecho o la existencia de un estado débil, la ausencia de independencia institucional en el sistema judicial o su insuficiente capacidad para atender individualmente los casos de violaciones masivas de derechos humanos, la falta de capacidad técnica, voluntad política, y recursos materiales y financieros para introducir reformas, entre otras.[89]

Ahora bien, el objetivo de este capítulo es describir los programas masivos de reparación implementados en procesos de justicia transicional, como insumo para la identificación y análisis de los criterios mínimos con que debe contar un programa para considerarse integrador, tema que será abordado en el siguiente capítulo. Para esta presentación haré uso de la información recogida en 6 experiencias internacionales[90], las cuales considero relevantes para el estudio. La chilena, por cuanto el "programa" implementado puede considerarse de una alta complejidad en la medida en que los beneficios otorgados fueron de distinto orden[91]; la experiencia argentina

---

[88]Este capítulo fue parcialmente publicado en otros libros. Véase: Bolívar, A. "El derecho a la reparación integral y programas de reparación en perspectiva comparada", en Uprimny, R. (Director de Investigación), *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas.* Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, 2009, pp. 85-137; Bolívar, A. "Mecanismos de reparación en perspectiva comparada", en Díaz, C., Sánchez, N.C., y Uprimny, R. (eds.), en *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 71-143.

[89]Véase ONU. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instrumentos del Estado de Derecho... op. cit.,* p. v.

[90]Las experiencias seleccionadas para adelantar esta investigación fueron: Argentina, Chile, Perú, Alemania, Sudáfrica y Timor Leste.

[91]Como se verá más adelante, en Chile se otorgaron reparaciones con medidas de restitución, compensación monetaria -con pensiones vitalicias, parciales o montos totales-, medidas de rehabilitación, apoyo educativo y reformas pensionales. Además se impulsaron reformas legales e institucionales que si bien son parte de la reparación integral, se dirigen no a las víctimas concretas de las violaciones, sino a la sociedad en su conjunto.

porque fue el primer modelo de reparación en América Latina, por la amplitud de los delitos y víctimas cobijados en los programas, así como por los criterios para la definición de los montos de compensación; el caso alemán en razón al alto número de solicitudes recibidas y resueltas, a la magnitud de los beneficios otorgados y a la complejidad de su implementación (adjudicación a largo plazo y a escala global). El caso peruano fue seleccionado por los avances identificados respecto de los criterios seleccionados para el otorgamiento de reparaciones, aunque los resultados obtenidos han sido muy pobres[92]. Si bien esta experiencia no muestra buenas prácticas en materia de implementación de programas de reparaciones, su selección se fundamenta en las lecciones que deja su estudio para el caso colombiano. Finalmente, Sudáfrica y Timor Leste fueron incluidas en razón a la implementación de "reparaciones urgentes" a grupos específicos de víctimas, diseñadas e implementadas por las Comisiones de Verdad, lo cual me permitió avanzar el análisis e identificación de criterios para priorizar víctimas, los procedimientos establecidos para otorgamiento de las reparaciones y para examinar los alcances y limitaciones de programas de reparaciones diseñados por Comisiones de Verdad.

La metodología seleccionada para adelantar este ejercicio comparativo es la denominada "comparaciones centradas o focalizadas", mediante la cual se adelantan comparaciones sistemáticas de un número limitado de casos. Este enfoque se caracteriza por utilizar más casos dando información menos detallada que el estudio de caso, presentando conclusiones de carácter más general. Así, del conjunto de la información que arroja el estudio de las experiencias seleccionadas, deben definirse una serie de patrones (o variables dependientes) ordenados por temas, que permitan adelantar el ejercicio comparativo. La utilidad de este enfoque es que me permite extraer lecciones de las experiencias estudiadas y concluir con un diseño de buenas prácticas en la materia.

Con este objetivo divido la matriz de análisis en tres momentos. El primero da cuenta del contexto previo al diseño del programa de reparación. En este examinaré variables como el tipo de conflicto que existió, las víctimas registradas, las Comisiones de Verdad[93] conformadas y sus recomendaciones en materia de reparación. El segundo momento expone el contenido y alcance del programa administrativo de reparación, mediante: a) el marco jurídico del programa; b) tipo de medidas adoptadas; c) víctimas cubiertas por el programa; d) tipo de violaciones reconocidas; e) criterios de priorización; f) criterios para definir y distribuir los montos; y, e) procedimientos de acceso a los beneficios. Finalmente, el tercer momento es el de la implementación del programa. En este presentaré: a) las entidades encargadas de la implementación y ejecución; b) los niveles de ejecución del plan; y, c) la financiación del programa.

Aunque la comparación tiene en cuenta los antecedentes y el contexto de los programas de reparación, este estudio no busca evaluar hasta qué punto estos planes contribuyen a procesos más amplios de justicia y reconciliación. En consecuencia, me limitaré a analizar los mecanismos

[92]Así, por ejemplo, el diseño del Plan Integral de Reparaciones se pensó en un programa que atendiera la generalidad de los componentes de la reparación integral. Sin embargo, al dejar el Plan a cargo de los desarrollos reglamentarios posteriores tanto del gobierno central, como del gobierno departamental y local, lo que se produjo fue un documento con grandes propósitos pero no pensado en la práctica de acuerdo con la realidad del país.

[93]Las comisiones de verdad se han consolidado como un eje central en los procesos de justicia transicional ya que son el principal medio de investigación e información de las violaciones ocurridas. Estas entidades se encargan en general de la investigación de patrones de abusos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

que han sido establecidos en cada uno de los programas, y las conclusiones que se presentan hacen referencia a las similitudes y las diferencias en los niveles técnicos y de implementación.

2.1 Contexto previo al diseño de los programas de reparaciones

Ahora bien, con el fin de evaluar el alcance de los programas administrativos de reparación es necesario presentar alguna información general de las experiencias estudiadas. A continuación identifico el tipo de conflicto que existió en cada uno de los países, la(s) Comisión(es) de Verdad que tuvo lugar en cada experiencia y las víctimas que fueron registradas en sus informes iniciales. Esta información resulta útil a efectos de medir la cobertura y amplitud de los programas administrativos de reparación.

Tabla 1. Tipo de conflicto, Comisión de Verdad y Víctimas Registradas

Experiencia/ Tipo de conflicto	Comisión de Verdad	Víctimas registradas
Argentina Dictadura	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). Creada como una institución del Estado, mediante Decreto 187 del 15 de diciembre de 1983.	Miembros de organizaciones políticas, personas civiles (clasificadas por profesión, adscripción ideológica, religiosa, sindical, gremial e intelectual). La CONADEP en su Informe final *"Nunca Más"*[95] registró 8.961 desaparecidos: - Según sexo: Mujeres 30% y Hombres 70%; - Según edad (los más representativos): Entre 16 y 20 años 10,61%, 21 a 25 años 32,62%, 26 a 30 años 25,90% y 31 a 35 años 12,26%; - Según profesión (las más representativas): Obreros 30,2%; estudiantes 21%; empleados 17,9%; profesionales 10,7%, docentes 5,7%.
	Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI). Creada mediante Resolución 1392/98 del Ministerio del Interior.[94]	Al 11 de agosto de 2011, se había recuperado la identidad del niño 105, de un total de 500 que, se calcula, fueron robados en los centros clandestinos de detención en la última dictadura militar argentina (1976-1983)[96]
Chile Dictadura	Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR). Establecida mediante el Decreto Supremo 355 de la	De acuerdo con el *Informe Retting* de la CNVR el balance de todo el periodo de dictadura arrojó 2.279 víctimas, de los cuales 164 fueron clasificados como víctimas de la violencia política y 2.115 de violaciones a los derechos

[94]En 1992, la entonces Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior, por disposición Nº 1328 de 1992, había creado una Comisión Técnica, destinada a impulsar la búsqueda de niños desaparecidos y con identidad conocida y de niños nacidos de madres en cautiverio. En septiembre de 2001, se reforzó la jerarquía de este órgano con la creación Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (Ley 25457)

[95]Conadep. Informe *Nunca Más*. Buenos Aires: Eudeba; Editorial Universitaria de Buenos Aires, 6ª edición, 2003. Disponible en: http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/ (Recuperado en: Octubre de 2011)

[96]Véase http://www.abuelas.org.ar/Libro2010/index.php (Recuperado en octubre de 2011)

	Subsecretaría del Interior del Ministerio de Justicia, el 25 de abril de 1990.	humanos. De estas últimas 1.068 fueron muertos por agentes del Estado o por personas a su servicio, 957 fueron detenidos y desaparecidos por agentes del Estado y 90 son muertos por atentados cometidos por particulares bajo pretextos políticos. La Comisión investigó e individualizó 641 casos adicionales, de los cuales no pudo formarse convicción y por ende sugirió la continuación de la investigación.[97]
	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT). Creada mediante el Decreto Supremo 1040 de la Subsecretaría del Interior del Ministerio de Justicia, del 26 de septiembre de 2003.	La CNPPT certificó un total de 33.221 detenciones, reconociendo la calidad de víctima a 27.225 personas, de los cuales 102 fueron menores de edad nacidos en prisión o detenidos con sus padres[98]. De acuerdo con la Comisión 1.330 personas presentaron antecedentes de casos que constituirían violaciones a los derechos humanos, más no prisión política o tortura.[99]
Perú Guerra Civil	Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR). Creada el 4 de Junio de 2001, mediante el Decreto Supremo 065-2001-PCM y 101-2002-PCM.	De acuerdo con la CVR, el número total de muertos y desaparecidos causados por el conflicto armado interno peruano se puede estimar en 69,280 personas[100], de los cuales: 85% vivía en los departamentos más pobres del país 79% vivía en zonas rurales 56% se dedicaba a actividades agropecuarias 75% tenían el quechua y otras lenguas nativas como idioma materno 68% tenía un nivel educativo inferior a la educación secundaria o era analfabeta 80% eran hombres, 20% mujeres

[97]Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR). Informe final. Volumen I, Tomo II, p. 1311. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html (Recuperado en: Octubre de 2011)

[98]Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT). Nómina de personas reconocidas como víctimas, 2004, p. 8. Disponible en: http://www.comisionvalech.gov.cl/informeValech/nomina.pdf (Recuperado en: Octubre de 2011)

[99]Entre otras, allanamientos violentos a domicilios -muchos de ellos en operativos militares masivos que abarcaban a toda una población y dirigidos en su inmensa mayoría a sectores pobres de la sociedad-, amenazas graves y otros actos de amedrentamiento atentatorios al derecho a la seguridad personal, arrestos domiciliarios y otras formas de control, y el exilio, ordenado por decisiones extrajudiciales o por la conmutación de penas establecidas por consejos de guerra. De acuerdo con la Comisión estos relatos se refieren a situaciones repudiables, que se reconocen como violaciones inadmisibles a derechos básicos, sin embargo, por tratarse de situaciones que están fuera de su mandato, los casos presentados fueron excluidos del proceso de reconocimiento. Ibídem, p. 11.

[100] Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR). Informe final. Anexo II, p. 1. Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php (Recuperado en: Octubre de 2011)

Alemania Régimen Autoritario	-	Se calcula que entre 5.1 y 6 millones de judíos murieron durante el Holocausto[101]. Sin embargo, a pesar de la disponibilidad de gran cantidad de trabajos académicos y fuentes de archivos sobre el tema, las cifras del Holocausto posiblemente nunca se conozcan de manera concluyente[102] La Organización Internacional para la Migración (OIM) calcula que más de un millón y medio de gitanos fallecieron durante la era nazi[103]. Asimismo, fueron también objeto de exterminio sistemático: polacos, prisioneros de guerra soviéticos o víctimas de la ocupación, e individuos calificados de asociales de varias nacionalidades (presos políticos, homosexuales, discapacitados físicos o psíquicos, delincuentes comunes, etc.).
Sudáfrica Régimen autoritario. Apartheid	Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) fue creada por medio de la Ley 34 de julio de 1995[104].	La CVR recibió declaraciones de 21.290 personas, de las cuales más de 19.050 fueron calificadas como víctimas de una violación grave de los derechos humanos[105]. De éstas, el 55,2% fueron hombres; y 54.8% mujeres.
Timor Leste Guerra Civil (Ocupación de Indonesia durante dos décadas)	La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) fue establecida por el gobierno interino de las Naciones Unidas, y recibió su mandato por medio de la UNTAET Regulation 2001/10.	En su informe final[107], la CAVR señala que mínimo 102.800 casos documentados están relacionados con muertes en el marco del conflicto, 57,6% atribuidas a las fuerzas armadas y la policía indonesios, y el 32,3% a los grupos auxiliares de Timor Oriental (milicias, fuerzas de defensa civil y funcionarios locales que trabajaban para el gobierno de Indonesia).

[101]Véase International and Independent Scientific Historical Research. Holocaust Victims: A Statistical Analysis. Disponible en: http://www.vho.org/GB/Books/dth/fndstats.html (Recuperado en: Octubre de 2011).

[102] Véase United States Holocaust Memorial Museum. Victims. Disponible en: http://www.ushmm.org/research/library/faq/details.php?lang=es&topic=03 (Recuperado en: Octubre de 2011)

[103]Heine, Marie Agnes. Roma victims of the Nazi regime may be entitled to compensation, Geneva, 2001, citado por Hancock, Ian en Revista Nuestra Memoria. Año XI. Nº 26. diciembre 2005, p. 150. Disponible en: http://www.catedrahendler.org/material_in.php?id=64#_ftnref13 (Recuperado en: Octubre de 2011)

[104]Dicha Comisión la conformaban tres comités: 1) El Comité de Amnistía (AC), el cual se encargaba de recibir y considerar las aplicaciones de la amnistía a los perpetradores y decidía si concederla o no, con la condición de que el perpetrador contara toda la verdad; 2) El Comité de Violación de Derechos Humanos (CHRV), encargado de recibir las declaraciones de las víctimas en audiencias y recoger toda la información relacionada con ello, para desarrollar un panorama lo más completo posible de la naturaleza y extensión de las violaciones; y, 3) El Comité de Reparación y Rehabilitación (CRR) el cual tomaba la información de los otros dos comités y tenía como funciones: i) establecer, con dicha información, quién calificaba como víctima para efectos de reparación, y, ii) hacer recomendaciones al gobierno para las reparaciones urgentes y las finales. Disponible en: http://www.justice.gov.za/trc/index.html (Recuperado en: Octubre de 2011)

[105]Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR). *Informe final*. Volumen VII, p. 1. Disponible en: http://www.justice.gov.za/trc/report/index.htm (Recuperado en: Octubre de 2011)

		Los desplazamientos fueron generalizadas: el 55,5% de los hogares encuestados informaron de uno o más desplazamientos para un total de 2.011 entre 1974 y 1999. Los hombres de mediana edad fueron quienes sufrieron las mayores tasas de violaciones no fatales como la prisión, la tortura y los malos tratos. Por el contrario, violaciones de naturaleza sexual fueron dirigidos casi exclusivamente a mujeres, con 90,2%
	En el año 2005 entró en funcionamiento Comisión de la Verdad y la Amistad[106], cuyo mandato era revisar los documentos producidos por la KPP-HAM, la CAVR; los tribunales Ad-hoc, y el *serious crimes process* (conformado por los paneles especiales y la unidad de crímenes serios).	En su Informe final la CVA señaló que todos los documentos revisados llegan a la conclusión de la ocurrencia en Timor Leste de manifiestas violaciones de los derechos en la forma de crímenes contra la humanidad. Tales violaciones abarcan asesinato, tortura, traslado forzoso, violencia sexual, persecución y privación grave de la libertad. Todos los documentos menos uno indican un apoyo importante y consistente de las instituciones militares y civiles indonesias en las operaciones realizadas por las milicias, incluidas las operaciones que atacaron a civiles involucrados y la comisión de graves violaciones de los derechos humanos.[108]

Si bien el establecimiento de Comisiones de Verdad previas al diseño de programas reparaciones puede ser muy útil a efectos de identificar con mayor facilidad sus potenciales beneficiarios, en la práctica, el alcance de las Comisiones ha sido mucho más limitado, dado que su competencia se ha restringido a la investigación de un tipo de violaciones y/o a la identificación de algunas víctimas. Así sucedió en Argentina con la Conadep, cuyo mandato fue el esclarecimiento de los hechos relacionados con la desaparición de personas, y, la Conadi, la cual estaba encargada de la búsqueda e identificación de los infantes secuestrados con sus padres o nacidos en cautiverio, a quienes se les sustituyó la identidad. En consecuencia fueron excluidas otras violaciones graves de derechos humanos como: tortura, detenciones arbitrarias e ilegales, violaciones sexuales y desplazamiento forzado.

Por su parte, la CNVR de Chile tenía como mandato esclarecer la verdad en relación con las violaciones a derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. No obstante, la Comisión caracterizó como las más graves violaciones a los derechos humanos, aquellas que tuvieron como resultado la muerte de personas. Además, los delitos de atentados contra la vida y secuestro, cometidos por particulares bajo pretextos políticos, solo fueron investigados cuando de tales

[107]Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR). Informe final, resumen ejecutivo, pp. 48-51. Disponible en: http://www.cavr-timorleste.org/chegaFiles/Chega!-Resumo-Executivo.pdf (Recuperado en: Octubre de 2011)

[106]Véase http://www.ctf-ri-tl.org/ctf1/index.php (Recuperado en: Octubre de 2011)

[108]Si bien la página oficial de la Comisión no tiene publicado el Informe Final, algunos artículos han difundido las principales conclusiones de dicho informe. Al respecto véase Final Report of The Commission of Truth and Friendship Indonesia- Timor Leste. Disponible en: http://www.laohamutuk.org/Justice/Reparations/CTFReportEn.pdf (Recuperado en: Octubre de 2011)

acciones se produjo la muerte de las personas.[109] Posteriormente fue instalada la CNPPT cuyo mandato fue determinar las víctimas de prisión política y tortura. En conclusión, violaciones como el exilio, las relegaciones, el uso indebido de la fuerza y otros menos graves como la destrucción de bienes, no fueron investigados por dichas Comisiones.

Asimismo sucedió en Perú, donde el informe final de la CVR registró únicamente a las personas muertas, desaparecidas y algunos casos de tortura, aunque en el ejercicio de su labor la Comisión había logrado registrar numerosas violaciones de derechos humanos, tales como masacres, torturas y otras lesiones graves, violencia sexual, secuestro y toma de rehenes, violencia contra niños y niñas y violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país.

Por el contrario, en Timor Leste el mandato de la Comisión fue muy amplio, al requerírsele buscar la verdad para el período 1974-1999 y facilitar la conciliación para los delitos menos graves. Se resalta del trabajo de esta Comisión la investigación en materia de violencia sexual y desplazamiento forzado, vulneraciones generalmente excluidas en los mandatos de casi todas las comisiones.

Por último, a partir del estudio adelantado, es posible distinguir dos escenarios en relación con la competencia de las comisiones de verdad para presentar recomendaciones en materia de reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los cuales pueden ser clasificados de la siguiente manera[110]:

Tabla 2. Escenarios de competencias de las comisiones de verdad

Comisiones sin atribución para presentar recomendaciones en materia de reparación, de conformidad con la ley, acuerdo o disposición que establece su creación, pero que incorporaron recomendaciones en sus informes finales	**Comisiones con atribución para presentar recomendaciones en materia de reparación, de conformidad con la ley, acuerdo o disposición que establece su creación**
Argentina Timor Leste*	Perú Sudáfrica Chile
Implementación de las recomendaciones	
Recomendaciones implementadas por la Comisión de Verdad (parcialmente)	**Recomendaciones implementadas por el Gobierno (parcialmente)**
Timor Leste, Sudáfrica	Argentina, Perú**, Chile,

*El mandato de la Comisión no establecía expresamente la competencia para formular recomendaciones en materia de reparaciones, aunque sí de asistencia a las víctimas para el restablecimiento de su dignidad,

[109] CNVR. Informe final. Volumen I, Tomo I, pp. 11-12. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html (Recuperado en: Octubre de 2011)

[110] La clasificación sugerida en este apartado es producto de un intento inicial de elaboración de una tipología de comisiones de verdad que pueda ser útil para reflexionar sobre el caso colombiano. Debido a que la pretensión es examinar el grado de implementación de las recomendaciones, lo cual es un proceso dinámico y en curso, es razonable que alguna de la información incorporada pueda perder vigencia con el transcurso del tiempo.

que es uno de los propósitos de la reparación. **En Perú, el Congreso de la República aprobó el Plan Integral de Reparaciones conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la CVR, mediante la Ley 28592 de 2005. No obstante, a mediados de 2011 únicamente se había implementado el plan de reparaciones colectivas.

Como puede observarse, en principio tenemos las comisiones que no poseían facultades para formular recomendaciones frente a aquellas que sí tenían tal competencia[111]. Ahora, las comisiones cuyos mandatos se limitaban al esclarecimiento de la verdad y, en algunos casos, a la presentación de recomendaciones dirigidas al logro de la reconciliación, pero que presentaron en sus informes finales una variedad de recomendaciones en materia de reparación, son fundamentalmente dos: Argentina y Timor Leste.

En Argentina, la Conadep recomendó la expedición de normas que establecieran la entrega de asistencia económica, becas de estudio, asistencia social, puestos de trabajo, así como medidas que se estimaran convenientes a efectos de superar los diversos problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas[112].

Por su parte, el informe de la CAVR de Timor Leste, instó al gobierno para que implementara un programa de reparaciones para las víctimas más vulnerables. Además, la Comisión recomendó un programa de reparaciones urgentes para asistir a las víctimas más vulnerables con diversas medidas, principalmente de prestación de servicios sociales.[113] Es importante destacar que en Timor Leste el único programa de reparaciones implementado es el denominado Programa de Reparaciones Urgentes de la CAVR.

El segundo escenario se integra por aquellas experiencias que incorporaron en el mandato de las comisiones la formulación de recomendaciones en materia de reparación, las cuales no fueron efectuadas o lo fueron parcialmente, como es el caso de Perú, Sudáfrica y Chile.[114]

En el caso peruano, la CNVR tenía como uno de sus objetivos elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas[115]. En virtud de ello, la Comisión presentó un Programa Integral de Reparaciones (PIR) que sugería programas de reconstrucción institucional, desarrollo comunal, servicios básicos y generación de ingresos. No obstante, a 2011 solo se han implementado las medidas de reparación colectiva.

En Sudáfrica el Comité de Reparación y Rehabilitación (CRR) de la CVR debía formular recomendaciones al Presidente de la República para la elaboración de una política de reparaciones de carácter urgente y otra de carácter definitivo. Este Comité presentó el reporte final "parcial" en octubre de 1998, en el cual recomendó reparaciones alrededor de cinco

[111]En este apartado presentaré de manera general las recomendaciones señaladas por las Comisiones de Verdad en sus informes finales. No obstante, las recomendaciones son puntualizadas en el Anexo 1 de este trabajo.

[112]Véase Conadep, *op. cit.,* pp. 477-478

[113]Véase, Disponible en: http://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/11-Recommendations.pdf, pp. 39-45. (Recuperado en: Octubre de 2011)

[114]Debido a que en estas experiencias se implementaron programas de reparación, no se hará alusión a su desarrollo en este apartado.

[115] Artículo 2, numeral 3 del Decreto Supremo 065-2001-PCM. Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsup01.php (Recuperado en: Octubre de 2011)

componentes: i) reparaciones urgentes para víctimas que requerían de inmediato alguna atención; ii) reparaciones individuales; iii) reparaciones simbólicas y medidas administrativas y legales; iv) medidas de rehabilitación comunal; y, v) una reforma institucional general[116]. De estos componentes, solamente tomaron cuerpo de manera concreta y visible las reparaciones urgentes y las reparaciones monetarias individuales.

Finalmente, en el caso chileno se encuentran dos comisiones. La primera es la CNVR, la cual presentó en su informe final una serie de propuestas de reparación agrupables en tres ítems: i) la reivindicación y reparación simbólica; ii) recomendaciones de carácter legal y administrativo; y iii) medidas relativas al bienestar social.[117] Por otro lado, la CNPPT recomendó en su informe medidas de reparación individuales que van directo en beneficio de las víctimas, medidas simbólicas y colectivas y medidas institucionales.[118] En esta experiencia, gran parte de las recomendaciones formuladas por las Comisiones fueron implementadas, como será examinado posteriormente.

2.2 Contenido y alcance de los programas de reparaciones

Como señalé previamente, las reparaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden tener lugar a partir de programas masivos de reparación, diseñados como resultado de las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Verdad o de iniciativas aisladas de origen legislativo o ejecutivo que pueden o no consolidarse como un plan masivo.

El objetivo de este apartado es desarrollar el contenido y alcance de los programas administrativos de reparaciones diseñados en las experiencias seleccionadas, para lo cual examinaré las siguientes variables: a) el marco jurídico del programa y el grado de participación de las víctimas en su diseño; b) tipo de medidas adoptadas; c) víctimas cubiertas por el programa; d) tipo de violaciones reconocidas; e) criterios de priorización; f) criterios para definir y distribuir los montos; y, e) procedimiento de acceso a los beneficios.

2.2.1 Marco jurídico del programa de reparaciones y grado de participación de las víctimas en su diseño

De las experiencias estudiadas, solamente las reparaciones de Perú[119] y Chile son el resultado de programas masivos de reparación. Por su parte, en Argentina y Alemania, fueron establecidas medidas sucesivas a través de distintas leyes y decretos, en períodos largos de tiempo, que cubrían distintos grupos de víctimas y/o expandían los beneficios adjudicados. Finalmente, tanto en Timor Leste como en Sudáfrica, las reparaciones fueron otorgadas fundamentalmente en el marco de un Programa de Reparaciones Urgentes. A pesar de la ausencia de un programa sistemático en estas experiencias, las medidas adoptadas pueden estar vinculadas entre sí, lo que

[116] CVR. Informe final, Volumen V, pp. 170-195. Disponible en: http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/Volume%205.pdf (Recuperado en: Octubre de 2011)
[117] CNVR. Informe final, Tomo II, pp. 1253-1267. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html (Recuperado en: Octubre de 2011)
[118] CNPPT. Informe final, Capítulo 9. Disponible en: http://www.comisionvalech.gov.cl/informeValech/Capitulo9.pdf (Recuperado en: Octubre de 2011)
[119] No obstante, las únicas reparaciones que se han entregado en este país son las reparaciones colectivas.

permite hablar de un plan de reparaciones, como el caso de Argentina y Alemania, o pueden reducirse a disposiciones aisladas no muy articuladas como en Sudáfrica. En todo caso, es preferible que estos programas establezcan medidas de reparación que se encuentren sistemáticamente vinculadas entre sí, pues ello aumenta las posibilidades de que el plan llegue a más víctimas, reconozca distintos tipos de violaciones, evite tratamientos discriminatorios entre diversos tipos de víctimas y promueva una reparación más integral.

Tabla 3. Marco jurídico del programa o disposición legal[120]

Experiencia	Marco jurídico del programa o disposición legal
Argentina[121]	• Leyes cuyo objetivo fue reinstaurar a distintos tipos de empleados oficiales y privados que fueron despedidos por razones políticas o gremiales, o se vieron obligados a exiliarse y compensarlos por la pérdida de sus beneficios de jubilación. (Ley 23053 de 1984, Ley 23117 de 1984, Ley 23238 de 1985, Ley 23523 de 1988, Ley 23278 de 1985, Ley 23623 de 1988, Ley 24451 de 1995 y Ley 24736 de 1996). • Ley de pensiones vitalicias y cobertura médica a familiares de personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983 (Ley 23466 de 1986 y Decreto 1228 de 1987, Ley 23552 de 1988, Ley 23690 de 1989, Ley 23793 de 1990, Ley 24734 de 1996 y Ley 26267 de 2007). • Decreto de reparación a víctimas de detenciones ilegales por orden de autoridad ejecutiva nacional con motivo del estado de sitio y las muertes causadas por dicha detención y/o lesiones graves (Decreto 70 de 1991 del Poder Ejecutivo Nacional –PEN-). • Ley de indemnizaciones a personas detenidas y puestas a disposición del PEN antes del 10 de diciembre de 1983, o que siendo civiles hubieren sufrido detención en virtud de actos emanados de Tribunales Militares (Ley 24043 de 1991 y Decreto 1023 de 1992). • Ley de Desaparición forzada de personas (Ley 24321 de 1994). • Beneficios para causahabientes de personas desaparecidas o fallecidas como consecuencia del accionar de las fuerzas armadas, de seguridad, o de cualquier grupo paramilitar con anterioridad al 10 de diciembre de 1983 (Ley 24411 de 1994, Ley 24499 de 1994, Decreto 403 de 1995 y Ley 24823 de 1997). • Ley de indemnización para hijos de detenidos y/o desaparecidos por razones políticas y a personas que hayan sido víctimas de sustitución de identidad (Ley 25914 de 2004).
Chile[122]	• Beneficios para exiliados retornados a Chile (Ley 18994 de 1990, Ley 19074 de 1991 y Ley 19128 de 1993). • Creación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y pensión de reparación y otros beneficios para víctimas de violaciones a los derechos humanos y violencia política (Ley 19123 de 1992, Decreto Supremo 1005 de 1997 y Ley 19980 de 2004).

[120]En este cuadro presentaré las disposiciones normativas más relevantes de cada una de las experiencias estudiadas. No obstante, en el Anexo 2 de este trabajo expongo con mayor profundidad el conjunto de las disposiciones decretadas en cada experiencia.

[121]Las disposiciones normativas incorporadas en este cuadro pueden ser consultadas en la página web: http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=144873916&infobase=leyes.nfo&softpage=Document42 (Recuperada en octubre de 2011)

[122]Las disposiciones normativas señaladas en este cuadro pueden ser consultadas en la página web: http://www.leychile.cl/Consulta/buscador_avanzada (Recuperada en Octubre de 2011)

	• Beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos (Ley 19234 de 1993 y Ley 19582 de 1998). • Pensión de reparación y otros beneficios a víctimas de prisión política y tortura (Ley 19992 de 2004, Decretos 17 y Decreto 32 de 2005). • Creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (Ley 20405 de 2009).
Perú[123] (Programa Integral de Reparaciones)	• Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000 (Ley 28413 de 2004). • Plan Integral de Reparaciones: Programación multianual 2005-2006 (Decreto Supremo 047 de 2005-PCM). • Plan Integral de Reparaciones – PIR (Ley 28592 de 2005) • Conformación del la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (Decreto Supremo 003-2004-JUS; 024-2004-PCM y 031-2005-PCM).
Alemania	• Ley de restitución de aliados de 1948 • Ley de Compensación de 1949 •Acuerdo de Luxemburgo de 1952: "Acuerdo de restitución, y reparaciones entre Israel y Alemania Occidental" •Ley Federal Suplementaria de 1953 •Ley Federal de Compensación de 1956 •Ley Federal de Restitución de 1957: Restaurar o compensar por los artículos indentificables injustamente confiscados por el Tercer Reich. •Ley Federal de Compensación de 1965. •Hardship Fund de 1980 • Ley de Restitución de propiedad de 1990 para judíos que fueron nacionalizados por el antiguo régimen comunista de Alemania Oriental •Ampliación del artículo 2 del Fondo en 1992 •Fondo para víctimas de Europa central y oriental de 1998 •Programa para víctimas de trabajado esclavista y forzado de 2000 (German Foundation in 2000 to compesate former slave and forced labourers) •Fondo para víctimas de experimentos médicos y otros daños de 2000.
Sudáfrica	• Ley de Restitución de tierras (Ley 22 de 1994 (Act 22 of 1994)* • Ley para la Promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación (Ley 34 de 1995 (Act 34 of 1995). •Reparaciones Interinas Urgentes de 1998. •Regulaciones en matera de reparaciones a las víctimas (Noviembre de 2003) Pago único de R30.000 (US$3.750) a personas identificadas por la CVR como víctimas de graves violaciones de DDHH. •Monumentos, cambio de nombre de algunos lugares, Día Nacional de Oración y Sacrificio Tradicional
Timor Leste	• Programa de reparaciones urgentes

[123]Las disposiciones normativas señaladas en este cuadro pueden ser consultadas en las páginas web: http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyNumePP.htm y http://www.pcm.gob.pe/
(Recuperada en Octubre de 2011)

*Esta política responde a disposiciones constitucionales que otorgaban derecho a toda persona o comunidad a reclamar la restitución de un derecho a la tierra en los casos en que fueron desposeídos de tal derecho con el fomento de leyes incompatibles con la prohibición de la discriminación racial. Véase Constitución de la República de Sudáfrica, Ley 200 de 1993, aprobada el 25 de enero de 1994, artículos 121 a 123. Dado que el programa de restitución de tierras fue diseñado e implementado al margen del programa de reparaciones, su contenido y alcance no será examinado en este trabajo.

De las experiencias estudiadas que reportan iniciativas o programas de reparación, solamente tres se adelantaron con participación activa de las víctimas. El Acuerdo de Luxemburgo de septiembre de 1952 (primer programa de reparaciones de Alemania occidental) se logró después de seis meses de negociaciones entre el Estado de Israel, la República Federal Alemana (RFA) y la Conferencia de Reclamaciones[124].

Por su parte, las disposiciones chilenas tuvieron lugar con la participación de movimientos políticos[125], de organizaciones de víctimas[126] y de miembros del gobierno encargados de llevar a cabo las recomendaciones presentadas por la CVR.[127] No obstante, las propuestas presentadas por los campesinos exonerados de la tierra en materia de reparación no fueron atendidas por el Gobierno de la Concertación[128], lo que ha generado gran inconformismo de esta población en razón a las precarias condiciones en que se encuentran.

Finalmente, en el Perú, la ley que establece el marco normativo del PIR, conforme a las

[124]La Conferencia de Reclamaciones Unidas en contra de Alemania es una organización creada con el objeto de coordinar los esfuerzos de los diferentes movimientos y asociaciones de judíos. Fue fundada en 1951 en New York después de un encuentro de representantes de asociaciones judías y sobrevivientes del Holocausto y sus herederos. Esta organización ha participado activamente en la negociación y administración (en algunos casos) de compensaciones por daños infringidos a las víctimas judías de la persecución nazi y el retorno y restitución de propiedades y bienes que les fueron confiscados y/o destruidos. Además, esta organización obtuvo fondos para la rehabilitación de las víctimas y la reconstrucción de las comunidades e instituciones devastadas por los nazis y recuperó las propiedades que no fueron reclamadas a efectos de destinar las ganancias obtenidas por su venta, a instituciones que proveían servicios sociales a las víctimas de los nazis que se encontraban en especiales condiciones de necesidad. Véase Colonomos, A. y Armstrong, A. "German Reparations to the Jews after World War II: Aturning point in the History of Reparations", en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 391 y Taylor, G. *et al.* "The Claims Conference and the Historic Jewish Efforts for Holocaust-Related Compensation and Restitution", en Ferstman, C., Goetz, M. y Stephens, A. (eds.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity. Systems in Place and Systems in the Making*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 103-104.

[125]Entre otros, el Partido Socialista (PS), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialdemócrata Radical (PSR).

[126]Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD)

[127]Así, la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos incidió de manera importante en la expedición de la Ley 19123, la cual acogió las propuestas de esta organización respecto la muerte presunta, la pensión vitalicia y la incorporación de las madres a los beneficios. En esta misma dirección, la ley de despidos por motivos políticos y el Programa de Reconocimiento de los Despidos Políticos (PREP) contó con la participación del Comando Nacional de Exonerados de Chile. Véase Lira, E. "La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile", en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: ICTJ, 2008, p. 77.

[128]Mientras las organizaciones campesinas resaltaron la importancia de estimar el daño personal y patrimonial para definir la indemnización y solicitaron la creación de un Fondo de Tierras, el Gobierno únicamente aprobó la asignación de una pensión de gracia para los campesinos perjudicados.

recomendaciones de la CVR, fue el resultado de un proceso político de negociaciones con las ONG y las organizaciones de víctimas, lo cual contribuyó a que las víctimas y sus organizaciones se sintieran reconocidas como ciudadanos y actores con plena capacidad de aporte[129]. En este caso, los obstáculos en la materia se dieron en el proceso de implementación del Programa más que en su diseño.[130]

Por el contrario, en la experiencia Argentina, algunas leyes fueron expedidas como resultado de la presión de algunos grupos y organismos de derechos humanos, más que de espacios de interlocución y concertación con el Estado.[131] En otros casos, la iniciativa fue del gobierno, pues los familiares de las víctimas manifestaban temor de que las reparaciones fuesen vistas como una entrega de dinero a cambio del silencio y la impunidad de los responsables.[132] Ello demuestra la necesidad de vincular los esfuerzos en materia de reparaciones con los enjuiciamientos penales y la búsqueda de la verdad, generando un ambiente de confianza frente a las autoridades y de restablecimiento del tejido social.

Por último, Sudáfrica es otro ejemplo desafortunado. En principio, el Comité de Reparaciones adelantó un proceso de consulta a nivel nacional, con víctimas individuales, ONG, iglesias, organizaciones de la sociedad civil y de defensa de los derechos de las víctimas, a fin de refinar y desarrollar la política de reparaciones.[133] No obstante, dado que el contenido final del programa de reparaciones fue definido por el Gobierno, y que el diálogo que este mantuvo con organizaciones de víctimas, ONG y sociedad civil fue mínimo, el efecto reparador de las medidas adoptadas se perdió, pues el Gobierno limitó la política de reparaciones a la entrega individual de

[129]Es importante señalar que las recomendaciones propuestas por la CVR en materia de reparación fueron producto de un intenso proceso de diálogo, consulta y retroalimentación con las organizaciones de víctimas. Véase Guillerot, J. "Reparaciones en la transición peruana: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?", en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: ICTJ, 2008, p. 238.

[130]Además, el Programa de Reparaciones Colectivas establece que la metodología para definir los proyectos debe ser implementada previa libre elección del centro poblado o comunidad. En este sentido es la comunidad la que define el proyecto por medio de las Asambleas Comunales. Si bien el 77,1% de la población sabe que el proyecto se eligió por Asamblea Comunal, sólo el 45% participó en dicha asamblea, lo cual le resta representatividad a la decisión sobre el tipo de proyecto a ejecutar y al sentido de apropiación de la obra como acción reparadora. Véase Paredes, S. y Correa., C. *¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007-2011)* Lima: Aprodeh; ICTJ, 2011, p. 24.

[131]Así, por ejemplo, las reparaciones a grupos específicos en materia laboral y las reparaciones a presos políticos. Véase Guembe, M.C. "La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos", en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, I, 2008, pp. 24-26.

[132]Este es el caso de la ley que otorgaba reparación económica a víctimas de desaparición forzada y a los sucesores de personas asesinadas por militares, miembros de fuerzas de seguridad o grupos paramilitares. No obstante, las víctimas exigieron que los desaparecidos fueran declarados legalmente como desaparecidos y no como muertos hasta tanto sus cuerpos no fueren hallados. Esta solicitud fue aceptada por el Estado sancionando la Ley de Ausencia por Desaparición Forzada.

[133]Además la CRR realizó reuniones y audiencias públicas lo que permitió que la política de reparaciones tuviese insumos de las víctimas, organizaciones comunitarias, instituciones académicas y otros órganos de la sociedad civil. Véase Colvin, CH. "Visión general del programa de reparaciones en Sudáfrica" en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, ICTJ, 2008, pp. 165-167.

compensaciones económicas, que no fueron vistas como un reconocimiento de la responsabilidad del estado y del sufrimiento de las víctimas.

2.2.2 Medidas adoptadas

Los programas de reparación suelen distribuir beneficios esencialmente en las categorías de restitución, compensación y rehabilitación, ya sea para individuos o para colectividades que han sido víctimas. Así, en estos componentes se ha ordenado la restitución de bienes y propiedades, restitución de viviendas o el retorno al lugar de origen, la reintegración a puestos de trabajo, la eliminación de antecedentes penales, indemnizaciones en forma de pagos únicos en efectivo, pensiones vitalicias, pensiones por un período de tiempo limitado, pensiones por gracia, beneficios de carácter educacional, como el otorgamiento de becas y subsidios, beneficios médicos, como prestación gratuita de servicios médicos, rehabilitación física y psicológica, ayuda y tratamiento psiquiátrico, asesoramiento psicológico, atención especializada, cobertura de drogas, entre otras.

Por otro lado, los programas también han adoptado medidas de carácter simbólico como una forma de reconocer y hacer visible el sufrimiento ocasionado a las víctimas y las violaciones ocurridas. En este sentido, se han implementado medidas tales como disculpas oficiales, certificación de ausencia por desaparición forzada, el cambio de nombre de espacios públicos, el establecimiento de días conmemorativos, la creación de museos, parques, monumentos y placas dedicados a la memoria.

A continuación se presentan las medidas incorporadas en la legislación de cada una de las experiencias estudiadas:

Tabla 4. Medidas incorporadas en cada legislación

Experiencia	Medidas adoptadas
Argentina	• Medidas de restitución de derechos como el reingreso y reincorporación al sitio de trabajo de los trabajadores de las empresas del Estado, docentes, trabajadores bancarios y trabajadores del sector público y privado. • Reconocimiento del tiempo de inactividad a los efectos laborales, previsionales y jubilatorios de los docentes declarados prescindibles o cesantes y de los trabajadores del sector público y privado. • Pensiones vitalicias y cobertura médica y de drogas por medio del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. • Medidas de compensación en modalidad de pagos únicos, en efectivo, con bonos o títulos de deuda pública. Otras medidas: • Expedición de certificados de ausencia por desaparición forzada. • Destinación de un espacio público para emplazar un monumento y un grupo de esculturas en homenaje a las víctimas. • Creación del Fondo de Reparación Histórica para la Localización y Restitución de Niños Secuestrados y/o Nacidos en Cautiverio. • Instauración de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad y del Archivo Nacional de la Memoria. • Institución del Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia.

Chile	• Pensiones vitalicias. • Atención gratuita de prestaciones médicas mediante el Programa de Reparación y Ayuda Integral en Salud (Prais). • Becas para la universidad y educación técnica y pago de un estipendio mensual. • Exención del servicio militar obligatorio. Para los exonerados políticos: • Abonos de tiempo por gracia. • Pensiones no contributivas por gracia. • Jubilación por expiración obligada de funciones. • Indemnización por desahucio. • Reliquidación de pensiones de acuerdo a los abonos de tiempo otorgados y elección del sistema previsional para la jubilación. • Beneficios médicos a través del Prais. Para los campesinos exonerados de tierra: • Pensiones de gracia vitalicias y beneficios médicos. • Restitución de bienes confiscados o, en su defecto, el pago de una indemnización cuando era imposible su devolución. Para las víctimas de prisión política y tortura: • Pensiones anuales de reparación. • Pensiones de viudez para el cónyuge sobreviviente de una víctima que gozaba del beneficio de la pensión, correspondiente al 60% de la pensión original. • Bonificaciones compensatorias de monto único. • Atención gratuita de prestaciones médicas señaladas en el Prais. • Apoyo técnico y rehabilitación física necesaria para la superación de las lesiones físicas surgidas a consecuencia de la prisión política o la tortura. • Beneficios de carácter educacional como la continuidad gratuita de los estudios, sean de nivel básico, medio o superior y pago de un estipendio mensual. • Acceso a subsidios de vivienda. • Exención del servicio militar obligatorio para los hijos de las víctimas. Para las víctimas de exilio retornadas a Chile: • Autorización del ejercicio profesional a chilenos que obtuvieron grados y títulos en el exilio. • Franquicias y modificación del arancel aduanero en lo relativo a la internación de equipaje, mercancías y obras de arte de chilenos. Oras medidas: • Programa de investigación sobre el destino final de los detenidos desaparecidos. • Leyes cuyo objeto era eliminar la jurisdicción de tribunales militares para investigar civiles por violaciones al código penal militar. • Revisión de las leyes de control de armas y de conductas terroristas. • Elaboración de un catastro nacional destinado a registrar las expresiones que surgieron después de 1990 en todo el país en materia de memoria. • Otorgamiento de apoyos para adelantar proyectos arquitectónicos y artísticos presentados por las propias agrupaciones de familiares y organizaciones de derechos humanos para construir nuevas obras o bien para restaurar memoriales existentes. • Entrega de una copia del informe de la CNVR a las víctimas.

