

# Capítulo 3

## La reparación de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia: la piedra angular del posacuerdo<sup>1</sup>

HUGO ALEJANDRO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ<sup>2</sup>

MAURICIO ANTONIO TORRES GUARNIZO<sup>3</sup>

### Introducción

La reparación de las víctimas del conflicto armado es uno de los puntos que más acuerdo y menos debate provoca, pero, a su vez,

- 
- 1 El presente capítulo obedece al resultado del trabajo investigativo de la Maestría en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, dentro del proyecto de investigación “Desafío del derecho público en el marco del posconflicto”, línea que conduce a definir, en el futuro, la función del valor de la convivencia y la coexistencia de la paz como resultado. Lo anterior en el marco del Grupo de Investigación en Derecho Público Francisco de Vitoria.
  - 2 Docente de posgrado en las universidades del Rosario, Sergio Arboleda, de los Andes, La Sabana y Santo Tomás.
  - 3 Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás en Bogotá, Colombia.

es uno de los que más dudas genera en cuanto a su implementación, ya que si bien para la sociedad y para los actores del conflicto es claro el deber de reparar, la pregunta subsecuente es: ¿cómo hacerlo? Se trata, entonces, de un tema de fuerte interés para académicos, políticos, funcionarios públicos, jueces y, en general, para la sociedad.

La reparación de víctimas es la piedra angular de los Acuerdos de La Habana que pusieron fin al conflicto armado (parte bélica) e iniciaron una etapa de confrontación ideológica de corte democrático (parte pacífica). Dentro de este proceso, y como es habitual en los procesos de justicia transicional, el Estado o *el establecimiento* y la o las partes alzadas en armas hacen ciertas concesiones con miras a apuntalar un acuerdo definitivo que ponga fin al conflicto armado.

El *proceso de La Habana*, como se conocen los diálogos de paz llevados a cabo y concluidos entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc-EP, autodenominadas Ejército del Pueblo, inició el 23 de septiembre de 2012, luego de largas negociaciones secretas entre el Gobierno y esa guerrilla, tras ser inaugurada la mesa de negociaciones entre La Habana (Cuba) y Oslo (Noruega), la cual no fue ajena a la tradición de la justicia transicional. Es más, uno de los cinco puntos acordados en el marco del acuerdo definitivo es el relativo a las víctimas y, según los comunicados oficiales y extraoficiales del proceso, señalan que la “verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición” son el eje del proceso de paz, crean un sistema integral que es, a su vez, parte de los principios de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ya que “el Sistema Integral hace especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas”.

Es decir, *prima facie* el Acuerdo de Paz entre el pueblo de Colombia, representado por el Estado colombiano, y las Farc-EP no pretende ser un instrumento de venganza, sino, por el contrario, un proceso de reconocimiento de los crímenes y delitos cometidos, en donde existe un componente sólido de reparación a las víctimas, las cuales, en muchas ocasiones, anhelan más la verdad y el establecimiento de garantías de no repetición (medidas simbólicas con componente reparador moral) que el resarcimiento del daño causado (reparación material del daño). Esta escogencia sigue, sin decirlo, los postulados de varios grandes

doctrinantes, entre los cuales está el italiano Francesco Carnelutti (1994), que en sus distintas obras calificaba y repudiaba la finalidad meramente retributiva de la pena y la acusaba de ser “una máscara pseudocientífica” de la venganza (p. 280). Este proceso parece concentrarse en lo verdaderamente importante, sin dejar de imponer penas privativas de la libertad para los delitos más graves, que es la reparación —en *lato sensu*— de las víctimas del conflicto armado.

En esta breve reflexión no pretendemos abordar ciertos puntos que escapan a nuestro interés y que, por lo tanto, trataremos apenas tangencialmente, por ejemplo, la financiación de la reparación, y aunque no podremos dar todas las respuestas, dada la concomitancia del proceso legislativo que se surte en el Congreso de la República, dejaremos servida la discusión.

La problemática que se desarrolla en el presente documento es la siguiente: partiendo de que la reparación es la piedra angular de los acuerdos y, por ende, del *posacuerdo*<sup>4</sup>, ¿quién estará a cargo y cómo se realizará dicha reparación? Así, metodológicamente abordaremos las preguntas formuladas de la siguiente manera: 1) en una primera parte trabajaremos sobre las instituciones colombianas y a quién le corresponde reparar; a) iniciaremos abordando el tema del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, b) posteriormente trabajaremos sobre las instituciones a cargo de la reparación en el marco del posacuerdo, y c) haremos algunas reflexiones sobre las vicisitudes de la implementación del Acuerdo, especialmente sobre el *fast track*. 2) En la segunda parte estudiaremos las implicaciones del Acuerdo de Paz para la reparación de víctimas del conflicto armado en Colombia; a) inicialmente abordaremos el estudio de las reglas generales del régimen especial de reparación, con sus principios, límites y formas, y b) posteriormente centraremos nuestros esfuerzos en las consecuencias

---

4 En el presente trabajo hemos optado por el término *posacuerdo* y no *posconflicto* dado que el conflicto interno en Colombia subsiste en relación con otros grupos armados ilegales, por ejemplo, el ELN (Ejército de Liberación Nacional). En ese orden de ideas, el Acuerdo definitivo ya refrendado abre la puerta a un periodo que hemos denominado *posacuerdo*, puesto que tiene relación directa con el antiguo grupo insurgente Farc, autodenominado EP.

sobre la reparación ordinaria, para concretar las conclusiones a las que podamos llegar.

## Instituciones a cargo de la reparación de las víctimas en el posacuerdo

Colombia es un país que infortunadamente ha vivido durante siglos los embates de guerras fratricidas y arcaicas. Desde que la Independencia fue proclamada (1810) y la última batalla fue librada por los independentistas frente a las tropas del general español Pablo Morillo (campaña de reconquista de 1815 a 1819), la república ha sufrido una seguidilla de guerras por los más diversos motivos, desde religiosos hasta ideológicos, pasando por los motivos políticos, como la guerra de los Supremos o de los Conventos, entre 1839 y 1842, y especialmente por conflictos entre los Estados soberanos y el Gobierno central, con las llamadas *guerras federales*, en 1860 y 1876-1877, las batallas de La Garrapata en 1877 y La Humareda en 1885 (López Castaño, 1999), la guerra de los Mil Días (1899-1902), que terminó con la separación de Panamá, y, finalmente, el periodo conocido como La Violencia (1946-1948 a 1960), conflicto entre partidarios de las huestes liberales y conservadoras que ha generado, como consecuencia, la creación de grupos de autodefensas campesinas y de grupos de guerrillas marxistas-leninistas que se mantienen hasta la actualidad (Le Monde Diplomatique, s. f.).

No obstante, Colombia tiene una larga tradición de negociaciones de paz con grupos antagonistas e insurgentes, desde los pactos que pusieron fin a las guerras civiles (tratados de Neerlandia y de Wisconsin) y también aquellos que pusieron fin a las confrontaciones hegemónicas entre los partidos tradicionales Liberal y Conservador (pactos de Bernidorm, de Marzo y de Sitges), hasta el actual proceso de negociación con la guerrilla del ELN (Ejército de Liberación Nacional) anunciado por el Gobierno nacional el 7 de febrero de 2017 ("Se instaló oficialmente la fase pública de diálogos de paz con el ELN", 2017), pasando por el proceso llevado a cabo por el presidente César Gaviria Trujillo con las guerrillas del M-19, el EPL

(Ejército Popular de Liberación), el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y el Quintín Lame entre 1989 y 1994 (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, s.f.a) y los procesos de paz con la guerrilla de las Farc, uno iniciado a mediados de los años ochenta, en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), denominado *pactos de La Uribe* (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, s.f.b), y el segundo a finales de la década de los años noventa, bajo la presidencia de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), conocido como *las negociaciones del Caguán* (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, s.f.c), así como las múltiples negociaciones reservadas sostenidas durante los dos gobiernos del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que concluyeron insatisfactoriamente por diversas razones de índole política, y el proceso de desmovilización de los paramilitares, también conocidos como *autodefensas* (2003-2006), en virtud de la Ley de Justicia y Paz de 2005 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

Este maremágnum de procesos de paz ha obligado a la realización de cambios estructurales, adaptación y creación de autoridades dotadas de recursos administrativos y financieros, algunas con cierta autonomía, a fin de contribuir en la superación de los retos y consecución de los objetivos que dichos procesos implicaron. Es esta proliferación de instituciones la que nos atrae y sobre la cual trabajaremos en este apartado.

Inicialmente, en el sector central de la administración, encontramos los fondos o cuentas especiales, figura introducida por el Decreto 3130 de 1968<sup>5</sup>, derogado por la Ley 489 de 1998, la cual no retomó la figura en su articulado, lo que condujo a que recientemente el Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto n.º 2222, 2015) concluyera que actualmente no existe otra definición para los fondos

---

5 “Artículo 2 —Los fondos son un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación y cuya administración se hace en los términos en este señalados.

Cuando a dichas características se suma la personería jurídica, las entidades existentes y las que se creen conforme a la ley, lleven o no la mención concreta de fondos rotatorios, son establecimientos públicos”.

que aquella contenida en el Decreto 111 de 1996 “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha esbozado una definición:

[Los] fondos o cuentas de la Nación carecen de personería jurídica y, por ende, no tienen la naturaleza jurídica de un establecimiento público y tampoco encajan en una de las otras categorías de entidades estatales, pues no son ministerios, ni departamentos administrativos, ni superintendencias, ni empresas industriales y comerciales del Estado u otra clase de órgano o entidad pública. (Consejo de Estado, 1998)

Estos fondos sin personería jurídica hacen parte del “presupuesto general del sector público” según lo dispone la Ley 42 de 1993 (Consejo de Estado, Concepto n.º 2222, 2015).