Perú (Programa Integral de Reparaciones)	• Programa de restitución de derechos ciudadanos que incluyó la creación de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Plan Nacional de Restitución de la Identidad y la tramitación y expedición del Documento Nacional de Identificación para la población indígena y población de zonas rurales y amazónicas. • Reparaciones en educación: beneficios educativos a los hijos de funcionarios públicos, y miembros de las fuerzas armadas, policiales, e integrantes de los comités de autodefensa; vacantes de ingreso a la universidad para las víctimas de terrorismo; exoneración de pagos de matrícula, pensiones, derecho de examen de ingreso y certificados de estudios; servicios de comedor y vivienda en los casos correspondientes; programa de becas integrales; acceso y restitución del derecho a la educación básica regular; y acceso a oportunidades de calificación laboral adecuada. • Reparaciones en salud: atención integral en servicios públicos de salud, priorizando a niños, mujeres y ancianos; recuperación integral desde la intervención comunitaria, que incluye: reconstrucción de las redes de soporte comunitario, recuperación de la memoria histórica y creación de espacios comunitarios para la recuperación emocional; recuperación desde la intervención clínica, lo que implica el diseño de un modelo de atención clínica que se ajuste a las necesidades y recursos humanos de las diversas zonas del país; mejora de la infraestructura de atención en los servicios de salud. • Reparaciones colectivas y simbólicas: la declaratoria del día 28 de agosto de cada año como el "Día del homenaje a todas las víctimas de la violencia"; la inclusión, como Héroes de la Paz, a las víctimas fallecidas e inscritas en el RUV. • Programa de promoción y facilitación del acceso habitacional con el otorgamiento de un bono habitacional para víctimas de terrorismo, mediante la modificación del Reglamento Operativo del Bono Familiar Habitacional, otorgando 10 puntos adicionales a los postulantes "víctimas del terrorismo", y a "las víctimas del conflicto armado interno, a las que se refieren las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional". Otras medidas: • Creación del Padrón Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política*. • Restablecimiento del ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos, civiles y políticos de la población afectada: a. Se eliminó la Libreta Militar de los requisitos para la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI). b. Expedición del DNI en forma gratuita para la población indígena y poblaciones de las zonas rurales y amazónicas en situación de pobreza. c. Depuración de requisitorias incompletas e irregulares. d. Registro Especial por Desaparición Forzada.
Alemania	• Medidas de resarcimiento económico con indemnización económica • Atención médica por daños no insignificantes a la salud o al espíritu (aquellos daños que no disminuían la productividad espiritual o física del perseguido y que no se preveía que lo hiciera). • Pensiones mensuales de reparación. • Bonificaciones compensatorias de monto único. • Otorgamiento de préstamos. • Bono educativo.

Sudáfrica	• Indemnizaciones en forma de pagos únicos. • Restitución de tierras. • Restitución de propiedades.
Timor Leste (Programa de Reparaciones Urgentes)	• Compensaciones monetarias a las víctimas. • Talleres curativos conducidos (talleres de sanación). • Reparaciones en salud: atención a víctimas con problemas serios de salud, que incluye el derecho a intervenciones y tratamientos médicos, dentro y fuera del país.

* Este se crea a fin de centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos unificada acerca de las organizaciones de afectados existentes, constituidas por personas naturales afectadas por la violencia política vivida entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, y sentar las bases para promover y facilitar su participación en la definición de las políticas y acciones que en su beneficio se establezcan.

El examen de las medidas que se otorgan en los programas de reparaciones es importante, ya que ésta es una de las variables que tienen gran incidencia en la aceptación de los programas y, por ende, de su éxito o fracaso. Así, los planes que se orientan exclusivamente a la indemnización o compensación desatienden algunas necesidades de las víctimas que no se enmarcan en el pago de una suma de dinero. De las experiencias estudiadas, únicamente la Alemana concentró la política de reparaciones en el otorgamiento de compensaciones monetarias. Las demás experiencias incluyeron diversas modalidades de reparación[134], decisión que resulta muy favorable a las víctimas, en razón a que posibilita que la proporción de personas beneficiarias sea mucho mayor, permite que las medidas adoptadas respondan mejor al tipo de daños sufridos y contribuye a un mayor reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos.

2.2.3 Víctimas cubiertas

Otro de los elementos considerados centrales en el estudio de los programas de reparación es el de sus destinatarios, es decir, las víctimas a quienes se dirige. Éste es un tema muy sensible ya que en procesos de justicia transicional suele ser muy difícil establecer con unanimidad quiénes son las víctimas y, por ende, se requiere de importantes niveles de información sobre su número, su caracterización –edad, género, estado civil, estructura familiar, nivel de educación, ocupación, formas de victimización, entre otras–, a efectos de que su definición no quede a discreción de quienes diseñan el programa. Para ello son muy útiles las bases de datos elaboradas por las comisiones de verdad.

En Chile, los beneficiarios de algunas medidas fueron las víctimas acreditadas por la CNVR y la CNPPT, aunque la Comisión de Reparación y Reconciliación también tenía facultades para reconocer nuevas víctimas[135]. En Sudáfrica las víctimas cubiertas por las reparaciones urgentes

[134]Es importante señalar que una constante en casi todos los casos estudiados es la implementación de medidas de reparación simbólica a partir de iniciativas de organizaciones de víctimas.

[135]Una de las funciones de la CRR era "4. Recopilar antecedentes y efectuar las indagaciones necesarias para dictaminar en aquellos casos que conoció la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y en que no le fue posible formarse convicción respecto de la calidad de víctima de violaciones a los derechos humanos o de la violencia política del afectado o respecto de casos de la misma naturaleza, sobre los que no tuvo conocimiento oportuno o, habiéndolo tenido, no se pronunció sobre ellos por falta de antecedentes

fueron aquellas que fueron reconocidas por el Comité de Reparaciones como personas con necesidades urgentes.[136] En este grupo se incluían las víctimas o sus familiares o dependientes que tuviesen necesidades médicas, emocionales, educativas, materiales y/o simbólicas urgentes.[137] Igualmente sucedió en Timor Leste, donde los beneficiarios del programa de reparaciones urgentes eran las víctimas con daños severos y continuos, y quienes se encontraban en especiales condiciones de vulnerabilidad, las cuales debían aparecer registradas en el archivo de la Comisión.[138]

A pesar de la importancia de la existencia de estas bases de datos a efectos de identificar potenciales beneficiarios de los programas de reparaciones, éstas también pueden resultar insuficientes en los casos en que las Comisiones han tenido un mandato muy limitado en relación con las violaciones a documentar, como sucedió en el caso de la Conadep (Argentina), cuyo mandato se circunscribía a las víctimas de desaparición forzada.[139]

Por otro lado, en Perú, el Consejo de Reparaciones fue el ente encargado de la elaboración del Registro Único de Víctimas individuales y colectivas (RUV), debiendo acreditar qué personas tenían la calidad de víctima[140] y por ende podían ser beneficiarios individuales o colectivos del PIR.[141] A dicho Registro debían integrarse los registros preexistentes, previa verificación del

---

suficientes [...] En los casos en que la Corporación se formaba convicción sobre la calidad de víctima de una persona, debía comunicarlo a los órganos pertinentes de la Administración del Estado a fin de que concedan a los beneficiarios los derechos y prestaciones que les otorga la ley". Ley 19123 del 8 de febrero de 1992.

[136]El Comité estudiaba quién calificaba "oficialmente" como víctima de acuerdo con la información que recibía de la Comisión de Verdad y la Comisión de Amnistías, es decir, las historias de las víctimas y sus perpetradores.

[137]Véase CVR, *Informe….* Volumen V, Capítulo 5, párr. 56.

[138]Los principales beneficiarios fueron los sobrevivientes de graves violaciones de los derechos humanos (violación, encarcelamiento y tortura), así como aquellos que han sufrido indirectamente la desaparición o asesinato de miembros de su familia. Esto incluyó a las mujeres más vulnerables - las viudas, las mujeres con discapacidad, y las mujeres que seguían afectadas por un trauma severo.

[139]Es importante señalar que en Argentina, los compañeros permanentes o parejas de hecho de detenidos desaparecidos o ejecutados políticos, sin hijos, fueron inicialmente excluidos de las reparaciones, así como las madres de hijos ilegítimos.

[140]El programa de reparaciones define como víctima a toda persona o grupo de personas que hubieran sufrido actos u omisiones que violan normas de derechos humanos, durante el periodo comprendido entre 1980 y el 2000. Además, el programa excluye a los miembros de las organizaciones subversivas, aunque hubieran sufrido una violación a sus derechos humanos, y a aquellas víctimas que hubieren recibido reparaciones por otras decisiones o políticas del Estado.

[141]En este sentido los beneficiarios se dividen en dos: i) **Individuales**: En este caso, los destinatarios son (1) los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas, lo cual incluye al cónyuge o conviviente, a los hijos y a los padres de la víctima desaparecida o muerta; (2) las víctimas directas, es decir, los desplazados, las personas inocentes que sufrieron prisión, los torturados, las víctimas de violencia sexual, los secuestrados, los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional e integrantes de los Comités de Autodefensa y autoridades civiles heridas o lesionadas en acciones violatorias de los derechos humanos durante mayo de 1980 a noviembre de 2000; y (3) las víctimas indirectas, a saber, los hijos producto de violaciones sexuales, las personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa, las personas indebidamente requisitoriadas por terrorismo y traición a la patria y las personas que resultaron indocumentadas; **ii) Colectivas:** Los beneficiarios son las comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presentaran determinadas características como concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la

Consejo de Reparaciones, el cual únicamente realizó la evaluación de exclusión por razón de pertenencia a un grupo subversivo, para lo cual recabó información de distintas fuentes y bases de datos de entidades oficiales.

Finalmente, el programa alemán se dirigía a los sobrevivientes del holocausto y sus herederos, incluyendo en esta categoría a las víctimas del Estado de Alemania, de Israel, a las víctimas individuales y la Conferencia de Reclamaciones[142]. Pese a su amplitud, este programa ha sido fuertemente criticado en razón a que dejó por fuera a aquellos que habían sido perseguidos fuera de Alemania por escuadrones de la muerte y a quienes, por haber permanecido en sus países de origen, no cumplían con los requisitos de residencia exigidos, entre ellos, las víctimas de esterilización forzosa, los antisociales, los comunistas, los gitanos y los homosexuales. No obstante, la Conferencia de Reclamaciones ha negociado constantemente con el Estado Alemán la expansión y liberalización de los criterios de elegibilidad de los programas diseñados, intentando incluir otros sobrevivientes en estos.[143] Así, por ejemplo, ha logrado nuevos acuerdos respecto de: i) víctimas judías del nazismo del antiguo bloque soviético que emigraron a Alemania Occidental después de 1965; ii) víctimas judías del nazismo que vivían en países de Europa oriental; iii) a víctimas de trabajo forzoso y trabajo esclavista[144] por parte de los nazis o de la industria alemana; y, iv) víctimas de experimentos médicos.[145]

2.2.4 Tipos de violaciones cubiertas

El propósito de los programas en relación con este indicador es establecer medidas de reparación a un universo amplio de víctimas que hayan sufrido una violación de sus derechos humanos en la época del conflicto. Sin embargo, debido a la imposibilidad de los Estados de extender los beneficios a todo aquel que haya sufrido cualquier tipo de violación, por limitaciones técnicas, institucionales, pero sobre todo presupuestales, la mayoría de los gobiernos han optado por diseñar medidas que cubran las violaciones graves de los derechos humanos, aunque generalmente han sido excluidas las víctimas de violaciones graves de los DESC.

Tabla 5. Tipos de violación cubiertos

Argentina	• Desaparición forzada. • Detención arbitraria. • Lesiones graves. • Ejecuciones extrajudiciales. • Rapto a menores. • Despidos políticos. •Inicialmente el exilio no fue incluido en leyes de reparación, sin embargo, el 14 de

institucionalidad comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal; así como los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas en sus lugares de inserción.

[142]Acuerdo de Luxemburgo de 1952.

[143]Véase Taylor, G. *et al.* "The Claims Conference…", *op.cit.,* p. 105.

[144]Los trabajadores esclavos fueron definidos como sobrevivientes de campos de concentración y guetos, que fueron forzados a trabajar. Los trabajadores forzados cubren a las personas que fueron forzadas a trabajar pero que no estuvieron en campos de concentración o guetos. Ibídem, p. 107.

[145]Ibídem, pp. 105-106.

	octubre de 2004, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que la situación de los exiliados era similar a la de quienes debido a la persecución de los militares y el peligro que encarnaba para sus vidas fueron privados de su libertad, razón por la cual se debía extender la reparación económica a dichos supuestos*. A la fecha aún está pendiente la reparación a las víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
Chile	• Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada a manos de las fuerzas de seguridad del Estado y violencia política. • Despidos políticos. • Detenidos desaparecidos. • Exoneración de la tierra a los campesinos. • Confiscación ilegal de bienes. • Prisión política y la tortura**. • Exiliados retornados al país. • Confinamiento, bajo control periódico de autoridades policiales.
Perú	• Desaparición forzada. • Ejecuciones. • Arrasamiento. • Quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal. • Detención arbitraria. • Tortura. • Lesiones graves. • Violación sexual. • Pérdida de infraestructura familiar y/o comunal. • Desplazamiento forzado, aunque sólo como reparaciones colectivas. Las víctimas de cualquier tipo de violación, pertenecientes a un grupo subversivo, son expresamente excluidas del programa. Igualmente se excluyen tipos de violencia sexual distintos de la violación sexual.
Alemania	• Pérdida de vida. • Daños contra la salud y la libertad personal. • Persecución política. • Daños a la profesión, progreso económico y a la propiedad y activos (inventos, patentes, goodwill, conexiones de negocios y derechos de reversión). • Posteriormente, fue expedida una ley para indemnizar a los antiguos ciudadanos alemanes, refugiados o apátridas, quienes, debido a sus ideas políticas, su raza o su religión, habían sido perseguidos por el Partido Nacional Socialista entre el 30 de enero de 1933 y el 8 de mayo de 1945***. Igualmente se abrió la categoría de pérdida de vida a los parientes sobrevivientes de aquellos que murieron por daños corporales o a la salud como resultado de la persecución, aún si la muerte había ocurrido después del período de gracia de ocho meses****. • Finalmente, en el año 2000 fueron expedidas algunas leyes para compensar: i) a víctimas de trabajo forzado perpetrados por industrias o empresas públicas de personas detenidas en los campos de trabajo, trabajos forzados en agricultura de personas detenidas en campos de cultivo, y trabajo esclavista en campos de concentración o lugares de reclusión similares, y, ii) víctimas de experimentos pseudo - médicos, que les hayan causado su muerte o lesiones personales.

Sudáfrica	• Desplazamiento forzoso. • Expropiación de tierras. • Lesiones físicas y mentales. • Sufrimiento emocional. • Pérdidas pecuniarias. • Daño sustancial de derechos humanos: muerte, abducción, tortura o maltrato severo y el intento, conspiración, incitación, instigación u orden dada para lo anterior. No se incorporó explícitamente la violencia sexual (violación sexual, mutilación genital, violencia sexual verbal), crímenes que tuvieron un importante impacto en el caso sudafricano.
Timor Leste	• Asesinatos. • Ejecuciones extrajudiciales. • Tortura. • Lesiones físicas y mentales. • Violencia sexual. A la fecha no han sido reparadas las víctimas de detenciones ilegales y el desplazamiento forzado.

* Guembe, M. "Economic Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience", en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 43-44. **Las reparaciones a las víctimas de prisión política y tortura fueron incorporadas en el año 2004, 12 años después de expedidas las primeras leyes de reparación. ***Ley Federal Suplementaria de 1953 y Ley Federal de Compensación de 1956. ****Ley Federal de Compensación de 1965.

En relación con este indicador, la experiencia comparada muestra que el tipo de violación ha sido usado como un criterio definitorio de los programas, seleccionando aquellos delitos con mayor impacto en el periodo de la dictadura o la guerra civil. Así, en un principio el programa de reparaciones en Argentina se concentró en las víctimas de despidos políticos y desaparición forzada. Por su parte en Chile las primeras reparaciones estaban dirigidas a las víctimas de desapariciones y asesinatos cometidos en el marco de la violencia política; y en Alemania, se cobijaron las violaciones cuyo resultado fue la pérdida de vida, los daños contra la salud y la libertad personal, la persecución política y los daños a la profesión, progreso económico y a la propiedad y activos.

Posteriormente, aunque por diversas causas, algunos de estos programas se ampliaron para cobijar a las víctimas de otras conductas. En Argentina, por ejemplo, se incluyeron a las víctimas de detención arbitraria, lesiones graves y rapto a menores; en Chile a las víctimas de despidos políticos, confiscación ilegal de bienes, prisión política y tortura, y en Alemania a trabajadores esclavizados y forzados y víctimas de experimentos médicos y otros daños.

2.2.5 Criterios de priorización

En varias experiencias estudiadas es posible identificar algunos criterios por los cuales se decidió priorizar cierto tipo de reparaciones para grupos específicos de víctimas. Ello es así por cuanto se considera que dichas víctimas se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad que

justifican un tratamiento urgente y prioritario. El ejemplo más claro lo observamos en el caso de Timor Leste[146], cuya Comisión de Verdad diseñó un programa de reparaciones urgentes para las víctimas más vulnerables y afectadas por el conflicto, que tenían especiales y apremiantes necesidades derivadas de las violaciones de los derechos humanos sufridas.

Los criterios desarrollados por la CAVR para adelantar ese proceso de selección fueron: i) un alto grado de necesidad; ii) la víctima debía ser altamente vulnerable; iii) la necesidad debía estar relacionada con una violación concreta de derechos humanos; iv) la urgencia de la necesidad era evidente. Con esta intención se incluyeron a las mujeres más vulnerables: las viudas, las mujeres con discapacidad o invalidez y las mujeres con traumas severos, las víctimas de violación, encarcelamiento y tortura, así como a quienes padecieron la desaparición o el asesinato de uno de los miembros de su familia. Si bien miles de hombres y mujeres informaron casos de desplazamiento forzoso, de privación y destrucción de bienes durante el período de conflicto, la CAVR no incluyó estas violaciones, debido a que dicha recomendación no resultaba viable de acuerdo con el presupuesto nacional destinado al programa de reparaciones[147].

De igual modo, el programa contemplaba medidas especiales para dos grupos de personas: mujeres y niños. De acuerdo con los principios guía, las mujeres debían ser destinatarias de una buena parte de las reparaciones debido a las diversas formas como fueron victimizadas durante el conflicto. Al menos el 50% de los recursos debía ir directamente a mujeres beneficiarias. Adicionalmente, los niños debían ser considerados también como beneficiarios particulares del programa.[148]

Asimismo, en Sudáfrica se implementó un programa de reparaciones urgentes denominado Urgent Interim Reparation (UIR), destinado a aquellas víctimas que necesitaban apoyo de manera inmediata. Tal es el caso de las víctimas que tuvieran necesidades médicas, emocionales, educativas, materiales y/o simbólicas urgentes[149], así como los solicitantes a quienes se consideraba en situación crítica, entre quienes se encontraban víctimas terminales, solicitantes jóvenes y de edad avanzada que no sobrevivirían al término de las labores de la CVR, aquellas personas que no tenían hogar fijo o refugio, las personas que habían quedado huérfanas como resultado de la violación, las personas con incapacidades físicas que afectaban significativamente su funcionamiento social y las víctimas que requerían educación especial debido a sus incapacidades mentales o físicas. El marco normativo propuesto para el programa incorporaba medidas clasificables en las siguientes categorías: apoyo emocional a quienes padecían intenso dolor y sufrimiento emocional; atención médica y asistencia; otorgamiento de ayudas financieras; y medidas de carácter simbólico.[150]

---

[146]Para mayor información, consúltese Wandita, G. *et al*. "Learning to Engender Reparations in Timor Leste: Reaching Out to Female Victims", en Rubio- Marín, Ruth (ed.), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Nueva York, Social Science Research Council - ICTJ, 2006, pp. 284-334.

[147]Véase Wandita, *et al.* "Learning to Engender Reparations…", *op. cit.*, p. 309.

[148]Si bien el programa señalaba que debían priorizarse las reparaciones a las mujeres, las medidas otorgadas a este grupo fueron relativamente bajas, aunque coincidían con el índice de su participación en la toma de declaraciones.

[149]Véase CVR, *Informe….* Volumen V, Capítulo 5, párr. 54-56.

[150]Para mayor profundidad, consúltese el marco normativo de las reparaciones urgentes en la página del Departamento de Justicia y Desarrollo Constitucional de la República de Sudáfrica: http://www.doj.gov.za/; http://www.doj.gov.za/trc/reparations/policy.htm

Finalmente, en Perú, el Programa de Reparaciones Colectivas prioriza a las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales afectados por la violencia, por sobre los grupos de desplazados no retornados, provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de reinserción.[151] Por su parte, el CR prioriza las zonas con mayor afectación, dado que los recursos financieros, humanos y logísticos con que cuenta son muy limitados y no le permiten un despliegue nacional simultáneo. Con tal fin el CR elaboró un mapa nacional de concentración de la violencia que visibilizó los departamentos y distritos con mayor afectación, los cuales concentraban también altos índices de pobreza y de analfabetismo. Por esta razón, el CR optó por diseñar una estrategia inclusiva de despliegue territorial, que le permitiera acceder y difundir el programa en esas comunidades.[152]

2.2.6 Criterios para definir y distribuir los montos

Este elemento es propio de los programas que establecen como una de las medidas de reparación el otorgamiento de compensaciones. Ahora bien, la forma de definir o fijar el monto de las indemnizaciones es uno de los aspectos más problemáticos de todo programa. Ello es así pues, si bien el propósito de la indemnización es reparar a las víctimas por los daños y perjuicios físicos y morales sufridos, así como por la pérdida de oportunidades, los daños materiales, la pérdida de ingresos, etc., en programas masivos de reparación se hace imposible acoger plenamente estos criterios, ante el universo de víctimas muy amplio y los insuficientes recursos presupuestales que soportan el programa.[153]

Más allá de lo dicho, es evidente que la fijación de estos montos depende de la voluntad o negociación política, que la mayoría de las veces reduce su examen al análisis presupuestal, dejando a un lado las directrices y propósitos de las reparaciones.

Así, las experiencias estudiadas muestran que no hay un factor común para la determinación de los montos. Por ejemplo, en Argentina, la base para calcular los beneficios era el sueldo más alto

---

[151]Las variables para la medición de los niveles de afectación fueron definidas mediante Decreto: i) concentración de violaciones individuales; ii) arrasamiento; iii) desplazamiento forzoso; iv) quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal (debía tener en cuenta el número de autoridades muertas, desplazadas y/ o desaparecidas, el debilitamiento de las asambleas, juntas y otras modalidades de gobierno local; y el número de organizaciones comunales afectadas); v) pérdida de infraestructura familiar (utilizando los siguientes criterios: pérdida de tierras y herramientas de trabajo, pérdida de ganado, pérdida de vivienda y pérdida de medios de transporte); vi) pérdida de infraestructura comunal (pérdida de locales comunales; pérdida de infraestructura productiva comunal; pérdida de infraestructura de comunicaciones -puentes, caminos, radios comunales y otras-, pérdida de infraestructura de servicios básicos -agua, energía, saneamiento y otras-; b) Los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción.Véase Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, artículo 50. Disponible en: http://destp.minedu.gob.pe/docum/DS015-2006-JUS.pdf (Recuperado en octubre de 2011)

[152]Véase Guillerot, J. *Reparaciones en la transición… op, cit.*, pp. 269-270

[153]Así, en contextos de pobreza y desigualdad, donde los recursos son escasos, puede resultar muy inequitativo otorgar reparaciones cuantiosas a algunas víctimas. En efecto, lo que he sugerido en este texto, es la necesidad de acompañar las medidas de reparación con políticas sociales, sin que ello implique su confusión. En este sentido, es necesario repensar los criterios de integralidad y proporcionalidad de la reparación en los programas administrativos, lo cual exige del Estado diseñar medidas de reparación con potencial transformador. Más adelante volveré sobre este punto.

de los funcionarios de la administración pública nacional.[154] En Alemania, la compensación por pérdida de vida se calculaba de acuerdo con la cantidad pagada a las familias de los funcionarios públicos que morían accidentalmente en el trabajo. El ingreso promedio de los difuntos durante los últimos tres años anteriores a la muerte constituía la base para determinar a cuál categoría de remuneración de la administración pública sería asignado el fallecido, lo que, a su vez, determinaría el monto de la pensión. Así, los beneficios para compensar daños contra la vida o la salud se basaban en el ingreso promedio del perseguido, ya sea durante los tres años anteriores a la muerte o los tres años anteriores al inicio de la persecución en su contra.

En la experiencia sudafricana, los montos de las reparaciones se calcularon de acuerdo a las necesidades y según el número de personas dependientes de la víctima. Por otro lado, el monto de la compensación definido en el 2003, no fue justificado con base en algún criterio.

En Chile, las pensiones otorgadas por los programas son generalmente equivalentes a las pensiones mínimas existentes en el sistema previsional, con excepción de los familiares de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de violencia política con resultado de muerte. De igual modo, estos programas incorporaban distintas formas de distribución de la pensión de acuerdo con el parentesco[155].

Por último, en Timor Leste, el monto fijado para las reparaciones urgentes fue de $200. Además, la compensación monetaria era igual para todas las víctimas sin tener en cuenta el número de dependientes o la gravedad de los daños sufridos.[156]

Por otro lado, las modalidades de pago de estas indemnizaciones son fundamentalmente dos: en sumas globales o en pensiones. En las experiencias estudiadas se observó lo siguiente:

Tabla 6. Modalidades de pago de indemnizaciones

Sumas globales	
Argentina	• Compensaciones por detención, por pérdida de vida a las familias, por lesiones graves y gravísimas, por sustitución de identidad. • Compensación por desaparición, efectuada con bonos del Estado.
Chile	• Bonificación compensatoria de monto único para víctimas de ejecuciones, desaparición forzada, violencia política, prisión política, tortura, y para menores de edad nacidos en prisión o detenidos con sus padres.

[154]Estos montos se incrementaban en los casos en que la víctima hubiese fallecido o sufrido lesiones.

[155]Así, por ejemplo, la pensión de reparación de la Ley 19123 era un 40% para el cónyuge sobreviviente, la madre o el padre cuando esta faltare el 30%, la madre o padre de hijos naturales del causante un 15% y a los hijos hasta los 25 años o hijos discapacitados sin límite de edad un 15%. Cada familiar solo podía recibir la proporción asignada por la ley, incluso si el monto de la pensión excedía el monto de la pensión total. Posteriormente, estos criterios fueron modificados permitiendo a los padres heredar las pensiones recibidas por las madres, e igualando el porcentaje de la pensión recibida por la compañera de hecho al porcentaje recibido por la esposa 40%.

[156]Véase ICTJ. *The Urgent Reparations Programme in Timor-Leste*. ICTJ, 2006, p.3. Disponible en: http://www.docstoc.com/docs/86383594/ICTJEastTimorCAVRUrgentReparationsProgram (Recuperado en: Octubre de 2011)

Alemania	• Indemnizaciones a los sobrevivientes del Holocausto y sus herederos. • Compensación por daños contra la libertad personal. • Compensación por pérdida de patrimonio y activos. • Compensación por daños en contra de la profesión o del progreso económico.
Sudáfrica	• Pago por única vez para las personas que calificaran como víctimas.
Timor Leste	• Pago por única vez para las víctimas más vulnerables y afectadas por el conflicto.
Pensiones	
Argentina	• Vitalicias para la cónyuge o compañera permanente de desaparecidos. • Hasta los 21 años para los hijos de desaparecidos o para los padres que no estuvieran en capacidad de trabajar y que no recibieran pensión mediante otras leyes.
Chile	• Vitalicias para el cónyuge sobreviviente o compañera permanente, la madre del causante (o el padre, cuando esta faltare) y los hijos discapacitados, a los familiares de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos o de la violencia política, individualizadas en el Informe de la CNVR y de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. • Hasta los 25 años de edad de los hijos menores de las víctimas de ejecuciones, desaparición forzada y violencia política. • Mensuales para las víctimas de despidos políticos. • Vitalicias para los campesinos exonerados de tierras. • Anual de reparación para víctimas de prisión política y tortura.
Alemania	• Por muerte culposa a las viudas, hijos y parientes dependientes. • Mensual en compensación por salud.

Si bien la modalidad de pagos únicos a primera vista resulta favorable, pues impacta de manera significativa en la calidad de vida de las víctimas, sus efectos a largo plazo pueden no ser los más ventajosos, teniendo en cuenta las precarias condiciones de vida del promedio de las víctimas. En este sentido, puede resultar más provechoso para los beneficiarios tener acceso a una pensión, que de igual modo puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, pero que además permite asegurar una mediana estabilidad, teniendo en cuenta que es más fácil de administrar. No obstante, en muchos casos las víctimas se han opuesto a esta modalidad en razón a la urgencia de contar con recursos para cancelar deudas o para cubrir sus necesidades básicas.

El caso de Sudáfrica es el que refleja con mayor claridad esta tensión. Si bien la indemnización se dirigió a un importante número de víctimas, esta medida no tuvo un impacto sustancial en la vida de ellas dado que la mayoría se encuentra en condiciones de extrema pobreza, y por ende, siguen teniendo necesidades urgentes de servicios de salud, educación y vivienda. Al respecto es fundamental reiterar que el Comité de Reparaciones recomendó una política integral de reparaciones, que no se redujera a pagos monetarios, sino que incluyera beneficios de carácter educacional, salud, asistencia médica, psicológica y social, vivienda, entre otros.

Lo mismo sucedió en Timor Leste, donde la mayoría de los beneficiarios utilizó la compensación monetaria para pagar los gastos médicos, incluyendo la compra de medicamentos, cubrir los costos de transporte, pagar las cuotas escolares de sus hijos o cubrir los gastos iniciales para la generación de ingresos, reparar sus casas o para comprar comida y cubrir otras necesidades básicas. En la actualidad los beneficiarios viven en condiciones de alta vulnerabilidad social y económica, la cual en muchos casos está asociada a las violaciones. Por su parte, las víctimas mujeres siguen siendo invisibles y no pueden acceder a los servicios necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

Por último, en Chile los campesinos exonerados de la tierra exigieron al Gobierno de Concertación el pago de una indemnización que estimara el daño personal y patrimonial. No obstante, el Gobierno únicamente aprobó la asignación de una pensión de gracia para los campesinos perjudicados, que a pesar de las críticas que ha recibido, ha sido valorada positivamente en razón a las precarias condiciones en que se encuentran los beneficiarios.

2.2.7 Procedimientos de acceso a los beneficios

En este acápite es importante señalar varios factores que tienen gran relevancia a efectos de asegurar el acceso de las víctimas a las reparaciones. El primero de ellos tiene que ver con los plazos establecidos para la presentación de las solicitudes. En las experiencias observadas los plazos otorgados van de seis hasta 36 meses, mostrando mayor alcance aquellos programas que establecieron plazos amplios. Ello es así en razón a las limitaciones y dificultades que tienen las víctimas para acceder a la información relacionada con los programas, para comprender su contenido, para acercarse a las autoridades competentes, entre otras.

Por otro lado, en cuanto a las formas de solicitud, por regla general los programas han establecido su presentación por escrito. Así sucedió en el caso chileno (aunque respecto de las reparaciones a víctimas de prisión política y tortura se estableció la posibilidad de presentarla vía electrónica), alemán (que exigía además presentación individual) y argentino (que requería la presentación de la denuncia conforme a los requerimientos del derecho procesal administrativo). Por el contrario, y debido a su carácter amplio, las denuncias en Sudáfrica podían presentarse en persona ante la Comisión de Verdad. Posteriormente, la Comisión de Reparaciones identificaba la lista de víctimas que satisfacían los requisitos establecidos por la ley e identificaba, categorizaba y calificaba las necesidades urgentes.

En Perú, el Programa de Reparaciones Colectivas (PRC) permite un registro por solicitud, que implica la gestión directa del solicitante ante el Consejo de Reparaciones o los módulos de atención descentralizados, pero además admite un registro de oficio que se realiza a través de los registros preexistentes, de campañas de recolección de información y empadronamiento de víctimas llevadas a cabo por el Consejo o coordinadas con los gobiernos regionales o locales.[157]

Los programas de compensación por trabajos forzados y pérdida de bienes en Alemania, exigían la presentación de solicitudes en formatos únicos, las cuales fueron registradas en las oficinas de

[157] Véase Guillerot, J. *Reparaciones en la transición… op., cit.,* p. 270.

OIM en los países de residencia de los solicitantes, en donde se adelantaba una revisión inicial de las reclamaciones y luego se ingresaban a la base de datos central.[158]

Ahora bien, en relación con los documentos y pruebas exigidas es claro que los programas de restitución que buscan resarcir violaciones generalizadas y sistemáticas de derechos deben establecerse como programas administrativos racionales con exigencias flexibles en materia de pruebas. Así, por ejemplo, en Argentina se establecieron criterios amplios de evidencia para todo tipo de violación admitiendo incluso la posibilidad de que el funcionario competente recabara pruebas de oficio.[159] Algunas leyes establecieron que en caso de duda sobre el otorgamiento de indemnizaciones debía estarse a lo que fuese más favorable al beneficiario o sus causahabientes o herederos, conforme al principio de buena fe (Ley 24411 de 1994 y Ley 25914 de 2004). Por otra parte, en Alemania los demandantes elegibles tenían que probar conforme a las "medidas aprobadas oficialmente"[160], lo que en muchos casos exigió una declaración minuciosa de la víctima. Ello fue muy problemático e inconveniente, pues al exigir a los sobrevivientes recordar con detalle varios sucesos del pasado, provocó que las víctimas revivieran los eventos traumáticos y se reabrieran viejas heridas.

Por otro lado, para la verificación de las reclamaciones por trabajo forzado, la Secretaría del Programa de la OIM utilizó diferentes técnicas de verificación de las solicitudes a partir de los estándares probatorios prescritos en la legislación de la Fundación. Para ello hizo uso de la base de datos, la cual le permitía agrupar las solicitudes de acuerdo con las características legales,

---

[158]Para ello hicieron uso de diversos y sofisticados métodos para el procesamiento de grandes cantidades de solicitudes de manera justa y eficiente. Véase Programa de Reclamaciones – OIM. *Estudio Comparado de Programas de Reparación Administrativa a Gran Escala: los casos de Colombia, Argentina, Chile, Turquía y Alemania.* Bogotá: Procesos digitales Ltda.; USAID; OIM, 2010, p. 26.

[159]De tal manera, en Argentina podía probarse la *detención* mediante peticiones de *habeas corpus* o la sentencia correspondiente, documentos de los archivos de la Conadep o de los archivos judiciales o administrativos, y documentos presentados ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la documentación obrante en instituciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos, artículos periodísticos y material bibliográfico; la *lesión grave* podía probarse mediante las historias clínicas de lugar de detención, una copia de la sentencia judicial o la historia clínica fechada en el momento de la detención por una institución oficial de salud; la *desaparición forzada* se acreditaba a través de la denuncia penal por privación ilegítima de la libertad, de la resolución del juez de que *prima facie*, la desaparición se debió a esa causa, la denuncia ante la Conadep y la denuncia formulada ante la Secretaría de Derechos Humanos. Igualmente se aceptan otros medios de prueba previstos en la legislación procesal, tales como las declaraciones testimoniales; y, el *homicidio* se acreditaba mediante resolución judicial, por constancias administrativas, por denuncia ante la Conadep y otros medios comunes de prueba. Además, dadas las dificultades de probar la desaparición, se asignó al Estado la responsabilidad de recaudar la prueba para lo cual podía solicitar la ayuda de los familiares. Véase, Guembe, M.J. "La experiencia argentina*…", op.cit.*, pp. 39-40, 54-55

[160]Así, por ejemplo, para obtener reparación más allá del suministro de la atención médica, como una pensión mensual, los demandantes tenían que probar que su persecución había causado problemas de salud que condujeron a la reducción de por lo menos un 30% de su capacidad para generar ingresos. La reducción en la capacidad para generar ingresos se medía utilizando como referente el ingreso promedio de la víctima durante los tres años anteriores al comienzo de la persecución. La Ley de 1965 redujo la carga que pesaba sobre el demandante en el sentido de probar que los daños a la salud estaban vinculados a su persecución anterior. Este programa estableció además la presunción de que si un demandante había sido encarcelado por un año en un campo de concentración, los problemas de salud subsiguientes podrían vincularse causalmente a su persecución bajo el régimen nazi.

objetivas y probatorias que tenían en común. A partir de allí la Secretaría identificó y aplicó los mismos estándares en la revisión de las solicitudes recibidas, circunstancia que ayudó a acelerar los procesos. En los casos donde la evidencia documental era poca o nula, la Secretaría debía determinar a través de otros medios si la solicitud era confiable. Para ello comparó la información consignada en la solicitud con otros archivos, metodología que le permitió elaborar perfiles o descripciones generales sobre los diferentes grupos de solicitudes, información útil para evaluar la confiabilidad de las solicitudes presentadas.[161]

En Timor Leste los procedimientos fueron sustancialmente diferentes a los descritos hasta aquí dado que el programa implementado era de reparaciones urgentes. En este sentido, la CAVR utilizó la base de datos de las personas que habían declarado ante la Comisión para identificar a los potenciales beneficiarios de las reparaciones. Inicialmente, esta entidad identificaba un grupo de 10 a 15 personas por cada sub-distrito. El personal de la CAVR adelantaba visitas domiciliarias a las víctimas que eran identificadas como potenciales beneficiarios. Después de la visita, el equipo de distrito, junto con miembros de la Comisión Regional, revisaban la información y decidían si la víctima debía ser recomendada para ser beneficiaria de las reparaciones urgentes.

Como se observa hasta aquí, los requerimientos exigidos pueden hacer que las medidas de reparación sean o no fácilmente accesibles a las víctimas. Además, establecer amplias restricciones para el acceso a los beneficios puede terminar socavando uno de los propósitos de todo programa de reparaciones, a saber, otorgar reparaciones a las víctimas con procedimientos más ágiles y con estándares probatorios menos rigurosos o exigentes.

2.3 Implementación

En este punto se examinan distintos elementos: a) entidades a cargo de la implementación y ejecución del plan; b) niveles alcanzados en dicha ejecución; y, c) financiación de los programas.

2.3.1 Entidades a cargo de la ejecución del plan

En relación con este tema es posible ubicar fundamentalmente dos posibilidades. En la primera se circunscriben aquellas experiencias que crearon una entidad encargada de esta tarea. A su vez es posible distinguir en esta categoría dos casos. El de aquellas experiencias que establecieron entidades dentro de la comisión de verdad como por ejemplo, Timor Leste, con un grupo de trabajo organizado en la División de Asistencia a Víctimas, de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) y, Sudáfrica, con el Comité de Reparación y Reconciliación, de la CVR, el cual asumió la responsabilidad de implementar el programa de Reparaciones Interinas Urgentes (UIR).

El segundo caso es el de los países que crearon entidades para implementar los programas por fuera de las comisiones de verdad. En esta categoría se ubica Perú, con el establecimiento de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y el Consejo de Reparaciones. La CMAN es la instancia de gobierno encargada de implementar las reparaciones, desde el diseño de las políticas y programas, hasta organizar la coordinación interinstitucional y definir los presupuestos de cada

[161] Véase Programa de Reclamaciones -OIM. *Estudio Comparado de Programas… op. cit.*, p. 26.

uno de los programas de reparación. Se excluye de sus competencias la ejecución del gasto, pues ésta debe hacerse a través del órgano de gobierno encargado por competencia temática o territorial.[162] Por su parte, el Consejo de Reparaciones es la entidad encargada de la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV), el cual debe identificar tanto a los beneficiarios individuales como a los beneficiarios colectivos. Con base en el listado que elabora, la CMAN, debe implementar la reparación.

En Alemania las reclamaciones individuales eran resueltas por las agencias de reparación provinciales (*Land*).[163] La política de la Fundación Federal, se dejó a cargo de un Consejo Directivo, compuesto por 27 miembros.[164] La Junta de directores de esta Fundación debía supervisar el programa de compensaciones, y dar asesoría en la implementación de la política. Por otro lado, parte del programa alemán relacionado con la compensación a trabajadores forzados y esclavizados fue implementado por la OIM. Para ello, la OIM creó una Secretaría General en su oficina principal, la cual se encargó de manejar y guiar todo el proceso. La verificación de las solicitudes sobre trabajos forzados, pérdidas de propiedades[165] y las decisiones en su elegibilidad fueron hechas por la Secretaría Central del Programa.

En un segundo escenario se ubican los casos en que se asigna a una entidad estatal con existencia previa la función de ejecutar el programa de reparaciones. Ello sucedió en Chile, donde el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia se encargaron de la implementación operativa del Programa de Reparación que surgió como consecuencia de las recomendaciones de la CVR, para lo cual contó con el apoyo de entidades del Estado, organizaciones sin ánimo de lucro y otros organismos descentralizados. En este sentido, el Instituto de Normalización Previsional (INP) tuvo como encargo el cálculo, abono, reliquidación y pago de las pensiones; el Ministerio de Salud delegado para la ejecución del programa de atención médica; el Banco del Estado designado para efectuar los pagos de beneficios educativos; el Ministerio del Interior responsable de la calificación final de los casos de los campesinos expulsados de sus tierras, y la Tesorería General de la República encargada del pago de las pensiones a los campesinos exonerados de tierra. Adicionalmente, dos asociaciones de familiares de desaparecidos y de víctimas de ejecuciones extrajudiciales, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, participaron en la consolidación del Programa.[166]

Asimismo, en Argentina ninguna de las leyes de reparación creó una estructura administrativa específica para su aplicación. Esta tarea fue asignada a cuerpos administrativos encargados de todos los temas relacionados con los derechos humanos. Por ejemplo, la Conadep y la

---

[162]Véase Paredes, S. y Correa., C. *¿Cuánto se ha reparado…, op. cit.*, p. 7.