Sobre la naturaleza de los fondos especiales, la Corte Constitucional ha señalado que: 1) “son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo con los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados” (Corte Constitucional, Sentencia C-650, 2003); 2) “no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas nacionales” (Corte Constitucional, Sentencia C-009, 2002), y 3) “constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto n.º 2222, 2015).

Así las cosas, en 1997 el Congreso de la República aprobó la Ley 368 por la cual se creó el Fondo de Programas Especiales para la Paz y la Red de Solidaridad Social. Por una parte, la Red de Solidaridad Social es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; por otra parte, el Fondo de Programas Especiales para la Paz es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, administrada como un sistema separado de cuentas.

El Fondo tiene por objeto la financiación de programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas, que demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante su desmovilización y la dejación de armas. La Red, por su parte, tiene un objeto más amplio, el cual incluye la financiación y la promoción de programas sociales, en general, y de reducción de la pobreza en particular. Esta institución, una de las más longevas del sector (veinte años aproximadamente), adquirió recientemente un papel protagonista al ser la encargada de administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas creado por la Ley 975 de 2005 (artículo 54)<sup>6</sup> y adicionado por el artículo 177 de la Ley 1448 de 2011<sup>7</sup>.

En el año 1998, en el contexto de la promesa de negociación con el nuevo presidente (periodo 1998-2002) hecha por el grupo insurgente de las Farc-EP (Arcos, 2015), por medio de la Ley 487<sup>8</sup> se creó el FIP (Fondo de Inversión para la Paz), seguido de un plan de emisión de bonos de deuda interna denominados *bonos de solidaridad para la paz* durante los años 1999 y 2000 por un monto de hasta dos billones de pesos, los cuales, para algunas personas, eran de inversión forzosa (artículo 3).

Así, el Fondo es una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, que es administrada por un consejo directivo y una dirección ejecutiva. El FIP es el principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz y ha servido como elemento sustancial en la ejecución de componentes estratégicos del Plan Colombia, especialmente en temas relacionados con el desarrollo social y la recuperación económica. Estos fondos, al carecer de personería jurídica, forman parte del sector central de la administración.

A estos fondos o cuentas especiales se integra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que surge como resultado

---

6 La Ley 1592 de 2012 crea, en la Ley 975 de 2005, el artículo 11C, el cual establece que los bienes que tiene vocación reparadora pueden entrar al fondo; si estos carecen de ella, no podrán por ningún motivo entrar al fondo.

7 Allí es denominado “Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia”.

8 Este fue reorganizado a través de los decretos 1813 de 2000 y 1003 de 2001.

de la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Decreto 4155 de 2011), y la posterior fusión de la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial en este mismo Departamento Administrativo (Decreto 2559 de 2015), el cual se erige como cabeza del sector central de Inclusión Social y Reconciliación por medio del Decreto Único Reglamentario 1084 del 26 de mayo de 2015.

En el sector descentralizado de la administración encontramos varias entidades adscritas, entre ellas la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Ley 1448 de 2011), que reemplazó a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación creada por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), el Centro de Memoria Histórica (Ley 1448 de 2011), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011, artículo 82)<sup>9</sup> y la extinta Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (Decreto 4161 de 2011). Hemos visto cómo desde la Ley 1592 de 2012 se vino concentrando el proceso reparatorio en las entidades creadas por la Ley 1448 de 2011, por ejemplo, con la proscripción de la reparación judicial, y la “administrativización” del proceso resarcitorio, tal como veremos más adelante (CITPax, 2013, p. 56 y ss.).

Sin embargo, estas no son las únicas instituciones creadas en el último tiempo: en vista de las negociaciones con la guerrilla de las Farc-EP, el Estado colombiano inició un proceso de reorganización y consolidación de la nueva institucionalidad con el fin de adaptarse para la implementación de planes y programas en el marco del posacuerdo. Así surge la ANT (Agencia Nacional de Tierras), cuyo objeto es

---

9 El nuevo artículo 15A de la Ley 975 de 2005 crea un marco de colaboración y cooperación entre la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a fin de lograr el esclarecimiento del fenómeno de despojo de tierras. Aunado a ello, según el inciso segundo del artículo 39 de la Ley 1592 de 2012, establece que con cargo al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se pague a los terceros las compensaciones previstas en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011, si estos logran acreditar su buena fe exenta de culpa.

la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación. (Decreto n.º 2363, 2015).

Todo ello en el marco del posacuerdo.

Los procesos de paz que han sido concluidos en Colombia han dejado un entramado de una decena de instituciones y fondos que tienen vocación de continuidad y que harán parte, muy seguramente, de la arquitectura institucional que deberá soportar las inmensas cargas que implica el posacuerdo.

## **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**

Ahora bien, luego del proceso de paz adelantado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos con la guerrilla de las Farc-EP entre La Habana y Oslo, las partes concernidas firmaron el primer Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (nos referiremos a él como *Acuerdo de Cartagena*<sup>10</sup>), el cual fue sometido al procedimiento referendario del plebiscito, en el cual ganó el *no* por un escaso margen<sup>11</sup>. Sin embargo, días más tarde y en virtud de las reuniones sostenidas entre el Gobierno, la oposición<sup>12</sup> y las Farc-EP, se incluyeron sendos cambios, lo que conllevó que posteriormente se firmara un segundo Acuerdo de Paz<sup>13</sup>, el cual fue

---

10 El 26 de septiembre de 2016.

11 El 2 de octubre de 2016, el plebiscito arrojó como resultado una mayoría de votos por el *no*, con un total de 6 431 376 votos (50.21%), respecto del *sí*, con una cifra de 6 377 482 votos (49.78%).

12 En especial con el partido político Centro Democrático, una facción del Partido Conservador, entre otros.

13 El nuevo Acuerdo fue firmado el 24 de noviembre de 2016.

refrendado por los representantes del pueblo, es decir, en el Congreso de la República<sup>14</sup>, siguiendo los postulados de las sentencias C-699 y C-379 de 2016, y así lo avaló recientemente la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-160 de 2017.

En el segundo acuerdo, al cual llamaremos *Acuerdo del Colón* dado que se firmó en el Teatro de Cristóbal Colón en Bogotá, D.C., se creó el SIVJNRN (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición). Uno de los componentes de este sistema es la adopción de medidas de reparación integral para la construcción de la paz, como hemos destacado en la parte introductoria, ya que el principio axial de este proceso es la reparación a las víctimas del conflicto armado. Así las cosas, dichas medidas

buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos. Con este fin, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas, y se promoverá el compromiso de todos con la reparación del daño causado. (Acuerdo del Colón, 2016, pp. 129-130)

De este componente, cabe destacar la intención de las partes de *fortalecer* los mecanismos existentes, es decir, las instituciones y herramientas de reparación, y adoptar nuevas medidas a fin de reparar integralmente los daños producto del conflicto armado interno. En el Acuerdo Final (2016, p. 13 y ss.) se conviene la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, como una herramienta de democratización del acceso a la tierra, el cual contará con una base de tres millones de hectáreas. Este fondo, efectivamente creado por el artículo 18 del

---

14 “El Congreso de la República en ejercicio de sus competencias de control político aprobó el día 29 de noviembre de 2016 en el Senado de la República y el día 30 de noviembre en la Cámara de Representantes, sendas proposiciones mediante las cuales declaró cumplida la Refrendación Popular del Acuerdo Final y, por lo mismo, vigente el Acto Legislativo 01 de 2016” (Sentencia C-160, 2017).

Decreto 902 del 27 de mayo de 2017, ha sido puesto bajo la égida de la Agencia Nacional de Tierras y, en cuanto que es un fondo especial, es una cuenta sin personería jurídica.

El Acuerdo del Colón también crea una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que aunque no tiene como objetivo específico la reparación a las víctimas, tiene como criterio orientador dentro del componente, dada la centralidad de las víctimas en este proceso, garantizar en general “sus derechos a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición” (p. 132).

Así las cosas, el Acuerdo del Colón, salvo algunas excepciones reseñadas en precedencia, no creó instituciones específicas que se hicieran cargo de la reparación en el posacuerdo, por lo que podemos deducir, *prima facie*, que serán las instituciones reseñadas en el acápite anterior de este capítulo, es decir, las instituciones creadas a lo largo de casi tres décadas de procesos de paz, las encargadas de la reparación a las víctimas, evidentemente, a través de los órganos tradicionales del Estado.

Es por esto que el Acuerdo establece, por ejemplo, el fortalecimiento del Fondo de Reparación de las Víctimas de la Violencia creado por la Ley 975 de 2005 y adicionado por la Ley 1448 de 2011 (p. 185). Por otra parte, el Acuerdo instituye la participación de los entes territoriales (departamentos y municipios) en la reparación de las víctimas a través de sus planes de desarrollo, tanto actuales como futuros, para lo cual permite la realización de cambios a los planes actuales con el fin de ajustarlos a esta loable labor (pp. 184 y 197).