[163]Si el demandante no estaba de acuerdo con la decisión de la agencia, podía impugnar la decisión, primero en las cortes provinciales (*Landgerichte*), luego en las cortes de apelación (*Oberlandsgerichte*) y, finalmente, en la Corte Suprema Federal (*Bündesgerichthof*).

[164]Que incluyen representantes del gobierno alemán, miembros del parlamento alemán, representantes de industrias alemanas, los gobiernos de Estados Unidos y de Israel, abogados de los demandantes, organizaciones asociadas a la Fundación Federal para la implementación del programa, y dos organizaciones de víctimas. Véase Programa de Reclamaciones*. Estudio Comparado de Programas…*, *op. cit.*, p. 22.

[165]Estas solicitudes eran evaluadas por un grupo de profesionales dedicados exclusivamente a esta labor y las recomendaciones de este equipo eran revisadas por la Comisión de Reclamos sobre la Propiedad, la cual tomaba las decisiones sobre las reclamaciones. Ídem.

[166]Véase Programa de Reclamaciones -OIM. *Estudio Comparado de Programas…, op. cit.,* p. 25.

Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior[167], eran las dos autoridades con competencia para recibir las demandas de las víctimas y ejercer control sobre las medidas de compensación; el Instituto Nacional de Servicios Sociales se encargó de las entregas de las pensiones; el Ministerio de Salud y Acción Social era el encargado de ejecutar las medidas referentes a beneficios médicos y administraba el programa de reparación para los familiares de las personas víctimas de desaparición forzada; el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se encargaba del pago de la indemnización para las víctimas de sustitución de identidad.

2.3.2 Niveles de ejecución del plan

La idea de este apartado es examinar el cumplimiento de las disposiciones incorporadas en los programas de reparación o en su defecto, en las iniciativas de reparación. En Chile se observó que la generalidad de medidas diseñadas se ejecutó, contando además con un importante número de beneficiarios, aunque aún existen algunos casos de reparación activos[168]. Además, los plazos fueron en general respetados y los montos cancelados. No obstante, hubo una gran inconformidad respecto de la pensión establecida como reparación por los perjuicios y pérdidas producidas debido a la expulsión de las tierras, ya que se consideró que la reparación otorgada no era proporcional a las pérdidas experimentadas. De los programas existentes, el Prais es el que logró mayor cobertura en el país, mediante los servicios especializados de salud física y mental en establecimientos públicos (consultorios de atención primaria, hospitales públicos y servicios de urgencia) que además de ser gratuitos, establecían condiciones de prioridad para las víctimas.

Por otro lado, los programas de reparaciones en Argentina fueron implementados entre 1983 y mediados del 2004 y mostraron un alto cubrimiento de las víctimas potenciales[169]. Para ello la Secretaría de Derechos Humanos designó funcionarios en cada provincia para que pudieran hacerse efectivas las reparaciones contempladas en los programas. Los montos establecidos para las compensaciones y pensiones fueron considerablemente altos y además fueron cancelados en su totalidad[170]. De igual modo, las reparaciones en materia de rehabilitación fueron otorgadas en buen grado.

En el caso peruano aún no existe una política nacional que atienda las reparaciones recomendadas por la CVR. De acuerdo con el Gobierno no es posible implementar reparaciones individuales mientras no se logre la plena identificación de las víctimas y sus beneficiarios. En

[167]Esta Subsecretaría ha cambiado de rango en diversas ocasiones. Así, en 1991, en virtud del Decreto N° 645 fue elevada a la Dirección Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente se convirtió en la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales (Decreto N° 660) y, finalmente, desde febrero de 2002 se elevó al rango de Secretaría de Derechos Humanos (Decreto N° 357 de 2002). Véase: Guembe, M.J., "La experiencia argentina…", *op. cit.,* pp. 21-26.

[168]Véase Programa de Reclamaciones -OIM. *Estudio Comparado…, op.cit.*, p. 16.

[169]El número de solicitudes que estos programas varía de acuerdo a la legislación. Bajo la Ley 24043 (Ley para las Víctimas de Detención Arbitraria y Exilio Forzado) se presentaron 22.234 solicitudes, de las cuales 9.776 (44%), recibieron una decisión favorable. Bajo la Ley 24411 (Ley para las Víctimas de Desaparición Forzada y Asesinato) se recibieron 10.123 aplicaciones y se resolvieron favorablemente 7.781 (35%). Finalmente, bajo la Ley 25914 (Ley de Derechos Humanos) se recibieron 1.618 aplicaciones de las cuales 619 (38%) tuvieron una respuesta positiva. Ibídem, p. 28.

[170]A la fecha, todos los reclamos cuentan con una decisión y todas las compensaciones ya fueron pagadas a los beneficiarios. Ibídem, p. 16.

consecuencia, hasta julio de 2011 se aprobó el Decreto Supremo N° 051-2011-PCM, el cual determina el monto de las reparaciones individuales para familiares y víctimas de la violencia política. En este sentido, los principales avances de la experiencia peruana se han dado en materia de reparaciones colectivas. Así, el PRC comenzó su operación en junio el 2007, como parte del Plan Integral de Reparaciones (PIR). Desde entonces la CMAN ha seleccionado como beneficiarios a 1.807 centros poblados, que se encuentran en su mayoría en Ayacucho (35%).[171] De estos, 1.649 han recibido autorización de transferencia financiera, hasta un monto de 100 mil soles (aprox. US35 mil). Dado que algunas de las comunidades priorizadas han utilizado los 100 mil soles para presentar más de un proyecto, el total de proyectos aprobados ha sido 1.672.[172] De acuerdo con la CMAN a noviembre de 2011 se han entregado 1.226 obras, lo que representa 59,2% del total de proyectos aprobados.[173]

La CMAN ha priorizado a las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales afectados por la violencia, basándose principalmente en el nivel de afectación de las comunidades, y, en menor medida, la distribución por departamentos de acuerdo a los grados de violencia política a que fueron sometidos. En todo caso siempre deben estar inscritos en los listados del RUV. Dado que estas reparaciones son colectivas, las comunidades deben identificar la obra de reparación de acuerdo a sus prioridades y de manera participativa, entre el siguiente marco: i) recuperación y construcción de la infraestructura económica, productiva y de comercio, y el desarrollo de capacidades humanas y de acceso a oportunidades económicas; y, ii) recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural y recuperación del patrimonio cultural.[174] Si bien el PIR establece varias modalidades de reparación colectiva, el PRC solo admitió dos para ser implementadas a través de este programa, a saber, infraestructura económica productiva e infraestructura de servicios básicos. En este sentido, se han aprobado principalmente proyectos de infraestructura de riego, actividades pecuarias y procesamiento, infraestructura y equipamiento educativo, agua y desagüe y proyectos locales comunales.[175]

Para cada proyecto debe hacerse un acto de inicio de obra y una ceremonia de entrega de obra, los cuales según la Secretaría técnica permiten "reafirmar ante la comunidad el sentido reparador del proyecto y realizar un ejercicio de memoria de lo ocurrido en la comunidad"[176]. En todo caso, estos proyectos deben ser ejecutados por un organismo público.

Hasta inicios de 2011 la CMAN no había iniciado la entrega de reparaciones colectivas a grupos de desplazados, a pesar de que ya había sido aprobado el diseño del programa de reparaciones

---

[171]Véase Paredes, S. y Correa., C. *¿Cuánto se ha reparado …, op. cit.*, pp. 10-12.

[172]Véase CMAN. Proyectos financiados por el programa de reparaciones colectivas. Disponible en: http://madpro.pcm.gob.pe/WebCman/ProyFinan.aspx (Recuperado en noviembre de 2011)

[173]Véase CMAN. Proyectos financiados por el programa de reparaciones colectivas. Obras entregadas. Disponible en: http://madpro.pcm.gob.pe/WebCman/WFCRepObrEnt.aspx (Recuperado en noviembre de 2011)

[174]Véase CMAN, *Metodología de Intervención del Programa de Reparaciones Colectivas,* Documento de Trabajo, 2007, citado por Guillerot, J. *Reparaciones en la transición…., op. cit.*, p. 260.

[175]Véase Paredes, S. y Correa., C. *¿Cuánto se ha reparado…, op. cit.*, p. 13.

[176]Véase Secretaría Técnica de CMAN. Lineamientos Generales del Programa de Reparaciones Colectivas., 2009. p. 9. Disponible en http://www.planintegraldereparaciones.gob.pe/pdf/LineamientosGenerales.pdf. (Recuperado en octubre de 2011)

colectivas para grupos desplazados no retornantes.[177]

El programa alemán muestra una importante magnitud de beneficios otorgados, así como una adjudicación a largo plazo y a escala global. Si bien las medidas de reparación adjudicadas son, en su mayoría, de carácter individual[178], las cifras que se han gastado en su ejecución son las más altas de todos los programas. Más de 278.000 sobrevivientes recibieron pensiones establecidas en las leyes federales alemanas de indemnización y decenas de miles continúan recibiendo pensiones.[179] De igual modo, el convenio suscrito entre Alemania Occidental e Israel, que aseguraba el pago de la suma de $3 millones de marcos en 14 años, fue ejecutado. Los pagos se realizaron al Estado de Israel como el heredero de las víctimas sobrevivientes que no tenían familia. El programa dirigido a víctimas de trabajos forzosos y trabajo esclavista comenzó en el año 2000 y terminó en el año 2006. La fecha límite para la presentación de las denuncias fue extendida varias veces para adaptarse a las dificultades que presentaban la mayor parte de las víctimas, que en su mayoría eran de la tercera edad.

Con todo, no hay que olvidar que este programa excluyó grandes grupos de víctimas, circunstancia que, sumada a la imposibilidad de compensar los daños causados en estricto sentido, ha generado serias críticas al programa implementado.

En Timor Leste, la CAVR era la encargada de identificar a los potenciales beneficiarios del programa como resultado de sus labores relacionadas con el establecimiento de la verdad. Lo anterior implicó que fueran seleccionadas principalmente las víctimas que rindieron su testimonio ante la comisión.[180] Este programa se implementó entre diciembre de 2003 y marzo de 2004. Por ser un plan de urgencia, las víctimas que recibieron las ayudas urgentes representan un porcentaje mínimo del número total de víctimas del conflicto.[181] Así, la CAVR identificó 712 víctimas, 516 hombres (73%) y 196 mujeres (23%) con necesidades urgentes, a las cuales les proporcionó un pago único por US$200 cada uno. También participaron en un total de seis

[177]De acuerdo con la CMAN este programa no se ha implementado debido a la falta de grupos inscritos en el RUV y por la falta de solicitudes de proyectos.

[178]Varias leyes han establecido la entrega de sumas globales a diferentes beneficiarios. La primera fue la Ley de Restitución de 1947, mediante la cual los aliados entregaron a las Jewish Restitution Successor Organization (JRSO) una suma de DM50 millones (US$11.900.000). Además, el Gobierno Alemán negoció con los representantes de las organizaciones judías el pago de una suma global de US$18.75 millones para cancelar o supervisar los elementos encontrados que no registraban herederos. Véase German Reparations… *op.cit.*, pp. 392, 413-414. Finalmente, en el año 2000, el Gobierno y la industria alemana agregaron DM10 billones al Fondo para compensar a los sobrevivientes de trabajo esclavo. Véase Taylor, G. *et al.* "The Claims Conference…", *op. cit.*, p. 108.

[179]Véase Taylor, G. *et al.* "The Claims Conference…", *op. cit.,* p. 105.

[180]Precisamente éste es uno de los límites de un programa de reparaciones que se adelanta en el marco de una comisión de verdad. En este sentido, es importante aclarar que el examen de este ítem debe ser diferente si estamos en presencia de un programa de reparaciones urgentes a través de una comisión de verdad, frente a programas establecidos con mayor tiempo de discusión y post-comisiones de verdad, pues éstos no comparten las mismas condiciones y características en términos de diseño e implementación de medidas de reparación.

[181]La División de Apoyo a las Víctimas de la oficina Nacional de la CAVR recogió los nombres de todos los posibles beneficiarios y realizó una evaluación y supervisión de la entrega de la compensación y otros servicios. En la mayoría de los casos, todos los beneficiarios potenciales presentados por los equipos de distrito fueron aceptados en el proceso de selección (la División seleccionaba entre 10 y 15 personas por cada sub-distrito).

talleres curativos 156 víctimas: 82 mujeres (el 52%) y 74 hombres (el 47%). Además, en algunos casos, recibieron apoyo para participar en las audiencias públicas organizadas por la CAVR.[182]

Por último, si bien el programa señalaba que debían priorizarse las reparaciones a las mujeres, estos porcentajes fueron relativamente bajos, aunque coincidían con el índice de su participación en la toma de declaraciones. Ello demuestra que existen serias limitaciones culturales que tienen incidencia directa en las reparaciones, razón por la cual debe ponerse mayor atención a estas circunstancias a efectos de diseñar procedimientos que procuren la participación activa de las mujeres evitando así nuevas discriminaciones.

En Sudáfrica la implementación de las reparaciones tardó bastante tiempo debido a la demora del gobierno para promulgar las reglamentaciones necesarias, lo cual obligó a la sociedad civil a intervenir activamente. De acuerdo con la reglamentación de las UIR, la compensación no podía ser transferida o cedida por las víctimas, no podía ser afectada por sentencia judicial y técnicamente no hacía parte del patrimonio de las víctimas, pues su propósito era satisfacer las necesidades urgentes de las víctimas y no otras obligaciones que estas pudieran tener. Este programa se empezó a implementar en junio de 1998 y para finales de 1999 el Fondo Presidencial había pagado UIR a 15,078 sobrevivientes.[183] Por su parte, 15.610 de los 16.837 aplicantes recibieron el pago único individual de R30.000 (US$3750)[184]. No obstante, dado que la mayor parte de la población sudafricana vive en condiciones de extrema pobreza, las reparaciones no tuvieron un impacto significativo en la vida de las víctimas. Es por ello que en los últimos años el gobierno ha venido diseñando políticas dirigidas a la prestación de servicios y beneficios sociales, sin embargo hasta la fecha no se cuenta con información sobre su implementación.

Tanto en Sudáfrica y Timor Leste, los beneficiarios de las reparaciones urgentes fueron quienes participaron en el proceso de búsqueda de la verdad, lo que implicó serias limitaciones para que un número significativo de víctimas hiciera parte del programa. Además, dado que en Timor Leste no se implementó un programa de reparaciones de mayor alcance, en la práctica muchas víctimas quedaron sin reparación, incluyendo un número importante de mujeres, quienes no participaron en los procesos de declaración ante la Comisión.[185]

2.3.3 Financiación

En relación con la implementación de los programas de reparación, la financiación se constituye en un indicador fundamental pues incide de manera directa en el cumplimiento y éxito de las políticas de reparación.

De las experiencias estudiadas se pueden identificar tres escenarios al respecto. El primero está compuesto por aquellas experiencias que se han financiado con recursos del presupuesto

[182]Véase ICTJ. *The Urgent Reparations..., op. cit.*, p.3.
[183]Véase Makhalemele, O. "Still not talking: Government's exclusive reparations policy and the impact of the 30 000 financial reparations on survivors" en Ferstman, C., Goetz, M., y Stephens, A. (eds.). *Reparations for victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity. Systems in Place and Systems in the Making.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 547. Disponible en: http://www.csvr.org.za/wits/papers/papoupa.htm (Recuperado en: Octubre de 2011)
[184]Véase Makhalemele, O. *Still…, op. cit.*, p. 558.
[185]Véase ICTJ. *The Urgent Reparations…, op. cit.*, p. 4.

nacional. Tal es el caso de Argentina, donde los costos de las reparaciones fueron asumidos directamente por el Estado, con cargo a las rentas generales[186]; Perú, con el PRC, que recibe recursos del Presupuesto nacional y local[187]; y, Chile, con el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político (PREP), que se financia con recursos del presupuesto fiscal.

Un segundo grupo, está conformado por los programas que han sido financiados con recursos del Estado y de otras organizaciones, nacionales e internacionales. En este grupo se encuentra Chile, que ha cubierto los costos de las pensiones con los aportes anuales de la Ley de Presupuestos, además de aportes nacionales e internacionales. Además, el Prais, el cual inicialmente funcionó con financiamiento de la USAID, aunque posteriormente sus costos han sido financiados con cargo a fondos sectoriales del presupuesto ministerial. Así mismo, las reparaciones en Sudáfrica han sido cubiertas con los recursos del Fondo Presidencial, el cual disponía del dinero asignado por el Parlamento y donado por fuentes no gubernamentales. Finalmente, las reparaciones alemanas han sido cubiertas con presupuesto nacional, recursos de organismos y empresas internacionales y algunos recursos de otros estados (Austria).

El tercer escenario está compuesto por las experiencias que se han financiado exclusivamente con aportes de agencias internacionales. Tal es el caso de las reparaciones interinas urgentes de Timor Leste, las cuales fueron financiadas por el Programa de Empoderamiento de la Comunidad (CEP), adscrito al Ministerio de Interior, a su vez financiado con recursos del Banco Mundial.[188]

[186]Así lo establece la Ley 24043 de 1991 y el Decreto 70 de 1991.

[187]Ello ha dificultado enormemente la implementación de las reparaciones en razón a la falta de voluntad política, a la escasez de recursos humanos, logísticos y financieros, y a las dificultades burocráticas vinculadas con los procesos presupuestales que hacen que las gestiones sean más engorrosas y lentas, lo cual conduce a postergar el derecho de las víctimas a una reparación oportuna.

[188]Véase ICTJ. Unfulfilled Expectations. Victims' perceptions of justice and reparations in Timor-Leste. Brussels: ICTJ, 2010, p. 6.

3. Lecciones del estudio comparado

En el primer capítulo expuse los estándares internacionales en materia del derecho a la reparación e identifiqué los elementos básicos de este derecho, a saber: adecuación, proporcionalidad, reparación justa, rapidez, efectividad y reparación integral. A continuación desarrollo brevemente cada uno:

- **Adecuación**. De acuerdo con este criterio las medidas de reparación deben estar acordes con los tipos de daños cometidos, y atender efectivamente la situación de vulnerabilidad de la víctima, su condición específica de edad, sexo, género, raza o etnia y su contexto.

- **Proporcionalidad:** La reparación debe atender todos los daños y perjuicios sufridos, tanto los materiales como los morales, debiendo ser otorgada en la extensión y en la medida suficientes para resarcirlos.

- **Reparación justa:** La distribución de los beneficios debe hacerse con base en un criterio de igualdad, esto es, sin discriminaciones irrazonables e injustificadas entre distintos grupos o categorías de víctimas.

- **Rapidez**: Los plazos en los que se ejecutan las reparaciones deben ser razonables.

- **Efectividad:** Las medidas ordenadas deben ser implementadas y deben propender por reconocer el daño causado y por devolver a la víctima su estatus de ciudadano y de sujeto de derechos.

- **Reparación integral**: Contempla las formas de reparación necesarias a efectos garantizar una *reparación adecuada, proporcional y efectiva* de las violaciones y daños sufridos.

Como expuse en el primer capítulo, estos criterios no pueden ser trasladados plenamente a los programas administrativos de reparación, no solo en razón a la imposibilidad de establecer con claridad todos los daños sufridos en contextos de violaciones graves, masivas y sistemáticas de derechos humanos, y a las restricciones técnicas, institucionales y presupuestales que impiden una reparación integral, muy latentes en países pobres e inequitativos; sino además porque podría frustrar el programa de reparación, en la medida en que puede reproducir los desequilibrios existentes antes de ocurridas las violaciones, dando lugar a la desagregación de las víctimas, que percibirían estos mecanismos como un nuevo tratamiento discriminatorio.

No obstante, a pesar de que los programas masivos de reparaciones no pueden satisfacer de manera estricta los contenidos del derecho a la reparación (especialmente el criterio de proporcionalidad), estos tienen más posibilidades de lograr niveles mínimos de satisfacción de

este derecho respecto de un universo más amplio de víctimas, lo cual puede facilitar el reconocimiento de su condición de ciudadanos con plenos derechos, la recuperación de su dignidad y la de sus familiares y con ello servir al objetivo de una auténtica reparación transformadora.

Una vez identificados estos criterios, y los alcances y limitaciones para hacerlos plenamente efectivos en contextos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, desarrollé un estudio comparado de programas administrativos de reparaciones en 6 experiencias internacionales, utilizando una serie de variables que me permitieran evaluar el diseño, contenido y alcance de estos programas.

Con base en esa información, el objetivo de este capítulo es exponer algunas lecciones generales que pueden extraerse del estudio comparado, tratando de identificar algunos criterios mínimos para el otorgamiento de reparaciones en el marco de estos programas. A continuación expondré las principales lecciones en el marco de tres ejes temáticos.

3.1 Articulación comisiones de verdad – programas administrativos de reparaciones

Si bien las comisiones de verdad no son en esencia un mecanismo de reparación, su importancia en la materia es innegable por varios motivos. Primero, porque contribuyen a la búsqueda de la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica, permitiendo la generación de una conciencia colectiva sobre la importancia de no repetir las atrocidades; segundo, porque promueven que los victimarios asuman su responsabilidad; tercero, porque algunas veces formulan recomendaciones en materia de justicia, reparación, garantías de no repetición y reconciliación; y cuarto, porque ayudan a fortalecer la democracia en la medida en que dan cuenta de las deficiencias institucionales y sociales que posibilitaron la ocurrencia de las violaciones masivas.

Además, las experiencias internacionales muestran la importancia del establecimiento de comisiones de verdad antes de implementar programas de reparaciones, dada la utilidad que representa para estos programas contar con bases de información institucionales que den cuenta de las víctimas del conflicto especificando su perfil – sexo, edad, profesión u ocupación y situación económica–, de los daños ocasionados, de las vulneraciones perpetradas, etc. Sin duda, estos sistemas de información pueden facilitar la identificación de los potenciales beneficiarios del programa de reparaciones, reduciendo o eliminando algunos trámites e identificando las posibles medidas a implementar a partir de la caracterización de los daños y perjuicios ocasionados[189]. No obstante, los programas no deben circunscribirse a estas bases de datos, pues en muchos casos el mandato de las comisiones ha sido muy limitado, como sucedió en el caso de la Conadep (Argentina) cuyo objeto era esclarecer los hechos relacionados con la desaparición forzada de personas y la CNVR de Chile, la cual investigó graves violaciones de derechos humanos que tuvieron como resultado la muerte de personas. En consecuencia, la opción sugerida es la ampliación del mandato de las comisiones a las todas violaciones graves de derechos humanos que tuvieron especial importancia en los contextos específicos, con el fin de lograr un mayor

[189]Sobre este punto véase ONU, OACNUDH. *Instrumentos del Estado de Derecho… op. cit*.

aprovechamiento de la información recaudada por estas entidades en los programas de reparación.

Al lado de lo anterior, debe resaltarse la importancia de vincular las iniciativas de búsqueda de la verdad, a través de las comisiones de verdad, con otras medidas que persigan la reparación, a fin de que haya mayor diálogo y complementariedad entre las recomendaciones emitidas por las comisiones y las medidas establecidas en los programas. De no ser así, pueden repetirse experiencias de justicia transicional que incorporen como uno de sus instrumentos las comisiones de verdad, a pesar de que sus recomendaciones no sean finalmente atendidas por los gobiernos, lo cual limita el campo de acción de las comisiones y su posibilidad de contribuir eficazmente al restablecimiento de la democracia. Ello puede lograrse a través de distintas medidas. La primera, es el establecimiento de una entidad facultada para implementar y hacer seguimiento a las recomendaciones planteadas por las comisiones, donde tengan asiento representantes del Estado, de las víctimas y de la sociedad civil, mecanismo sugerido parcialmente por las comisiones de verdad de Perú y Timor Leste. Esta medida puede ser muy útil a efectos de lograr una mayor articulación entre las recomendaciones de las comisiones y los programas de reparación, y en consecuencia, una mayor satisfacción entre los beneficiarios de las medidas, dado que, generalmente, estas recomendaciones han sido resultado de un diálogo abierto y amplio con las víctimas.

Otra medida sugerida es la inclusión de funcionarios de las comisiones de verdad, especialmente aquellos que participaron en la elaboración de las recomendaciones, en los procesos de diseño de los programas de reparación. Si bien usualmente los programas de reparación son diseñados después de que han tenido lugar las comisiones de verdad, sería deseable que algunas personas que participan en estas se vinculen en el proceso de diseño e implementación de medidas de reparación, a efectos de generar mayor articulación entre las medidas de verdad y reparación y, por consiguiente, un mayor éxito en la ejecución de estos mecanismos. Dos de las experiencias estudiadas, a saber, Sudáfrica y Timor Leste, encargaron a la Comisión de la Verdad el diseño y la implementación de un programa de reparaciones urgentes, lo cual agilizó los procedimientos para la identificación y selección de los beneficiarios, facilitó el otorgamiento de una reparación a comunidades especialmente vulnerables y permitió el diseño de programas más realistas y factibles.

Por otro lado, es fundamental acompañar estos programas urgentes con políticas de mayor alcance, las cuales otorguen reparaciones a amplios sectores de víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, independientemente de su condición de vulnerabilidad. De esta manera se puede evitar la posible división y discusión entre las víctimas, así como el rechazo de estas a las medidas implementadas.

Igualmente, es recomendable establecer como uno de los objetivos de las comisiones de verdad, la presentación de un plan articulado de reparaciones. Ello por cuanto, en muchos casos, es posible observar recomendaciones aisladas en materia de reparación que, a pesar de su importancia, no logran el objetivo central de plantear un programa que pueda reparar adecuadamente a un universo amplio de víctimas.

Finalmente, es fundamental reiterar la importancia de incorporar en las comisiones análisis con enfoque diferencial, pues este permite reconocer especiales necesidades de protección y reparación de ciertos grupos de población que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad

producto de inequidades estructurales de la sociedad. Tal es el caso de los niños y niñas, de los adultos, de las mujeres, de las minorías étnicas, entre otros. De las comisiones estudiadas, únicamente dos tuvieron parcialmente en cuenta este enfoque. Así, en Timor Leste, la CAVR recomendó un programa de reparaciones que se centrara en beneficiar a las víctimas más vulnerables, principalmente a aquellas que seguían sufriendo las consecuencias de las violaciones sufridas, incluyendo en este grupo a las víctimas de violencia sexual, los niños afectados por el conflicto, y a las comunidades que sufrieron violaciones de los derechos humanos a gran escala. Por su parte, la CVR de Perú hizo énfasis en el impacto diferenciado de la violencia en las mujeres producto esencialmente de la violencia sexual que ellas sufrieron, razón por la cual recomendó un plan integral de reparaciones que trazaba como enfoques transversales: el psicosocial, el participativo, el intercultural, el de equidad de género, y el simbólico, que en todo caso no han sido tenidos en cuenta a la hora de implementar las medidas de reparaciones.

En resumen, reconociendo la importancia de las comisiones de verdad como uno de los mecanismos que contribuye a que los programas de reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos tengan mayor alcance, es primordial fortalecer aquellos elementos de las comisiones que pueden tener efectos en dichos programas, tales como el establecimiento de su competencia material y temporal, la identificación de las víctimas, de las formas de victimización, de los daños ocasionados, entre otros elementos. De igual modo, es primordial que las comisiones estén en permanente diálogo con las víctimas a fin de que las recomendaciones formuladas por estos cuerpos consultivos estén en relación directa con sus necesidades y demandas. Finalmente, es esencial darle mayor carácter vinculante a las recomendaciones, con el fin de que no se disminuya sustancialmente su impacto y eficacia, como sucedió desafortunadamente en los casos de Timor Leste y parcialmente en Sudáfrica.

3.2 Contenido de los programas administrativos de reparaciones

Con el fin de presentar las principales lecciones en relación con el contenido de los programas, en este acápite haré referencia a algunos criterios útiles para evaluarlos, en la medida en que estos responden a las variables seleccionadas para el desarrollo de este estudio.

3.2.1 Integridad y coherencia

En materia de reparaciones, hoy en día pareciera que es un lugar común aceptar que las políticas de reparación no pueden reducirse al ámbito de las indemnizaciones, aunque resulte imprescindible llevarlas a cabo, sino que es necesario implementar medidas relativas a la restitución, la rehabilitación, los procesos de juzgamiento a los violadores de derechos humanos, la implementación de acciones tendientes a la búsqueda de la verdad, la construcción de la memoria y, en general, a los aspectos simbólicos de la reparación.

Con todo, hay que reconocer que en períodos de justicia transicional es usual que los países se vean enfrentados al debilitamiento del Estado de derecho, caracterizado por la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales de buscar la verdad de lo ocurrido, a la incapacidad de la administración de justicia de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones, así como de reparar a todo el universo de víctimas y a la ausencia de reformas institucionales serias que garanticen la no repetición de los hechos, circunstancias que, sumadas al rompimiento del tejido

social, se consolidan en serios obstáculos a la hora de adelantar programas de reparación que resulten eficaces.

Lo anterior se relaciona con lo que Pablo de Greiff[190] ha denominado integridad o coherencia de los programas de reparación, que a su vez se analiza en dos dimensiones: una interna y otra externa. La primera hace referencia a los diferentes tipos de beneficios adjudicados por un programa de reparación. En este sentido, se busca que el programa incluya tanto medidas simbólicas como materiales y que incorpore medidas de alcance individual y colectivo, pues ello posibilita que la proporción de personas beneficiarias sea mucho mayor, permite que las medidas adoptadas respondan mejor al tipo de daños sufridos por las víctimas y contribuye a un mayor reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos. La coherencia externa exige que el programa se encuentre en estrecha relación con otros mecanismos transicionales, a saber, la justicia penal, la narración de la verdad y la reforma institucional. No descuidar ninguna de las dimensiones de la reparación a las víctimas constituye una parte fundamental de las garantías de no repetición de las violaciones y del avance hacia una cultura de rechazo frente a cualquier vulneración de los derechos humanos.

En consecuencia, la integralidad de la reparación no se logra solo con la implementación de programas de reparación, sino que exige integrar estos programas con políticas de restitución de tierras y propiedades, medidas de redistribución, reforma agraria o medidas de política social de mayor alcance, las cuales permitan avanzar en la articulación entre la reparación y medidas de justicia distributiva[191] pues es la forma de garantizar condiciones de ciudadanía y de reconocer derechos a quienes han sido generalmente los más excluidos. Al respecto, lo que se sugiere es diseñar un sistema macro de reparación, que vincule sistemáticamente estos programas, con el fin de que estos logren llegar a más víctimas, reconozcan distintos tipos de violaciones, eviten tratamientos discriminatorios y promuevan una reparación más integral.

Con todo, en este punto es importante establecer una distinción fundamental entre medidas de reparación y políticas sociales en general, teniendo en cuenta que muchas de las experiencias estudiadas se caracterizan por fuertes relaciones de exclusión y pobreza, circunstancia que puede generar una confusión respecto de las políticas generales de protección de DESC con las políticas de reparación[192].

Un ejemplo claro puede encontrarse en la experiencia peruana, en la cual mediante los programas de reparaciones en salud, educación y reparaciones colectivas, se instituyeron algunas medidas propias de programas sociales. Así, en el programa de reparación en educación se incorporó el acceso y la restitución del derecho a la educación básica regular; en materia de salud

---

[190]De Greiff, P. "Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations", en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 187 y 188.

[191]Véase Uprimny, *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones*…, *op. cit.,* pp. 8-9. Véase también el artículo de Uprimny, R. y Saffón, M.P., *Reparar en Colombia*…, *op. cit.*, pp. 34-43.

[192]En primer lugar, la reparación se distingue de la política de protección de DESC en que busca resarcir a las víctimas por violaciones directas a sus derechos humanos, lo cual implica el reconocimiento de sus derechos como ciudadanos y del sufrimiento que les fue causado, imprimiendo una dimensión simbólica a estas medidas. Por su parte, las políticas sociales pretenden superar exclusiones sociales y pobreza mediante la satisfacción de necesidades materiales básicas, y, por ende, sus destinatarios no son las víctimas, sino los ciudadanos en general. De allí que este tipo de políticas no tengan el contenido simbólico propio de las reparaciones. Uprimny, R. y Saffón, M. P. *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones*..., *op. cit.,* pp. 8-9. Véase también Uprimny, R. y Saffón, "Reparaciones transformadoras…", *op. cit.,* pp. 44-49.

se estableció la atención de personas discapacitadas, y en materia de reparaciones colectivas se agregó la reconstrucción de condiciones de habitabilidad e infraestructura social[193]. En parte, ello puede explicarse debido a que el conflicto profundizó las condiciones de pobreza de la sociedad peruana, circunstancia que exigía implementar este tipo de medidas a efectos de garantizar el éxito de los programas de reparaciones en el país. Con todo, es deber del Estado implementar medidas que vayan más allá del reconocimiento de algunos derechos sociales, dado que los beneficiarios pueden identificar estos proyectos como programas de lucha contra la pobreza.[194]

Experiencias opuestas se observan en Sudáfrica y Timor Leste, donde las compensaciones o indemnizaciones no se han acompañado de políticas sociales de largo alcance, razón por la cual la situación actual de los beneficiarios sigue siendo de alta vulnerabilidad. En consecuencia, quienes recibieron reparaciones en estos países consideran que el efecto reparador de los beneficios otorgados y el impacto de estos en sus vidas es casi nulo, debido a que tuvieron que destinar los recursos recibidos para cubrir algunas necesidades básicas.

En consecuencia, si un país se encuentra en una situación de pobreza manifiesta, el Estado debe hacer un mayor esfuerzo en diseñar medidas de reparación que se orienten a distribuir beneficios adicionales a la población víctima[195], acompañados de políticas públicas que permitan el reconocimiento y satisfacción de los DESC al conjunto de la población. Con todo, en estos contextos de precariedad, el otorgamiento de indemnizaciones se consolida en un tema central en el diseño de los programas de reparaciones. En este sentido, uno de los temas más discutidos, aunque no el más el más importante, se relaciona con la definición de los montos de las indemnizaciones. Al respecto, si bien el estudio comparado permite identificar que no hay un criterio predominante que permita establecer cuál es el monto justo que debe otorgarse, es importante reiterar que en todo caso la indemnización debe buscar ser adecuada al daño sufrido a fin de que contribuya al reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas.

Por otro lado, en relación con las modalidades de pago de las indemnizaciones, el estudio comparado muestra que los pagos únicos resultan más favorables cuando las víctimas ya cuentan con condiciones de vida digna, pues en estos casos las indemnizaciones mejoran de manera

[193]Con el fin de darle efecto reparador a las medidas colectivas, el Estado peruano dispuso la celebración de dos ceremonias, mediante las cuales el Estado reconocía la acción u omisión que causó el daño, así como el compromiso de no repetición. No obstante, dichas ceremonias no se han adelantado en todos los casos, y en aquellos eventos en que se han realizado, menos de la mitad de los miembros de la comunidad las ha relacionado con la reparación colectiva reconociendo en todo caso que no son suficientes pues no responden a la magnitud del daño sufrido. De acuerdo con una encuesta adelantada por el ICTJ y Aprodeh, frente a la pregunta de si se desarrollaron dichas ceremonias el 55,9% señaló que sí se realizó la ceremonia de entrega y el 32,9% que sí se realizó la ceremonia de inicio. Por otra parte, frente a la pregunta de cuál es la razón por la cual la comunidad ha recibido este proyecto, el 25,8% respondió que por ser víctimas de la violencia, el 16,3% por reparación colectiva, el 14,7% porque es una necesidad y el 10,8% restante, porque es rentable (6,2%) o por gestión municipal (4,6%). Véase Paredes, S. y Correa., C. *¿Cuánto se ha reparado…, op. cit.,* p. 36.

[194]Este dilema es particularmente difícil de enfrentar en países pobres, excluyentes y desiguales que han pasado por un conflicto, en la medida en que sus recursos pueden ser escasos e insuficientes para cubrir la demanda de la ciudadanía respecto de la satisfacción de derechos sociales y la demanda de las víctimas en relación con el derecho a la reparación.

[195]Así, por ejemplo, becas universitarias, contribuciones en educación y vivienda, los cuales sean complementarios a los concedidos por política social, atención médica especializada gratuita, servicios de vocación profesional, reformas pensionales, entre otros. Experiencias como la chilena, con el Prais, los beneficios educacionales y médicos y las bonificaciones pensionales; la argentina, con la cobertura médica y de medicamentos y la de Timor Leste, con los talleres colectivos conducidos, muestran que la reparación y la política social pueden articularse, pero que en todo caso la primera va mucho más allá del otorgamiento de servicios básicos, agregando además un componente importante de reparación simbólica.

significativa su calidad de vida. Por el contrario, cuando las víctimas se encuentran en precarias condiciones, resulta más provechoso para los beneficiarios tener acceso a una pensión, pues esta contribuye al mejoramiento de la calidad de vida, pero además permite asegurar una mediana estabilidad.

En síntesis, es fundamental diseñar programas de reparación amplios o con altos niveles de complejidad[196], que a su vez tengan un fuerte potencial transformador, lo cual exige otorgar beneficios que no sean considerados básicos, pues ello permite dar satisfacción a los criterios de proporcionalidad de las medidas e integralidad de la reparación.

3.2.2 Plenitud

En relación con este criterio, que tiene que ver con la posibilidad de los programas de cubrir y delimitar un universo potencial y real de beneficiarios, el estudio comparado mostró que los beneficiarios de los programas de reparación pueden ser seleccionados a partir de las bases de datos de las comisiones de verdad, como sucedió en las experiencias de Argentina, Timor Leste y Sudáfrica, o la creación de un nuevo registro y su integración con registros preexistentes, como el caso de Perú. Con todo, dadas las limitaciones de estos sistemas de información, resulta imperioso dar la posibilidad a quiénes no quedaron registrados de presentar sus solicitudes de reparación, manteniendo las listas abiertas para aquellas víctimas que no pudieron por distintos motivos acudir a estas instancias, o que por el mandato de éstas no debían acudir a presentar declaraciones, como lo ejemplifica el programa chileno.

Un segundo elemento relacionado con este componente hace referencia a las víctimas cubiertas por el programa. Al respecto es fundamental exigir que la definición de víctima incorporada en los programas se ajuste a los estándares internacionales, a fin de evitar tratamientos discriminatorios injustificados, como sucedió en Argentina, donde inicialmente se excluyeron a las madres de hijos ilegítimos y en Perú, donde no se reconoce la calidad de víctima a quienes pertenecieron a un grupo subversivo. En este sentido podría ser una buena alternativa, incluir una cláusula de revisión periódica de los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, pues ello abre el camino para la inclusión de nuevas víctimas, tal y como sucedió en Alemania.

Ahora bien, en algunas experiencias internacionales se ha decidido priorizar a ciertas víctimas, en razón a las especiales condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran, las cuales justifican un tratamiento urgente y prioritario. Si bien estas medidas muestran preocupación por parte de las autoridades frente a víctimas con especiales afectaciones y necesidades, éstas decisiones pueden resultar problemáticas por dos razones: la primera, porque en algunos casos una vez adelantadas las reparaciones urgentes, la administración no adopta una política más amplia al respecto y deja sin posibilidad de obtener reparación a amplios sectores de víctimas, lo cual puede generar división entre las víctimas, así como sentimientos de rechazo frente a las medidas adoptadas. La segunda, porque las reparaciones urgentes no deben confundirse con la asistencia humanitaria ni con la política social. Como se ha reiterado en otras ocasiones, las medidas de atención humanitaria tienen lugar en situaciones de crisis y están encaminadas a disminuir los efectos que esta produce, estabilizando temporalmente la situación de las víctimas sin garantizar

[196]De acuerdo con Pablo de Greiff, "un programa de reparación es más complejo si distribuye beneficios más distintivos y de maneras más distintivas que otros programas", en De Greiff, P. "Los esfuerzos de reparación…, *op. cit.,* p. 186.

que éstas sean restituidas en sus derechos. Por otro lado, la política social está dirigida fundamentalmente al cumplimiento y efectividad de los DESC.[197]

En este sentido, es fundamental examinar con mayor detenimiento las medidas ordenadas en Perú, Sudáfrica y Timor Leste a fin de reconocer si éstas corresponden a reparaciones o son medidas de otro tipo. Es claro que la participación en talleres curativos (Timor Leste) puede ser una medida propia de rehabilitación. Ahora bien, frente al pago de un monto único, la primera aseveración podría ser que éste se corresponde con una compensación. Sin embargo, una vez examinadas las formas en que estas sumas fueron invertidas, se observa que algunos montos fueron destinados a cubrir necesidades básicas insatisfechas, que corresponden más bien a un deber del Estado con todos sus ciudadanos. Ello implicaría ubicar estas políticas en medidas distintas a la reparación, sea asistencia humanitaria o política social. Así por ejemplo, en Timor Leste y Sudáfrica los pagos fueron destinados a cubrir necesidades esenciales como alimentación, costear servicios médicos y psicológicos, pagar pensiones de los hijos, reparar viviendas, entre otras.

Con todo, debido a la imposibilidad de conocer con mayor detalle y exactitud esta circunstancia, es indebido señalar que estos no fueron programas de reparaciones. No obstante, dicha situación me hace reiterar la necesidad de distinguir, por un lado, las medidas de reparación de la atención humanitaria y, por otro, la política social, para evitar el desconocimiento del derecho de toda víctima a obtener reparación integral por una violación a sus derechos humanos.

3.2.3 Amplitud

Otro criterio esencial a evaluar en todo programa de reparaciones es el de amplitud, el cual se refiere a los distintos crímenes o daños que se debe intentar reparar. La experiencia comparada muestra que es usual que los programas de reparación excluyan cierto tipo de violaciones, dejando importantes grupos de víctimas por fuera de ellos. Por esta razón, la decisión frente a qué tipo de violaciones debe cubrirse es un elemento de gran controversia en el diseño del contenido de los programas de reparación.

Por regla general, los programas de reparación se han destinado a cubrir las violaciones graves de los derechos humanos. No obstante, en algunas experiencias estudiadas violaciones graves fueron excluidas, tales como la tortura en Argentina, la violencia sexual en Chile y Sudáfrica, y el desplazamiento forzado y la detención ilegal en Timor Leste, lo cual le restó legitimidad a los procesos. Si bien los países tienen serias limitaciones técnicas e institucionales y además no cuentan con recursos suficientes para reparar a un universo amplio de víctimas, es inadmisible excluir de los programas de reparaciones victimizaciones que han ocupado un papel central en el desarrollo del conflicto, sobre todo en los casos en que estas constituyen violaciones graves de los derechos humanos. Estas exclusiones disminuyen el potencial simbólico de las reparaciones y reducen la posibilidad de que las víctimas excluidas se sientan reconocidas y, por ende, reintegradas a la sociedad. De allí que deba discutirse con profundidad el tipo de violaciones que serán cubiertas, presentando además las justificaciones adecuadas y suficientes para la exclusión de otras.

[197] Véase Uprimny, *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones...*, *op. cit.,* p. 9.