## Las vicisitudes de la implementación del Acuerdo: el *fast track*

El *fast track* o mecanismo rápido de desarrollo de los acuerdos refrendados entre el Gobierno nacional y la entonces guerrilla de las Farc es, a juicio de la Corte Constitucional, un dispositivo acorde a la Carta Política por diversas razones, algunas de ellas en relación con que, al permitirle al Congreso producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, resulta ser una pieza funcional dentro de un procedimiento especial que permite: 1) lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional, a la vez que un modo de conservar su integridad;

2) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, y 3) dicho mecanismo especial de reforma constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, lo cual conlleva la no petrificación de las cláusulas de reforma de la Constitución, al igual que tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-699, 2016). En otras palabras:

El procedimiento especial de enmienda solo puede usarse por tanto bajo condiciones estrictas. Únicamente puede ponerse en práctica cuando sea necesario para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto, y no para introducir reformas constitucionales temáticamente inconexas con dicho acuerdo, pues el Congreso carecería de competencia para implantarlas por este procedimiento, sin perjuicio de que pueda hacerlo por los mecanismos permanentes de revisión, dentro de los límites constitucionales. (Corte Constitucional, Sentencia C-699, 2016)

Más recientemente, el juez constitucional, por medio de la Sentencia C-332 de 2017 con ponencia del señor magistrado doctor Antonio José Lizarazo, afirmó que la implementación de lo acordado por las partes, que vio su máxima expresión en el Acto Legislativo 01 de 2016, es un mandato que el Congreso debe llevar a cabo a través de la formulación de herramientas jurídicas que desarrollen los contenidos del Acuerdo Final, cuya única restricción específica es la no posibilidad de adoptar medidas que no guarden relación con el Acuerdo, puesto que ello desconocería el criterio de conexidad que ha fijado la jurisprudencia constitucional para la validez de las reformas constitucionales y legales adoptadas. Así lo señala la Corte en la sentencia *in cito*:

Si el Congreso omite esta restricción y decide expedir leyes o actos legislativos que tengan por objeto negar el Acuerdo, destruirlo o ir en dirección contraria a lo acordado, en todo caso, queda habilitada la posibilidad del Gobierno de objetar esas regulaciones, como medio alternativo que de forma suficiente permite al ejecutivo ejercer sus competencias para preservar la fidelidad de lo acordado, sin desnaturalizar la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso. (pp. 133-134)

No obstante, la referida sentencia declara la inexecutableidad de los literales h y j contenidos en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016. La Corte Constitucional ha realizado un juicio de sustitución que tiene como premisa mayor la separación y el equilibrio de poderes, y como premisa menor el contenido de las normas acusadas, es decir los literales h<sup>15</sup> y j<sup>16</sup> del artículo 1 ya citados. Estos, según la Corte, “determinan reglas particulares del procedimiento legislativo especial, dirigidas a concentrar determinadas facultades en el Gobierno, a través de la imposición de restricciones a las competencias ordinarias del Congreso” (p. 106).

Lo anterior, aunado a otros argumentos, conduce a la Corte a determinar que la norma *sub examine*

sustituye el principio de separación de poderes, porque comporta una supresión de la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso en materias que de manera originaria le han sido atribuidas por la Constitución, a partir del carácter definitorio de la labor de configuración política del Estado, tanto en asuntos legales como de reforma constitucional, pues la capacidad de determinar los contenidos normativos se transfiere al ejecutivo, como consecuencia del conjunto de restricciones previstas en los actos normativos demandados. (p. 106)

Esta interpretación, a nuestro juicio, es demasiado rigurosa, dado que si bien el Congreso no puede deliberar e introducir modificaciones como lo hace en el trámite ordinario de las normas, conserva la facultad de aprobar o rechazar el proyecto, lo que constituye, a nuestro juicio, el eje axial de las funciones del legislador en las democracias modernas.

---

15 “Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional”.

16 “En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación”.

Rechazar el mecanismo especial es hacer nugatoria la implementación del acuerdo con la celeridad que el tema amerita.

Ahora bien, a continuación estudiaremos lo concerniente a las implicaciones del Acuerdo de Paz para la reparación de víctimas del conflicto, específicamente las reglas generales del régimen y las consecuencias de la reparación ordinaria dentro del régimen de responsabilidad en Colombia.

## **Implicaciones del Acuerdo de Paz para la reparación de víctimas del conflicto armado en Colombia**

Es necesario estudiar las implicaciones que pueden existir con ocasión de la implementación del Acuerdo de Paz en relación con las vías que tienen las víctimas para reclamar una reparación. Para ello, abordaremos en un primer momento lo relacionado con las reglas generales de un régimen especial de reparación según lo estipulado en la Ley 1448 de 2011 y posteriormente analizaremos las consecuencias de este régimen de reparación especial con respecto al régimen ordinario.

Previo a exponer las medidas de reparación existentes en el derecho colombiano, por ejemplo, la Ley 975 de 2005 con las modificaciones introducidas por la Ley 1592 de 2012, y especialmente en la Ley 1448 y en el Acuerdo de La Habana, es menester referirse al desarrollo que han tenido en el derecho internacional de los derechos humanos. Así las cosas, el sistema internacional y los regionales de protección de derechos humanos son una instancia subsidiaria a las jurisdicciones estatales y en consecuencia adquieren competencia cuando los Estados han faltado a sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos y libertades (Pastor, 2014).

Según Steiner y Uribe (2014), en el continente americano el sistema cuenta con la Comisión y la Corte que accionan su competencia al no existir posibilidad para encontrar justicia, luego de agotadas las instancias administrativas y judiciales internas en cada caso concreto,

al igual que la inexistencia o insuficiencia de una tutela efectiva, que en palabras del Tribunal Interamericano de DD.HH.:

[La] regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de derechos humanos, por ser esta coadyuvante o complementaria de la interna. (Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr.64)<sup>17</sup>

En materia de reparaciones, la jurisprudencia ha afirmado que su reconocimiento obedece a los estándares que ha establecido el derecho internacional de los derechos humanos (Caso de los *niños de la calle* [Villagrán Morales y otros] vs. Guatemala, párr. 62, citado en Ferrer y Pelayo, 2014), a la vez que la Corte Interamericana ha manifestado desde su primera providencia que el derecho a la reparación debe ser *adecuado* y *pleno* (*restitutio in integrum*) a las violaciones perpetradas, lo cual evoca principalmente: 1) el restablecimiento de la situación anterior; 2) el resarcimiento de las consecuencias que la infracción de los DD.HH. produjo, y 3) el pago a título de compensación por los daños patrimoniales y morales acaecidos (Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párrs. 25 y 26; Caso de los *niños de la calle* [Villagrán Morales y otros] vs. Guatemala, párr. 62).

Ahora, es claro que la Convención Americana sobre DD.HH. no reconoce *in explicito* las reparaciones desarrolladas por el Tribunal interamericano, sin embargo, establece en su artículo 63, numeral 1, el deber que tiene este de disponer que al lesionado “se [le] reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización”, lo cual ha permitido que la Corte, hasta la actualidad, haya decretado las siguientes medidas de reparación, a saber: 1) restitución;

---

17 En igual sentido se puede consultar: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Godínez Cruz vs. Guatemala, sentencia del 20 de enero de 1989. (Ser. C) n.º 5, párr. 64, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras, sentencia del 15 de marzo de 1989 (Fondo), párr. 85.

2) compensación; 3) rehabilitación; 4) satisfacción, y 5) garantías de no repetición (Cassel, 2010).

De igual modo, la Corte Interamericana ha desarrollado en el interior del sistema interamericano la llamada *doctrina del control de convencionalidad*, por medio de la cual los órganos estatales (jurisdiccionales y administrativos, por ejemplo<sup>18</sup>) tienen el deber de cumplir y ejecutar en el ordenamiento interno las disposiciones de la Convención a través de la inaplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, así como por el accionar del Estado y de sus funcionarios<sup>19</sup>. De esta manera, el control de convencionalidad es un mecanismo que permite a los Estados parte del Pacto de San José cumplir con los mandatos de este, al igual que ser una herramienta de influjo y recepción de la doctrina creada en el Tribunal regional, verbigracia los medios de reparación (Steiner y Uribe, 2014).

Tal facultad que le reconoce la Corte a los órganos jurisdiccionales de los Estados para llevar a cabo el control de convencionalidad<sup>20</sup> tiene asiento en el llamado *agotamiento previo de los recursos internos*. En palabras del mismo Tribunal:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su

18 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia del 26 de noviembre de 2010. (Serie C) n.º 220 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

19 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano *et al.* vs. Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

20 Frente a la aplicación del control de convencionalidad por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, ver, entre otros, el Auto del 17 de septiembre de 2013, rad. 45092 [M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, párr. 123)

Resulta imperioso decir, inicialmente, que las víctimas del conflicto armado deben ser reparadas integralmente, al tenor del reconocimiento normativo en el capítulo XI de la Ley 975 de 2005<sup>21</sup> y los artículos 25, 69, 70, 71 y 135-152 de la Ley 1448 de 2011.

Es necesario anotar que la Ley 1592 de 2012 introduce modificaciones al régimen de reparación establecido en la Ley 975 de 2005. Inicialmente, la Ley de Justicia y Paz permitía que a través de un incidente de reparación integral dentro del proceso penal las víctimas del conflicto fueran reparadas (artículo 23 del texto inicial). Sin embargo, la citada Ley 1592 eliminó el incidente de reparación integral y lo reemplazó por un “incidente para la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas de la conducta criminal” (artículo 23 actual), circunscribiendo el proceso al simple juzgamiento penal y a la identificación de los daños causados y reemitiendo su reparación a los trámites administrativos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Esto, según el sexto informe del Observatorio Internacional para el seguimiento del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz (CITPAJ, 2013), es una suerte de “administrativización del componente de reparación” (p. 8). Solo se mantiene un procedimiento excepcional de restitución de tierras de los

---

21 Dicho capítulo se compone de los artículos 42 a 55, de los cuales, del 42 al 48, reconocen las diversas medidas de reparación; sin embargo, salvo los artículos 44 y 46, los demás que tienen relación con la reparación (42, 43, 45, 47 y 48) fueron derogados por la Ley 1592 de 2012.

bienes sobre los que pesa una medida cautelar a la entrada en vigencia de la ley (artículo 38)<sup>22</sup>.