Una alternativa a este tipo de limitación puede ser el diseño de distintas medidas de reparación para diversos grupos de víctimas, hecho que no necesariamente obligaría a otorgar beneficios cuantiosos. Así, por ejemplo, podrían establecerse compensaciones no muy altas, pero acompañadas de medidas de restitución de derechos, de atención médica y psicológica, de atención psicosocial, de atención legal, de reparación simbólica, entre otras. En este sentido, el diseño de una gran diversidad de beneficios para reparar las violaciones graves de los derechos humanos permite que cada víctima pueda seleccionar el que considere más adecuado para reparar su perjuicio y, por tanto, aumenta las probabilidades de satisfacción entorno a las medidas implementadas.

Finalmente, la delimitación de los beneficiarios también depende de los niveles de participación de las víctimas en el diseño del programa, de la presión ejercida por organizaciones sociales y de víctimas y de la voluntad política de los gobernantes. Por tal razón es necesario insistir en una participación activa de las víctimas en estos diseños, a efectos de evitar exclusiones y discriminaciones injustificadas.

3.2.4 Procedimientos de acceso a los programas

En relación con este ítem es importante resaltar varios elementos. El primero se relaciona con los plazos establecidos para presentar las solicitudes de reparación. Del estudio comparado se observó que son preferibles aquellos programas que establecen plazos extensos para que las víctimas presenten su solicitud, pues en la práctica existen una serie de circunstancias que obstaculizan que las víctimas accedan rápidamente a las instituciones o que les impiden acercarse con confianza.

Por su parte, los programas que establecen plazos muy breves y definitivos, dificultan enormemente la participación de algunas víctimas en el proceso, sobre todo de aquellas que se encuentran en condiciones de analfabetismo y de desigualdad o discriminación. Además, tienden a excluir a las víctimas que por sus condiciones particulares les resulta muy difícil acercarse ante las instancias oficiales a presentar su solicitud, como las comunidades marginadas, las personas que habitualmente han sido discriminadas y maltratadas, y las víctimas de abuso sexual. Lo anterior debido a que es posible que, por sus condiciones habituales de discriminación y maltrato, este tipo de víctimas se rehúsen a acudir a las autoridades oficiales a presentar sus solicitudes.

En este sentido es importante reiterar la necesidad de que los Estados adelanten importantes esfuerzos para dar a conocer el programa de reparaciones en el ámbito local, regional y nacional. Además, resulta imperioso que se dispongan medidas especiales para aquellas localidades más afectadas y que por su ubicación y niveles de formación pueden no comprender con facilidad estos diseños institucionales, lo cual puede incluir entre otras medidas, anuncios en periódicos nacionales, regionales y locales, anuncios en medios televisivos de comunicación en horarios de alta audiencia, instalación de centros de atención telefónica, envío de correos electrónicos y la creación de unidades móviles que difundan el programa masivamente.

En Alemania, por ejemplo, las aplicaciones para el Programa dirigido a trabajadores esclavizados y forzados fueron puestas a disposición de cada una de las oficinas postales ubicadas en Israel, en

un esfuerzo de llegar al mayor número posible de sobrevivientes en el país.[198] Asimismo, el PRC de Perú, ha desarrollado la "estrategia inclusiva de despliegue territorial", la cual permite una intervención diferenciada con base en el nivel de afectación de la zona. En este sentido, en los distritos más afectados la información se recaba mediante barrido censal, acudiendo a todas viviendas; en zonas rurales menos afectadas y más articuladas se adelantan grupos itinerantes de registro establecidos en puntos clave de distintos distritos; y para las zonas urbanas de las regiones y la capital el registro se hace mediante módulos de atención al público.[199]

Por el contrario, en Sudáfrica muchas víctimas no testificaron ante la Comisión de Verdad, entre otras razones porque no fueron debidamente informadas acerca del proceso o porque no sabían de la existencia de la Comisión (especialmente víctimas de comunidades rurales). Otras solicitudes fueron negadas debido a que algunos funcionarios recibieron incorrectamente sus declaraciones, o porque las declaraciones fueron rechazadas debido a dificultades en el lenguaje.[200]

Un segundo elemento está relacionado con la forma de presentación de la solicitud. Del estudio realizado se destacan aquellas experiencias que admitieron la posibilidad de presentar las solicitudes verbalmente o por escrito, sin el requerimiento de muchas formalidades. La estrategia peruana es de las más avanzadas en tanto admitía la inscripción de oficio de varias víctimas, con base en las fuentes de información institucionales existentes. Por otro lado, las instituciones visitaban directamente a las comunidades a efectos de recibir las solicitudes, circunstancia que posibilitó que poblaciones muy vulnerables accedieran al programa.

En este sentido, es fundamental que las disposiciones en esta materia atiendan las circunstancias y necesidades del contexto específico, pues no es lo mismo que el Estado se dirija a las comunidades a recabar la información, o exigir una reclamación en persona ante una entidad determinada, que la presentación de una denuncia conforme a requerimientos jurídicos. Esta última puede constituirse en un serio límite para que la mayoría de las víctimas, sobre todo aquellas que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad, pobreza y marginación, puedan acceder a estos programas.

A lo anterior hay que añadir la importancia de mantener una constante comunicación con los solicitantes a efectos de aclarar las dudas eventuales que surjan en el desarrollo de la evaluación de las solicitudes. Para ello pueden instalarse centros de atención telefónica y personalizada, donde las personas reciban asesoría directa respecto de los requisitos y procedimientos de acceso al programa, así como otras inquietudes que puedan presentarse en el desarrollo del proceso. Además, resulta necesario reiterar la importancia de contar con procedimientos especiales que faciliten la participación activa de las víctimas, para que en el desarrollo de estos procesos se reconozca su dignidad y se evite la generación de traumas innecesarios.

Este aspecto se relaciona con el tercer elemento, a saber, los documentos y pruebas exigidos a las víctimas. Como se examinó en el primer capítulo, los programas administrativos de reparación tienden a ser más flexibles en relación con los requisitos probatorios, y por ende, sus

[198] Véase Taylor, G. "The Claims Conference…", *op. cit.,* p. 107.
[199] Secretaría Técnica del Consejo de Reparaciones, Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007, Lima: Consejo de Reparaciones, 2007, p. 21.
[200] Véase Makhalemele, O. "Still… *op.cit.*, pp. 548-549.

procedimientos deben intentar recurrir a medios probatorios alternativos, a efectos de verificar una vulneración y calificar a un solicitante como beneficiario.[201] No obstante, algunas experiencias estudiadas establecieron amplias exigencias en materia probatoria, lo cual se constituyó en un obstáculo para el acceso de las víctimas al programa.

En este sentido, se sugiere tener en cuenta distintas bases de información, los niveles de acceso a los archivos y registros oficiales, los niveles de formación de la víctima, las forma de victimización sufrida, entre otros factores, con el fin de evitar exigir a los solicitantes condiciones imposibles para acreditar su calidad de víctimas o ponerlas en situaciones que requieran tal nivel de recordación que se pueda generar una revictimización. Finalmente, se deben preferir criterios amplios y flexibles de prueba, tales como anuncios de periódicos, denuncias institucionales, testimonios, entre otros, a aquellos que pueden implicar gastos considerables de tiempo y de dinero. Claramente el diseño de estos procedimientos y su implementación implica un compromiso presupuestal importante por parte del Estado, razón por la cual resulta razonable acompañar dichos procesos de distintos mecanismos de recaudo de información en los que las víctimas e instituciones estatales colaboren activamente.

3.3 Implementación de los programas administrativos de reparaciones

A continuación expondré algunas lecciones en torno a los variables examinadas en la implementación de los programas de reparación.

En primer lugar, se debe reiterar que la sola constitución de una entidad que tenga a su cargo la ejecución del programa de reparaciones no es condición suficiente para garantizar su éxito, siendo además necesario garantizar la coordinación de los objetivos de la entidad y de la administración con los diseños del programa. Así, por ejemplo, en las experiencias de Chile y Argentina no se crearon entidades nuevas pero sí hubo una estrecha relación entre los objetivos trazados por los programas y las políticas de las instituciones, lo que permitió que se ejecutaran las medidas de reparación ordenadas. Por el contrario, en Perú el PIR se ha centralizado en una entidad (CMAN), aunque dicha circunstancia no ha garantizado la efectividad en la implementación de los programas, salvo el de reparaciones colectivas.

Por lo tanto, más allá de los niveles de centralización o descentralización en la aplicación de los programas de reparación, es importante garantizar la coordinación periódica entre las entidades con competencias en la materia, tanto en el nivel central como en el local, a fin de garantizar la implementación efectiva de las medidas de reparación. Ello por cuanto la ausencia de

[201] Así, por ejemplo, la Conferencia de Reclamaciones en Alemania hizo uso de varios documentos, a efectos de saber si un solicitante había sido víctima de experimentos médicos. Entre otros, los archivos del holocausto dispersos en 29 países alrededor del mundo, listas de microfilmados a veces escritas a mano, listas de campos de concentración, registros de guetos, listas de transporte, registros de batallones de trabajo, listas de presos, listas de trabajadores forzados en fábricas y plantas, lista de trabajadores liberados de campos de concentración por fuerzas aliadas y grupos humanitarios, lista de beneficiarios de paquetes enviados por amigos y familiares a través de la Cruz Roja, testimonios de sobrevivientes otorgados inmediatamente después de la ocupación nazi. Finalmente, donde no fue posible recaudar información, los aplicantes eran invitados a describir sus experiencias de persecución y sus testimonios podían constituir parte de la prueba para ser declarado elegible para el pago. Véase Taylor, G. *et al.* "The Claims Conference…", *op. cit.*, p. 111.

coordinación puede llevar a una implementación desarticulada de los programas o a la imposibilidad de su ejecución.

Por otro lado, es importante que estas instituciones cuenten con presupuesto propio a efectos de que puedan contratar una planta de personal capacitada y adquirir los recursos materiales suficientes para asegurar la sostenibilidad del proceso de reparaciones. Además, es importante que dichas entidades puedan tomar decisiones libremente, no dependiendo de la voluntad del Gobierno de turno, pues ello puede limitar enormemente su capacidad de gestión y acción. Ejemplo de ello es el caso peruano, donde las decisiones de la CMAN estaban subordinadas a la aprobación del Consejo de Ministros, requisito que puso en riesgo la continuidad del trabajo de este organismo.[202] Posteriormente la CMAN quedó adscrita al Ministerio de Justicia, donde el entorpecimiento de las decisiones y el aumento de las trabas burocráticas produjeron la suspensión de las sesiones de esta institución.

En ese mismo sentido, la financiación de los programas es un indicador fundamental, pues incide de manera directa en el cumplimiento y éxito de las políticas de reparación. Al respecto hay que señalar que más que el origen de los recursos, lo realmente importante es la voluntad política de los gobiernos por impulsar políticas de reparaciones para víctimas de violaciones de derechos humanos y comprometer recursos públicos para garantizar la sostenibilidad y ejecución de los programas. Así, tres experiencias consideras exitosas o medianamente exitosas en materia de reparaciones, a saber, Alemania, Argentina y Chile, fueron o son aquellas donde el Gobierno ha comprometido sus recursos de manera considerable; mientras que las experiencias restantes no han contado con los recursos estatales para llevar adelante una política amplia de reparaciones, salvo Perú, que ha concentrado los recursos en el otorgamiento de reparaciones colectivas.

En consecuencia, la financiación de las reparaciones no puede dejarse a la voluntad de la comunidad internacional, sino que debe comprometer la participación de cada país, como sucede con la incorporación en los presupuestos nacionales de partidas específicas para la ejecución de estos programas.

De igual manera, el nivel de organización de las víctimas y la sociedad civil ha jugado un papel importante en la implementación de estos programas, por cuanto sus posibilidades de ejercer presión sobre los gobiernos son altísimas.

En este sentido, vale la pena resaltar la centralidad de la participación y organización de las víctimas en la discusión y el diseño de los programas masivos de reparación y demás medidas de justicia transicional, así como su papel de vigilantes en el momento de la implementación de estas políticas. Precisamente, las experiencias estudiadas demuestran que es fundamental la participación y seguimiento de la ciudadanía a estos procesos, pues ello garantiza una mayor coordinación entre las demandas de las víctimas y los diseños institucionales que pretenden brindarles reparación. De igual modo, dicha participación se convierte en un fuerte mecanismo de presión a las autoridades, que las hace sentir obligadas a cumplir con los planes propuestos.

En este contexto, resulta fundamental asegurar un amplio grado de discusión y participación de las víctimas y de sus organizaciones en el diseño de estos programas, puesto que ello posibilita que el programa responda a sus necesidades y tenga un fuerte contenido reparador. Además de

[202] Véase Guillerot, J. *Reparaciones… op. cit.*, pp. 240-241.

ello, dicha participación permite incorporar a un gran universo de víctimas como posibles destinatarios, permite que víctimas de distinto tipo entren en diálogo, promueve que éstas se reincorporen a la vida social y política y, en general, facilita procesos de consolidación y fortalecimiento de las organizaciones sociales. De allí la necesidad de estimular la participación de víctimas de base, organizadas o no, así como de organizaciones sociales que puedan ejercer mayores niveles de presión e incidencia en el diseño e implementación de las políticas que los afecten.

Por otro lado, la experiencia comparada muestra que no es deseable que los programas de reparación sean producto exclusivamente de reclamos de algunas víctimas, pues ello termina generando tratamientos diferenciados que pueden dar lugar a sentimientos de discriminación y rechazo por parte de quienes quedaron excluidos.

Al lado de ello, es esencial la intervención de la comunidad internacional en estos procesos, circunstancia que también puede contribuir al logro de la reparación efectiva a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos. Como se demostró anteriormente, dicha participación puede implicar la colaboración en la elaboración y redacción de las medidas a implementar, en el seguimiento de su ejecución, la evaluación y valoración de las medidas tomadas con el fin de hacerlas más eficaces, y en la contribución presupuestal, entre otras. Sin embargo, y dada la importancia de los objetivos anteriormente mencionados, es evidente que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar que tales metas serán alcanzadas. Esa es la única forma de promover su plena implementación, de reconocer la dignidad de las víctimas, de fortalecer su condición de ciudadanas con derechos y de garantizar que los crímenes cometidos no se repitan en el futuro.

De igual modo, resulta esencial el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados, acompañado de un rechazo a los hechos atroces cometidos. De esta manera, se envía un mensaje a la sociedad de claro repudio de lo sucedido y de compromiso con el fortalecimiento de nuevas relaciones entre los ciudadanos.

Por último, es importante reiterar que las medidas de reparación deben ir de la mano con políticas en materia de verdad, justicia y garantías de no repetición, pues de implementarse de manera aislada pierden su valor simbólico como medidas de reconocimiento y pueden truncar el proceso de construcción o consolidación de la democracia.

Finalmente, conviene tener en cuenta que el objetivo de este capítulo no era ofrecer una fórmula única ni generalizada para el diseño e implementación de un programa masivo de reparaciones, sino definir algunos criterios básicos para la evaluación de las experiencias seleccionadas. En este sentido estas prácticas sirven más como un punto de orientación, evaluación y debate para tomar decisiones nacionales, que en todo caso deben adoptarse de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de nuestro contexto.

4. El derecho a la reparación en Colombia. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y programa individual de reparaciones administrativas

En los capítulos previos desarrollé, por un lado, el marco normativo en materia del derecho a la reparación, identificando su contenido y alcance tanto en instrumentos como en la jurisprudencia internacionales. Posteriormente, examiné los programas de reparación administrativa implementados en seis experiencias internacionales, extrayendo algunas lecciones generales a partir del estudio comparado.

Ahora bien, el objetivo de este capítulo es exponer el panorama colombiano en materia del derecho a la reparación que sirvió de insumo para la discusión y aprobación de la Ley 1448 de 2011. Con este propósito divido este capítulo en dos apartados. En el primero, presentaré el desarrollo del derecho a la reparación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana mediante la incorporación de los estándares internacionales vía bloque de constitucionalidad (artículo 93 C.P). Y, en el segundo, abordaré la normatividad en materia de reparación a víctimas del conflicto armado, centrando el estudio en el contenido Decreto 1290 de 2008 y su implementación.

4.1 El derecho a la reparación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana[203]

Con el fin de presentar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la reparación, a continuación expondré las fuentes del derecho internacional, que de acuerdo con la Corte son vinculantes para el Estado colombiano; posteriormente, daré cuenta de la evolución de este derecho en la jurisprudencia; y, finalmente, haré una síntesis de los principales elementos del derecho a la reparación desarrollados por la Corte Constitucional.

[203] Para la elaboración de este apartado hice uso de información contenida en algunos documentos y artículos previos, los cuales han tenido una destinación específica y no son de difusión pública.

4.1.1 El derecho a la reparación de las víctimas en el derecho internacional de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, "los derechos y deberes consagrados en la Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". De este artículo ha derivado la Corte Constitucional su doctrina sobre el bloque de constitucionalidad, que hace referencia a aquellas reglas y principios que tienen rango constitucional por mandato de la Constitución, sin que necesariamente estén explícitas en el texto mismo (bloque de constitucionalidad en sentido estricto) [204] o al menos representan parámetros de constitucionalidad (bloque de constitucionalidad en sentido lato), las cuales permiten controlar la constitucionalidad de las leyes y de las normas de inferior jerarquía. Lo anterior por cuanto la propia Constitución, por medio de cláusulas de remisión, confiere fuerza jurídica especial a esas reglas y principios.[205]

En virtud de esta figura la Corte ha examinado en múltiples ocasiones el estado de la protección de las víctimas en el derecho internacional, por cuanto dichas normas sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. En este sentido, de acuerdo con este Tribunal, en el derecho internacional, en particular en relación con las violaciones a los derechos humanos, se observa una tendencia dirigida hacia una concepción amplia de los derechos de las víctimas, la cual implica el reconocimiento del derecho a la reparación por el daño causado, así como la verdad de lo ocurrido, y la justicia en el caso concreto.[206]

Ahora bien, la Corte ha señalado que además de los instrumentos internacionales "la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados y por ende de los propios derechos constitucionales"[207].

Al respecto, la Corte Constitucional se ha remitido a la jurisprudencia de la Corte IDH para referirse a la obligación de reparar, estableciendo que "al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación"[208]. El contenido y alcance de este deber ha sido desarrollado por la Corte IDH, doctrina acogida por la Corte Constitucional. Al respecto este Tribunal ha señalado:

---

[204]Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-010 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero, fundamento 7; C-228 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, fundamento 4.2; C-004 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett, fundamento 14; C-370 de 2006, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, fundamento 4.6 y C-454 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño, fundamento 36.

[205]Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2009, supra nota 203, fundamento 9; C-307 de 2009, MP. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento 2.9.

[206]Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2002, supra nota 203, fundamento 4.2 y C-004 de 2003, supra nota 203, fundamento 14.

[207]Ibídem, Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 4.6.

[208]Cfr. Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*. Sentencia de 01 de marzo de 2005, párr. 134; Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros.* Sentencia de 24 de noviembre de 2004, párr. 86; y Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez*. Sentencia de 19 de noviembre de 2004, párr. 52. Citado en Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 4.4.7.

> (…) La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible (…) cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados[209]. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno[210].

Esta tendencia del Sistema Interamericano también está presente en el Sistema de Naciones Unidas. Específicamente, la Corte Constitucional ha hecho alusión a la "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder"[211], según la cual las víctimas "tendrán derecho a una pronta reparación del daño que hayan sufrido".[212]

Este derecho, de acuerdo con la Corte, exige el otorgamiento de medidas individuales y colectivas. Al respecto, esta Corporación ha remitido al Informe Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas[213], en el cual se señala que el derecho de las víctimas a obtener la reparación de los daños ocasionados por el delito entraña tanto medidas individuales como colectivas.

En este mismo pronunciamiento la Corte Constitucional hizo referencia a la Observación General N° 31 de 2004 del Comité de Derechos Humanos, en la cual se señala la obligación de los Estados Parte de dar reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el pacto hayan sido infringidos[214]. Además de las reparaciones explícitas indicadas en el párrafo 5 del artículo 9[215] y el párrafo 6 del artículo 14[216], el Comité considera que en el pacto se dispone, por lo general, la concesión de una indemnización apropiada. Al respecto, establece el Comité que, en los casos en que proceda, la reparación puede consistir en la restitución, la rehabilitación y la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, entre ellas la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, el ofrecimiento de garantías de evitar la reincidencia y la reforma de las

---

[209]Cfr. Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, supra nota 207, párr. 135; Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros*, supra nota 207, párr. 87; y Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez*, supra nota 207, párr. 53. Citado en la Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 4.4.7.

[210]Cfr. Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, supra nota 207, párr. 135; y Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros*, supra nota 207, párr. 87. Citado en la Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 4.4.7.

[211]ONU. Asamblea General. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, Doc. Res. 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

[212]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-916 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento 5.1; T-453 de 2005, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento 5.

[213]Véase ONU. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Informe *Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos)*, Resolución 1996/119.

[214]Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2, párrafo 3.

[215]5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

[216]6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido

leyes y prácticas aplicables, y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos.[217]

Finalmente, en sentencias C-370 de 2006[218] y C-209 de 2007[219] la Corte Constitucional cita el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, con el fin de resaltar las siguientes conclusiones:

i) durante los procesos de transición hacia la paz, como el que adelanta Colombia, a las víctimas les asisten tres categorías de derechos: a) el derecho a saber, b) el derecho a la justicia y c) el derecho a la reparación;
ii) dentro del proceso penal las víctimas tiene el derecho de hacerse parte para reclamar su derecho a la reparación;
iii) la reparación tiene una dimensión doble (individual y colectiva) y en el plano individual abarca medidas de restitución, indemnización y readaptación; y en el plano colectivo, la reparación se logra a través de medidas de carácter simbólico o de otro tipo que se proyectan a la comunidad; y de garantías de no repetición, que incluyen la disolución de los grupos armados acompañada de medidas de reinserción.

Los instrumentos internacionales sobre los derechos de las víctimas reseñados por la Corte tiene una evidente relevancia constitucional por dos razones. La primera, porque si bien estas fuentes no son propiamente parte del bloque de constitucionalidad, los estándares incorporados en estas han adquirido carácter vinculante y por ende son parámetro para definir la constitucionalidad de las leyes, pues la Corte Constitucional les ha dado este alcance. La segunda razón se relaciona con la fijación que ha venido haciendo este Tribunal del contenido y alcance de estos derechos, con fundamento en varias disposiciones constitucionales y la normatividad que hace parte del bloque de constitucionalidad[220], aspecto que desarrollaré en el siguiente apartado.

4.1.2 Contenido y alcance del derecho a la reparación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Luego de la expedición de la Constitución de 1991 la Corte Constitucional ha defendido distintas posiciones en torno al derecho a la reparación de las víctimas, en principio restringidas a la figura

[217] Véase Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 4.3.2.
[218] Ídem, fundamento 4.7.3.3. b.
[219] Véase Corte Constitucional. Sentencia C-209 de 2007, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento 6.3.
[220] Entre otros se mencionan la Convención Americana de Derechos Humanos, en la cual se consagra el derecho de toda persona a un recurso judicial efectivo, el cual ha sido interpretado por la Corte IDH, no sólo como el derecho a una reparación económica, sino además como el derecho a que la verdad sobre los hechos sea efectivamente conocida y se sancione justamente a los responsables. Igualmente, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos consagra el deber de los Estados partes de proveer recursos judiciales eficaces para la protección de los derechos humanos. Del mismo modo han sido recogidos en el DIH, pues el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra reconoce el "derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros", lo cual no está referido únicamente a la posibilidad de obtener una indemnización económica, y en el Estatuto de la Corte Penal Internacional se consagran expresamente los derechos de las víctimas a presentar observaciones sobre la competencia de la Corte o la admisibilidad de la causa, a que se haga una presentación completa de los hechos de la causa en interés de la justicia, a ser tratadas con dignidad, a que se proteja su seguridad e intimidad, a que se tengan en cuenta sus opiniones y observaciones, a ser reparadas materialmente y apelar ciertas decisiones que afecten sus intereses. Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-319 de 2006, MP. Álvaro Tafur Galvis. Fundamento 2 (Salvamento de Voto); T-821 de 2007, supra nota 18, fundamento 44, C-651 de 2011, MP. María Victoria Calle Correa, fundamento 5.

de la parte civil en los procesos penales. Al respecto, en sentencia C-293 de 1995[221] esta Corporación restringió los derechos de la parte civil exclusivamente a la búsqueda de una reparación económica.[222]

De acuerdo con la Corte dicha tesis fue sostenida por cuanto los derechos de la parte civil se examinaron a la luz de la legislación vigente y no a partir del texto de la Constitución. De allí que se considerara que el legislador podía variar la definición y los alcances de la institución de la parte civil sin mayores límites.[223]

Ulteriormente, en Sentencia T-1267 de 2001[224], la Corte afirmó que la parte civil en el proceso penal tiene, además de la pretensión indemnizatoria, el derecho a la verdad y a la justicia. Esta sentencia advierte que de conformidad con la legislación constitucional vigente, los derechos de las víctimas y de los perjudicados por el delito no se circunscriben a la obtención de la indemnización correspondiente sino que van hasta la averiguación de la verdad de los hechos y a la realización del ideal de justicia ínsito al proceso penal.

Siguiendo esta línea argumentativa, en Sentencia C-228 de 2002 la Corte adoptó de manera definitiva la doctrina vigente en torno a los derechos de la parte civil en el proceso penal, a partir de un estudio tanto de la legislación nacional como la internacional, llegando a la conclusión según la cual "la víctima o perjudicado por un delito no sólo tiene derecho a la reparación económica de los perjuicios que se le hayan causado, sino que además tiene derecho a que a través del proceso penal se establezca la verdad y se haga justicia"[225].

Ahora bien, en este mismo año la Corte Constitucional profirió la sentencia C-916, en la cual hizo expresa referencia al derecho de las víctimas a la reparación. En este pronunciamiento la Corte señaló que en relación a los mecanismos diseñados para garantizar una reparación a la víctima y perjudicados, aún en materia de indemnización económica, la tendencia ha sido hacia una reparación integral de los daños sufridos, en especial en el evento en el que el condenado no esté en capacidad de reparar los daños y cuando se trata de delitos violentos y de graves violaciones a los derechos humanos.[226]

En este sentido, afirma la Corte Constitucional:

> (…) el legislador, al definir el alcance de la reparación integral puede determinar cuáles daños deben ser tenidos en cuenta, y en esa medida incluir como parte de la reparación integral los daños materiales directos, el lucro cesante, las oportunidades perdidas, así como los perjuicios morales, tales como el dolor o el miedo sufridos por las víctimas, los perjuicios estéticos o los daños a la reputación de las personas, o también los llamados

[221]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 1995, MP. Carlos Gaviria Díaz, fundamento IV y V.
[222]Esta doctrina fue reiterada en las Sentencias SU-717 de 1998, MP. MP. Carlos Gaviria Díaz, fundamento 2; C-163 de 2000, MP. Fabio Morón Díaz, fundamento 3; y, C-1711 de 2000, MP. MP. Carlos Gaviria Díaz, fundamento 4.
[223]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2002, supra nota 203, fundamento 6.3.
[224]Véase Corte Constitucional. Sentencia T-1267 de 2001, MP. Rodrigo Uprimny Yepes, fundamento 16.
[225]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2002, supra nota 203, fundamento 4. Esta posición ha sido reiterada por la Corte en fallos posteriores, tales como las sentencias T-622 de 2002, MP. Álvaro Tafur Galvis, fundamento 3; C-805 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, fundamento 24; C-916 de 2002, supra nota 211, fundamento 4; y C-570 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, fundamento 4.
[226]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-916 de 2002, supra nota 211, fundamento 5.

> daños punitivos, dentro de límites razonables. Puede también el legislador fijar reglas especiales para su cuantificación y criterios para reducir los riesgos de arbitrariedad del juez. Estos criterios pueden ser de diverso tipo. Por ejemplo, pueden consistir en parámetros que orienten al juez, en límites variables para ciertos perjuicios en razón a lo probado dentro del proceso para otra clase de perjuicios, o en topes fijos razonables y proporcionados.[227]

Posteriormente, en la sentencia C-047 de 2006[228], la Corte señaló que desde la Carta de 1991 se reconoce a las víctimas y perjudicados por un hecho punible unos derechos que desbordan el campo de la reparación económica, pues incluyen también el derecho a la verdad y a que se haga justicia[229], reiterando la tesis predominante en ese momento. Esta tesis fue ampliada en sentencias C-454 de 2006 y C-209 de 2007[230], en las cuales la Corte señaló:

> (…) el derecho de reparación, conforme al derecho internacional contemporáneo también presenta una dimensión individual y otra colectiva. Desde su dimensión individual abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, y comprende la adopción de medidas individuales relativas al derecho de (i) restitución, (ii) indemnización, (iii) rehabilitación, (iv) satisfacción y (v) garantía de no repetición. En su dimensión colectiva, involucra medidas de satisfacción de alcance general como la adopción de medidas encaminadas a restaurar, indemnizar o readaptar los derechos de las colectividades o comunidades directamente afectadas por las violaciones ocurridas.

Esta tesis fue reiterada en la sentencia T-821 de 2007[231], en la cual la Corte afirmó:

> (…) Desde una perspectiva constitucional, el contenido mínimo mencionado de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación da lugar a un conjunto de derechos fundamentales innominados de las víctimas y los perjudicados por él y constituye uno de los contenidos específicos del derecho a la paz. (…) Adicionalmente, se trata de derechos que se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario que no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales. Finalmente, se trata de derechos colectivos cuyo titular es la sociedad toda, así como derechos de las futuras generaciones a una vida sin violencia.

En relación con el derecho a la reparación integral, aduce la Corte que este supone por un lado, el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada, para lo cual esta Corporación ha remitido al artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los

[227]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-916 de 2002, supra nota 211, fundamento 7.2.
[228]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil, fundamento 3.3.
[229]Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-1149 de 2001, MP. Jaime Araujo Rentaría, fundamentos 6 y 7; SU-1184 de 2001, MP. Eduardo Montealegre Lynett, fundamento 3; T-1267 de 2001, supra nota 223, fundamento 16; y C-228 de 2002, supra nota 203, fundamento 4.
[230]Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-454 de 2006, supra nota 203, fundamento 34; y C-209 de 2007, supra nota 218, fundamento 6.4.
[231]Véase Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007, supra nota 18, fundamento 44.

Desplazamientos Internos de Personas[232] (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29, los cuales han sido adoptados por la doctrina internacional como desarrollos del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado.[233] Además de ello, la reparación integral comprende la indemnización de los perjuicios, la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas.[234]

Por otro lado, la Corte ha señalado la importancia de distinguir la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, de los servicios sociales del Gobierno y la política de asistencia humanitaria en caso de desastres (independientemente de su causa). Al respecto, afirma la Corte, se trata de deberes y acciones claramente diferenciables en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos, razón por la cual ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta.[235]

En este sentido, en relación con el derecho a la reparación, la Corte ha destacado que: "i) incluye todas las acciones necesarias y conducentes a hacer desaparecer, en la medida en que ello sea posible, los efectos que sobre las víctimas han dejado los crímenes cometidos; ii) no se agota en su perspectiva puramente económica, sino que tiene diversas manifestaciones tanto materiales como simbólicas; y, iii) es una responsabilidad que atañe principalmente a los perpetradores de los delitos que dan lugar a ella, pero también al Estado, particularmente en lo relacionado con algunos de sus componentes"[236].

Por su parte, los servicios sociales o política social se entienden como "actividades de carácter permanente y habitual, desarrolladas por el Estado o bajo su coordinación o supervisión, destinadas a satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la Constitución les atribuye un carácter social, o cuya prestación origina gasto público social"[237].

En consecuencia, de acuerdo con la Corte, si bien existe una relación de complementariedad y mutuo impacto entre los servicios sociales del Gobierno y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, ello no implica considerar que aquéllos puedan sustituir éstas, precisamente en razón a su distinto fundamento e intencionalidad, así como al diverso título jurídico que origina unos y otras.[238]

Ahora bien, con motivo de la revisión de constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 975 de 2005, la Corte Constitucional ha desarrollado algunos elementos adicionales en relación con el

[232]Véase ONU, Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
[233]Véanse Corte Constitucional. Sentencias T-602 de 2003, MP. Jaime Araújo Rentería, fundamento 18; T-278 de 2007, MP. Nilson Pinilla Pinilla, fundamento 3; T-1134 de 2008, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento 3.2.
[234]Véase Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007, supra nota 18, fundamento 54.
[235]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008, MP. Nilson Pinilla Pinilla, fundamento 10.1
[236]Ídem
[237]Ídem.
[238] Ídem.

derecho a la reparación, los cuales desarrollaré a continuación por su utilidad para el análisis de los mecanismos de reparación.

El primero está relacionado con la definición y alcance del concepto de víctima. Así, de acuerdo con la Corte, son víctimas o perjudicados, entre otros, las víctimas directas y sus familiares, sin distinguir, al menos para reconocer su condición de víctimas del delito, el grado de relación o parentesco. En este sentido este Tribunal ha afirmado que "el intérprete autorizado de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, cuyos artículos 8 y 25 hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha señalado que los parientes, sin distinción, que puedan demostrar el daño, tienen derecho a un recurso efectivo para exigir la satisfacción de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.[239]

En consecuencia, afirma la Corte, en virtud del bloque de constitucionalidad, los familiares de las personas víctimas de violaciones a los derechos humanos como por ejemplo, del delito de desaparición forzada, tienen derecho a ser consideradas víctimas para todos los efectos legales, constitucionales y convencionales.[240]

Este concepto de víctima alude igualmente a quienes colectivamente han sufrido un daño, y en este sentido a grupos o comunidades que han sido afectadas por hechos delictivos cometidos por las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley a los que alude la Ley.[241]

En segundo lugar, respecto de la obligación de indemnizar, la Corte Constitucional ha establecido que los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley deben responder con su propio patrimonio para indemnizar a las víctimas de los actos violatorios de la ley penal por los que fueren condenados[242]. Sin embargo, afirma este Tribunal, la reparación no puede quedar supeditada a que el perpetrador específico del delito que ocasionó el daño cuente con recursos suficientes para pagar la correspondiente indemnización, lo cual sería una afectación desproporcionada de dicho derecho que quedaría librado a la disponibilidad de recursos de cada individuo perpetrador del delito o de los partícipes del mismo.[243]

Como consecuencia de ello, afirma la Corte, si bien la obligación de reparar a las víctimas por los daños ocasionados con los delitos corresponde, en primer lugar, a los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley –individual y solidariamente– también considera que el Estado entra a asumir una responsabilidad subsidiaria en el caso en el que "el Estado resulte responsable –por acción o por omisión–" según la sentencia proferida por el juez en cada caso particular o "cuando los recursos propios de los responsables no sean suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas […]. Esto no obsta […] para que el legislador pueda modular, de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso, esta responsabilidad".[244]

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional[245]:

---

[239]Véase Corte IDH. *Caso Barrios Altos*. Sentencia de 14 de marzo de 2001.
[240]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 6.2.4.2.8.
[241]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-575 de 2006, MP. Álvaro Tafur Galvis, fundamento. 6.4.1.
[242]Ibídem, fundamento 6.4. Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 6.2.4.1.16.
[243]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 6.2.4.4.11.
[244]Ibídem, fundamento 6.2.4.1.12.
[245]Ídem.

> (…) Al menos en principio, no parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad. Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable –por acción o por omisión– o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica. Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz.[246]

Ahora bien, de acuerdo con este Tribunal la reparación debe ser otorgada a las víctimas, especialmente en procesos que persigan la paz y la reconciliación, y por ende este derecho no puede quedar absolutamente sometido a la voluntad política de quienes definen las normas de presupuesto. En este sentido, políticas de reducción de penas deben acompañarse de otras medidas que, como el pago de los daños y la restitución de los bienes, puedan constituir un marco justo y adecuado para alcanzar de forma sostenible la finalidad buscada.[247]

En resumen, en el marco de la Ley 975 de 2005, todos y cada uno de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley deben responder con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctimas de los actos violatorios de la ley penal por los que fueren condenados y también deben responder solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron. Al Estado corresponde una responsabilidad subsidiaria en el caso en que los bienes de los autores o partícipes y los de los miembros de los grupos a que ellos pertenecen no resulten suficientes.

4.1.3 Síntesis de los principales elementos del derecho a la reparación desarrollados por la Corte Constitucional

A partir de las sentencias de la Corte Constitucional es posible extraer las siguientes conclusiones a manera de síntesis:

i) La reconceptualización de los derechos de las víctimas, a partir de la Constitución, se funda en varios principios y preceptos constitucionales[248]:
   a. En el mandato de que los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (art. 93 C.P.);
   b. en el hecho de que el Constituyente hubiese otorgado rango constitucional, a los derechos de las víctimas (art. 250 num. 6 y 7 C.P.);
   c. en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (art. 2° C.P.);

[246] Ibídem, fundamentos, 6.2.4.1.12
[247] Ibídem, fundamentos, 6.2.4.1.15
[248] Véase Corte Constitucional. Sentencia C-454 de 2006, supra nota 203, fundamento 30.

d. en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (art.1° C.P.);
e. en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación, de donde deviene que la intervención de las víctimas en el proceso penal no puede reducirse exclusivamente a pretensiones de carácter pecuniario;
f. y, de manera preponderante, del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias.

ii) En efecto, como lo ha dicho en múltiples oportunidades la Corte Constitucional[249], el derecho constitucional a la reparación integral de las víctimas no sólo tiene fundamento expreso en los artículos 1º, 2º y 250 de la Constitución, sino también en varias normas del derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por consiguiente, resultan vinculantes en nuestro ordenamiento jurídico.

iii) En relación con el alcance y la naturaleza compleja de los derechos de las víctimas y perjudicados con el hecho punible, la Corte Constitucional ha fijado las siguientes reglas:

a. Concepción amplia de los derechos de las víctimas: Los derechos de las víctimas y perjudicados por un hecho punible gozan de una concepción amplia, no restringida exclusivamente a una reparación económica, sino que incluye garantías como los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de los daños sufridos. Esta protección está fundada en los derechos que ellas tienen a ser tratadas con dignidad, a participar en las decisiones que las afecten y a obtener la tutela judicial efectiva del goce real de sus derechos[250]. La tendencia universal a esta protección ampliada comprende actuaciones relativas al interés en el esclarecimiento de los hechos en aras de la verdad, como al interés en el derecho a que la víctima sea escuchada cuando se negocie la condena o se delibere sobre una medida de libertad condicional.
b. Deberes correlativos de las autoridades públicas: El reconocimiento de estos derechos impone unos correlativos deberes a las autoridades públicas quienes deben orientar sus acciones hacia el restablecimiento integral de los derechos de las víctimas cuando han sido vulnerados por un hecho punible.
c. Interdependencia y autonomía de las garantías que integran los derechos de las víctimas: Las garantías de verdad, justicia y reparación son interdependientes pero autónomos por cuanto "Aun cuando tradicionalmente la garantía de estos tres derechos le interesan a la parte

[249]En relación con la amplitud del concepto de reparación integral del daño causado por el delito, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-805 de 2002, supra nota 224 y C-916 de 2002, supra nota 211. En cuanto al fundamento constitucional del derecho a la reparación de las víctimas, véanse las sentencias C-805 de 2002, supra nota 224; C-570 de 2003, supra nota 224; y, C-899 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[250]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 4.9.3

civil, es posible que en ciertos casos, ésta sólo esté interesada en el establecimiento de la verdad o el logro de la justicia, y deje de lado la obtención de una indemnización".

d. La condición de víctima: Para acreditar la condición de víctima se requiere que haya un daño real, concreto, y específico cualquiera que sea la naturaleza de éste, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso. Demostrada la calidad de víctima, o en general que la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste, está legitimado para constituirse en parte civil, y puede orientar su pretensión a obtener exclusivamente la realización de la justicia, y la búsqueda de la verdad, dejando de lado cualquier objetivo patrimonial."[251]

iv) La tendencia en los últimos años, en la jurisprudencia de la Corte, se ha concretado en reconocer el derecho de las víctimas a ser reparadas, la cual comporta la obligación de adoptar "todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación", en aplicación de la regla consuetudinaria según la cual "toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor".[252]

v) El derecho a obtener reparación es de carácter integral. Esto significa que la reparación debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario. En el plano individual, la Corte ha sostenido que las medidas de reparación se extienden a "(i) la restitutio in integrum, o reposición de la situación a su estado original; (ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y (iii) la satisfacción o reparación moral"[253]. Igualmente, deben incluirse dentro del derecho a la reparación individual las medidas de rehabilitación, que han sido definidas por la Corte como las "acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y sicológicos como consecuencia del delito"[254], y las medidas de garantía de no repetición.[255]

En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados organizados al margen de la ley, tienen derecho a una reparación colectiva que exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia.[256]

[251]Véase Corte Constitucional. Sentencias C-516 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Jaime Araújo Rentería; y C-651 de 2011, supra nota 219, fundamento 5.
[252]Véase Corte Constitucional. Sentencia T-458 de 2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento 1.2.
[253]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-775 de 2003, MP. Jaime Araújo Rentería, fundamento 4.
[254]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008, supra nota 234, fundamento 10.1
[255]Véase Corte Constitucional. Sentencia T-458 de 2010, supra nota 251, fundamento 1.2
[256]Ídem.

vi) De lo decidido en la sentencia C-370 de 2006 se desprende que, según la Ley 975 de 2005:

a. Todos y cada uno de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctima de los actos violatorios de la ley penal por los que fueren condenados;

b. también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado específico al cual pertenecieron;

c. la satisfacción del derecho a la reparación exige la observancia de un orden en la afectación de los recursos que integran el fondo de reparación establecido por la Ley 975 de 2005. Así, los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Antes de acudir a recursos del Estado para la reparación de las víctimas, debe exigirse a los perpetradores de los delitos, o al bloque o frente al que pertenecieron, que respondan con su propio patrimonio por los daños ocasionados a las víctimas de los delitos. El Estado ingresa en esta secuencia sólo en un papel residual para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, en especial a aquellas que no cuentan con una decisión judicial que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho (inciso segundo del artículo 42 de la Ley 975 de 2005) y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores sean insuficientes.

vii) Las medidas de reparación no pueden confundirse con los servicios sociales que presta el gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud, y la asistencia humanitaria que ofrece el Estado en caso de desastres. Además, señala la Corte, "aun cuando es claro que puede establecerse una relación de complementariedad entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación, al punto que un mismo ciudadano pueda ser sujeto de la ejecución simultánea de las acciones, o que una misma entidad esté encargada de la ejecución de varias de ellas, no es posible asimilarlas unas a otras o pretender sustituirlas. Cuando ello ocurre, ha dicho la Corte que se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración"[257]

viii) Por último, de acuerdo con la Corte, "la reparación integral de la víctima y en general la definición del procedimiento o garantías judiciales para hacerla efectiva, son asuntos en los que el Legislador posee un amplio poder de configuración, sometido eso sí a las normas principio-constitucionales y en lo demás a la consulta de la justicia y del bien común de que trata el art. 133 CP. De allí que pueda delimitar en uno u otro sentido el derecho a la reparación integral, disponer sobre el momento procesal para reclamarlo, diseñar las opciones con las que cuenta la víctima, así como definir quiénes pueden representar sus intereses, qué poderes tienen, al igual que otros aspectos relevantes".[258]

[257]Véanse Corte Constitucional. Sentencias C-1199 de 2008, supra nota 234, fundamento 10.3; y, T-458 de 2010, supra nota 251, fundamento 1.4.

[258]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-409 de 2009, MP. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento 3.2.2.

4.2 Programas de reparación administrativa en Colombia

En Colombia a la fecha han sido promulgados dos planes masivos de reparación a víctimas, a saber, el Decreto 1290 de 2008, o Programa de Reparación Individual por vía administrativa (en adelante el programa o PRI), y la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas.

El objeto de este apartado es examinar el contenido y alcance de las medidas de reparación contempladas en estos planes, con el fin de hacer un balance de los logros alcanzados y de las tareas pendientes. Con tal fin presentaré en un primer momento el contexto en el que se expidió el Decreto 1290 de 2008. Posteriormente, abordaré el contenido de las principales disposiciones del Decreto y los resultados obtenidos a junio de 2011, presentando un balance preliminar de los resultados obtenidos. Y, finalmente, expondré las normas contenidas en la Ley 1448 de 2011, relacionadas con el programa de reparaciones administrativas.

4.2.1 Contexto de expedición del Decreto 1290 de 2008

A partir del año 2002, el entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez autorizó a la Comisión Episcopal, conformada por los obispos Julio César Vidal (Montería), Germán García (Apartadó) y Flavio Valle (Diócesis de Sonsón–Rionegro), para continuar con los diálogos que el presidente Andrés Pastrana Arango venía adelantando con los grupos paramilitares. Durante el mes de noviembre del mismo año la Oficina del Alto Comisionado para la Paz adelantó las primeras reuniones con dichos grupos.[259]

Como resultado de estas conversaciones, en noviembre de 2002 las Autodefensas Unidas de Colombia expidieron la "Declaración por la Paz de Colombia" en la cual declararon el cese de hostilidades a partir del primero de diciembre del mismo año. Por su parte el Bloque Central Bolívar (BCB), las Autodefensas Campesinas de Casanare y las Autodefensas de Meta y Vichada se comprometieron a decretar el cese de hostilidades a partir del mes de diciembre. En virtud de estas declaraciones, a finales de 2002 el Gobierno Nacional designó la Comisión Exploratoria de Paz, con el fin de definir las condiciones para el inicio formal de las negociaciones.

Posteriormente, en julio de 2003, el Gobierno Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) suscribieron el "Acuerdo de Santa Fe Ralito para contribuir a la paz de Colombia", cuyo propósito fue dar inicio a la etapa de negociación. De conformidad con este acuerdo, las AUC se comprometieron a avanzar hacia su reincorporación a la vida civil mediante la desmovilización total y gradual de sus miembros hasta diciembre de 2005. Por otro lado, a finales de 2003 el Gobierno firmó declaraciones similares con la dirigencia del BCB y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, para el inicio del proceso de negociación, desmovilización y reinserción.

Como resultado de este proceso en el mes de octubre de 2004 iniciaron las desmovilizaciones las cuales se extendieron hasta el año 2006, dejando una cifra de 31.671 miembros desmovilizados colectivamente[260]. Adicionalmente, a abril de 2009, 3.682 miembros de estas agrupaciones se desmovilizaron individualmente[261]. De acuerdo con información oficial, las llamadas Autodefensas

[259] Véase Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, *op.cit*.
[260] Como resultado del proceso de depuración y verificación de las listas de personas desmovilizadas adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cifra de total de desmovilizados es de 31.664. Ibídem.
[261] Ministerio de Defensa. *La desmovilización…, op. cit.*

del Casanare, el Frente Cacique Pipintá y el Bloque Metro, son grupos que quedaron por fuera de este proceso. Además, en otros casos la desmovilización fue parcial circunstancia que sumada a la ausencia de negociaciones con las guerrillas permitió la continuación del conflicto armado en el país.

La segunda fase de este proceso de paz inició con la expedición de la Ley 975 de 2005, cuyo objeto era facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley desmovilizados, garantizando además los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Al 31 de julio de 2011, 4.511 desmovilizados se encontraban en la lista de postulados para recibir los beneficios de la Ley de Justicia y Paz, de los cuales 763 estaban siendo procesados, lo que equivale al 16,9% del total de postulados y el 2,1% del total de miembros de las estructuras paramilitares desmovilizados[262].

Por otro lado, a finales de 2011 únicamente se habían llevado a cabo 5 audiencias de incidente de reparación integral, se habían proferido cuatro sentencias de Justicia y Paz y no se había hecho efectiva ninguna orden de indemnización estipulada en las sentencias, lo cual es muestra de las enormes dificultades que enfrentan las víctimas para hacer efectivo su derecho a la reparación en el marco de los procesos judiciales establecidos por esta ley.

En razón a lo anterior, y con el fin de contribuir a garantizar la reparación a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, el Gobierno Nacional expidió el programa de reparaciones individuales por vía administrativa, mediante el Decreto 1290 de 2008. A continuación desarrollaré los contenidos más importantes de esta iniciativa.

4.2.2 Decreto 1290 de 2008

En el mes de abril de 2008, el Gobierno expidió el Decreto 1290 "por el cual se creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley", con el objeto de "conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del Decreto hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley a los que se refiere el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 975 de 2005".[263]

A continuación desarrollaré los componentes seleccionados en la segunda parte de este trabajo, para adelantar el estudio comparado de los programas masivos de reparación, por cuanto éstos me permiten examinar con profundidad el contenido y alcance del Decreto señalado. Estos son: a) tipo de medidas adoptadas; b) víctimas cubiertas por el programa y tipo de violaciones reconocidas; c) criterios de priorización; d) criterios para definir y distribuir los montos; e) procedimientos de acceso a los beneficios y entidades encargadas de la implementación y ejecución; f) niveles de ejecución del plan y financiación.

[262]En la práctica estos porcentajes son menores en razón a que las cifras presentadas por la Fiscalía General de la Nación no discriminan cuantos miembros corresponden a las estructuras paramilitares y cuantos a la guerrilla. Véase Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. *Listado oficial de postulados*, *op. cit.*

[263]De conformidad con lo establecido en el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 975 de 2005: "Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002."

a) Tipo de medidas adoptadas:

Como señalé anteriormente, los programas de reparación suelen distribuir beneficios esencialmente en los componentes de restitución, compensación y rehabilitación, ya sea para individuos o para colectividades que han sido víctimas. Además, algunos programas suelen adoptar medidas de carácter simbólico como una forma de reconocer y hacer visible el sufrimiento ocasionado a las víctimas y las violaciones ocurridas.

El Programa de Reparación Individual (en adelante programa o PRI) adoptado en Colombia, establece que el Comité de Reparaciones Administrativas (en adelante el Comité o CRA) debe reconocer y ordenar la ejecución, en cada caso particular, de las siguientes medidas de reparación: indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. En este sentido, en su formulación el PRI contempla un conjunto amplio de beneficios de carácter individual, disposición que en comparación con los programas examinados en el segundo capítulo le da un alto nivel de complejidad al programa, aun cuando este no incorpora medidas materiales de reparación de alcance colectivo.

A pesar de ello, en su implementación el Comité únicamente ha entregado compensaciones en dinero, justificando esta actuación en la ausencia del documento Conpes para la ejecución y seguimiento de las medidas de reparación. Si bien el Decreto establece la obligación del Gobierno Nacional de expedir un documento Conpes para establecer y especificar las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; asegurar la ejecución y hacerle seguimiento a las medidas de reparación y determinar los responsables de la implementación de cada una de estas medidas, dicha disposición no debe ser interpretada como una limitación para que el Comité reconozca y ordene medidas de reparación distintas a la indemnización solidaria.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación ha señalado que no hay norma alguna en el Decreto que impida que el Comité ordene otras medidas de reparación mientras el Gobierno Nacional expide el documento Conpes. Además, afirma la PGN, el artículo 18 debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en los considerandos y demás disposiciones del Decreto, de acuerdo con las cuales el objeto del programa es conceder a las víctimas un conjunto de medidas de reparación.[264]

A pesar de ello, al 2011 el Comité sólo ha reconocido y ordenado medidas de indemnización, razón por la cual este Programa se alejó de su propósito inicial de garantizar una política de reparación integral a las víctimas.

b) Víctimas cubiertas por el programa y tipo de violaciones reconocidas

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1290 los destinatarios o beneficiarios del programa son las personas que individual o colectivamente, con anterioridad al 22 de abril de 2008, hubieren sufrido daño directo como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales a la vida, integridad física, salud física y mental, libertad individual y libertad

[264]Véase PGN. *Informe de seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa*. Bogotá: GTZ, Procuraduría General de la Nación, 2010, p. 17.

sexual, por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley a los que se refiere la Ley 975 de 2005.

En consecuencia, las violaciones cubiertas por el PRI son homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales y psicológicas, tortura, delitos contra la libertad y la integridad sexual, reclutamiento ilegal de menores y desplazamiento forzado.[265]

En los casos en que a la víctima se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, el programa dispone que tendrán esa condición el cónyuge o compañero o compañera permanente o el familiar en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa o aquellos que dependían económicamente de la misma, presunción que no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley.[266]

Por otro lado, de conformidad con el programa, no son considerados beneficiarios quienes hayan sido víctimas de delitos contra la propiedad, el patrimonio y las violaciones colectivas o atribuibles a agentes del Estado. Al respecto es importante señalar que si bien los gobiernos disponen de un alto grado de discrecionalidad para definir el universo de víctimas destinatarias de los programas, dadas las limitaciones presupuestales, técnicas, institucionales y administrativas, en las experiencias comparadas se puede observar una tendencia a diseñar medidas de reparación que cubren las violaciones graves de los derechos humanos y aquellas que afectaron a un número considerable de personas.

En este sentido, en principio el Decreto 1290 tiene un alcance amplio en relación con este ítem al incluir una diversidad de violaciones contra los derechos humanos, usualmente no reconocidas en los programas de reparación.[267] No obstante, las exclusiones planteadas disminuyen notablemente el alcance del programa, en la medida en que reducen la posibilidad de que numerosas víctimas obtengan reparación. Así, por ejemplo, de acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), a diciembre de 2010, 3.517.136 personas habían sido expulsadas de sus tierras, de las cuales 934.973 estaban asociadas a declaraciones con abandono de Tierras/Lotes.[268] Por otra parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, señala que al 2008, el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono era del orden de 6.65 millones.[269] De allí que la exclusión de estas víctimas resulte irrazonable debido a la magnitud del fenómeno del despojo en nuestro país.

Por otro lado, en relación con la exclusión de las víctimas de agentes del Estado es fundamental reiterar que dicha disposición resulta abiertamente contraria a los estándares internacionales, de acuerdo con los cuales los Estados tienen el deber de proporcionar reparaciones mediante

[265]En este último caso, el programa establece que la indemnización solidaria debe entregarse por núcleo familiar y reconocerse y pagarse a través de Fonvivienda, con la posibilidad de acceder a vivienda nueva o usada, en cualquier parte del territorio nacional.

[266]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, supra nota 203, fundamento 6.2.4.2.16.

[267]Tal es el caso de las lesiones personales y psicológicas, el reclutamiento ilegal de menores y el desplazamiento forzado.

[268]Véase, Acción Social, PPTP. Cálculo de Área de Tierras/Lotes Abandonados Registrados en SIPOD-RUPD y RUPTA. Bogotá, PPTP, 2010.

[269]CSPPDF. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá, 2010. Disponible en: http://www.codhes.org/images/stories/pdf/iii%20env%20anexo.pdf (Recuperado en: Agosto de 2011)

programas de origen legislativo o administrativo, a fin de asegurar a las víctimas la reparación con independencia de la identificación y sanción del autor de la violación.

En este sentido, si bien los Gobiernos pueden priorizar algunas víctimas a efectos de otorgar reparaciones vía programas administrativos de reparación, el criterio para establecer el trato diferenciado no puede ser el autor de la violación, razón por la cual esta disposición vulnera el derecho a la igualdad en el acceso efectivo de todas las víctimas de un crimen atroz a la reparación, en tanto establece procedimientos diferentes para víctimas con daños semejantes, con base en el autor responsable de la violación.

c) Criterios de priorización:

De conformidad con el programa, el Comité de Reparaciones Administrativas puede priorizar ciertas solicitudes en razón al grado de vulnerabilidad de las víctimas y la gravedad de los hechos. En virtud de esta disposición, este organismo ha priorizado la resolución de casos de víctimas de violencia sexual, de minas anti-persona y de reclutamiento ilícito.

Por otro lado, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social (en adelante Acción Social) le ha dado prioridad al trámite de aquellos casos en los cuales existe información suficiente para acreditar la calidad de víctima y/o de beneficiario del solicitante, obviando el orden de radicación de las solicitudes de reparación. Si bien en principio esta decisión puede justificarse a efectos de no demorar excesivamente el trámite de algunas solicitudes, es necesario reiterar la obligación de Acción Social de adelantar un análisis de todas las peticiones, a fin de responder cada una de ellas dentro de los términos establecidos en el Decreto, sin establecer tratamientos diferenciados injustificados.

d) Criterios para definir y distribuir los montos

De conformidad con el Decreto la indemnización debe reconocerse y pagarse directamente a las víctimas o a los beneficiarios, de acuerdo con los derechos fundamentales violados. En este sentido los montos establecidos son:

(i) Homicidio, desaparición forzada y secuestro: 40 salarios mínimos mensuales legales (SMML);
(ii) Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente: hasta 40 (SMML);
(iii) Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente: hasta 30 (SMML);
(iv) Tortura: 30 (SMML);
(v) Delitos contra la libertad e integridad sexual: 30 (SMML);
(vi) Reclutamiento ilegal de menores: 30 (SMML)
(vii) Desplazamiento Forzado: hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

De acuerdo con el programa, en los casos donde concurren varias personas con derecho a la reparación, el monto de la indemnización solidaria debe distribuirse así:

(i) Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor previsto para la respectiva violación para el cónyuge o compañero(a) permanente, y el otro cincuenta por ciento (50%) para los hijos.
(ii) A falta de cónyuge o compañero(a) permanente, el cincuenta por ciento (50%) para los hijos, y el otro cincuenta por ciento (50%) para los padres.
(iii) A falta de cónyuge o compañero (a) permanente e hijos, cincuenta por ciento (50%) para los padres y el otro cincuenta por ciento (50%) distribuido en partes iguales entre los hermanos y demás familiares que dependieren económicamente de la víctima directa.
(iv) A falta de cónyuge o compañero (a) permanente, hijos y padres, se distribuirá el valor de la indemnización solidaria en partes iguales entre los hermanos y demás familiares que dependieren económicamente de la víctima directa.
(v) Cuando la víctima directa era soltera y fue abandonada por su padres en la niñez, se reconocerá el monto total de la reparación al pariente más cercano que hubiere asumido los gastos de crianza y manutención, siempre que demuestre el parentesco y la dependencia económica.[270]

Ahora bien, si respecto a la misma víctima tuvo lugar más de una violación, la norma establece que la persona tendrá derecho a que estas se acumulen hasta un tope no mayor de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales. Además, en los casos en los que el beneficiario pueda solicitar indemnización por varias víctimas, este tendrá derecho a la indemnización solidaria por cada una de ellas.

Como señalé en el capítulo anterior, la forma de definir o fijar el monto de las indemnizaciones es uno de los aspectos más problemáticos de todo programa masivo, dada la imposibilidad de acoger en estos casos los criterios de reparación "adecuada, proporcional e integral". En este contexto, para que la reparación cumpla parcialmente con estos criterios, es necesario que tenga en consideración entre otros aspectos: el universo de víctimas a cubrir, los recursos presupuestales que soportan el programa, así como la naturaleza del hecho de violencia que originó el daño que se pretende reparar.

Al respecto, el Decreto 1290 establece una tabla de indemnizaciones y topes máximos de acuerdo con el tipo de victimización sufrida, sin que hasta ahora se tenga claridad sobre los criterios tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional para la definición de estos topes, así como para la reducción o incremento de las sumas a otorgar en cada caso. Con todo, dado que los montos reconocidos para algunas solicitudes se acercan a lo recibido por las víctimas a título de ayuda humanitaria o de política social, la reparación administrativa no ha logrado ser percibida por las víctimas como un reconocimiento del daño causado y en consecuencia ha perdido su carácter reparador.

Así, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo "los pagos han causado divisiones y conflictos entre las familias, sentimientos de culpa y frustración entre los beneficiarios y, en muchos casos, han sido utilizados para el pago de deudas y la satisfacción de necesidades básicas en materia de salud y educación". En consecuencia, dado que para las víctimas las cantidades recibidas no constituyen un reconocimiento suficiente del daño causado y no contribuyen, aunque sea

[270] Decreto 1290 de 2008, Artículo 5°, parágrafo 2°.

modestamente, a la reconstrucción de sus proyectos de vida individuales, familiares y comunitarios, la reparación no es considerada justa y adecuada.[271]

Esta situación se agrava con la decisión de Acción Social de descontar de la indemnización solidaria las prestaciones otorgadas a las víctimas en aplicación de la Ley 418 de 1997, lo que ha aumentado los sentimientos de frustración de las víctimas[272].

En relación con este punto, la Corte Constitucional ha reiterado que la Ley 418 de 1997 consagra a favor de las victimas el derecho a reclamar asistencia humanitaria la cual tiene un carácter asistencial. En este sentido, afirma la Corte, "esta Ley no establece una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social."[273]

Por su parte, la PGN ha señalado que descontar de la indemnización solidaria los beneficios económicos otorgados a las víctimas en virtud de la Ley 418 de 1997 resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008[274], al tiempo que desconoce que las reparaciones tienen un sentido propio, que se diferencia de los programas de asistencia humanitaria en términos de su fundamento jurídico y sus propósitos.[275]

En conclusión, las indemnizaciones solidarias reconocidas en virtud del programa están aún muy lejos de ser concebidas por las víctimas como reparaciones justas y adecuadas, no sólo en razón a que los montos otorgados son muy bajos, sino a la ausencia de criterios razonables que le permitan a los destinatarios entender la justificación de dichas sumas.

e) Procedimientos de acceso a los beneficios y entidades responsables.

El procedimiento para obtener la reparación administrativa individual iniciaba con la presentación de la solicitud de reparación, en un formulario único que para el efecto entregaba Acción Social. Este formato debía diligenciarse por los interesados y presentarse en las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, sin ningún costo. De acuerdo con el programa las víctimas tenían un plazo de dos años para presentar las solicitudes, salvo eventos de fuerza mayor o caso fortuito que le impidieran presentar oportunamente la solicitud.[276]

---

[271]Véase Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas. *El programa de reparación individual por vía administrativa: una mirada desde las víctimas*. Bogotá: Defensoría del Pueblo; GTZ, 2010, pp. 16 y 17.
[272]Ibídem, p. 60.
[273]Véanse Corte Constitucional. Sentencias T-1094 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamentos 8 y 9; T-510 de 2009, MP. Jorge Ignacio Pretelt, fundamento 4.2.3
[274]Decreto 1290 de 2008, artículo 5°, parágrafo 3°: Del valor de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido Acción Social o de otra entidad del Estado que constituya reparación.
[275]Véase PGN. *Informe de seguimiento…*, pp. 37 y 38.
[276]Establece el Decreto que en estos casos el término debe contarse a partir del momento en que cesen los hechos que dieron lugar a la fuerza mayor o al caso fortuito. Decreto 1290 de 2008, Artículo 32, parágrafo.

Dicha solicitud se remitía a Acción Social y una copia de la misma se entregaba al interesado con indicación de la fecha de su diligenciamiento. Una vez recibida la solicitud, Acción Social la registraba e ingresaba en su base de datos, asignándole un número consecutivo, el cual señala el orden en que deben proceder los pagos. En algunos casos, Acción Social puede adelantar una entrevista a los solicitantes de la reparación, quienes para facilitar el trámite pueden aportar las pruebas que tengan en su poder para acreditar la calidad de víctima o de beneficiario.[277]

Posteriormente, esta entidad acopia la información y documentación necesaria para el reconocimiento del solicitante como víctima de los grupos armados organizados al margen de la ley, liberando de la carga de la prueba al solicitante. Con base en la información recolectada el sustanciador de Acción Social elabora un estudio técnico sobre la acreditación de la calidad de víctimas de los solicitantes y, finalmente, el Fondo de Reparación a Víctimas[278], ente encargado de los aspectos operativos del programa, emite unas recomendaciones.

El informe, junto con las recomendaciones, son presentadas al Comité de Reparaciones Administrativas, organismo encargado de decidir sobre el reconocimiento de la calidad de víctimas y beneficiarios de los solicitantes y las medidas de reparación a otorgar. En el cumplimiento de esta función el Comité tiene libertad para evaluar los informes técnicos y para buscar, si lo considera pertinente, medios de prueba adicionales.[279] Las solicitudes de reparación deben ser resueltas en el orden de recepción, para lo cual el Comité cuenta con un término de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud ante Acción Social.

Una vez resuelta la solicitud, Acción Social debe ejecutar las medidas de reparación recomendadas en cada caso, para lo cual, cuando lo considerare necesario, debe suscribir los convenios con las entidades públicas o privadas.

f) Niveles de ejecución del plan y financiación:

El programa comenzó su ejecución en abril de 2008 y desde entonces 416.018 personas han presentado solicitudes ante Acción Social. A septiembre de 2011, 250.707 solicitudes cuentan con estudios técnicos (60%), sin que exista claridad de cuántas de esas solicitudes se han resuelto positivamente. Por otro lado 35.418 casos han sido pagados (8,5%)[280], para un total de 82.712 personas beneficiadas.[281] En consecuencia están pendientes de revisión 156.311 casos, que corresponden al (40%) de las solicitudes presentadas. Por otro lado, no es posible establecer la cifra exacta de pagos pendientes en tanto el CRA no ha clarificado cuantas solicitudes han sido concedidas. Con todo, estas cifras muestran un alto nivel de represamiento de las solicitudes en Acción Social, y en el Comité pues de conformidad con las disposiciones del programa, este debía terminar de ejecutarse en octubre de 2011.

[277]En la práctica, Acción Social sólo ha prescindido de hacer la entrevista cuando el interesado acompaña a su solicitud toda la información que permite acreditar plenamente su identidad y la existencia del hecho violento por el cual está reclamando reparación. Véase PGN. *Informe de seguimiento…*, p. 30.
[278]El Fondo de Reparación a Víctimas es la Dirección de Acción Social que se dedica a recibir los bienes de los postulados a la Ley 975 de 2005 los cuales se usarán para la reparación judicial de las víctimas.
[279]Véase PGN. *Informe de seguimiento…,* p. 33.
[280]10.593 casos en el 2009, 16.867 casos en el 2010 y 7.958 en el 2011. Acción Social. *Ley de Víctimas.* Documento presentado en el Seminario sobre la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, convocado por PNUD, Bogotá, 19 de septiembre de 2011.
[281]Ídem.

Si bien a la fecha no ha sido posible obtener información más detallada respecto de la implementación del programa, es importante señalar que, de acuerdo con el informe de la PGN presentado en mayo de 2010, los beneficiarios de las solicitudes han sido en su mayoría mujeres (87%) aun cuando el 92% de los casos se refieren a hechos en los cuales las víctimas fueron hombres.[282] Ello se explica por cuanto, de acuerdo con notas de prensa, la mayoría de solicitudes aprobadas corresponden a los delitos de homicidio, desaparición forzada y secuestro. Por el contrario, los delitos de reclutamiento de menores y lesiones personales que no producen incapacidad permanente, son los que registran menos solicitudes.[283]

Conforme a las cifras presentadas aún están pendientes de decisión 165.311 casos, correspondientes al 40% de las solicitudes presentadas. No obstante, es imposible medir el éxito del programa debido a que no existe información oficial de pública difusión sobre el número de solicitudes aprobadas.

De acuerdo con información suministrada por Acción Social a diciembre de 2011 los pagos por indemnización administrativa ascendían a un billón de pesos[284], recursos que provienen del presupuesto general de la nación. De acuerdo con el gobierno colombiano el costo total estimado de las compensaciones ascendería a $7 billones de pesos (USD 3.5 billones). Por otro lado, los costos administrativos y operativos del programa han sido cubiertos con recursos del presupuesto nacional y algunos recursos provenientes de la cooperación internacional.

g) Consideraciones finales en relación con el Decreto 1290 de 2008

Si bien el Decreto 1290 constituye una iniciativa importante en materia del reconocimiento del derecho de las víctimas a la reparación, dado el alto nivel de victimizaciones cubiertas, la amplitud temporal para el reconocimiento de solicitantes como beneficiarios y el traslado de la carga de la prueba al Estado, este programa presenta serias falencias, tanto en su contenido como en su implementación, las cuales afectaron ostensiblemente la realización de este derecho. Entre otras he señalado el alcance limitado de las medidas otorgadas, en razón a que el CRA únicamente ha ordenado la entregada de indemnizaciones económicas; la exclusión de las víctimas colectivas, las víctimas del Estado o de sus agentes, las víctimas de delitos contra el patrimonio económico, así como de las víctimas posteriores al 22 de abril de 2008; el desconocimiento respecto de los criterios para la definición de los montos de la indemnización solidaria y la decisión del Comité de descontar de la reparación las prestaciones económicas recibidas por las víctimas a título de asistencia humanitaria; y la confusión entre las medidas de política social y la reparación, como sucede en el caso del establecimiento del subsidio de vivienda como medida de reparación para las víctimas de desplazamiento.

Además de los problemas mencionados, el Programa de Reparaciones Administrativas presenta falencias adicionales las cuales expondré a continuación. La primera está relacionada con el

[282]Véase PGN. *Informe de seguimiento…,* p. 12.
[283]El Tiempo, Agosto 11 de 2011, "22 mil familias podrán recibir reparación por vía administrativa". Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10160911.html (Recuperado en: Octubre de 2011)
[284]Acción Social, Diciembre 16 de 2011. "Un billón de pesos suman ya pagos de reparación por vía administrativa". Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6349&catID=127 (Recuperado en: Diciembre de 2011)

fundamento de la reparación en el principio de solidaridad y no en el principio de responsabilidad del Estado.[285]

De acuerdo con varias organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y algunos académicos, el fundamento del derecho a la reparación debe ser el principio de responsabilidad, en tanto el Estado ha incumplido sus obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de los ciudadanos, al permitir la ocurrencia de violaciones graves a estos[286]. Al respecto, Pablo de Greiff ha señalado:

(…) la aceptación de responsabilidad tiene que ver por lo menos con las obligaciones mínimas que tiene un estado de brindar protección a los ciudadanos y de hacer reformas serias, equitativas e igualitarias; sin generar distinciones discriminatorias en contra de un grupo de individuos. Ese es el núcleo de un programa de reparaciones. El reconocimiento de responsabilidades es una obligación fundamental.[287]

De acuerdo con el Gobierno, la responsabilidad del Estado debe ser consecuencia de las acciones u omisiones de las autoridades públicas, y además debe ser declarada a través de un proceso judicial. Por esta razón, afirma en Gobierno, la reparación en sede administrativa debe entregarse con fundamento en el principio de solidaridad y no de responsabilidad, a fin de que dicha reparación no sea entendida como una aceptación de responsabilidad del Estado y por ende de lugar a la reparación judicial.

Varios académicos han señalado los errores en esta argumentación. Así, en primer lugar han remitido al sistema interamericano de derechos humanos, el cual acepta que los gobiernos puedan reparar a las víctimas de atropellos de sus agentes, sin necesidad de una sentencia judicial previa. En consecuencia, es completamente admisible que autoridades administrativas fundamenten el otorgamiento de reparaciones administrativas en la responsabilidad del Estado, sin necesidad de sentencia, lo cual no implica que dicha reparación administrativa equivalga a una confesión de la responsabilidad estatal.[288]

En síntesis, los programas de reparaciones en sede administrativa exigen el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, en virtud del incumplimiento grave y sostenido de su obligación de prevenir violaciones de los derechos humanos, incluso cuando estas violaciones no le son directamente imputables. En Colombia existen varios pronunciamientos judiciales en torno a la ocurrencia de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, cometidas por particulares con apoyo, aquiescencia o tolerancia de agentes estatales, lo cual evidencia la

[285]Decreto 1290 de 2008, artículo 3°: (…) Solidaridad. La reparación individual por la vía administrativa de que trata el presente programa, se fundamenta en el principio de solidaridad del Estado con las víctimas.

[286]Distinto es el caso de aquellas experiencias donde el Estado ha hecho todo lo que está a su alcance por prevenir las violaciones de los derechos humanos y aún así no ha conseguido evitar la actuación criminal, casos en los cuales el Estado puede diseñar programa de reparaciones sustentados en el principio de solidaridad. Véase Díaz, C. "El alcance de la responsabilidad del Estado frente al derecho a la reparación", en *El desafío de la reparación en Colombia. Memorias del taller de discusión.* Bogotá: GTZ; Defensoría del Pueblo; ICTJ, 2010, p. 12.

[287]ICTJ. Dossier reparaciones. *Entrevista "El fundamento de un programa de reparaciones es el reconocimiento de responsabilidades"*. Mayo 15 de 2009. Disponible en: http://reparaciones.ictjcolombia.org/edicion1/02entrevista.html (Recuperado en: Octubre de 2011).

[288] Uprimny, R. Argucias jurídicas contra las víctimas. Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&publicacion=486 (Recuperado en: Noviembre de 2011); Díaz, C. "El alcance…", *op. cit.,* pp. 9 a 13.

existencia de dicho incumplimiento. En consecuencia, es deber del Estado fundamentar los programas administrativos de reparación en el principio de responsabilidad y no en el de solidaridad. Dicho reconocimiento facilita que las víctimas perciban las indemnizaciones como reparaciones y no como una simple ayuda económica del Estado, potenciando la dimensión simbólica de estas medidas en tanto implican una forma de reconocimiento del sufrimiento ocasionado.

La segunda falencia del programa se refiere al proceso de orientación y asesoría a los solicitantes por parte de Acción Social. Al respecto entidades del Ministerio Público han señalado que las víctimas desconocen los pormenores del trámite que se sigue tanto en Acción Social como en el Comité de Reparaciones Administrativas para aprobar o rechazar las solicitudes, así como los aspectos esenciales del contenido del programa, tales como derechos tutelados, valor de la indemnización, forma del pago y las deducciones que proceden en cada caso.[289]

Tampoco se han establecido mecanismos para que las víctimas puedan resolver sus dudas frente al trámite que se surte al interior de estas entidades. Además, en razón a la ausencia de mecanismos de publicidad, las víctimas no tienen información precisa y detallada sobre el estado de su solicitud.[290] Estas falencias limitan claramente la garantía de acceso a la información de las víctimas, lo cual puede dar lugar a la vulneración de otros derechos, e implica el incumplimiento de varias obligaciones del Estado en la materia.

Un tercer problema, ligado al anterior, se relaciona con la falta de publicidad respecto del sistema de seguimiento y evaluación institucional que permita identificar entre otros aspectos, las necesidades y percepciones de las víctimas frente al proceso, las dificultades en la implementación del programa, los resultados frente a las solicitudes aprobadas y las negadas y los criterios de definición para la toma de decisiones. La ausencia de estos mecanismos de rendición de cuentas impide hacer un control efectivo a las decisiones y estrategias tomadas por estas entidades, las cuales comprometen el reconocimiento de los derechos de la población víctima del conflicto. En este sentido, resulta imperioso exigir mayor transparencia por parte de estas entidades a fin de facilitar a la ciudadanía el monitoreo, la fiscalización y la defensa en relación con la organización, funcionamiento y procesos de adopción de las decisiones tomadas por estas agencias.

La siguiente falencia del programa está relacionada con la revisión y la verificación de las solicitudes por parte de Acción Social. De acuerdo con la PGN, organizaciones sociales entrevistadas han denunciado que algunas oficinas regionales de Acción Social han exigido a las víctimas la presentación de documentos que acrediten la ocurrencia del hecho delictivo por el cual reclaman reparación, información que no ha sido corroborada.[291] No obstante, esta entidad reconoce que dicha exigencia contraría lo dispuesto en el decreto, el cual establece que la carga de la prueba recae en el Estado, situación que genera además el riesgo de excluir de los

[289]Véanse PGN. *Informe de seguimiento…, op. cit.,* pp. 38 y 39 ; y, Luna, P. "La reparación individual por vía administrativa para víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Balance de la implementación del Decreto 1290 de 2008", en *El desafío de la reparación en Colombia. Memorias del taller de discusión.* Bogotá, GTZ; Defensoría del Pueblo; ICTJ, 2010, pp. 28 y 29.
[290]Véase PGN. *Informe de seguimiento… op. cit.,* pp. 38 y 39.
[291]Ibídem, pp. 30 y 31.

beneficios del programa a personas que tienen el derecho de acceder a ellos, pero que no tienen las condiciones para cumplir con los requisitos de prueba exigidos.[292]

En este sentido es fundamental que tanto Acción Social como el Comité adopten un enfoque amplio y flexible al momento de interpretar las disposiciones contenidas en el decreto, haciendo uso de las herramientas contenidas en los artículo 24, 25 y 26 del Decreto, los cuales incorporan una amplia lista de criterios y fuentes de verificación para reconocer la calidad de víctima, y admiten el adelantamiento de una entrevista en los casos en que se considere necesario. Además de ello, distintas organizaciones han sugerido desarrollar técnicas de agrupación de las solicitudes, lo cual haría que el proceso fuera más rápido y más justo para las víctimas, además de incrementar el número de personas encargadas de clasificar, revisar y registrar las solicitudes.

Esta dificultad se profundiza con la ausencia de un sistema de información completo que dé cuenta del número de víctimas y su caracterización, lo cual además obstaculiza enormemente el diseño y la implementación del programa de reparaciones, en tanto no hay claridad sobre el número de potenciales beneficiarios del programa, los costos de su aplicación y su periodo de cobertura.

En quinto lugar, el programa de reparación administrativa no fue consultado con las víctimas en procesos abiertos y transparentes, y tampoco ha garantizado su participación en el proceso de implementación y seguimiento. Esta falencia le ha quitado legitimidad al programa en la medida en que su contenido no responde a las expectativas de las víctimas, y por ende las medidas ordenadas han perdido su potencial reparador. De allí la necesidad de asegurar la participación de las víctimas en el diseño e implementación de los programas de reparación pues ello garantiza una mayor coordinación entre sus demandas y los diseños institucionales que pretenden brindarles reparación. Además, como se examinó previamente, la participación de las víctimas promueve la incorporación a los programas de un universo de víctimas más amplio, permite que víctimas de distinto tipo entren en diálogo, promueve que éstas se reincorporen a la vida social y política, y facilita procesos de control y seguimiento a las autoridades encargadas de implementar el programa, lo cual se convierte en un fuerte mecanismo de presión para garantizar el cumplimiento de los planes propuestos.

Ahora bien, es importante reiterar que la reparación administrativa es solo un instrumento de la reparación. En este sentido, es necesario articular las distintas iniciativas de reparación existentes con las medidas diseñadas en relación con los derechos a la verdad y la justicia, pues solo así es posible lograr una mayor satisfacción de las expectativas de las víctimas y en consecuencia generar lazos de confianza en el Estado.

Con todo, la ausencia de articulación de las medidas adoptadas, los escasos resultados de la Ley de Justicia y Paz y las limitaciones y dificultades en la implementación del decreto de reparaciones administrativas, son circunstancias que generaron en las víctimas sentimientos de insatisfacción frente a las políticas implementadas, razón por la cual en la mayoría de casos estas no se sintieron reparadas y vieron en las indemnizaciones más que reparaciones una ayuda económica de parte del Estado.[293]

---

[292] Ibídem, pp. 32 y 33.

[293] Ver al respecto Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas. *El programa de reparación…, op. cit.*

Estas deficiencias en el proceso de aplicación del programa de reparación individual por vía administrativa, sumadas a los problemas para que las víctimas obtuvieran reparación mediante el procedimiento judicial, y la situación de los derechos humanos en el país, debido a la continuación del conflicto armado, impulsaron la idea de diseñar un nuevo programa que garantizara efectivamente el acceso masivo de las víctimas a la reparación integral. A continuación examinaré con más detalle estas iniciativas.

5. Derecho a la reparación en Colombia: Ley 1448 de 2011

Antes de la aprobación de la ley de víctimas, durante los años 2008 y 2009 se discutió al interior del Congreso de la República la primera iniciativa legislativa en materia de reparaciones, conocida como el Estatuto de Víctimas. Esta propuesta fue archivada en junio de 2009, por decisión de las mayorías del Gobierno al interior del Congreso, quienes señalaron que el proyecto era inviable fiscalmente, argumento igualmente expuesto por el entonces Presidente de la República, Sr. Álvaro Uribe Vélez[294]. Adicionalmente, en el desarrollo de los debates no se lograron acuerdos gruesos sobre el fundamento de la reparación, los criterios para definir el universo de víctimas, la institucionalidad más conveniente a efectos de implementar el programa, circunstancia que sumada a la falta de voluntad política para aprobar la ley, frustró la iniciativa.

A pesar de esta decisión, este debate dejó varios acumulados importantes en relación con el derecho a la reparación.[295] En primer lugar, por primera vez la sociedad colombiana debatió ampliamente sobre la reparación de víctimas del conflicto armado, tema que hasta ese momento era discutido únicamente por organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos, así como por algunos académicos. En segundo lugar, este debate visibilizó los esfuerzos y las demandas de organizaciones de víctimas, permitiendo la presentación pública de sus expectativas de reparación. En tercer lugar, y como resultado de las discusiones, fueron expuestas nuevas propuestas de políticas públicas, las cuales sirvieron de insumo para la posterior discusión de la ley de víctimas.[296]

El nombramiento del Sr. Juan Manuel Santos como Presidente de la República, generó un nuevo ambiente de discusión respecto de la aprobación de una ley para las víctimas, tanto al interior del Gobierno como en el Congreso. Así, en septiembre de 2010, el Presidente Santos con el respaldo de los partidos de la coalición[297], presentó personalmente ante el Congreso el proyecto de ley de víctimas como uno de los puntos de la agenda de la unidad nacional, cuya pretensión era compilar y complementar mediante un cuerpo normativo vinculante, la política del Estado en

---

[294]Véase Presidencia de la República. Secretaría de Prensa. Comunicado de junio 18 de 2009. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/18/05182009.html (Recuperado en agosto de 2011)

[295]Para un examen más comprensivo del Estatuto de Víctimas véase Sánchez, C. "¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia", en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (eds) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 623-718.

[296]Ibídem, pp. 625-626.

[297]Hacen parte de la coalición los partidos Liberal, Conservador, la U y Cambio Radical. En julio de 2011 se sumó a la coalición el Partido Verde.

torno a la atención, protección y reparación a víctimas, la cual se encontraba dispersa en varias leyes (Ley 418 de 1997, 975 de 2005 y Decreto 1290 de 2008)[298].

Días después fue radicado el Proyecto de Ley 107 de 2010 – Cámara[299], acumulado con el Proyecto de Ley 85 de 2010 - Cámara[300], como una iniciativa de origen parlamentario y gubernamental[301], considerada una herramienta de justicia transicional necesaria para conseguir la reconciliación nacional y para materializar los derechos que atañen a las víctimas.[302]

En el desarrollo del debate el proyecto estuvo integrado por nueve títulos. El primero contenía las normas relacionadas con los principios rectores que orientan la ley y otras disposiciones generales; el segundo desarrollaba los derechos de las víctimas dentro del proceso judicial; el tercero contenía las medidas de asistencia y atención; el cuarto desarrollaba de manera amplia el derecho de reparación y todos sus componentes; el quinto precisaba la institucionalidad para la atención y reparación; el sexto se refería a la atención y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado; el séptimo establecía normas de protección integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas; el octavo contenía las disposiciones relacionadas con la participación de las víctimas; y el noveno establecía unas disposiciones finales.

Este proyecto fue ampliamente discutido al interior del Congreso por los partidos de la coalición y miembros de la oposición, quienes intervinieron activamente en el debate, aportando en la formulación del programa.[303] Las disposiciones más debatidas fueron las relacionadas con la definición de víctima y la fecha aplicable a este concepto, el fundamento de la reparación, la inclusión del principio de sostenibilidad, el concepto de reintegración de patrimonio, la distinción entre medidas de reparación, ayuda humanitaria y política social, la institucionalidad a cargo de la atención y reparación a víctimas, el impacto fiscal del proyecto, entre otras.

Igualmente, el proyecto suscitó profundos comentarios por parte de actores externos al Congreso, circunstancia que enriqueció de manera importante el proceso. Así, después de ocho meses y medio de debate, este proyecto fue aprobado por el Congreso con una votación inicial de 63 votos de los senadores que apoyan la bancada de gobierno[304] y 10 votos en contra[305].

[298]La agenda de los primeros cien días de gobierno incorporaba los proyectos de primer empleo; el de regalías; el de ordenamiento territorial; la creación de nuevos ministerios y la Ley de Tierras. Véase: La Silla Vacía, 28 de julio de 2010. "La agenda de la Unidad Nacional". Disponible en: http://www.lasillavacia.com/historia/16984 (Recuperada en: Agosto de 2011).

[299]"Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario"

[300]"Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras"

[301]Esta iniciativa fue radicada por el Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, así como por los Senadores de la República Armando Benedetti, José Darío Salazar, Juan Francisco Lozano, Juan Fernando Cristo y los Representantes a la Cámara, Guillermo Rivera, Germán Barón, entre otros Congresistas.

[302]Véase Informe de Ponencia para primer debate. Bogotá, 2010, p. 3.

[303]Así por ejemplo, representantes de la oposición como Iván Cepeda señalaron su apoyo al programa, con la advertencia de la posterior demanda de la ley ante la Corte Constitucional para corregir sus falencias en materia constitucional. Véase "Apoyaremos conciliación de Ley de víctimas y demandaremos ante la Corte los vacíos": Iván Cepeda, Blog del Representante Iván Cepeda Castro, Mayo de 2011. Disponible en: http://ivancepeda.wordpress.com/2011/05/31/%E2%80%9Capoyaremos-conciliacion-de-ley-de-victimas-y-demandaremos-ante-la-corte-los-vacios%E2%80%9D-ivan-cepeda/ (Recuperado en: Agosto de 2011)

[304]Véase Senado de la República. Sala de Prensa, Mayo 25 de 2011. "Plenaria del Senado aprobó sin contratiempos la Ley de Víctimas". Disponible en http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11960-plenaria-del-senado-ya-aprobo-187-articulos-de-la-ley-de-victimas-/-nuevo-avance?tmpl=component&print=1 (Recuperado en: Agosto de 2011)

Miembros del Gobierno Nacional, incluido el Presidente de la República, organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos, académicos, la comunidad internacional y en general la opinión pública nacional e internacional, aplaudieron la aprobación de esta ley, por considerar que constituye un avance histórico en el país en materia de reparación. Los aspectos que han sido más destacados en estos pronunciamientos se relacionan con el reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno en el país y de la calidad de víctima con independencia del autor que ocasionó la violación, no siendo sustancial la individualización, aprehensión o condena del autor, el establecimiento de medidas de restitución con el fin de revertir el despojo masivo de tierras del que fueron víctimas millones de colombianos, y la incorporación de medidas de reparación en todos sus componentes.[306] En resumen, afirman varios actores, esta iniciativa es un paso fundamental para resolver el conflicto y consolidar la democracia en el país.