Agrega el informe que los representantes de las víctimas han solicitado la inaplicación de varios artículos de la Ley 1592, específicamente los artículos 23, 23A, 24 y 25, vía excepción de inconstitucionalidad, dado que estos violentan los derechos a la reparación judicial y a la igualdad (CITPax, 2013, p. 56).

Desde una óptica de la Corte Constitucional (Sentencia C-438, 2013), la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas del conflicto y de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos e infracciones al DIH (derecho internacional humanitario) se encuentra enmarcada bajo los criterios de proporcionalidad y adecuación, también denominada *correspondencia*. La proporcionalidad es una adecuación justa entre el daño y su resarcimiento; se procura que su contenido sea medible y equivalente al perjuicio causado en todos los aspectos, verbigracia, físico, moral, psicológico y familiar, entre otros tantos, y es exigible incluso cuando la reparación no se traduce en indemnizaciones.

El segundo criterio, la correspondencia, se refiere a que la reparación debe considerar el carácter y la gravedad de las acciones que ocasionaron el daño, lo cual permite involucrar los aspectos no materiales tanto del perjuicio como de la forma de repararlo (Corte Constitucional, Sentencia C-438, 2013).

Ya en jurisprudencia anterior el alto tribunal (Sentencia C-916, 2002) explicó: “La tendencia ha sido a reconocer el derecho de las víctimas a ser reparadas íntegramente, con el fin de restablecer las cosas a su estado inicial (*restitutio in integrum*), y cuando ello no es posible, a ser compensadas por los daños sufridos. Esta reparación incluye tanto daños materiales como morales”.

---

22 “Artículo 38. Trámite excepcional de restitución de tierras en el marco de la Ley 975 de 2005. Si a la entrada en vigencia de la presente ley, existiere medida cautelar sobre un bien con ocasión de una solicitud u ofrecimiento de restitución en el marco del procedimiento de la Ley 975 de 2005, la autoridad judicial competente continuará el trámite en el marco de dicho procedimiento. En los demás casos, se observará lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011”.

## Reglas generales del régimen especial de reparación: principios, límites y formas

El régimen especial de reparación establecido a partir 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” dispone en su artículo 3 que son víctimas “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas en razón al conflicto armado interno”.

### Principios (artículos 4-30 de la Ley 1448 de 2011)

La norma en referencia desarrolla una serie de reglas generales a tener en cuenta y cuyo contenido puede ser resumido de la siguiente forma: dignidad humana, buena fe, igualdad, garantía del debido proceso, justicia transicional, condenas en subsidiariedad, coherencia, enfoque diferencial, deberes para con las víctimas, respeto mutuo, la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables de violación a los derechos humanos (artículo 16), progresividad, gradualidad, sostenibilidad, colaboración armónica, aplicación normativa y publicidad.

Igualmente se contemplan otros principios como la prohibición de doble reparación y de compensación (artículo 20), complementariedad (artículo 21), acción de repetición y subrogación (artículo 22), derecho a la verdad (artículo 23), derecho a la justicia (artículo 24) y derecho a la reparación (artículo 25), que comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 28 consagra como principal derecho de las víctimas el derecho a la verdad, justicia y reparación. Igualmente, los artículos 31 y 32 consagran una serie de medidas especiales de protección a las víctimas, los testigos y los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y

judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existentes sobre la materia.

Finalmente, la Ley 1448 (artículo 34) establece una serie de compromisos que han de ser asumidos por parte del Estado, a saber: 1) respetar y hacer respetar los principios constitucionales, tratados y convenios e instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad, y 2) impidiendo que de un acto suyo o de sus agentes, sin importar su origen ideológico o electoral, se cause violación alguna a cualquiera de los habitantes de su territorio, en particular dentro de las circunstancias.

## Límites

Previo a desarrollar lo que actualmente el derecho colombiano contiene como límites a las medidas de reparación, es necesario abordar los postulados clásicos de la responsabilidad del Estado, los cuales González Noriega (2009) ha considerado menester dividir históricamente en los siguientes periodos, a saber:

- a. La responsabilidad indirecta del Estado: el desarrollo del “principio de legalidad”, heredero de los postulados de la Revolución francesa, llevó a que el Estado se viera sometido al derecho como suprema directriz de su autoridad. En este periodo, la responsabilidad del Estado era similar a la responsabilidad de los particulares, en donde tenía los deberes de seleccionar, elegir y vigilar a sus agentes, por ser sus dependientes. De esta forma, el establecimiento de la responsabilidad estatal se contemplaba como una sanción a la administración por mala elección o falta de vigilancia sobre sus agentes (*culpa in eligendo* y *culpa in vigilando*).
- b. La responsabilidad directa del Estado: el Estado, sus agentes o funcionarios son una unidad, en consecuencia, la culpa de un agente compromete a la persona jurídica. La razón es el

cambio de las funciones del Estado al pasar de un ente pasivo a uno activo y sólido intervencionista en la vida social de los administrados.