A pesar de los avances, actores nacionales e internacionales han presentado varios reparos a la ley con base en la normativa nacional e internacional relativa a los derechos de las víctimas[307], en los cuales profundizaré más adelante.

Ahora bien, en razón a que el propósito de este capítulo es examinar si actualmente en Colombia existe un programa masivo e integral de reparaciones, divido el presente capítulo en tres apartados. En el primero, presentaré las disposiciones más importantes relacionadas con el derecho a la reparación, contenidas en la Ley 1448 de 2011[308]. Posteriormente, expondré los principales avances y limitaciones de estas disposiciones. Por último, señalaré los retos actuales para la realización del derecho a la reparación, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011.

---

[305]La bancada del Polo, por unanimidad, votó negativamente la ponencia mayoritaria, por considerar que esta no plantea conforme a los protocolos internacionales, la indemnización administrativa y la reparación integral a los proyectos de vida. Por otro lado, esta propuesta no desarrolla adecuadamente la reparación integral de bienes y un universo de víctimas integral; retrocede frente a los alcances de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional que declara el Estado de cosas inconstitucional frente a la situación de los desplazados; y establece una institucionalidad confusa para atender a las víctimas, dando prevalencia a la sostenibilidad fiscal. Finalmente, el Polo resaltó la ausencia de una verdadera participación y consulta a las víctimas en la construcción del proyecto de ley. Véase Polo Democrático. Noticias Polo Democrático. Mayo 24 de 2011. "Ley de víctimas es funcional a modelo de capitalismo agrario y al mercado de tierras": Disponible en: http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=935:ley-de-victimas-es-funcional-a-modelo-de-capitalismo-agrario-y-al-mercado-de-tierras-senador-alexander-lopez-&catid=75:noticias&Itemid=66 (Recuperado en: Agosto de 2011)

[306]Véase Verdadabierta.com. Mayo 25 de 2011. "Es una ley histórica: Juan Manuel Santos". Disponible en: http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/3271-qes-una-ley-historicaq-juan-manuel-santos (Recuperada en: Agosto de 2011)

[307]Véase ONU. OACNUDH. Declaración de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Bogotá: 7 de junio de 2011. Disponible en: http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2011/cp1114-2.pdf (Recuperado en: Agosto de 2011)

[308]En razón a que a la fecha de elaboración de este capítulo los decretos reglamentarios de la ley no han expedidos, la exposición de este apartado se concentrará en las disposiciones contenidas en el cuerpo de la Ley.

5.1 Contenido de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

En el desarrollo de este capítulo presentaré las disposiciones que considero más relevantes a efectos de dar cuenta del programa de reparaciones contenido en la Ley 1448 de 2011. Para ello, además de exponer algunas de las variables seleccionadas para adelantar el estudio comparado, expondré otros aspectos que considero necesarios a efectos de definir el alcance del programa.

5.1.1 Principios de la ley

Reconociendo la importancia de los principios en la fundamentación, interpretación e integración de nuestro ordenamiento jurídico[309], resulta imprescindible examinar aquellos que están definidos en la Ley 1448, los cuales tienen relevancia directa con la política de reparaciones.

En primer lugar, el principio rector de la ley es la dignidad. De acuerdo con este principio i) las víctimas deben ser tratadas con consideración y respecto; ii) su participación en las decisiones que las afecten debe ser garantizada; y, adicionalmente, iii) las medidas establecidas deben permitir su recuperación como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos. En consecuencia, la realización de este principio exige la tutela efectiva de otros como la igualdad, el debido proceso, el respeto mutuo, la progresividad y los demás derechos de las víctimas contemplados en el artículo 28 de la ley.

En segundo lugar, la ley establece el deber del Estado de presumir la buena fe de las víctimas que decidan hacer parte de los procedimientos instituidos. En consecuencia, las víctimas podrán acreditar los daños sufridos a través de cualquier medio de prueba legalmente aceptado, incluyendo las pruebas sumarias.

De acuerdo con los dos principios enunciados, es deber de las autoridades brindar un trato digno y humano a las víctimas y presumir su buena fe, no solo en el proceso de inscripción en el registro, sino en todos los trámites para acceder a las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas incorporadas en la ley.

En tercer lugar, se incorpora el enfoque diferencial a partir del cual se reconoce que hay poblaciones con características específicas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, que demandan que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral deban ser implementadas con dicho enfoque. En relación con el enfoque étnico, la ley establece que las medidas de asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas harán parte de leyes específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales serán consultadas previamente.

[309] De acuerdo con la Corte Constitucional los principios están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: i) Sirven de base y fundamentos de todo el ordenamiento jurídico; ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. Véase Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2005. MP. Rodrigo Escobar Gil, fundamento 13.

En cuarto lugar, la ley consagra como principio el derecho a la reparación integral, el cual dispone que las víctimas deben ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva como consecuencia del daño que han sufrido. Este principio se relaciona estrechamente con los principios de coherencia interna y complementariedad, de acuerdo con los cuales las medidas de reparación deben ser complementarias a fin de alcanzar la integralidad y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional. En este sentido, es obligación de las autoridades ordenar todas las medidas que estén a su alcance para garantizar que la reparación logre una transformación de la situación de vulnerabilidad y precariedad de las víctimas, procurando en todo caso que las medidas implementadas sean complementarias.

En quinto lugar, la ley adopta el principio de progresividad con el cual se busca iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los derechos humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos.

Finalmente, se consagra el principio de sostenibilidad, el cual se traduce en la obligación del Gobierno Nacional de expedir un Plan Nacional de Financiación a través de un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley. Adicionalmente, según este principio, el desarrollo de las medidas debe hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

5.1.2 Víctimas y tipo de violaciones cubiertas por el programa

La Ley 1448 reconoce la calidad de víctima a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Igualmente asigna tal calidad al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, en los eventos en que se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, o, a falta de estas, a quienes se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

El programa establece que únicamente podrán acceder al conjunto de medidas de reparación, aquellas víctimas por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985. Por su parte, quienes hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes de esa fecha, tendrán derecho a la verdad, a las medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Finalmente, son excluidos del programa los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), salvo los niños, niñas o adolescentes que se hubieren desvinculado del grupo siendo menores de edad. Además excluye a los familiares de los GAOML como víctimas indirectas, por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos, y a las víctimas que hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

Al interior del Congreso este fue uno de los artículos más debatidos. Los puntos de mayor controversia se relacionan con la exclusión de los miembros de grupos organizados al margen de la ley y sus familias y de los niños que han sufrido reclutamiento forzado que no se hayan

desvinculado siendo menores de edad; la fijación de una fecha a partir de la cual se reconoce a las víctimas como beneficiarias del programa; el reconocimiento de la violaciones circunscrita al conflicto armado y la consecuente exclusión de víctimas de delincuencia común.

5.1.3 Tipo de medidas adoptadas

De conformidad con la ley, las víctimas tendrán derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, las cuales deben ser implementadas a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. En desarrollo de esta norma, la ley ordena:

i) Medidas de restitución jurídica y materia de tierras a las personas que siendo propietarias, poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos –cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación– hayan sido despojadas de estas o hayan sido obligadas a abandonarlas directa e indirectamente, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley (10 años).

Al lado de estas medidas, la ley establece mecanismos reparativos en relación con los pasivos de las víctimas, que se hayan generado durante la época del despojo o el desplazamiento. Entre estos se contempla el alivio o exoneración de impuestos predial u otros impuestos o tributos de orden municipal o distrital, relacionados con el predio restituido o formalizado, así como la condonación de deudas por prestación de servicios públicos y deudas crediticias del predio, existentes en el momento de los hechos.

ii) Medidas de restitución de vivienda para aquellas víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo. Al respecto, las medidas adoptadas son: priorización y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda.

iii) Medidas en materia crediticia, tales como el acceso a los beneficios contemplados en la Ley 418 de 1997[310]. Establece la ley que los créditos que hayan entrado en mora o hayan sido objeto de refinanciación, restructuración o consolidación, como consecuencia de los hechos victimizantes, quedarán clasificados en una categoría de riesgo especial, pues se presume que estos son consecuencia de las violaciones a las que se refiere la ley. Por último, se establecen medidas de financiación de créditos a favor de las víctimas, tendientes a recuperar su capacidad productiva, tales como las líneas de redescuento en condiciones preferenciales.

iv) Medidas en materia de formación y generación de empleo para jóvenes y adultos víctimas, mediante programas de formación y capacitación técnica brindados por el Sena; programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el autosostenimiento de las víctimas; y, derecho preferencial de

[310]Estas son: pólizas de seguros para financiar la reposición o reparación de vehículos (terrestres o fluviales), maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas naturales o jurídicas, tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales.

acceso a la carrera administrativa, en tanto la condición de víctima será criterio de desempate a su favor en los concursos para acceder al servicio público.

v) Indemnización por vía administrativa. De acuerdo con la ley, el Gobierno debe reglamentar lo relativo al trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgarles indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. En el caso de la población en situación de desplazamiento, la indemnización será entregada, por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos: subsidio integral de tierras; permuta de predios; adquisición y adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva. En estos casos, se considera indemnización administrativa la suma adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas.

Por otro lado, de acuerdo con la ley, también constituyen indemnización administrativa: a) el monto de los 40 salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho, que hayan sido otorgados en virtud del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 por Acción Social con motivo de hechos victimizantes que causan muerte o desaparición forzada, o el monto de hasta 40 salarios mínimos legales vigentes otorgados por la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa. Finalmente, la ley contempla la realización de un contrato de transacción mediante el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que el Estado debe reconocerle por concepto de su victimización. Este contrato fue establecido en la ley con el fin de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente, casos en los cuales el monto de la indemnización debe ser superior al que fije el gobierno por el mismo concepto.

En todo caso, la firma del contrato de transacción no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza. Además, fírmese o no este contrato, las víctimas tienen derecho al reconocimiento de las demás medidas de reparación de los derechos no patrimoniales.

vi) Medidas de rehabilitación, en las cuales se incorporan las estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas.

En relación con este componente la ley enfatiza el acompañamiento psicosocial, el cual debe ser transversal al proceso de reparación y prolongarse por el tiempo que sea necesario para la víctima, sus familiares y la comunidad.

vii) Medidas de satisfacción entre las cuales se contemplan, a título enunciativo, el reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor; la realización de actos conmemorativos, reconocimientos públicos, homenajes públicos; la contribución en la búsqueda de los desaparecidos e identificación de cadáveres y su inhumación posterior; la difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios; la investigación,

juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos y el reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos. Cualquiera que sea la medida que se adopte, es necesario contar con la participación de las víctimas conforme a los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la ley, así como el principio de enfoque diferencial.

Otras medidas relacionadas con este componente son la exención del servicio militar, salvo en casos de guerra exterior[311]; medidas de reparación simbólica; el establecimiento del día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas; acciones en materia de memoria histórica; la creación del Centro de Memoria Histórica y del Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica.

viii) Garantías de no repetición. La ley adopta entre otras, las siguientes garantías de no repetición: la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley; la difusión pública y completa de la verdad; la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata la ley; la prevención de violaciones contempladas en la ley, ofreciendo especiales medidas a los grupos expuestos a mayor riesgo[312]; el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas; la declaratoria de insubsistencia y/o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados en violaciones contempladas en la ley; la derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que permitan la ocurrencia de las violaciones contempladas en la ley; la formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en la ley; y el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados al margen de la ley.

ix) Medidas de reparación colectiva dirigidas a grupos y organizaciones sociales y políticos, así como a comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común.

5.1.4 Criterios de priorización

La ley de víctimas incorpora algunos criterios de priorización para grupos específicos de víctimas de acuerdo con los beneficios a conceder. Así, en materia de restitución de tierras, la ley contempla la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución. Igualmente, la norma exige que la tramitación de las solicitudes de mujeres despojadas cabezas de familia ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y ante el Juez o Magistrado, debe atenderse con prelación sobre las demás solicitudes. Finalmente, de acuerdo con la ley, las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social,

[311]En este caso las víctimas conservan la obligación de inscribirse y adelantar los demás trámites correspondientes para resolver su situación militar por un lapso de cinco (5) años contados a partir de la fecha de promulgación de la ley o de la ocurrencia del hecho victimizante, los cuales estarán exentos de cualquier pago de la cuota de compensación militar.
[312]Tales como: mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado

educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación y jornadas de cedulación.

Por otro lado, en relación con las medidas de restitución de vivienda, la ley establece que se debe privilegiar a mujeres cabeza de familia, adultos mayores y población discapacitada y a quienes decidan retornar a los predios afectados.

5.1.5 Procedimientos de acceso a los beneficios

En relación con este componente la Ley de Víctimas establece en cabeza del Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas (en adelante el Comité Ejecutivo), creado en el marco de la ley, la obligación de elaborar la ruta única de acceso a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación.

Igualmente, el Estado debe diseñar mecanismos de publicidad eficaces dirigidos a las víctimas, por medio de los cuales brinde información y orientación acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta la víctima, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales pueden acceder para el ejercicio de sus derechos.

Además de lo anterior, esta normativa presenta algunas disposiciones procedimentales en materia del registro de las víctimas y el contrato de transacción en el marco de la indemnización por vía administrativa.

a. En relación con el registro de víctimas la ley crea el Registro Único de Víctimas (RUV) el cual será operado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante la Unidad). Si bien este registro no confiere la calidad de víctima, la inclusión de la persona en este basta para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan, según el caso.

Ahora bien, a efectos de que la víctima esté incluida en el RUV, debe presentar una declaración ante el Ministerio Público en la que relacione los hechos victimizantes, excepto quienes se encuentran actualmente registradas como víctimas.[313]

Por otro lado, la ley establece el deber del Estado de presumir la buena fe de las víctimas. Por ende, si la víctima acredita el daño sufrido ante la autoridad administrativa, por cualquier medio legalmente aceptado (prueba sumaria), esta queda relevada de la carga de la prueba. Al respecto es importante señalar que la víctima puede allegar documentación no sólo en el momento de la declaración, sino incluso después de haberla presentado, caso en el cual el Ministerio Público está obligado a recibirla y enviarla posteriormente a la Unidad.

[313]Quienes hayan sido victimizados antes de la promulgación de la ley tienen un término de cuatro años para presentar esta declaración y quienes hayan sido victimizadas con posterioridad a ese momento, cuentan con dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho. En los eventos de fuerza mayor, que impidan a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido, el término deberá contarse desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento.

Esta solicitud es verificada por la Unidad, para lo cual debe consultar las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, creada por esta ley. Con base en la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad debe otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles. Contra dicha decisión proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales son igualmente definidos en la ley.[314]

b. En relación con el contrato de transacción, en el marco de la indemnización vía administrativa, la ley establece que el Gobierno Nacional cuenta con un periodo de seis meses para reglamentar los aspectos relacionados con su trámite, procedimiento, montos, y demás lineamientos.

No obstante, la ley establece algunos procedimientos específicos respecto de las víctimas que al momento de la expedición de la ley hubiesen recibido indemnización administrativa por parte del Estado. De acuerdo con la ley, estas víctimas cuentan con un periodo de un año para manifestarle por escrito, a Acción Social o a la Unidad, si desean aceptar de forma expresa y voluntaria que la indemnización administrativa fue entregada en el marco de un contrato de transacción. De ser así estas entidades deben volver a examinar el monto de la indemnización entregado a la víctima y comunicarle el procedimiento que debe surtirse para entregar las sumas adicionales a que haya lugar. En este caso deberán observarse las disposiciones reglamentarias que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Si la víctima no acepta este contrato y el Estado es condenado judicialmente a repararla, se debe descontar de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituya reparación. De igual forma, de la condena judicial debe descontarse el valor monetario de los predios que sean restituidos, de conformidad con la tasación monetaria que se realice de los mismos.

Finalmente, el Comité Ejecutivo es el ente encargado de revisar las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo. La decisión que adopte el Comité Ejecutivo es definitiva y mientras se ejerce la función de revisión, no puede suspender el acceso por parte de la víctima a las medidas de asistencia, atención y reparación de que trata la ley.

5.1.6 Entidades encargadas de la implementación y ejecución

La ley de víctimas crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante el Sistema), constituido por entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas.

En el marco de este sistema, se creó un Comité Ejecutivo, cuya función es formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las

[314] Véase Ley 1448 de 2011, Art. 157.

víctimas reconocidas en la ley, así como para diseñar, adoptar y aprobar el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral.

Por su parte, la Unidad es la entidad encargada de coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Además, se establece la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, los cuales tienen a su cargo la elaboración de los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. En relación con la reparación, estos CTJT deben coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema en el nivel departamental, distrital y municipal a fin de articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas.

De igual manera, las entidades territoriales deben diseñar e implementar programas de reparación integral a las víctimas, los cuales deben contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deben ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Por último, los Centros Regionales de Atención y Reparación son los entes que deben unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención a las víctimas, de tal forma que las mismas solo tengan que acudir a estos Centros para ser informadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación consagradas en la ley, así como para efectos del RUV. Para este fin, la ley permite a la Unidad celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales o el Ministerio Público.

5.1.7 Financiación

De acuerdo con la ley, las medidas de reparación a las víctimas son cubiertas con los recursos del Fondo de Reparación para las víctimas de la violencia, cuyas fuentes son los bienes o recursos que a cualquier título entreguen las personas o grupos armados organizados ilegales, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras y otras fuentes adicionales.[315]

[315]De acuerdo con la ley el Fondo está integrado por las siguientes fuentes: a) El producto de las multas impuestas a los individuos o a los grupos armados al margen de la ley en el marco de procesos judiciales y administrativos; b) Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades; c) Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet; d) Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas; e) El monto de la condena económica de quienes han sido condenados por concierto para delinquir por organizar, promover, armar o financiar a grupos armados al margen de la ley; f) El monto establecido en la sentencia como consecuencia al apoyo brindado por las empresas que han financiado a grupos armados organizados al margen de la ley; g) Los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio que se surtan en virtud de la Ley 793 de 2002, en las cuantías o porcentajes que determine el Gobierno Nacional. Ley 1448 de 2011, Capítulo IV.

5.2 Avances y limitaciones de la ley

A partir de la lectura detallada de la ley es posible identificar importantes avances y algunas limitaciones en relación con la política integral de reparaciones. A continuación expondré por unidades temáticas los que considero más relevantes a fin de evaluar la política de reparación contenida en la ley.

5.2.1 En relación con el objeto y los principios de la ley

El primer elemento que se destaca de la ley está relacionado con su propósito. Al respecto, el artículo 1° dispone que la ley fue diseñada con el fin de establecer una serie de medidas en beneficio de las víctimas, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de los derechos constitucionales.

Este postulado resulta esencial por cuanto establece que la finalidad última de la ley es proporcionar reconocimiento a las víctimas y dignificarlas a través de la materialización de sus derechos. En este sentido, el programa de reparaciones no debe ser visto como un mecanismo que busca otorgar beneficios a víctimas individualmente consideradas, sino como una estrategia que pretende reconocer a las víctimas como ciudadanos titulares de derechos, condición necesaria para avanzar en el proceso de reconstrucción de la democracia y la búsqueda de la paz.

Con el fin de alcanzar este propósito la ley contempla una serie de principios cuyo contenido se ajusta en general a los estándares internacionales en materia de reparación. Así, por ejemplo, la ley incorpora el derecho a la reparación integral, el cual establece que las víctimas deben ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora, y efectiva. Además, reconoce los distintos componentes del derecho a la reparación, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

En efecto, este principio integra dos enfoques centrales para una política de reparaciones integral, a saber, el enfoque diferencial y el enfoque transformador. En relación con el primero, la ley establece la obligación del Estado de adoptar criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de grupos poblacionales expuestos a mayores riesgos como las mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, así como a realizar esfuerzos encaminados a que las medidas de reparación contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

El reconocimiento de estos criterios diferenciales es de gran importancia pues contribuye a que las reparaciones respondan de manera apropiada a los daños causados y a las necesidades específicas de estos grupos poblacionales y promueve su acceso efectivo a la reparación, atendiendo de esta manera los criterios de adecuación, integralidad y eficacia de la reparación.

En relación con el enfoque étnico, la ley establece que las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, deben hacer parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales deben ser consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos. Esta disposición tiene por objeto que las medidas contenidas en esas normatividades atiendan las especificidades culturales de los grupos étnicos y tomen en consideración sus condiciones especiales de vulnerabilidad.

Por otro lado, se destaca la inclusión del criterio de reparación transformadora cuya importancia es fundamental en la política de reparación, en tanto implica que los procedimientos diseñados no deben limitarse a ordenar la restauración de las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de la ocurrencia de las violaciones, sino que deben verse como una oportunidad de avanzar a una sociedad más justa y de superar situaciones de exclusión y desigualdad previas[316]. En este sentido, este enfoque puede aportar sustancialmente al logro de la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible,[317] en la medida en que posibilita que las reparaciones contribuyan a mejorar la justicia distributiva y a fortalecer la democracia.

En segundo lugar, el reconocimiento de la buena fe como principio permite facilitar el acceso de las víctimas a las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación. Lo anterior por cuanto al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba a favor de la víctima, y por ende basta con la presentación de una prueba sumaria para acreditar su condición. De esta manera, este principio contribuye a darle mayor celeridad a los trámites que adelantan las víctimas, exigiendo adicionalmente que en el desarrollo de estos las autoridades les brinden un trato digno y humano.

En tercer lugar, se destaca la consagración del principio de progresividad en relación con la política de atención, asistencia y reparaciones, el cual supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los derechos humanos y al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos. Al respecto vale la pena examinar los indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado ordenados por la Corte Constitucional, respecto de los derechos a la vida, integridad personal, libertad, participación, vivienda, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima, seguridad personal, así como a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición[318], en razón a que éstos aportan elementos significativos que permiten evaluar con rigor el goce efectivo de estos derechos.

A pesar de estos avances, es posible identificar dos limitaciones en relación con este eje temático. La primera es la incorporación del principio de sostenibilidad, de acuerdo con el cual el desarrollo de las medidas contempladas en la ley debe hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento. Este principio resulta muy problemático, pues resta eficacia a las medidas de la ley en tanto subordina su cumplimiento al aseguramiento de la sostenibilidad fiscal. En este sentido, si bien la evaluación del impacto fiscal por parte del Estado es fundamental a fin de garantizar la implementación de la ley, esta evaluación no puede ser el criterio

[316]Uprimny, R., y Saffón, MP. "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva…, *op. cit*, p. 14.
[317]Véanse entre otros, los artículos 8, 9, 11, 12, 33 de la Ley 1448 de 2011.
[318]Véanse Corte Constitucional. Autos 218 y 266 de 2006, 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008.

determinante para definir su aplicación pues ello implica la inobservancia del propósito de esta normatividad, la negación de los demás principios contenidos en la ley y en general, el incumplimiento del deber de reparar a las víctimas.

La segunda limitación es la ausencia de claridad sobre el fundamento para otorgar las reparaciones. Si bien la ley no señala expresamente que las reparaciones son otorgadas con base en el principio de solidaridad, tampoco reconoce expresamente que la responsabilidad de reparar se deriva del deber de garantía en cabeza del Estado, aún cuando las vulneraciones a los derechos humanos no le sean imputables directamente. La ausencia de este reconocimiento puede afectar en gran parte el alcance del propósito de esta ley, en la medida en que muchas víctimas reclaman el reconocimiento de esta responsabilidad como primer paso para la reivindicación de su dignidad y la materialización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Si bien esta variable no fue abordada en el estudio comparado, el acercamiento a las disposiciones generales de la ley resulta necesario, en la medida en que establece los principios que deben orientar la labor interpretativa de las disposiciones incorporadas en la ley, así como la función reglamentaria, delegada principalmente al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, estas disposiciones permiten definir el alcance del programa, en tanto delimitan su objeto y señalan las directrices que servirán para lograr su realización. No obstante, la eficacia de estas disposiciones debe evaluarse en los marcos institucionales creados, en las víctimas reconocidas, en los beneficios otorgados y, necesariamente, en los procesos de interpretación y aplicación de la ley.

5.2.2 En relación con la definición de víctima

De acuerdo con la ley hay cuatro condiciones para que una persona sea considerada víctima: la primera se relaciona con la ocurrencia de un daño, sea individual o colectivo; la segunda, que este daño sea consecuencia de una infracción al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas en el marco del conflicto armado interno; la tercera se refiere a la temporalidad de la ley, en tanto solo pueden acceder al conjunto de las medidas de reparación, quienes hayan sido víctimas por los hechos ocurridos a partir del 1° enero de 1985, salvo la restitución de tierras, que contempla como fecha el 1° de enero de 1991; y la cuarta se relaciona con el parentesco, extendiendo los beneficios a los cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, parejas del mismo sexo y familiares en primer grado de consanguinidad y primero civil de las víctimas, en los casos en que estas hayan fallecido o desaparecido. Finalmente, la ley reconoce tal calidad a las personas que hayan visto vulnerados sus derechos fundamentales por el hecho de asistir a víctimas en peligro o para prevenir la victimización de otras personas.

Esta disposición implica un avance importante en la materia, en tanto se reconoce la calidad de víctima con independencia del autor de la conducta punible, ajustándose a la normatividad internacional que establece que la condición de víctima se debe determinar con independencia de la individualización, aprehensión o condena del autor del hecho. De este modo se supera la discriminación establecida en el decreto 1290, el cual excluía como beneficiarios del programa a las víctimas de agentes estatales.

A pesar de este logro, la definición de víctima sigue presentando algunos problemas[319], pues la ley no considera como víctimas los miembros de los GAOML, así como sus familiares en calidad de víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos; ni a quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común; y excluye del programa a las víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985.

Con el fin de determinar la validez de dichas exclusiones, se hace necesario aplicar el test de igualdad, herramienta utilizada por la Corte Constitucional para determinar si una norma guarda correspondencia o no con el orden constitucional.[320] En primer lugar, de conformidad con este tribunal en virtud del respeto al principio democrático, la regla general es aplicar un test débil, a menos que existan razones que justifiquen la aplicación de un test más estricto.[321] En segundo lugar, y en relación con el test estricto, la Corte ha señalado que se justifica cuando:

> 1) está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, *prima facie*, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o, 4) se examina una medida que crea un privilegio.[322]

Adicionalmente, la Corte ha aplicado el test intermedio para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial cuando: 1) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental[323]; 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia; o, 3) cuando se trata de una medida de acción afirmativa o discriminación inversa[324]

En relación con esta norma existe una gran controversia sobre el test a aplicar. Por un lado, algunas organizaciones de derechos humanos y académicos señalan que el test a aplicar es el

---

[319]En relación con este punto en el Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad, -Dejusticia- del cual soy investigadora, elaboramos un escrito de intervención en el proceso de constitucionalidad 8643, el cual revisa la norma citada. En este trabajo recojo algunos de los argumentos que presentamos en dicha intervención. Véase Dejusticia. "Intervención frente a la demanda de inconstitucionalidad contra la ley de víctimas. Art. 3 de la Ley 1448 de 2011". Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&litigio=52. (Recuperada en: Diciembre de 2011)

[320]De acuerdo con la Corte, existen tres niveles de intensidad (leve, intermedio y estricto), los cuales se determinan en función del grado de potestad de configuración normativa con que cuenta el legislador, la cual depende (i) de la materia regulada; (ii) de los principios constitucionales afectados por la forma en que dicha materia fue regulada; y (iii) de los grupos de personas perjudicados o beneficiados con el trato diferente". Véase Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009, MP. Rodrigo Escobar Gil, fundamento 4.2.

[321]Las materias objeto de este tipo de test son: 1) económicas; 2) tributarias; 3) de política internacional; 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional; 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; o, 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. Véase Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 2009, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento 6.

[322]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento 7.2

[323]Ibídem.

[324]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 2009, supra nota 29

estricto, por cuanto la norma limita el goce de un derecho constitucional, en algunos casos aplica un criterio sospechoso y en otros otorga un privilegio.[325]

Por otro lado, algunos sostenemos que si bien la norma en cuestión afecta prima facie los derechos constitucionales de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado, en la medida en que esta ley busca garantizar de manera efectiva sus derechos, puede ser interpretada como una acción afirmativa, frente a la cual opera el test intermedio. Además, el trato distintivo no se funda en una categoría sospechosa; y las medidas establecidas no pueden considerarse como el otorgamiento de un privilegio, pues se trata de medidas orientadas a garantizar la efectividad de sus derechos constitucionales.

Al respecto y en desarrollo de las acciones afirmativas, la Corte ha señalado que no cabe utilizar un test estricto pues lo que se pretende con tales acciones es corregir desigualdades históricas, dando cumplimiento al mandato establecido en el artículo 13 de la Constitución. En este sentido, de acuerdo con la Corte, no es lo mismo que una medida legislativa utilice esos criterios sospechosos para profundizar las desigualdades, que para corregir las discriminaciones históricamente existentes, razón por la cual existe un mayor grado de deferencia a la actividad del legislador, que justifica la procedencia del test intermedio.[326]

Con todo, dado que el propósito de la ley es reconocer y proteger los derechos de las víctimas, corrigiendo una injusticia histórica frente a ellas, el juicio que resulta más apropiado es el intermedio, "pues tiene en cuenta las restricciones a las que debe someterse el legislador en virtud de la materia regulada, pero al mismo tiempo le reconoce un margen de libertad dado el propósito de corrección de una injusticia histórica". En consecuencia, y de acuerdo con los criterios identificados por la Corte, este juicio requiere: "(i) que el fin sea legítimo y constitucionalmente importante en razón a que promueven intereses públicos valorados por la Carta o en razón de la magnitud del problema que el legislador busca resolver y (ii) que el trato diferente sea no sólo adecuado, sino efectivamente conducente a alcanzar el fin o los fines buscados por la norma sometida a control judicial."[327]

Ahora bien, en relación con la exclusión de los miembros de los GAOML y sus familiares, ni la ley, ni la exposición de motivos del proyecto de ley, señalan la finalidad del tratamiento diferenciado. Al respecto, varios congresistas señalaron que a pesar de la posible inconstitucionalidad de la exclusión, esta se mantendría a efectos de respetar el acuerdo político entre los partidos. De acuerdo con lo anterior, y ante la ausencia de una justificación expresa de esta disposición, se asume como finalidad el contenido mismo de la norma, es decir, la negación de la condición de víctimas a los miembros de GAOML y sus familias. En este sentido, el fin de la norma es ilegítimo por cuanto contraría los estándares internacionales de acuerdo con los cuales la condición de víctima se adquiere por el daño sufrido y no por la condición de las víctimas en relación con el

[325]Los elementos de análisis a tener en cuenta deben ser más exigentes, en la medida en que exigen que el fin de la medida debe ser legítimo, importante, pero además imperioso, y el medio escogido debe ser adecuado, efectivamente conducente y necesario, es decir, que no pueda ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, en el test estricto se incluye, como cuarto paso, la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida deben exceder claramente las restricciones impuestas por la medida sobre otros principios y valores constitucionales. Véase Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 2009, supra nota 29

[326]Véase Dejusticia. "Intervención frente…, *op. cit.*

[327]Véase Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 2009, supra nota 29

conflicto. Adicionalmente, admitir esta exclusión sin una justificación razonada implicaría un incumplimiento del Estado de sus deberes de protección y reparación. En síntesis, tal y como quedó incorporada en el cuerpo de la ley, esta norma no se ajusta al ordenamiento constitucional.

En relación con la exclusión de víctimas de actos de delincuencia común, es importante señalar que esta disposición no representa una limitación injustificada, en tanto se entienda que estos actos son aquellos que no fueron cometidos con ocasión del conflicto armado interno. Ello por cuanto, como ha sido señalado en el desarrollo de este trabajo, esta ley se inscribe en el marco de un proceso de justicia transicional, cuyo propósito es establecer medidas específicas orientadas a la atención, asistencia y reparación de las víctimas del conflicto armado. No obstante, dado que en la práctica se pueden presentar confusiones debido a la complejidad de nuestro conflicto, las cuales pueden dar lugar a interpretaciones restrictivas, resulta útil hacer uso de los criterios normativos y jurisprudenciales que permiten definir cuándo puede considerarse que un acto fue cometido en el marco del conflicto armado interno[328]. En consecuencia, la adecuación de esta disposición a la Constitución, dependerá en muchos casos, de las interpretaciones que adelanten los funcionarios y funcionarias competentes.

Finalmente, la ley excluye como beneficiarios de medidas individuales de reparación a las víctimas que hayan sufrido daños por los hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985. Dando aplicación al juicio intermedio de igualdad, por las razones expuestas previamente, es importante señalar, en primer lugar, que el establecimiento de este trato diferenciado tiene una finalidad legítima y constitucionalmente importante, en tanto apunta hacia una efectiva implementación de la ley. En este sentido, si bien el conflicto armado en Colombia viene de mucho tiempo atrás, dejar abierto el programa en términos temporales podría generar expectativas muy altas frente a un universo muy amplio víctimas, las cuales se tornarían irrealizables debido a las limitadas capacidades financieras e institucionales del Estado.

En relación con el segundo paso del test, es importante señalar que el límite temporal es un medio adecuado y efectivamente conducente para alcanzar la finalidad de implementar apropiadamente la ley, en tanto permite delimitar su ámbito de aplicación. Ahora bien, el criterio seleccionado por el legislador para definir la fecha, se relaciona con el periodo en que se incrementaron las infracciones al DIH y las violaciones a los derechos humanos, adquiriendo un carácter más sistemático. No obstante, la fecha seleccionada excluye un periodo en el que ya existía una situación de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, sin que el legislador justificara por qué dejó por fuera este periodo. En consecuencia esta fecha no satisface los parámetros del test de igualdad y por ende resulta igualmente contraria a la constitución.

En relación con este indicador, la experiencia comparada muestra que es común la utilización de criterios de priorización y exclusión cuando se diseñan programas administrativos de reparación. La generalidad de los programas estudiados priorizaron con base en el tipo de violación,

[328]Estos criterios son: i) la existencia de un conflicto armado se determina jurídicamente con base en factores objetivos, independientemente de la denominación o calificación que le den los Estados, Gobiernos o grupos armados en él implicados; ii) puede calificarse como actor del conflicto al grupo armado organizado que tenga un mando responsable y que ejerza un control territorial suficiente para llevar a cabo operaciones militares y para aplicar las normas del DIH; iii) los actos cometidos con ocasión del conflicto armado no se restringen a aquellos ocurridos en un combate. Basta que el acto tenga una conexión cercana con el conflicto para considerar que se trata de un acto cometido con ocasión y en desarrollo de este. Al respecto véase Dejusticia. "Intervención frente a la demanda…, *op. cit.*

seleccionando aquellos delitos con mayor impacto en el periodo de la dictadura o la guerra civil. Así, el programa de reparaciones en Argentina cobijó en un principio a las víctimas de despidos políticos y desaparición forzada durante la dictadura, en Chile se concentraron en reparar a las víctimas de desapariciones y asesinatos cometidos en el marco de la violencia política y en Alemania las violaciones inicialmente cobijadas fueron la pérdida de vida, los daños contra la salud y la libertad personal, la persecución política y los daños a la profesión, progreso económico y a la propiedad y activos. Posteriormente, algunos de estos programas se ampliaron para cobijar a las víctimas de otras conductas. En Argentina, por ejemplo, se incluyeron por medio de distintas leyes a las víctimas de detención arbitraria, lesiones graves y rapto a menores; en Chile sucedió lo mismo con las víctimas de despidos políticos, confiscación ilegal de bienes, prisión política y tortura, en Alemania hasta el año 2000 se implementaron medidas para trabajadores esclavizados y forzados así como para víctimas de experimentos médicos y otros daños.

Otro criterio usado en las experiencias comparadas se relaciona con las condiciones de especial vulnerabilidad de algunas víctimas. Así, tanto en Sudáfrica como en Timor Leste, se adelantaron programas de reparaciones urgentes, dirigidos a las víctimas más vulnerables y afectadas por el conflicto, quienes tenían especiales y apremiantes necesidades derivadas de las violaciones de los derechos humanos sufridas. Posteriormente, en Sudáfrica se implementó un programa de compensaciones económicas dirigido a las personas identificadas por la CVR como víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

En el caso colombiano, los criterios seleccionados no coinciden con los adoptados en la generalidad de las experiencias comparadas. En este sentido, en relación con el criterio dominante de estos programas, el caso colombiano es mucho más ambicioso por cuanto incluyó a las víctimas de infracciones al DIH y de violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado. Esta disposición posibilita que el programa beneficie a un universo amplio de víctimas y evita exclusiones injustificadas en razón al tipo de violación, como sucedió en Argentina con las víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; en Perú con las víctimas de violencia sexual distintos de la violación sexual; en Sudáfrica con las víctimas de violencia sexual y en Timor Leste con las víctimas de detenciones ilegales y desplazamiento forzado.

Por otro lado, en relación con el criterio de exclusión de miembros de GAOML, solamente el caso peruano estableció una restricción similar, de acuerdo con la cual las víctimas de cualquier tipo de violación, pertenecientes a un grupo subversivo, son excluidas del programa.

Finalmente, las experiencias internacionales no muestran gran complejidad respecto del criterio temporal establecido en los programas de reparación administrativa, dado que pueden identificar con relativa claridad el momento de inicio del periodo en el que ocurrieron las violaciones. Ahora, dado que Colombia es difícil lograr consenso sobre la fijación del momento que marca el inicio de las violaciones masivas y sistemáticas en el país, resulta fundamental que el legislador fije un límite temporal que especifique el ámbito de aplicación de la ley, y por ende garantice su efectiva implementación. Sin embargo, si bien el criterio temporal es un medio idóneo y necesario para lograr la implementación de un programa de reparaciones, es importante que dicho límite esté plenamente justificado con base en criterios razonables y constitucionalmente admisibles.

5.2.3 En relación con las medidas de reparación ordenadas

La Ley 1448 de 2011 hace un gran esfuerzo por incorporar medidas respecto de todos los componentes de la reparación, intentando darle mayor integralidad al programa. Así, desde la enunciación de los principios (coherencia interna, complementariedad y derecho a la reparación integral), hasta la definición de los programas específicos, esta normatividad pretende acoger el concepto de reparación integral, mediante la adopción de todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.

En este sentido, respecto de las experiencias estudiadas en los capítulos precedentes, el caso colombiano representa el primer intento por diseñar un programa integral de reparaciones a partir de un solo marco normativo, el cual no se concentra exclusivamente en el otorgamiento de indemnizaciones y algunas medidas de reparación simbólica, sino que busca implementar un conjunto de medidas en todos y cada uno de los componentes de la reparación.

No obstante, la dificultad que se presenta al respecto, se relaciona con la excesiva potestad de reglamentación delegada al Gobierno Nacional, razón por la cual no es posible tener claridad sobre el contenido y alcance de cada uno de los programas definidos en la ley. Estos son algunas de las medidas objeto de reglamentación, definidas por la ley de víctimas:

i) programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el autosostenimiento de las víctimas;
ii) programa de indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas;
iii) programa de rehabilitación que incluya medidas individuales y colectivas;
iv) programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral a las Víctimas, el cual debe incluir: atención individual, familiar y comunitaria, gratuidad, atención preferencial, duración sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y afectados, mecanismos de acceso y prestación de servicios constituidos por profesionales de distintas disciplinas y en función de las necesidades locales;
v) programa de reparación colectiva; y,
vi) Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual debe desarrollar las garantías de no repetición.

Una limitación adicional en relación con esta temática, se relaciona con la confusión de las medidas de ayuda humanitaria y política social con la reparación, como sucede con las medidas crediticias, el subsidio de vivienda y la inclusión de la ayuda humanitaria de la Ley 418 como indemnización. Al respecto, vale la pena reiterar que la Corte Constitucional ha reconocido la distinción entre estas obligaciones y su especificidad en relación con su fuente, frecuencia, destinatarios, duración y otros aspectos, y a partir de allí ha señalado que ninguna de tales acciones puede reemplazar a la otra, ni justificar la negación de una prestación específica debida por el Estado.[329]

Adicionalmente, afirma la Corte, "las obligaciones en materia de reparación, no pueden confundirse con las funciones que la ley le ha asignado a la misma entidad (Acción Social) en materia de atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, Acción Social no puede justificar la omisión en el cumplimiento de sus funciones en materia de

[329] Véase Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008, supra nota 234.

reparación, argumentando el cumplimiento de las que tiene que cumplir en lo relativo a la atención humanitaria de las víctimas del conflicto armado."[330]

Este es un problema identificado especialmente en las experiencias donde existen importantes niveles de pobreza y desigualdad, dado que los programas de reparación tienden a incorporar medidas generales de protección de DESC (Perú), o medidas de asistencia humanitaria (Timor Leste). Precisamente, debido a estas circunstancias, es importante que los Gobiernos diseñen programas de reparación amplios o con altos niveles de complejidad, que se acompañen de políticas públicas que permitan el reconocimiento y satisfacción de los DESC al conjunto de la población, a fin de que las medidas de reparación tengan un mayor impacto en la vida de las víctimas, y tengan un verdadero efecto reparador.

Por último, a pesar de la importancia de articular las medidas de política social con las medidas de reparación, es fundamental tener claridad sobre los criterios específicos que deben orientar esta relación, reconociendo en todo caso que ambas obligaciones tienen un fundamento distinto y que por ende no resulta admisible considerar reparación a una medida de política social que de cumplimiento a una obligación del Estado de naturaleza inmediata, así sus destinatarios sean las víctimas reconocidas por la ley.

5.2.4 En relación con la creación de la Red de Información Nacional y el Registro Único de Víctimas

Otro avance muy importante de esta ley es la creación de la Red Nacional de Información para la atención y reparación a las víctimas. El propósito de esta Red es garantizar al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional, que permita la identificación de las víctimas y de los daños causados, como base para la adopción de medidas de atención inmediata y la elaboración de planes de atención y reparación integral.

Con esta herramienta se pretende organizar, sistematizar y unificar toda la información relacionada con las víctimas, a fin de garantizar su acceso efectivo a las medidas de atención y reparación contempladas en la ley, lo cual exige un trabajo coordinado entre las entidades de carácter nacional y los entes territoriales, donde cada una cumpla efectivamente las obligaciones que les asigna el Sistema de conformidad con el grado de responsabilidad que les corresponde.

Adicionalmente, la ley crea un Registro Nacional de Víctimas administrado por la Unidad. Este Registro es fundamental para la lograr una implementación efectiva del programa de reparaciones, en tanto puede garantizar información oportuna y completa acerca de las víctimas, su caracterización, la identificación de sus necesidades específicas y la información completa sobre el hecho victimizante. Además, con este Registro se busca unificar los sistemas de información existentes[331] y contribuir a la superación del subregistro actual.

[330] Véase Corte Constitucional. Sentencia T-458 de 2010, supra nota 251, fundamento 2.

[331] Actualmente los registro existentes son: i) Registro Único de la Población Desplazada; ii) Registro de Personas Desaparecidas; iii) Sistema de Gestión de Información sobre actividades relativas a Minas Antipersona; iv) Registro de Víctimas de Secuestro; v) Registro de Reparaciones Administrativas (Decreto 1290); vi) Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz; vii) Registro de Reclutamiento Forzado de Menores.

La mayoría de experiencias internacionales estudiadas contaron con una base de datos inicial, elaborada por las comisiones de verdad, las cuales contribuyeron de manera importante a la identificación de potenciales beneficiarios de los programas de reparaciones. Así sucedió en Argentina, Chile, Perú, Sudáfrica y Timor Leste. Dado que en Colombia el conflicto no ha terminado, no es posible establecer con certeza el universo total de víctimas y, por lo tanto, el número de posibles beneficiarios del programa de reparación. A pesar de estas limitaciones, el RUV constituye una herramienta importante, de la que puede hacer uso la institucionalidad, para garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las medidas consagradas en la ley.

5.2.5 En relación con la financiación del programa

De conformidad con la ley, las fuentes de financiación del programa de reparaciones son: i) los bienes o recursos que a cualquier título entreguen las personas o grupos armados organizados ilegales; ii) los recursos provenientes del presupuesto nacional; iii) donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras; y, iv) otras fuentes adicionales.

En relación con los recursos provenientes del presupuesto nacional, el primero de diciembre de 2011 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el plan de financiación para la Ley de Víctimas. Al respecto, el Director del Departamento Nacional de Planeación, Hernando José Gómez, resaltó que el plan obliga a todas las entidades del Estado a apropiar y a incluir en sus presupuestos los recursos suficientes para atender adecuadamente a todas las víctimas dado que el costo fiscal de la iniciativa ya está incorporado en el Presupuesto de la Nación. Por su parte, el Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverri, señaló que para garantizar la ejecución de la ley, el Presupuesto de la Nación del año 2012 contempla recursos por 6,1 billones de pesos, que suponen el 1% del Producto Interno Bruto (PIB), y que–dado que la Ley especifica 10 años de duración del Plan- se llegará a 0.5 por ciento del PIB en el año 2021.[332]

La aprobación de este documento constituye un avance importante para garantizar la efectividad del programa de reparaciones. Al respecto es importante señalar que a partir del estudio comparado se identificaron tres modelos de financiación: el primero es la creación de una partida presupuestal específica e independiente en el Presupuesto Nacional, cuya destinación exclusiva es la reparación (Argentina, Perú y Chile –algunos programas-); el segundo modelo soporta el programa de reparaciones en los recursos internacionales (Timor Leste); y, el tercero, implica una mixtura de los dos anteriores (Chile –PRAIS- y Sudáfrica). En relación con este criterio, se pudo determinar que más que el origen de los recursos, lo fundamental es la voluntad política de los gobiernos por impulsar políticas de reparaciones para víctimas de violaciones de derechos humanos y comprometer recursos públicos para garantizar la sostenibilidad y ejecución de los programas. El caso colombiano permite reiterar esa conclusión.

[332]Véase Presidencia de la República de Colombia, Sistema Informativo del Gobierno. "Conpes aprobó plan de financiación para la ley de víctimas". Diciembre 1° de 2011. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111201_10.aspx (Recuperado en: Diciembre de 2011)

5.3 Retos actuales en relación con la realización del derecho a la reparación en el marco de la Ley 1448

Además de los avances y limitaciones de esta ley, el Gobierno Nacional enfrenta algunos retos adicionales de cara a garantizar de manera integral y efectiva el derecho de las víctimas a la reparación.

El primer reto es lograr la implementación de la ley en el marco de un conflicto armado, donde persisten las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Al respecto, y a efectos de garantizar el otorgamiento de reparaciones en medio del conflicto, la ley ordena la adopción de medidas de seguridad y de mecanismos especiales de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervienen en los procedimientos de reparación, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta el riesgo especial para las víctimas y funcionarios que intervienen en los procesos administrativos y judiciales de reparación, resulta fundamental acompañar las estrategias de seguridad con medidas de carácter preventivo. En relación con este ítem, la ley exige establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se debe tener en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, además de diseñar medidas de seguridad, protección y prevención, es fundamental: garantizar la articulación y coordinación interinstitucional, adelantar estrategias de intercambio de información, diseñar herramientas efectivas para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y acompañar estos procesos de la implementación de programas que desarrollen las garantías de no repetición.

En segundo reto está relacionado con la reglamentación de las medidas, los procedimientos y los programas, la cual por disposición del legislador está a cargo del Gobierno Nacional. El reto es avanzar en un proceso de reglamentación adecuado, abierto y oportuno, el cual pueda generar las condiciones para garantizar la efectividad del programa. Para ello es fundamental que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

i) El proceso de reglamentación debe orientarse por los principios y derechos consagrados en las disposiciones generales de la ley y responder a los propósito que esta plantea;
ii) Es necesario garantizar en el proceso de reglamentación, la efectiva participación de las víctimas, mediante un proceso de diálogo abierto entre ellas y las instituciones del Estado. Esta apertura al diálogo le da mayor legitimidad al proceso y facilita la continuidad y estabilidad de las políticas adoptadas;
iii) La reglamentación de los planes y programas establecidos en la ley debe partir de un diagnóstico de las políticas existentes, con el fin de identificar sus limitaciones, tanto en su diseño como en su implementación. En este sentido los programas reglamentados deben intentar superar las falencias y obstáculos identificados, propiciando las condiciones para garantizar la efectividad de los planes diseñados;
iv) La reglamentación de las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación debe seguir los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Particularmente es importante observar: la distinción conceptual entre estas obligaciones, la protección especial a ciertos grupos poblacionales en virtud de sus especiales condiciones de vulnerabilidad; los indicadores de goce efectivo de derechos, entre otros.

El tercer reto hace referencia a la institucionalidad adoptada por la ley. Como se observó en la primera parte, la ley incorpora una institucionalidad muy compleja, por cuanto recoge en un solo sistema la política de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno. En consecuencia, a efectos de que la institucionalidad contribuya al logro de la reparación, es necesario que tenga en cuenta los siguientes criterios[333]:

i) Se debe garantizar la coordinación interinstitucional, con el propósito de evitar la duplicidad de actuaciones, articular la oferta y los programas, favorecer el aprovechamiento de recursos, prevenir la revictimización y promover una actuación integral y articulada;
ii) Se debe garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales, y entre estas, con base en los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad;
iii) Se deben diseñar rutas jurídicas claras y sencillas, de manera que se facilite el acceso de las víctimas a las medidas contempladas en la ley, asegurando el goce efectivo de sus derechos. Al respecto, es importante reiterar la necesidad de que el Estado cumpla un rol activo en relación con la producción y recolección de información a efectos de determinar la calidad de un solicitante como víctima. Al respecto, se puede hacer uso del testimonio de las propias víctimas y sus familiares, información del contexto social, los patrones de violaciones, etc.;
iv) Se deben diseñar sistemas de información que le permitan a las víctimas conocer el contenido de sus derechos, así como las rutas de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables;
v) Necesidad de asegurar la integralidad, igualdad y calidad en la respuesta estatal;
vi) Enfatizar la obligación de las autoridades y funcionarios públicos de brindar un trato digno y humano a las víctimas;
vii) Los funcionarios con competencias en cualquier materia relacionada con la atención, asistencia y reparación, deben estar debidamente capacitados para brindar asesoría de manera adecuada a las víctimas sobre las rutas jurídicas que deben seguir para acceder a las distintas medidas contempladas en la ley;
viii) Se debe reiterar la obligación del Estado de garantizar a las víctimas el acceso al conjunto de medidas contempladas en la ley, brindando además una asistencia jurídica gratuita.

El cuarto reto es garantizar la participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones en las distintas fases de la ley, a saber, su implementación, ejecución, seguimiento y evaluación. Al respecto, la ley de víctimas consagra un título específico que regula la materia, pero además incorpora en el desarrollo de toda la ley varias disposiciones relativas a este derecho.

[333]Algunos de estos criterios han sido desarrollados ampliamente por la Corte Constitucional. Véase Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

A la fecha de elaboración de este capítulo, el Gobierno Nacional no ha diseñado mecanismos efectivos y adecuados que propendan por garantizar la participación de las víctimas en la reglamentación de la ley. Por el contrario, han venido circulando algunos borradores de dichos instrumentos sin que las víctimas y sus organizaciones cuenten con la posibilidad de conocerlos y discutirlos ampliamente. En este sentido, un gran reto para el Gobierno es diseñar instrumentos específicos que promuevan la participación de las víctimas en esta fase de formulación y diseño del programa. No sobra decir que la exclusión de las víctimas en este proceso puede impedir el alcance de los objetivos trazados en la ley.

Por otro lado, se requiere que las estrategias diseñadas por el Gobierno, a efectos de garantizar este derecho, tomen en consideración los procesos de participación consolidados antes de la expedición de la ley, con el fin de que los mecanismos diseñados permitan potenciar estos procesos y facilitar su articulación con los nuevos mecanismos de participación.

Adicionalmente, dado que estamos en un contexto de conflicto, es fundamental que la reglamentación de los programas tome en cuenta los escenarios de riesgo de las víctimas, y por ende evite exponerlas frente riesgos innecesarios.

El quinto reto se relaciona con la definición de la constitucionalidad de varias normas de la ley. Actualmente, se han presentado ante la Corte Constitucional ocho demandas de constitucionalidad condicionada de la ley, la mayoría relacionadas con el artículo 3° el cual define quién es víctima. En relación con este punto, es importante señalar que la estrategia planteada por varias organizaciones es ajustar algunas normas contenidas en la ley, a las normas internacionales de derechos humanos, así como a las normas y principios constitucionales. En este sentido, el reto que se enfrenta es potenciar las interpretaciones que se ajusten al propósito de la ley, es decir, aquellas que propendan por el reconocimiento de las víctimas y de la garantía de sus derechos constitucionales. En síntesis, el control de constitucionalidad debe ser visto como una oportunidad para revisar y ajustar los contenidos de la ley a los derechos y principios reconocidos por la Constitución Política y la normatividad internacional.

Finalmente, el último reto está relacionado con la apropiación de la ley por los funcionarios y funcionarias con competencias en la materia. Si bien en Colombia han sido expedidas varias normas relacionadas con los derechos de las víctimas, su adopción no ha sido suficiente para garantizar su cumplimiento. En este contexto, la acción de tutela se ha convertido en el mecanismo más importante con el que cuentan las víctimas para reclamar la protección de sus derechos.

En consecuencia, el reto central del Gobierno es lograr la implementación efectiva de la ley, sin que para ello se requiera una orden judicial. Este desafío exige una reglamentación que responda a los objetivos trazados, pero además que los funcionarios y funcionarias administrativos y judiciales, que intervienen en su implementación, comprendan la importancia de los procedimientos que están efectuando y en consecuencia el rol que están llamados a cumplir.

En todo caso, reconociendo la complejidad del problema que se enfrenta y con el fin de responder a los retos y desafíos presentes, es necesario impulsar la apropiación de las normas y procedimientos contenidos en la ley, mediante el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas, así como de las habilidades necesarias a efectos de hacer funcionar el sistema. Lo anterior debe acompañarse necesariamente del fortalecimiento institucional y de la promoción

de una atención adecuada a las víctimas, garantizando su participación en todo el desarrollo del proceso.

6. Conclusiones

A propósito del posicionamiento en la agenda política nacional de la creciente necesidad de garantizar los derechos de las numerosas víctimas del conflicto armado colombiano y el debate acerca de la forma como deben operar esas garantías, especialmente en materia de reparaciones, esta tesis optó por demostrar que una de las formas más efectivas de garantizar el derecho a la reparación es mediante el diseño e implementación de un programa masivo de reparaciones que incorpore de modo flexible los estándares internacionales que han definido el contenido de este derecho.

La comunidad jurídica nacional e internacional ha construido un consenso respecto al objetivo de la satisfacción del derecho a la reparación integral, esto es, el restablecimiento de la dignidad de toda persona que ha sido objeto de una violación de un derecho humano, independientemente del autor que haya ocasionado tal violación. En el ámbito nacional se ha avanzado hacia un consenso acerca de la necesidad de una reparación transformadora, es decir, que el objetivo de la reparación sea restituir los derechos de las víctimas, reconocer su condición de ciudadanos con plenos derechos –lo que implica necesariamente una transformación de su situación de vulneración anterior a la violación–, y contribuir a la recuperación del tejido social y de la confianza en las instituciones del Estado.

En el derecho internacional se incorpora de manera general la obligación de los Estados de proporcionar recursos internos efectivos para garantizar el derecho de las víctimas a la reparación. Si bien hasta ahora no existe una interpretación unificada sobre el contenido y alcance del derecho a la reparación, a partir del estudio de los instrumentos y jurisprudencia internacionales, así como de documentos de soft law, es posible plantear un conjunto de estándares que dan cuerpo a una "dogmática jurídica" del derecho a la reparación.

Esta dogmática incorpora 6 elementos básicos: i) la **adecuación**, que implica que las medidas de reparación deben estar acordes con los tipos de daños cometidos, debiendo atender efectivamente la situación de vulnerabilidad de la víctima, su condición específica de edad, sexo, género, raza o etnia y su contexto; ii) la **proporcionalidad** entre la reparación y la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido; iii) la **no discriminación**, según la cual la distribución de los beneficios debe hacerse con base en un criterio de igualdad, esto es, sin discriminaciones irrazonables e injustificadas entre distintos grupos o categorías de víctimas; iv) la **rapidez**, la cual implica que los plazos en los que se ejecutan las reparaciones deben ser razonables; v) la **efectividad**, con la cual se busca que las medidas ordenadas sean realmente implementadas y propendan por reconocer el daño causado y por devolver a la víctima su estatus de ciudadano y de sujeto de derechos; y vi) la **integralidad**, de acuerdo con la cual la restitución debe ser plena, la reparación debe incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, la satisfacción y las

garantías de no repetición, en las dimensiones individual, colectiva, material y simbólica.

En el ámbito interno, la Corte Constitucional ha hecho una interpretación de los instrumentos internacionales fijando unas condiciones mínimas de aplicación del derecho a la reparación, a saber: i) la existencia de una obligación indiscutible del Estado colombiano de adoptar medidas de garantía de derechos de las víctimas, entre ellos medidas de reparación, de acuerdo con compromisos internacionales y normas constitucionales; ii) la interdependencia entre las garantías de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de los daños sufridos; iii) el hecho de que la condición de víctima se adquiere por el daño real, concreto y específico cualquiera que sea la naturaleza de éste; iv) la integralidad de la reparación, esto es, debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario; y v) la separación entre la reparación, los servicios sociales que presta el gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud, y la asistencia humanitaria que ofrece el Estado en caso de desastres.

Las reparaciones en sede judicial tienden a incorporar estos elementos, sin embargo, dadas las características de los procedimientos judiciales, los trámites en este ámbito no satisfacen de modo comprehensivo este derecho debido a una serie de limitaciones, de las cuales las más importantes son: i) el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, dejando de lado una respuesta masiva para un universo amplio y complejo de víctimas; ii) el uso de una metodología de caso por caso, en contextos de violaciones masivas puede generar la desintegración de las víctimas como conjunto, en la medida en que no garantiza la igualdad en el acceso a la administración de justicia, en los montos y beneficios otorgados y, además, porque desarticula los esfuerzos reparadores al no facilitar una visión comprehensiva y sistemática de las reparaciones; y iii) la lentitud, complejidad y elevado costo del trámite, que puede incluso producir segundas victimizaciones al demandar estándares probatorios más altos, o contrainterrogatorios que requieren que la víctima reviva los sucesos atroces.

Estas limitaciones pueden ser superadas mediante un programa masivo de reparaciones pues: i) es diseñado en el marco de un programa más amplio, de modo que el universo de destinatarios de estos programas es mucho mayor y se puede garantizar mayor cobertura; y ii) puede permitir a las víctimas mayores posibilidades de acceder a una reparación, por cuanto los procesos suelen ser más rápidos y económicos, y menos exigentes para las víctimas en cuanto a la tramitación, demanda, recolección de pruebas, etc.

Frente a las dificultades y límites de la reparación en sede judicial, los programas masivos de reparación aunque presentan algunas limitaciones y no pueden satisfacer de manera estricta los contenidos del derecho a la reparación (especialmente el criterio de proporcionalidad), tienen más posibilidades de lograr niveles mínimos de satisfacción de este derecho respecto de un universo más amplio de víctimas, es decir, logran un mayor alcance, contribuyen a una solución duradera al conflicto y sobre todo, si atiende ciertos criterios, pueden facilitar el reconocimiento a las víctimas de su condición de ciudadanos con plenos derechos, la recuperación de su dignidad y la de sus familiares y con ello servir al objetivo de una auténtica reparación transformadora.

Adicionalmente, los programas masivos de reparación que logran una coherencia interna y externa, permiten la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, y, aún más importante, la confianza entre los ciudadanos, reconstruyendo los lazos

familiares y vecinales, es decir, el tejido social. Igualmente proporcionan seguridad y confianza a las víctimas, ayudan a restablecer la conciencia moral de la sociedad; y contribuyen con la prevención de las causas para que no se repitan los hechos violatorios de derechos humanos.

Es deseable una satisfacción completa y estricta de los estándares internacionales relacionados con el derecho a la reparación, sin embargo, debido al gran número de violaciones individuales que deben repararse, a la débil capacidad institucional de los Estados y a otras particularidades y restricciones fácticas que impone el contexto, algunos de estos estándares deben ser flexibilizados, estableciendo niveles mínimos de satisfacción, los cuales pueden alcanzarse a través de un programa masivo de reparaciones.

Los criterios de flexibilización de estos estándares, se identifican a partir del análisis comparado de la implementación de este tipo de programas en otros contextos y las lecciones que de dicha aplicación pueden extraerse. De entrada el análisis permitió observar que la flexibilización de los estándares obedece a variadas razones, tales como, la ausencia de un estado de derecho o la existencia de un estado débil, la ausencia de independencia institucional en el sistema judicial o su insuficiente capacidad para atender individualmente los casos de violaciones masivas de derechos humanos, la falta de capacidad técnica, voluntad política, y recursos materiales y financieros para introducir reformas, entre otras. Así la capacidad institucional del Estado debe ser el primer componente a evaluar en el diseño de un programa de esta naturaleza.

Un análisis de contexto permitió evidenciar que las comisiones de la verdad contribuyen a que los programas de reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos tengan mayor alcance. Si bien las comisiones no son en esencia un mecanismo de reparación, su importancia en la materia es innegable, por varios motivos. Primero, porque contribuyen a la búsqueda de la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica, permitiendo la generación de una conciencia colectiva sobre la importancia de no repetir las atrocidades; segundo, porque promueven que los victimarios asuman su responsabilidad; tercero, porque algunas veces formulan recomendaciones en materia de justicia, reparación, garantías de no repetición y reconciliación; y cuarto, porque ayudan a fortalecer la democracia en la medida en que dan cuenta de las deficiencias institucionales y sociales que posibilitaron la ocurrencia de las violaciones masivas.

Con el fin de superar las limitaciones de este mecanismo y que el mismo pueda tener un aporte más decisivo al programa de reparaciones, es primordial fortalecer su competencia material y temporal, las metodologías de identificación de las víctimas, de las formas de victimización y de los daños ocasionados, entre otros elementos. De igual modo, es primordial que las comisiones estén en permanente diálogo con las víctimas a fin de que las recomendaciones formuladas por estos cuerpos consultivos estén en relación directa con sus necesidades y demandas. Finalmente, es esencial darle mayor carácter vinculante a las recomendaciones, con el fin de que no se disminuya sustancialmente su impacto y eficacia.

Frente al contenido de los programas de reparación, se observó que en contextos de precariedad, el otorgamiento de indemnizaciones se consolida como un tema central en el diseño de los programas de reparaciones. En este sentido, uno de los temas más discutidos, aunque no el más el más importante, se relaciona con la definición de los montos de las indemnizaciones. Al respecto, si bien el estudio comparado permite identificar que no hay un criterio predominante que permita establecer cuál es el monto justo que debe otorgarse, es importante reiterar que en

todo caso la indemnización debe buscar ser adecuada al daño sufrido a fin de que contribuya al reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas.

Por otro lado, en relación con las modalidades de pago de las indemnizaciones, el estudio comparado muestra que los pagos únicos resultan más favorables cuando las víctimas ya cuentan con condiciones de vida digna, pues en estos casos las indemnizaciones mejoran de manera significativa su calidad de vida. Por el contrario, cuando las víctimas se encuentran en precarias condiciones, resulta más provechoso para los beneficiarios tener acceso a una pensión, pues esta contribuye al mejoramiento de la calidad de vida, pero además permite asegurar una mediana estabilidad.

En síntesis, es fundamental diseñar programas de reparación amplios o con altos niveles de complejidad, que a su vez tengan un fuerte potencial transformador, lo cual exige otorgar beneficios que no sean considerados básicos, pues ello permite dar satisfacción a los criterios de proporcionalidad de las medidas e integralidad de la reparación.

En relación con la posibilidad de los programas de cubrir y delimitar un universo potencial y real de beneficiarios, el estudio comparado mostró que los beneficiarios de los programas de reparación pueden ser seleccionados a partir de las bases de datos de las comisiones de verdad. Sin embargo, dadas las limitaciones de estos sistemas de información, resulta imperioso dar la posibilidad a quiénes no quedaron registrados de presentar sus solicitudes de reparación, manteniendo las listas abiertas para aquellas víctimas que no pudieron por distintos motivos acudir a estas instancias.

El análisis comparado permitió evidenciar la necesidad de distinguir, por un lado, las medidas de reparación de la atención humanitaria y, por otro, la política social, para evitar el desconocimiento del derecho de toda víctima a obtener reparación integral por una violación a sus derechos humanos.

Adicionalmente, la experiencia comparada muestra que es usual que los programas de reparación excluyan cierto tipo de violaciones, dejando importantes grupos de víctimas por fuera de ellos. Por esta razón, la decisión frente a qué tipo de violaciones debe cubrirse es un elemento de gran controversia en el diseño del contenido de los programas de reparación. Se observó que esta delimitación depende de los niveles de participación de las víctimas en el diseño del programa, de la presión ejercida por organizaciones sociales y de víctimas y de la voluntad política de los gobernantes. Por tal razón es necesario insistir en una participación activa de las víctimas en estos diseños, a efectos de evitar exclusiones y discriminaciones injustificadas.

En relación con los procedimientos de acceso a los programas de reparación, es importante resaltar varios elementos. El primero se relaciona con los plazos establecidos para presentar las solicitudes de reparación. Del estudio comparado se observó que son preferibles aquellos programas que establecen plazos extensos para que las víctimas presenten su solicitud, pues existen una serie de circunstancias que obstaculizan que las víctimas accedan rápidamente a las instituciones o que les impiden acercarse con confianza.

Un segundo elemento está relacionado con la forma de presentación de la solicitud. Del estudio realizado se destacan aquellas experiencias que admitieron la posibilidad de presentar las solicitudes verbalmente o por escrito, sin el requerimiento de muchas formalidades. En este

sentido, es fundamental que las disposiciones en esta materia atiendan las circunstancias y necesidades del contexto específico, pues no es lo mismo que el Estado se dirija a las comunidades a recabar la información, o exigir una reclamación en persona ante una entidad determinada, que la presentación de una denuncia conforme a requerimientos jurídicos. Esta última puede constituirse en un serio límite para que la mayoría de las víctimas, sobre todo aquellas que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad, pobreza, y marginación, puedan acceder a estos programas.

Frente a la implementación de los programas fue posible extraer las siguientes lecciones: i) la sola constitución de una entidad que tenga a su cargo la ejecución del programa de reparaciones no es condición suficiente para garantizar su éxito, siendo además necesario garantizar la coordinación de los objetivos de la entidad y de la administración con los diseños del programa; ii) es importante que estas instituciones cuenten con presupuesto propio, a efectos de que puedan contratar una planta de personal capacitada y adquirir los recursos materiales suficientes para asegurar la sostenibilidad del proceso de reparaciones; y, iii) es importante que dichas entidades puedan tomar decisiones libremente, no dependiendo de la voluntad del Gobierno de turno, pues ello puede limitar enormemente su capacidad de gestión y acción.

En ese mismo sentido, la financiación de los programas es un indicador fundamental, pues incide de manera directa en el cumplimiento y éxito de las políticas de reparación. Al respecto hay que señalar que más que el origen de los recursos, lo realmente importante es la voluntad política de los gobiernos por impulsar políticas de reparaciones para víctimas de violaciones de derechos humanos y comprometer recursos públicos para garantizar la sostenibilidad y ejecución de los programas. En consecuencia, la financiación de las reparaciones no puede dejarse a la voluntad de la comunidad internacional, sino que debe comprometer la participación de cada país, como sucede con la incorporación en los presupuestos nacionales de partidas específicas para la ejecución de estos programas.

De igual manera, el nivel de organización de las víctimas y la sociedad civil ha jugado un papel importante en la implementación de estos programas. En este sentido, vale la pena resaltar la centralidad de la participación y organización de las víctimas en la discusión y el diseño de los programas masivos de reparación y demás medidas de justicia transicional, así como su papel de vigilantes en el momento de la implementación de estas políticas. Precisamente, las experiencias estudiadas demuestran que es fundamental la participación y seguimiento de la ciudadanía a estos procesos, pues ello garantiza una mayor coordinación entre las demandas de las víctimas y los diseños institucionales que pretenden brindarles reparación. De igual modo, dicha participación se convierte en un fuerte mecanismo de presión a las autoridades, que las hace sentir obligadas a cumplir con los planes propuestos.

En este contexto, resulta fundamental asegurar un amplio grado de discusión y participación de las víctimas y de sus organizaciones en el diseño e implementación de los programas, puesto que ello posibilita que éstos respondan a las necesidades de las víctimas, y tenga un fuerte contenido reparador. Además, asegurar dicha participación permite incorporar a un gran universo de víctimas como posibles destinatarios, permite que víctimas de distinto tipo entren en diálogo, promueve que éstas se reincorporen a la vida social y política y, en general, facilita procesos de consolidación y fortalecimiento de las organizaciones sociales. De allí la necesidad de estimular la participación de víctimas de base, organizadas o no, así como de organizaciones sociales, que

puedan ejercer mayores niveles de presión e incidencia en el diseño e implementación de las políticas que los afecten.

De igual modo, la experiencia comparada muestra que no es deseable que los programas de reparación sean producto exclusivamente de reclamos de algunas víctimas, pues ello termina generando tratamientos diferenciados que pueden dar lugar a sentimientos de discriminación y rechazo por parte de quienes quedaron excluidos.

Por otra parte, resulta esencial el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados, acompañado de un rechazo a los hechos atroces cometidos. De esta manera, se envía un mensaje a la sociedad de claro repudio de lo sucedido y de un compromiso serio con el fortalecimiento de nuevas relaciones entre los ciudadanos.

Por último, es importante reiterar que las medidas de reparación deben ir de la mano con políticas en materia de verdad, justicia y garantías de no repetición, pues de implementarse de manera aislada pierden su valor simbólico como medidas de reconocimiento y pueden truncar el proceso de construcción o consolidación de la democracia.

Con fundamento en las lecciones aprendidas del análisis comparado, se analizaron los dos programas de reparación administrativa existentes hoy en el país, el Decreto 1290 de 2008 y la Ley 1448 de 2011. Para el caso del Decreto 1290 se encontró que las indemnizaciones solidarias reconocidas a través de este instrumento están aún muy lejos de ser concebidas por las víctimas como reparaciones justas y adecuadas, no sólo en razón a que los montos otorgados son muy bajos, sino a la ausencia de criterios razonables que le permitan a los destinatarios entender la justificación de dichas sumas. Esto se explica adicionalmente, por la baja participación que tuvo la sociedad civil en la construcción del programa.

El Decreto 1290 presenta serias falencias, tanto en su contenido como en su implementación, las cuales afectaron ostensiblemente la realización del derecho a la reparación, estas falencias son: i) el alcance limitado de las medidas otorgadas, hasta el momento centrado en indemnizaciones económicas; ii) la exclusión de las víctimas colectivas, las víctimas del Estado o de sus agentes, las víctimas de delitos contra el patrimonio económico, así como de las víctimas posteriores al 22 de abril de 2008; iii) el desconocimiento respecto de los criterios para la definición de los montos de la indemnización solidaria y la decisión del Comité de descontar de la reparación las prestaciones económicas recibidas por las víctimas a título de asistencia humanitaria; iv) la confusión entre las medidas de política social y la reparación, como sucede en el caso del establecimiento del subsidio de vivienda como medida de reparación para las víctimas de desplazamiento; v) la fundamentación de la reparación en el principio de solidaridad y no en el principio de responsabilidad del Estado, derivada de la responsabilidad del Estado por el incumplimiento grave y sostenido de su obligación internacional de prevenir violaciones de los derechos humanos, incluso cuando estas violaciones no le son directamente imputables; vi) la deficiente orientación y asesoría a los solicitantes por parte de Acción Social; vii) la falta de publicidad respecto del sistema de seguimiento y evaluación institucional del programa y la negativa a asumir el proceso de rendición de cuentas; viii) las dificultades de organización institucional que han retrasado el proceso de análisis y decisión de solicitudes, y por último ix) la falta de consulta y participación a las víctimas en el proceso de diseño e implementación del programa.

Estas deficiencias en el proceso de aplicación del programa de reparación individual por vía administrativa, sumadas a los problemas para que las víctimas obtuvieran reparación mediante el procedimiento judicial, y la continuación del conflicto armado, impulsaron la idea de diseñar un nuevo programa que garantizara efectivamente el acceso masivo de las víctimas a la reparación integral, cristalizado en la Ley 1448 de 2011, conocida como la ley de víctimas.

En esta ley es posible identificar importantes avances y algunas limitaciones en relación con la política integral de reparaciones. De acuerdo con las lecciones aprendidas y los contenidos mínimos del derecho a la reparación fijados, se reconocen como avances los siguientes: i) la concepción de la ley como parte de una estrategia que pretende reconocer a las víctimas como ciudadanos titulares de derechos, condición necesaria para avanzar en el proceso de reconstrucción de la democracia y la búsqueda de la paz; ii) la incorporación de la integralidad, según la cual las víctimas deben ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora, y efectiva; iii) el reconocimiento de los distintos componentes del derecho a la reparación, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; iv) la adopción de un enfoque étnico y diferencial; v) la inclusión de la buena fe como principio orientador de los procedimientos; vi) la consagración del principio de progresividad en relación con la política de atención, asistencia y reparaciones, el cual supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los derechos humanos y al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos; vii) el reconocimiento de la calidad de víctima con independencia del autor de la conducta punible; viii) es un primer intento por diseñar un programa integral de reparaciones a partir de un solo marco normativo, el cual no se concentra exclusivamente en el otorgamiento de indemnizaciones y algunas medidas de reparación simbólica, sino que busca implementar un conjunto de medidas en todos y cada uno de los componentes de la reparación; y ix) la creación de la Red Nacional de Información para la atención y reparación a las víctimas y el Registro Único de Víctimas administrado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como herramientas de implementación del programa.

A pesar de estos avances, es posible identificar cinco limitaciones o debilidades. La primera es la incorporación del principio de sostenibilidad, de acuerdo con el cual el desarrollo de las medidas contempladas en la ley debe hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento. Si bien la evaluación del impacto fiscal por parte del Estado es fundamental a fin de garantizar la implementación de la ley, esta evaluación no puede ser el criterio determinante para definir su aplicación pues ello implica la inobservancia del propósito de esta normatividad, la negación de los demás principios contenidos en la ley y en general, el incumplimiento del deber de reparar a las víctimas.

La segunda limitación es la ausencia de claridad sobre el fundamento para otorgar las reparaciones. Si bien la ley no señala expresamente que las reparaciones son otorgadas con base en el principio de solidaridad, tampoco reconoce expresamente que la responsabilidad de reparar se deriva del deber de garantía en cabeza del Estado, aún cuando las vulneraciones a los derechos humanos no le sean imputables directamente. La ausencia de este reconocimiento puede afectar en gran parte el alcance del propósito de esta ley, en la medida en que muchas víctimas reclaman el reconocimiento de esta responsabilidad como primer paso para la reivindicación de su dignidad y la materialización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Si bien esta variable no fue abordada en el estudio comparado, el acercamiento a las disposiciones generales de la ley resulta necesario, en la medida en que establece los principios que deben orientar la labor interpretativa de las disposiciones incorporadas en la ley, así como la función reglamentaria, delegada principalmente al Poder Ejecutivo.

La tercera limitación se relaciona con algunos problemas de constitucionalidad de la definición de víctima, pues la ley no considera como víctimas los miembros de los GAOML, así como sus familiares en calidad de víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos, ni a quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común y excluye del programa a las víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985, exclusión que al no tener una justificación razonada implica un incumplimiento del Estado de sus deberes de protección y reparación. En síntesis, tal y como quedó incorporada en el cuerpo de la ley, esta norma no se ajusta al ordenamiento constitucional.

La cuarta, se relaciona con la excesiva potestad de reglamentación delegada al Gobierno Nacional, razón por la cual no es posible tener claridad sobre el contenido y alcance de cada uno de los programas definidos en la ley.

La quinta, se relaciona con la confusión de las medidas de ayuda humanitaria y política social con la reparación, como sucede con las medidas crediticias, el subsidio de vivienda y la inclusión de la ayuda humanitaria de la Ley 418 como indemnización. Al respecto, vale la pena reiterar que la Corte Constitucional ha reconocido la distinción entre estas obligaciones y su especificidad en relación con su fuente, frecuencia, destinatarios, duración y otros aspectos, y a partir de allí ha señalado que ninguna de tales acciones puede reemplazar a la otra, ni justificar la negación de una prestación específica debida por el Estado.

Un aspecto sobre el cual se debe dar énfasis es la financiación del programa de reparaciones. En relación con este criterio, el análisis comparado permite concluir que más que el origen de los recursos, lo fundamental es la voluntad política de los gobiernos por impulsar políticas de reparaciones para víctimas de violaciones de derechos humanos y comprometer recursos públicos para garantizar la sostenibilidad y ejecución de los programas. El caso colombiano permite reiterar esa conclusión.

Además de los avances y limitaciones de esta ley, el Gobierno Nacional enfrenta algunos retos adicionales de cara a garantizar de manera integral y efectiva el derecho de las víctimas a la reparación.

El primer reto es lograr la implementación de la ley en el marco de un conflicto armado, donde persisten las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Adicionalmente, y teniendo en cuenta el riesgo especial para las víctimas, testigos y funcionarios que intervienen en los procesos administrativos y judiciales de reparación, se requiere diseñar políticas en materia prevención y protección que garanticen su seguridad y participación en dichos procedimientos.

En segundo reto está relacionado con la reglamentación de las medidas, los procedimientos y los programas. El reto es avanzar en un proceso de reglamentación adecuado, abierto y oportuno, el cual pueda generar las condiciones para garantizar la efectividad del programa. Para ello es fundamental que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

i) El proceso de reglamentación debe orientarse por los principios y derechos consagrados en las disposiciones generales de la ley;
ii) Se debe garantizar la efectiva participación de las víctimas, mediante un proceso de diálogo abierto entre ellas y las instituciones del Estado;
iii) La reglamentación debe partir de un diagnóstico de las políticas existentes, identificando sus potencialidades y sus limitaciones en las distintas fases, con el fin de superar las falencias y propiciar las condiciones para garantizar la efectividad de los planes diseñados;
iv) Este proceso debe seguir los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Particularmente es importante observar: la distinción conceptual entre las obligaciones de reparación, política social y ayuda humanitaria; la protección especial a ciertos grupos poblacionales en virtud de sus especiales condiciones de vulnerabilidad; los indicadores de goce efectivo de derechos, entre otros.

El tercer reto hace referencia a la institucionalidad adoptada por la ley. Como se observó en la primera parte, la ley incorpora una institucionalidad muy compleja, por cuanto recoge en un solo sistema la política de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno. En consecuencia, a efectos de que la institucionalidad contribuya al logro de la reparación, es necesario que tenga en cuenta los siguientes criterios:

i) Se debe garantizar la coordinación interinstitucional;
ii) se deben diseñar rutas jurídicas claras y sencillas, de manera que se facilite el acceso de las víctimas a las medidas contempladas en la ley, asegurando el goce efectivo de sus derechos;
iii) se deben diseñar sistemas de información que le permitan a las víctimas conocer el contenido de sus derechos, así como las rutas de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables;
iv) necesidad de asegurar la integralidad, igualdad y calidad en la respuesta estatal;
v) enfatizar la obligación de las autoridades y funcionarios públicos de brindar un trato digno y humano a las víctimas;
vi) los funcionarios deben estar debidamente capacitados para brindar asesoría de manera adecuada a las víctimas sobre las rutas jurídicas que deben seguir para acceder a las distintas medidas contempladas en la ley;
vii) se debe reiterar la obligación del Estado de garantizar a las víctimas el acceso al conjunto de medidas contempladas en la ley, brindando además una asistencia jurídica gratuita.

El cuarto reto es garantizar la participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases de la ley, a saber, su diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación. Al respecto, la ley de víctimas consagra un título específico que regula la materia, pero además incorpora en el desarrollo de toda la ley varias disposiciones relativas a este derecho.

El quinto reto se relaciona con la definición de la constitucionalidad de varias normas de la ley. Actualmente, se han presentado ante la Corte Constitucional ocho demandas de constitucionalidad condicionada. En relación con este punto, el reto que se enfrenta es potenciar las interpretaciones que se ajusten al propósito de la ley, es decir, aquellas que propendan por el reconocimiento de las víctimas y la garantía de sus derechos constitucionales. En síntesis, el control de constitucionalidad debe ser visto como una oportunidad para revisar y ajustar los

contenidos de la ley a los derechos y principios reconocidos por la Constitución Política y la normatividad internacional.

Finalmente, el último reto está relacionado con la implementación de la ley. Si bien en Colombia han sido expedidas varias normas relacionadas con los derechos de las víctimas, su adopción no ha sido suficiente para garantizar su cumplimiento. En este contexto, un reto fundamental del Gobierno es lograr la implementación efectiva de la ley, sin que para ello tenga que mediar el poder judicial. Este desafío exige una reglamentación que responda a los objetivos trazados, pero además que los funcionarios administrativos y judiciales, que intervienen en su implementación, comprendan la importancia de los procedimientos que están efectuando y en consecuencia el rol que están llamados a cumplir.

En todo caso, reconociendo la complejidad del problema que se enfrenta, y con el fin de responder a los retos y desafíos presentes, es necesario impulsar la apropiación de las normas y procedimientos contenidos en la ley, mediante el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas, así como de las habilidades necesarias a efectos de hacer funcionar el sistema. Lo anterior debe acompañarse necesariamente del fortalecimiento institucional y de la promoción de una atención adecuada a las víctimas, garantizando su participación en el proceso y fortaleciendo los lazos de confianza en las instituciones del Estado.

Los avances logrados y la persistencia de algunas limitaciones o falencias en la Ley 1448, muestran que el debate sobre el derecho de las víctimas a la reparación integral aún no está cerrado en Colombia, razón por la cual es necesario seguir reflexionando sobre algunos elementos básicos de este concepto y su alcance en los programas administrativos de reparación.

Con todo, reconociendo que el programa diseñado a partir de la Ley 1448 va mucho más allá de lo que ha mostrado la experiencia comparada, resulta necesario acompañar los procesos de reglamentación, así como de seguimiento y evaluación de estas políticas, con el fin de lograr la efectiva implementación de este programa, y al lado de ello, la dignificación de las víctimas y su reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos.

A. Anexo: Tabla 7. Recomendaciones de las Comisiones de Verdad

Experiencia	Recomendaciones
Argentina	La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) recomendó: • Normas necesarias para que los hijos y/o familiares de personas desaparecidas durante la represión recibieran asistencia económica, becas de estudio, asistencia social, puestos de trabajo, así como medidas que se estimaran convenientes a efectos de superar los diversos problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas; • Aprobación de reformas legales que declararan como crimen de lesa humanidad la desaparición forzada de personas; • Establecimiento de la enseñanza obligatoria de la defensa y difusión de los derechos humanos en organismos docentes del Estado, sean ellos civiles, militares o de seguridad; • Fortalecimiento y adecuación plena de los medios con que debe contar la justicia civil para la investigación de oficio en relación con las violaciones de derechos humanos, y; • Derogación de toda legislación represiva que se encontrara vigente[334].
Chile	La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile, la cual presentó en su informe final una serie de propuestas de reparación agrupables en tres ítems: • la reivindicación y reparación simbólica, que establecía la reparación pública de la dignidad de las víctimas, la reivindicación del buen nombre y la dignidad de cada una de ellas, el establecimiento de un monumento recordatorio que individualizara a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos y la construcción de un parque público en memoria de las víctimas y caídos; • recomendaciones de carácter legal y administrativo, tales como la definición de la situación jurídica en que se encontraban las personas detenidas desaparecidas, al no existir constancia de su suerte o destino, y el diseño y creación de un procedimiento especial de declaración de muerte de personas detenidas desaparecidas; • medidas relativas al bienestar social, entre las cuales se encuentran: una propuesta de pensión única para los familiares de las víctimas y caídos, la creación de un programa de atención especializada en salud, cuyos fondos y

[334] Véase Conadep, *op. cit.,* pp. 477-478

	coordinación correspondían al Ministerio de Salud, y algunas medidas especiales de reparación en el plano educativo.[335] La Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura recomendó: 1. Medidas de reparación individuales que van en directo beneficio de las víctimas: a. En el ámbito jurídico: • Eliminación de los antecedentes de las personas calificadas por procesos que hubieran sido objeto del pronunciamiento de la comisión. • Restitución de derechos civiles y políticos que deriven de penas accesorias dictadas en procesos respecto de los cuales la comisión se hubiera pronunciado. b. En el ámbito económico: • Pensión indemnizatoria. • Reparación en el ámbito de la salud, la educación y la vivienda. 2. Medidas simbólicas y colectivas: Garantías de no repetición y medidas de prevención: • Modificaciones a la legislación nacional, mediante la incorporación de normas de derecho internacional de derechos humanos que aspiran a garantizar que no se repitan violaciones a estos derechos. • Gestos simbólicos de reconocimiento público de lo ocurrido por parte de las instituciones del Estado. • Reconocimiento de la memoria mediante la declaración de los principales centros de tortura, como monumentos nacionales. • Creación de memoriales y sitios recordatorios de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y violencia política • Difusión, promoción y educación en derechos humanos. 3. Medidas institucionales • Creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos. • Resguardo y confidencialidad de la información recibida por el Instituto.
Perú (Programa Integral de Reparaciones)	La Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación presentó un Programa Integral de Reparaciones que combinaba formas individuales y colectivas, simbólicas y materiales de resarcimiento, que debía ser financiado por el Estado, la sociedad y la cooperación internacional y el cual debía poner énfasis: • en las reparaciones simbólicas, • reparaciones en salud • restitución de derechos ciudadanos • la atención a la educación • las reparaciones económicas individuales y colectivas (programas de reconstrucción institucional, desarrollo comunal, servicios básicos y generación de ingresos). • el rescate de la memoria y la dignificación de las víctimas. Por otro lado, la CVR consideró que una parte esencial del proceso de reparación era la justicia, razón por la cual exigió un ejercicio efectivo de la misma, tanto en lo que concierne a la reparación de los daños sufridos por las víctimas como en lo relativo al justo castigo a los perpetradores y el consiguiente fin de la impunidad.

[335]CNVR. Informe final, Tomo II, pp. 1253-1267. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html (Recuperado en: Octubre de 2011)

	Finalmente, la CVR elaboró un Registro Nacional de Sitios de Entierro sobre la base de la información obtenida durante sus investigaciones.[336]
Sudáfrica	El Comité de Reparación y Rehabilitación (CRR) de la Comisión de Verdad y Reconciliación recomendó: • reparaciones urgentes para víctimas que requerían de inmediato alguna atención; • reparaciones individuales como pagos monetarios a las víctimas; • reparaciones simbólicas y medidas administrativas y legales, las cuales se usarían para restablecer la dignidad de las víctimas, y eran de tres tipos: individuales (emisión de certificados de defunción, exhumaciones, tumbas, declaraciones de muerte etc.), comunales (renombramiento de calles, monumentos, memoriales, conmemoraciones, etc.), nacionales (renombramiento de entidades públicas, día nacional de recuerdo, etc.); • medidas de rehabilitación comunal, que apuntaban a transformar los servicios en el país, con beneficios para las comunidades, por ejemplo, con desmilitarización, reubicación de personas desplazadas, construcción de centros de tratamiento físico y psicológico, entrenamiento de habilidades, reforma educativa, becas de estudio, construcción de colegios y vivienda, etc., y; • una reforma institucional general: reformas institucionales, administrativas y legislativas que incluyeran distintos sectores de la sociedad, entre otros, el poder judicial, las fuerzas de seguridad, negocios, servicios educacionales, etc.[337].
Timor Leste (Programa de Reparaciones Urgentes)	La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) de Timor Leste recomendó un programa de reparaciones urgentes para asistir a las víctimas más vulnerables con diversas medidas, principalmente de prestación de servicios sociales. De acuerdo con la Comisión el programa debía empezar con una lista de víctimas realizada por este órgano, seleccionadas y priorizadas atendiendo los siguientes criterios: empoderamiento, género y priorización basada en las necesidades. Adicionalmente, recomendó que el programa funcionara por un período inicial de cinco años, con la posibilidad de que se extendiera. En cuanto a los "métodos" para reparar, la CAVR estableció que debían ser desarrollados consultando a las víctimas, y que debían incluir: • becas para niños menores de 18 años, hijos de madres solteras, incluyendo víctimas de violencia sexual y viudas de la guerra; • apoyo a las madres solteras; • apoyo a minusválidos, viudas y sobrevivientes de violencia sexual y tortura y apoyo a comunidades severamente afectadas, mediante reparaciones colectivas. Con miras a implementar y coordinar el programa propuesto, la CAVR recomendó la creación de un órgano de implementación.[338]

[336]CNVR, Informe final, recomendaciones. Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php (Recuperado en: Octubre de 2011)

[337]CVR. Informe final, Volumen V. Disponible en: http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/Volume%205.pdf (Recuperado en: Octubre de 2011)

[338]Véase, Disponible en: http://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/11-Recommendations.pdf, pp. 39-45. (Recuperado en: Octubre de 2011)

B. Anexo: Tabla 8. Marco jurídico del programa o disposición legal

Experiencia	Marco jurídico del programa o disposición legal
Argentina[339]	• Ley 23053 del 22 de febrero de 1984 "Servicio exterior de la nación: reincorporación"; • Ley 23117 del 30 de septiembre de 1984: "Inclusión en los alcances de la ley 20508 a los trabajadores de las empresas del estado, sociedades del estado y de economía mixta que fueran despedidos o cesanteados por motivos políticos gremiales o sociales, durante el periodo establecido por el artículo 1 de la ley mencionada"; • Ley 23238 de octubre de 1985: "Reincorporación y reconocimiento del tiempo de inactividad a los efectos laborales y previsionales de los docentes, declarados prescindibles o cesantes por causas políticas, gremiales o conexas hasta el 9 de diciembre de 1983 inclusive" • Ley 23278 de septiembre de 1985: "Personas que fueron dejadas cesantes, declaradas prescindibles o forzadas a renunciar a sus cargos públicos o privados, o se vieron obligadas a exiliarse, por motivos políticos o gremiales, desde la fecha de vigencia de la ley 16001"[340]; • Ley 23466 del 30 de octubre de 1986: "Pensión no contributiva a familiares de personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983", reglamentada mediante el Decreto 1228/87. • Ley 23523 de junio de 1988: "Reincorporación de agentes bancarios". • Decreto 70 de 1991 del 10 de enero de 1991: "Reparación a víctimas de detenciones ilegales por orden de autoridad ejecutiva nacional con motivo del estado de sitio y las muertes causadas por dicha detención y/o lesiones graves". • Ley 24043 del 27 de noviembre de 1991: "Otórganse beneficios a las personas que hubieran sido puestas a disposición del P.E.N. durante la vigencia del estado de sitio, o siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados

[339] Las disposiciones normativas incorporadas en este cuadro pueden ser consultadas en la página web: http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=144873916&infobase=leyes.nfo&softpage=Document42 (Recuperada en octubre de 2011)

[340] Actualizaciones:

i) Resolución 482/86, la cual establece precisiones para la Ley 23278;

ii) Ley 23623: extiende los alcances de la Ley 23278 al personal de la administración pública nacional que pertenezca o haya pertenecido a organismos incorporados al régimen previsional que administra la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la policía federal, con un término de vigencia de un año;

iii) Ley 2445: prorroga por un año el artículo 2 de la ley 23278 y su extensión, la ley 23623;

iv) Ley 24736: reimplanta la vigencia de la ley 23278 y le sustituye el artículo 2 (reconocimiento de inactividad ante el Administración Nacional de Seguridad Social –ANSES-).

	de tribunales militares”. • Ley 24321 del 11 de mayo de 1994: “Desaparición forzada de personas”[341]. • Ley 24411 del 7 de diciembre de 1994: “Beneficios para causahabientes de personas desaparecidas o fallecidas como consecuencia del accionar de las fuerzas armadas, de seguridad, o de cualquier grupo paramilitar con anterioridad al 10/12/83”, reglamentada por el Decreto 403/95: aprueba la reglamentación de la Ley 24411, modificada por su similar 24499[342]. • Ley 24823 del 7 de mayo de 1997: “Desaparición forzada de personas” • Ley 25914 del 4 de agosto de 2004: “Beneficios indemnizatorios para hijos de detenidos y/o desaparecidos por razones políticas”.
Chile[343]	• Ley 18.994 del 20 de agosto de 1990: “Creación de la Oficina Nacional de

[341]De acuerdo con la Ley podrá declararse la ausencia por desaparición forzada de toda aquella persona que hasta el 10 de diciembre de 1983, hubiera desaparecido involuntariamente de su domicilio o residencia, sin que se tenga noticia sobre su paradero.

[342]Actualizaciones:

i) Ley 24499: amplía a cinco (5) años el plazo para la presentación de la solicitud del beneficio emergente de la Ley 24411, a partir del vencimiento del establecido en el artículo 7 de la misma;

ii) Ley 24823: modifica la Ley 24411;

iii) Decreto 726/97: establece que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos –MEOSP- procederá a emitir "bonos de consolidación de moneda nacional - segunda serie" y "bonos de consolidación en dólares estadounidenses - segunda serie", para atender al cumplimiento de las obligaciones emergentes del beneficio reconocido por la ley 24411;

iv) Resolución 389/97: dispone la emisión de bonos de consolidación en moneda nacional - segunda serie y en dólares estadounidenses - segunda serie, de acuerdo con la opción ejercida por los beneficiarios de la Ley 24411;

v) Resolución 965/97: aprueba los formularios de requerimiento de pago y requerimiento global de pago de la Ley 24411, Decreto 726/97 y el acta de conformidad que debe ser suscripta por los beneficiarios causahabientes ante la Secretaría de Hacienda;

vi) Resolución conjunta 1/99 y 11/99 del Ministerio del Interior –MI- y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-MJDH-: establece que se continuarán tramitando en la órbita del MI todos los beneficios previstos en la Ley 24411 que hayan sido otorgados por Resolución de la mencionada cartera;

vii) Resolución conjunta 95/2000 y 7/2000 del MJDH y MI: establece que la Subsecretaría de Coordinación del MI y la Subsecretaría de Derechos Humanos serán competentes para el traspaso de la totalidad de los expedientes y documentación respaldatoria en relación a los beneficios dispuestos por las Leyes 24411 y 24043. Deroga la Resolución conjunta 1/99 del MI y 11/99 del MJDH;

viii) Decreto 1873/2002: establece el mecanismo para la conversión a moneda nacional de las deudas que aún no se hubieran cancelado y que el acreedor haya optado por recibir bonos de consolidación o bonos de consolidación de deudas previsionales en dólares estadounidenses, en el marco de las Leyes 23982, 25344, 25565, 24130 y 24411 y el Decreto n° 1318/98. Normativa aplicable para los acreedores que no hubiesen iniciado trámite de pago por deudas contraídas en moneda extranjera;

ix) Ley 25814: dispone un nuevo plazo de un (1) año, a partir de la publicación en el boletín oficial de la presente ley, para acogerse a los beneficios establecidos en las Leyes 24043 y 24411, sus complementarias y modificatorias y presentar la solicitud requerida por las mismas;

x) Ley 25827: establece que el beneficio extraordinario previsto en el artículo 1° de la Ley 25192, se hará efectivo mediante la entrega de los bonos de consolidación previstos para la atención del beneficio establecido en la Ley 24411;

xi) Ley 25985: Dispone un nuevo plazo, por el término de dos años para acogerse a los beneficios establecidos en las Leyes 24043 y Ley 24411;

xii) Ley 26178: Prorroga por dos años el plazo establecido por la Ley 25985, para acogerse a los beneficios contemplados por las leyes 24043 y 24411;

xiii) Ley 26521: Prorroga por dos años el plazo establecido por la Ley 26178, para acogerse a los beneficios contemplados por las leyes 24043, 24411, 25985, sus complementarias y modificatorias.

[343] Las disposiciones normativas señaladas en este cuadro pueden ser consultadas en la página web: http://www.leychile.cl/consulta/buscador_avanzada (Recuperada en octubre de 2011)

	Retorno; sus objetivos, atribuciones y organización, y fija las plantas de su personal"; • Ley 19074 del 28 de agosto de 1991: "Autoriza ejercicio profesional a personas que señala que obtuvieron títulos o grados en el extranjero"; • Ley 19123 del 8 de febrero de 1992: Crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establece la pensión de reparación y otorga otros beneficios en favor de los familiares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la violencia política, que se individualizan en el Volumen Segundo del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de las que se reconozcan en tal calidad por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación . Modificada por la Ley 19980 del 9 de noviembre de 2004, ampliando o estableciendo beneficios a favor de las personas que indica; • Ley 19128 del 7 de febrero de 1992: "Otorga franquicias aduaneras a exiliados políticos y modifica el Arancel Aduanero"; • Ley 19234 de 1993: Establece beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos en lapso que indica y autoriza al instituto de normalización previsional para transigir extrajudicialmente en situaciones que señala, modificada por la Ley 19582 de 1998; • Decreto Supremo 1005 de noviembre de 1997: Establece el Programa de continuación establecido en la Ley 19.123 dependiente del Ministerio del Interior; • Ley 19992 del 17 de diciembre de 2004: Establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica: Reglamentada por los Decretos 17 "reglamento sobre concesión y pago pensión y bono" y Decreto 32 de 2005 que reglamenta el otorgamiento de beneficios educacionales. • Ley 20405 de 24 de noviembre de 2009: Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos.
Perú[344] (Programa Integral de Reparaciones)	• Resolución Ministerial 1090-2002-SA/DM-2002 del 1 de julio de 2002, del Ministerio de Salud: Incorporó a los indultados inocentes y sus familiares directos como beneficiarios de los planes "D" y "E" del Sistema Integral de Salud. • Ley 28316 del 5 de agosto de 2004: modifica el artículo 37 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RENIEC- y deroga el artículo 24 de la Ley 27178, Ley del Servicio Militar; • Resolución Ministerial 058 de 2004 del Ministerio de Vivienda: Dicta normas especiales para víctimas de terrorismo en el marco del Programa Techo Propio (bono familiar habitacional) • Resolución Ministerial 073 de 2004 del Ministerio de Vivienda: Precisa definición de víctima contenida en RM 058 de 2004, ampliándola a las víctimas como resultado del conflicto armado interno, a las que se refiere las Recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional. • Decreto Supremo 062 de 2004 –PCM: Aprueba Marco Programático de la Acción del Estado en materia de Paz, Reparación y Reconciliación Nacional • Resolución Suprema 325 de 2004-PCM. Crea el Padrón Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política. • Ley 28413 de 2004. Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000 • Ley 28476 de 2004. Ley del Fondo Especial de Administración del dinero obtenido ilícitamente en perjuicio del Estado FE – DADOI. • Decreto Supremo 003-2004-JUS. Conforma la Comisión Multisectorial de Alto

[344] Las disposiciones normativas señaladas en este cuadro pueden ser consultadas en las páginas web: http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyNumePP.htm y http://www.pcm.gob.pe/ (Recuperada en Octubre de 2011)

	Nivel Encargada de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional. • Decreto Supremo 024-2004-PCM. Modifica la conformación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional. • Decreto Supremo 031-2005-PCM. Modifica las funciones de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional. • Decreto Supremo 047 de 2005-PCM. Aprueba el Plan Integral de Reparaciones: Programación multianual 2005-2006. • Ley 28592 de 2005: Crea el Plan Integral de Reparaciones –PIR • Resolución Ministerial 412 de 2005–PCM. Autoriza transferencia financiera de recursos a favor de diversas entidades del sector público en el marco del Plan Integral de Reparaciones.
Alemania	• Ley de restitución de aliados de 1948 • Ley de Compensación de 1949 •Acuerdo de Luxemburgo de 1952: "Acuerdo de restitución, y reparaciones entre Israel y Alemania Occidental": 1. Protocolo I. Llamaba a la promulgación de leyes destinadas a compensar a las víctimas que presentasen reclamaciones de indemnización y restitución por causa de la persecución nazi. 2. Protocolo II. El Gobierno Alemán entregó a la DM450 millones a la Conferencia de Reclamaciones para la ayuda, rehabilitación y reasentamiento de las víctimas judías de la persecución nazi, de acuerdo con la urgencia de sus necesidades, las cuales eran determinadas por la Conferencia. •Ley Federal Suplementaria de 1953 •Ley Federal de Compensación de 1956 •Ley Federal de Restitución de 1957: Restaurar o compensar por los artículos indentificables injustamente confiscados por el Tercer Reich. •Ley Federal de Compensación de 1965. •Hardship Fund de 1980 •Ley de Restitución de 1990: •Ampliación del artículo 2 del Fondo en 1992 a víctimas de la persecución nazi que no habían recibido o habían recibido menos indemnización bajo las leyes federales alemanas de indemnización •Fondo para víctimas de Europa central y oriental de 1998 •Programa para trabajadores esclavizados y forzados de 2000 (German Foundation in 2000 to compesate former slave and forced labourers) •Fondo para víctimas de experimentos médicos y otros daños de 2000.
Sudáfrica	•Ley 34 de 1995 (Act 34 of 1995): Ley para la Promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación •National Heritage Resources Act of 1999: Desarrollar una estrategia de exhuación, repatriación y entierro de los restos. •Regulations Regarding Reparations to Victims (November 12, 2003) •Compensación económica 2003. Pago único de R30.000 (US$3.750) a personas identificadas por la CVR como víctimas de graves violaciones de DDHH. (Monumentos, cambio de nombre de algunos lugares, Día Nacional de Oración y Sacrificio Tradicional)

Timor Leste (Programa de Reparaciones Urgentes)	• Programa de reparaciones urgentes

Bibliografía

LIBROS Y ARTÍCULOS

Acción Social, PPTP. Cálculo de Área de Tierras/Lotes Abandonados Registrados en SIPOD-RUPD y RUPTA. Bogotá: PPTP, 2010.

Acción Social. Ley de Víctimas. Documento presentado en el Seminario sobre la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, convocado por PNUD, Bogotá: 19 de septiembre de 2011

Acuña, C. "Transitional Justice in Argentina and Chile: A Never ending story?", en Elster, J. (ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 206-238.

Bassiouni, Ch. y Rotjenberg, D. Los Principios de Chicago sobre Justicia transicional. 2007.

Berinstain, C.M. Diálogos sobre reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.

Berinstain, C.M. "Experiencias Centroamericanas de Verdad y Justicia. El caso de Guatemala", en Seminario Internacional Verdad y Justicia en procesos de paz o transición a la democracia. Bogotá: OACNUDH; CINEP; CCJ; Fundación Social; Programa por la Paz –Compañía de Jesús-, 2003.

Bolivar, A. "Mecanismos de reparación en perspectiva comparada", en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 71-143.

Bolivar, A. "El derecho a la reparación integral y programas de reparación en perspectiva comparada", en Uprimny, R. (Dr. de Investigación), *Reparaciones en Colombia: Análisis y propuestas*. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia, Impresol Ediciones Ltda., 2009, Capítulo 2.

Botero, C. y Restrepo, E. "Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia", en Uprimny, R., Botero, C., Restrepo, E. y Saffon, MP., *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2006, Capítulo 2.

Brophy, A. Reparations: Pro and Con. New York: Oxford University Press Oxford, 2006.

Carrillo, A. "Justice in Context: The Relevance of Inter-American Human Rigths Laz and Practice to Repairing the Past", en De Greiff, P. (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 504-538.

Castellanos, E. "Verdad, Justicia y Reparación en Argentina, El Salvador y Sudáfrica. Perspectiva comparada", en: Revista Pensamiento Jurídico No 17. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Politicas, Departamento de Derecho, 2006, pp. 200-249.

Castro, LM. "Soft Law y Reparaciones a víctimas de violaciones de derechos humanos: Reflexiones iniciales", en Uprimny, R. (Dr. de Investigación), *Reparaciones en Colombia: Análisis y*

propuestas. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia, Impresol Ediciones Ltda., 2009, Capítulo 2.

CCJ. Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda., 2007.

CIDH. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.120. Doc. 60 del 13 diciembre 2004.

CIDH. Lineamientos principales para una política integral de reparaciones. OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1 del 19 febrero 2008.

Cohen, D. "Transitional Justice in Divided Germany after 1945", en Elster, J. (ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 59-88.

Colonomos, A. y Armstrong, A. "German Reparations to the Jews after World War II: A Turning Point in the Histyory of Reparations", en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 390-419.

Colvin, CH. "Visión general del programa de reparaciones en Sudáfrica" en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: ICTJ, 2008, pp. 139-197.

Compilación de instrumentos internacionales, doctrina y jurisprudencia sobre justicia, verdad y reparación. Bogotá: Editora Géminis, 2005.

Conadep. Informe *Nunca Más*. Buenos Aires: Eudeba; Editorial Universitaria de Buenos Aires, 6ª edición, 2003.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y Justicia Transicional en sociedades en conflicto y postconflicto. S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

De Gamboa, C. "Introducción. Justicia transicional: dilemas y remedies para lidiar con el pasado", Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 17. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2006, pp. 21-40.

De Greiff, P. "Reparations Efforts in International Perspectives: What Compensation Contributes to the Achievement of Imperfect Justice", en Doxtader, E., Villa-Vicencio, Ch. (eds.), *To repair the irreparable: Reparations and Reconstruction in South Africa*. Claremont: D.P., 2004.

De Greiff, P. y Wierda, M. "The trust fund for victims of the Internacional Criminal Court: Between possibilities and constraints" ["El fondo para víctimas de la Corte Penal Internacional: entre las posibilidades y las restricciones] en, De Feyter, K, Parmentier, S., Bossuyt, M. y Lemmens, P. (eds.), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*. Antwerpen: Oxford; Intersentia, 2005, pp. 225-243.

De Greiff, P. "Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations", en De Greiff, P. (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 1-18.

De Greiff, P. "Justice and Reparations", en De Greiff, P. (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp.451-477.

De Greiff, P. "Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta", en Revista Pensamiento Jurídico No 17. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento de Derecho, 2006, pp. 153-199.

Defensoría del Pueblo. Unidad de Atención Integral a Víctimas. El programa de reparación individual por vía administrativa: una mirada desde las víctimas. Bogotá: Defensoría del Pueblo; GTZ, 2010

Díaz, C. “La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada”, en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (eds.), *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 145-226.

Díaz, C. “El alcance de la responsabilidad del Estado frente al derecho a la reparación”, en *El desafío de la reparación en Colombia. Memorias del taller de discusión.* Bogotá: GTZ; Defensoría del Pueblo; ICTJ, 2010

Elster, J. “Introduction”, en Elster, J. (ed.), Retribution and Reparation in the Transition to Democracy, New York: Cambridge University Press, 2006.

Elster, J. Closing the books: Transitional justice in historical perspective. Cambridge University Press: Cambridge, 2004. [Traducción española de Ezequiel Zaidenwerg: Rendición de cuentas: La justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz Editores, 2006.

Ferstman, C., Goetz, M., y Stephens, A. (eds.). Reparations for victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanitu. Systms in Place ans Systems in the Making. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

González, C. “Prólogo”, en Las cifras del conflicto. Bogotá, INDEPAZ, 2007.

Guzmán, G., Fals B., O., y Umaña, E. La Violencia en Colombia. Bogotá: Editorial Taurus, 2005.

GTZ. El desafío de la reparación en Colombia. Memorias del taller de discusión. Bogotá: GTZ; Defensoría del Pueblo; ICTJ, 2010.

George, A. y Bennet, A. “The Method of structured, Focused Comparison, en Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge: Harvard University. 2005, Cap. 3.

Guembe, M.J., “La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos”, en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: ICTJ, 2008, pp. 19-70.

Guillerot, J. “Reparaciones en la transición peruana: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?”, en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: ICTJ, 2008, p. 233-291.

Guillerot, J. y Magarrell, L. Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado. Lima: APRODEH; ICTJ, 2006.

Guzmán, G. Fals B., O., y Umaña, E. La Violencia en Colombia. Bogotá: Editorial Taurus, 2005.

ICTJ. Unfulfilled Expectations. Victims’ perceptions of justice and reparations in Timor-Leste. Brussels: ICTJ, 2010.

ICTJ. Accountability in Argentina: 20 Years Later, Transitional Justice Maintains Momentum, Nueva York: ICTJ, 2005.

IIDH. Verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la conviviencia social. San José, Costa Rica, Bogotá: IIDH; Grupo Editorial Ibañez; Estocolmo; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005.

IIDH. Verdad, justicia y reparación. Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, Bogotá: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Grupo Editorial Ibañez; Estocolmo; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.

Lewy, G. The nazi persecution of Gypsies. New York: Oxford, 2000.

Lira, E. “La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile”, en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: ICTJ, 2008, p. 71-137.

Lira, E. “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”, en De Greiff, P. (ed.). The Handbook of Reparations. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 21-54.

Luna, P. "La reparación individual por vía administrativa para víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Balance de la implementación del Decreto 1290 de 2008", en *El desafío de la reparación en Colombia. Memorias del taller de discusión.* Bogotá: GTZ; Defensoría del Pueblo; ICTJ, 2010

Mackie, T. y Marsh, D. "El método comparativo", en Marsh, D. y Stoker, G. (Eds.) Teoría y métodos de la Ciencia Política. Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp. 181-196.

Makhalemele, O. "Still not talking: The South African Goverment's Exclusive Reparations Policy and the Impactt of R30,000 Financial Reparations Survivors", en Ferstman, C., Goetz, M., y Stephens, A. (eds.). Reparations for victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity. Systems in Place and Systems in the Making. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 550-565

Nash R., C. Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988-2007) Santiago: Universidad de Chile; Centro de Derechos Humanos; Aecid., 2009.

Nash R., C. Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chile: LOM Ediciones Ltda., pág. 31. Disponible en: http://www.cdh.uchile.cl/Libros/Reparaciones_CNR.pdf

Ohlson, T. Power Politics and Peace Policies. Sweden: Uppsala University, 1998.

Orozco, I. Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. Bogotá: Temis; Universidad de los Andes, 2009

Paredes, S. y Correa., C. ¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007-2011). Lima: Aprodeh; ICTJ, 2011.

Pecaut, D. "Presente, pasado y futuro de la violencia", en IEPRI, *Revista Análisis Político N° 30***.** Bogotá: IEPRI; Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 3-36.

PGN. Informe de seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa. Bogotá: GTZ, Procuraduría General de la Nación, 2010

Programa de Reclamaciones -OIM. Estudio Comparado de Programas de Reparación Administrativa a Gran Escala: los casos de Colombia, Argentina, Chile, Turquía y Alemania. Bogotá: Procesos digitales Ltda.; USAID; OIM, 2010.

Rincón, T. Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional. Bogotá: Universidad de Rosario; Debates Democráticos, 2010.

Rubio, R. (ed.). What happened to the women? New York: ICTJ, Social Science Research Council. 2006.

Sánchez, NC. "¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia", en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (eds.) Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 623-718.

Saris, A. y Lofis, K. "Reparations Programmes: A Gendered Perspective", en Ferstman, C., Goetz, M., y Stephens, A. (eds.). Reparations for victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity. Systems in Place and Systems in the Making. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 79-99.

Satz, D. "Countering the Wrongs of the Past: The Role of Compensation, en Miller, J., y Kumar, R. (eds.). Reparations: Interdisciplinary Inquiries. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 176-192.

Secretaría Técnica del Consejo de Reparaciones. *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*. Lima: Consejo de Reparaciones, 2007

Segovia, A. "The Reparations Proposals of the Truth Commissions in El Salvador and Haiti: a History of Noncompliance", en De Greiff, P. (ed.). The Handbook of Reparations. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 154-175.

Sisma Mujer. Reparación para las mujeres víctimas de violencia en el conflicto armado. Una aproximación a la formulación de criterios para su formulación. Bogotá: Sisma Mujer, GIZ, Corcas Editores Ltda, 2010.

Taylor, G. *et al.* "The Claims Conference and the Historic Jewish Efforts for Holocaust-Related Compensation and Restitution", en Ferstman, C., Goetz, M. y Stephens, A. (eds.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity. Systems in Place and Systems in the Making*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 103-113.

Thompson, J. Taking Responsability for the Past. Reparation and Historical Justice. Malden: Policy Press, 2002.

Uprimny, R. "Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano" en Botero, C., Restrepo, E., Saffón, M.P. y Uprimny, R. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad Justicia y Reparación para Colombia. Bogotá: Dejusticia; Ediciones Antropos, 2005

Uprimny, R. "Introducción. ¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación para Colombia" en Botero, C., Restrepo, E., Saffon, M. P. y Uprimny, R. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad Justicia y Reparación para Colombia. Bogotá: Dejusticia; Ediciones Antropos, 2005, pp. 13-16

Uprimny, R. y Saffón, M.P. "¿La ley de 'justicia y paz': ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades?", en Uprimny, R., Botero, C., Restrepo, E. y Saffón, MP. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y para Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2006, capítulo 5.

Uprimny, R. y Saffón, M.P. "Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia" en VV. AA. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Bogotá: CODHES, 2007, pp. 261 y 262.

Uprimny, R. y Saffón, M.P. "Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado". Bogotá: Dejusticia, 2007.

Uprimny, R. y Saffón, M.P. "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática", en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (eds.) Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, Unión Europea, Dejusticia, 2009, pp. 31-70

Uprimny, R. "El potencial transformador de las reparaciones Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia", en CODHES (ed.), Desplazamiento Forzado. ¿Hasta cuándo un Estado de Cosas Inconstitucional?, Bogotá: Antropos-CODHES, 2009, Tomo I.

Uprimny, R., Reparaciones transformadoras de violaciones masivas a los derechos humanos: Entre justicia correctiva y justicia distributiva, 2010.

Valencia Villa, H. Introducción a la Justicia Transicional. Conferencia magistral impartida en la Cátedra Latinoamericana "Julio Cortázar" de la Universidad de Guadalajara, México, el 26 de octubre de 2007.

Wandita, G. *et al*. "Learning to Engender Reparations in Timor Leste: Reaching Out to Female Victims", en Rubio- Marín, Ruth (ed.), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Nueva York: Social Science Research Council; ICTJ, 2006, pp. 284-334.

Williams, R. "El derecho contemporáneo de restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional" en Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política*. Bogotá: ICTJ, 2008, pp. 389-503.

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Bassiouni, M.C. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 55° período de sesiones. Informe del Sr. M. Cherif Bassiouni, experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, presentado de conformidad con la resolución 1998/43 de la Comisión de Derechos Humanos. Doc. E/CN.4/ 1999/65, 1999

Bassiouni, M.C., ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56vo periodo de sesiones. El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión. Doc. E/CN.4/ 2000/62, 2000

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y Justicia Transicional en sociedades en conflicto y postconflicto. S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

Declaración Americana de Derechos del Hombre

Declaración Universal de Derechos Humanos

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder

Joinet, L. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49° período de sesiones. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión. Doc. E/CN.4/ 1997/20/Rev.1, 1997.

OEA. Asamblea General, *Convención Americana de Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969.

ONU, Asamblea General, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Doc. Res/2106A (XX) del 21 de diciembre de 1965.

ONU, Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Doc. Res/2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

ONU, Asamblea General, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984.

ONU. Asamblea General. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Doc. Res/40/34 del 29 de noviembre de 1985.

ONU. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Informe Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos), Resolución 1996/119

ONU. Asamblea General. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. Res/60/147 del 16 de diciembre de 2005.

ONU. Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. Derechos Humanos, Éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. E/CN.4/1998/53/Add.2*, del 11 de febrero de 1998

ONU. Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/2004/57/Anexo/Apéndice 1, 2004.

ONU. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones. Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 2005.

ONU, Comisión de Derechos Humanos, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/RES/2005/35, 2005.

ONU. Consejo Económico y Social, 60vo periodo de sesiones, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Doc. A/RES/60/147 del 21 de marzo de 2006, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005.

ONU, Consejo Económico y Social, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/RES/2005/30, 2005.

ONU. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración programa de acción de Viena. Doc. A/CONF.157/23, 1993

ONU. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Aprobado el 17 de julio de 1998.

ONU. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones. Nueva York y Ginebra, 2008.

Orentlicher, D. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad. Doc. E/CN.4/ 2004/88, 2004

Orentlicher, D. - Comisión de Derechos Humanos. 61° período de sesiones. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe final de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Salinas, A. - Comisión de Derechos Humanos. 59° período de sesiones. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/ 2003/63, 2003

Salinas, A. - Comisión de Derechos Humanos. 60° período de sesiones. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/ 2004/57, 2004

Salinas, A. - Comisión de Derechos Humanos. 61° período de sesiones. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/ 2005/59, 2004.

Van Boven, T. ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45vo periodo de sesiones. Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8.

Van Boven, T. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 53° período de sesiones. Revisión de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1997/104, 1997

Van Boven, T. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 48° período de sesiones. La administración de justicia y los derechos humanos. Serie revisada de los principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1996/17, 1996

DECISIONES JUDICIALES

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4

Corte IDH. Caso Aloeboetoe y otros. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15

Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana. Fondo, Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22

Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana. Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 31

Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39

Corte IDH. Caso Castillo Páez. Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42

Corte IDH. Caso Castillo Páez. Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43.

Corte IDH. Caso Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C No. 48.

Corte IDH. Caso Durand y Ugarte. Fondo, Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68

Corte IDH. Caso Barrios Altos. Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75

Corte IDH. Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros). Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2001, Serie C No. 76.

Corte IDH. Caso Las Palmeras. Fondo, Sentencia de 6 de diciembre de 2001, Serie C No. 67

Corte IDH. Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros). Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C No. 77.

Corte IDH. Caso Barrios Altos. Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C No. 87

Corte IDH. Caso Cantoral Benavides. Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88

Corte IDH. Caso Las Palmeras. Fondo, Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90

Corte IDH Caso Bámaca Velásquez. Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91

Corte IDH. Caso Trujillo Oroza. Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92

Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101

Corte IDH. Caso 19 Comerciantes. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109

Corte IDH. Caso De La Cruz Flores. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, Serie C No. 115

Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116

Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C No. 117

Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 01 de marzo de 2005. Serie C No. 120

Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de septiembre de 2005, Serie C No. 132

Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C. No. 134

Corte IDH. Caso Gómez Palomino. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136

Corte IDH. Caso Masacre de Pueblo Bello. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140

Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148

Corte IDH. Caso Servellón García y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C. 152

Corte IDH. Caso Goiburú y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153

Corte IDH. Caso Almonacid Arrellano y otros. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154

Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163

Corte IDH. Caso Escué Zapata. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No 165

Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191

Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192

Corte IDH. Caso Anzualdo Castro. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209

Corte IDH. Caso De la Masacre de las Dos Erres. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211

Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C. No. 213

Corte Constitucional de Colombia

Corte Constitucional. Auto 218 de 2006. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Auto 266 de 2006. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Auto 109 de 2007. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Auto 233 de 2007. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Auto 116 de 2008. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 1995, MP. Carlos Gaviria Díaz
Corte Constitucional. Sentencia Sentencias SU-717 de 1998, MP. MP. Carlos Gaviria Díaz
Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero
Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2000, MP. Fabio Morón Díaz
Corte Constitucional. Sentencia C-1711 de 2000, MP. MP. Carlos Gaviria Díaz
Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.
Corte Constitucional. Sentencia C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Sentencias C-1149 de 2001, MP. Jaime Araujo Rentaría
Corte Constitucional. Sentencias SU-1184 de 2001, MP. Eduardo Montealegre Lynett
Corte Constitucional. Sentencia T-1267 de 2001, MP. Rodrigo Uprimny Yepes
Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett
Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2002, MP. Álvaro Tafur Galvis
Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett
Corte Constitucional. Sentencia. Sentencia C-916 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett
Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra
Corte Constitucional. Sentencias T-602 de 2003, MP. Jaime Araújo Rentería
Corte Constitucional. Sentencia C-775 de 2003, MP. Jaime Araújo Rentería
Corte Constitucional. Sentencias C-899 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra
Corte Constitucional. Sentencia. Sentencia T-453 de 2005, MP. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2005. MP. Rodrigo Escobar Gil.
Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil
Corte Constitucional. Sentencias C-319 de 2006, MP. Álvaro Tafur Galvis
Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández
Corte Constitucional. Sentencia C-454 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño
Corte Constitucional. Sentencia C-575 de 2006, MP. Álvaro Tafur Galvis
Corte Constitucional. Sentencia C-209 de 2007, MP. Manuel José Cepeda Espinosa
Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2007. MP. Nilson Pinilla Pinilla.
Corte Constitucional. Sentencias 516 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Jaime Araújo Rentería
Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. MP. Catalina Botero Marino.
Corte Constitucional. Sentencia T-1094 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto
Corte Constitucional. Sentencias T-1134 de 2008, MP. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008, MP. Nilson Pinilla Pinilla
Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2009, MP. Humberto Antonio Sierra Porto
Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 2009, MP. Jorge Iván Palacio Palacio
Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 2009, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
Corte Constitucional. Sentencia C-409 de 2009, MP. Juan Carlos Henao Pérez
Corte Constitucional. Sentencia T-510 de 2009, MP. Jorge Ignacio Pretelt
Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009, MP. Rodrigo Escobar Gil.
Corte Constitucional. Sentencia T-458 de 2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva
Corte Constitucional. Sentencia C-651 de 2011, MP. María Victoria Calle Correa

Documentos en línea y páginas web:

Alemania

International and Independent Scientific Historical Research. Holocaust Victims: A Statistical Analysis. Disponible en: http://www.vho.org/GB/Books/dth/fndstats.html
United States Holocaust Memorial Museum. Victims. Disponible en: http://www.ushmm.org/research/library/faq/details.php?lang=es&topic=03

Argentina

Conadep. Informe *Nunca Más*. Disponible en: http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/
http://www.abuelas.org.ar/Libro2010/index.php
http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/
http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=144873916&infobase=leyes.nfo&softpage=Document42

Chile

CNVR. Informe final. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html
CNPT. Nómina de personas reconocidas como víctimas, 2004. Disponible en: http://www.comisionvalech.gov.cl/informeValech/nomina.pdf
http://www.leychile.cl/Consulta/buscador_avanzada

Perú

CMAN. Programa de reparaciones colectivas. Obras entregadas. Disponible en: http://madpro.pcm.gob.pe/WebCman/WFCRepObrEnt.aspx
CMAN. Proyectos financiados por el programa de reparaciones colectivas. Disponible en: http://madpro.pcm.gob.pe/WebCman/ProyFinan.aspx
CVR. Informe final. Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php
ICTJ y APRODEH. Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú. 2002. Disponible en: http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Parametros-2002-Spanish.pdf
Secretaría Técnica de CMAN. Lineamientos Generales del Programa de Reparaciones Colectivas, 2009. p. 9. Disponible en http://www.planintegraldereparaciones.gob.pe/pdf/LineamientosGenerales.pdf
http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyNumePP.htm

http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsup01.php
http://www.pcm.gob.pe/
http://destp.minedu.gob.pe/docum/DS015-2006-JUS.pdf

Sudáfrica

Crawford, A. "An Assessment of the Impact of Urgent Interim Reparations", en Center for the Study of Violence and Reconciliation, *From Rhetoric to Responsibility: Making reparations to the surviviors of past political violence in South Africa.* Disponible en: http://www.csvr.org.za/wits/papers/papr2r6.htm.

CVR. Informe final. Disponible en: http://www.justice.gov.za/trc/index.html
http://www.doj.gov.za/
http://www.doj.gov.za/trc/reparations/policy.htm

Timor Leste

CAVR. Informe final, resumen ejecutivo. Disponible en: http://www.cavr-timorleste.org/chegaFiles/Chega!-Resumo-Executivo.pdf

CAVR. Final Report of The Commission of Truth and Friendship Indonesia- Timor Leste. Disponible en: http://www.laohamutuk.org/Justice/Reparations/CTFReportEn.pdf

ICTJ. The Urgent Reparations Programme in Timor-Leste. ICTJ, 2006. Disponible en: http://www.docstoc.com/docs/86383594/ICTJEastTimorCAVRUrgentReparationsProgram
http://www.ctf-ri-tl.org/ctf1/index.php
http://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/11-Recommendations.pdf

Colombia:

Acción Social, Diciembre 16 de 2011. "Un billón de pesos suman ya pagos de reparación por vía administrativa". Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6349&catID=127

Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, Proceso de Paz con las Autodefensas. Colombia, 2011. Disponible en: http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/proceso_paz.aspx

Cepeda, Iván. Blog del Representante Iván Cepeda Castro, Mayo de 2011. Disponible en: http://ivancepeda.wordpress.com/2011/05/31/%E2%80%9Capoyaremos-conciliacion-de-ley-de-victimas-y-demandaremos-ante-la-corte-los-vacios%E2%80%9D-ivan-cepeda/

CSPPDF. Proceso Nacional de Verificación, VI Informe a la Corte Constitucional: La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción. Bogotá, 2008. Disponible en: http://www.nrc.org.co/biblioteca/Informe-6-comision.pdf

CSPPDF. Décimo primer informe: Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la Población Desplazada en Colombia. Bases para el Desarrollo de Proceso de Reparación. Bogotá, 2009. Disponible en: http://www.nrc.org.co/docs/XIinformecomisiondeseguimientoppdenero2009.pdf

CSPPDF. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá, 2010. Disponible en: http://www.codhes.org/images/stories/pdf/iii%20env%20anexo.pdf (Recuperado en: Agosto de 2011)

Dejusticia. "Intervención frente a la demanda de inconstitucionalidad contra la ley de víctimas. Art. 3 de la Ley 1448 de 2011". Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&litigio=52.

ICTJ. Dossier reparaciones. Entrevista "El fundamento de un programa de reparaciones es el reconocimiento de responsabilidades". Mayo 15 de 2009. Disponible en: http://reparaciones.ictjcolombia.org/edicion1/02entrevista.html

La Silla Vacía, 28 de julio de 2010. "La agenda de la Unidad Nacional". Disponible en: http://www.lasillavacia.com/historia/16984

Ministerio de Defensa. La desmovilización: instrumento para la paz y arma efectiva contra el terrorismo. Colombia, 2008. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Desmovilizacion/Balance_desmovilizados_agosto_2008.pdf

Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2010. Colombia, 2011. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Documents/110825a-Informe-DDHH-2010.pdf

ONU, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicados de Prensa. Observaciones sobre la nueva versión del proyecto de alternatividad penal. 2004. Colombia, 2004. Disponible en http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2004/comunicados2004.php3?cod=13&cat=15

ONU. OACNUD. Declaración de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Bogotá, 7 de junio de 2011. Disponible en: http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2011/cp1114-2.pdf

Polo Democrático. Noticias Polo Democrático. Mayo 24 de 2011. "Ley de víctimas es funcional a modelo de capitalismo agrario y al mercado de tierras": Disponible en: http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=935:ley-de-victimas-es-funcional-a-modelo-de-capitalismo-agrario-y-al-mercado-de-tierras-senador-alexander-lopez-&catid=75:noticias&Itemid=66

Presidencia de la República. Secretaría de Prensa. Comunicado de junio 18 de 2009. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/18/05182009.html

Presidencia de la República de Colombia, Sistema Informativo del Gobierno. "Conpes aprobó plan de financiación para la ley de víctimas". Diciembre 1° de 2011. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111201_10.aspx

Senado de la República. Sala de Prensa, Mayo 25 de 2011. "Plenaria del Senado aprobó sin contratiempos la Ley de Víctimas". Disponible en http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11960-plenaria-del-senado-ya-aprobo-187-articulos-de-la-ley-de-victimas-/-nuevo-avance?tmpl=component&print=1

Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Listado oficial de postulados. Colombia, 2011. Disponible en: http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Postulados975.asp.

Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Gestión de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz al 31 de Julio de 2011. Colombia, 2011. Disponible en: http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm

Uprimny, R., y Saffón, M.P. Usos y Abusos de la Justicia Transicional. Colombia, 2007. Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&publicacion=352

Uprimny, R. Argucias jurídicas contra las víctimas. Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&publicacion=486

Verdadabierta.com. Mayo 25 de 2011. "Es una ley histórica: Juan Manuel Santos". Disponible en: http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/3271-qes-una-ley-historicaq-juan-manuel-santos