- c. La falla del servicio: se fundamenta en la noción de que es una función esencial del Estado prestar a la comunidad los servicios públicos que requiere para satisfacer sus necesidades, por lo que si se presenta un daño a partir de la prestación del servicio de manera deficiente o irregular, debe ser reparado.
- d. Ley 167 de 1941: a partir de la promulgación de esta norma, la responsabilidad se basa en la garantía integral del patrimonio de las personas como escenario de concretización de los principios constitucionales que edificaron el accionar del Estado bajo la constitución de 1886, a saber: la legalidad, la protección de la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos, al igual que la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título.

Ya con la promulgación de la precitada Ley 975 de 2005, la reparación por violación a los derechos humanos en el marco del conflicto entre el Estado y las entonces Autodefensas adquiere una relevancia en cuanto especializa y concretiza bajo unas reglas los medios de reparación a las víctimas, eje que va a permanecer incólume y mejor desarrollado en la Ley 1448 de 2011, que ha establecido sendos mecanismos de reparación, entre ellos, los siguientes:

- Si se condena judicialmente al Estado a reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, tal asunción no implica reconocimiento ni será presunción de reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes (artículo 10).
- En los procesos penales, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá

reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.

- En último lugar, como criterio principalista se encuentra lo establecido en los tratados y convenios internacionales, ratificados por Colombia, sobre derecho internacional humanitario y derechos humanos.

## Formas

### *Indemnización por vía administrativa*

La Ley 1448 de 2011 (artículo 132) prevé este procedimiento para obtener el resarcimiento de los daños irrogados a las víctimas del conflicto, el cual será entregado a las víctimas dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, junto con su núcleo familiar. Ahora bien, como enuncia el parágrafo 3 del artículo en comento, la indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento debe entregarse por núcleo familiar en dinero 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.

Ahora bien, el monto de los 40 salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho, otorgado en virtud del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 por hechos victimizantes, tales como la muerte o desaparición forzada, o en virtud de la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa.

### *Indemnización judicial, restitución e indemnización administrativa*

Previo a desarrollar el acápite es importante considerar el marco constitucional en que actualmente se desarrolla la indemnización administrativa y su operación con la judicial. En efecto, el máximo tribunal colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-099, 2013) consideró que la reparación administrativa para daños antijurídicos causados por crímenes de lesa humanidad, tales como tortura, genocidio, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y violaciones, entre otros, no puede entenderse como producida en el marco de un contrato de transacción, pudiéndose descontar de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado los valores pagados por concepto de reparación administrativa, pues en caso de presentarse tal posibilidad sería contrario a los derechos de las víctimas, al espíritu de pacificación de la Ley 1448 de 2011 y a los compromisos internacionales de Colombia en materia de derechos humanos y al deber constitucional del Estado establecido en el artículo 90 Superior.

Ahora bien, dentro de los planes de acompañamiento que la ley ordena se encuentra el relacionado con el programa para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida, que contiene:

- Formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos de estas.
- Creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos.
- Adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada.
- Adquisición de inmuebles rurales (artículo 134).

Por otra parte, se contempla otra serie de medidas que se denominan *de rehabilitación*, definidas como “el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas” (artículo 135), las cuales tienen en cuenta elementos como: medidas individuales y colectivas de las víctimas en su entorno familiar, cultural, laboral y social y el ejercicio de sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva.

Ya con anterioridad, la Ley 975 de 2005, conocida como *Ley de Justicia y Paz*, les había reconocido diversos medios de reparación en el derecho interno al contemplar a su tenor literal, en su artículo 8, como “las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito”, lo cual, desarrollado por la jurisprudencia constitucional, tiene por finalidad “restablecer la salud de las víctimas, incluyendo tanto los aspectos puramente somáticos, como los relacionados con su bienestar emocional o su salud mental, aspectos igualmente necesarios para vivir y desarrollar una existencia digna” (Sentencia C-1199, 2008).

Aunado a lo anterior, existen las medidas de satisfacción que, según el artículo 139, son las acciones que buscan restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, proporcionando bienestar y contribuyendo así a mitigar su dolor. Dentro de estas se encuentran:

- a. Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;
- b. Elaboración de las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior;
- c. Realización de actos conmemorativos;
- d. Realización de reconocimientos públicos;
- e. Realización de homenajes públicos;
- f. Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación;

- g. Apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres;
- h. Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que las victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad;
- i. Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin;
- j. Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios;
- k. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos, y
- l. Reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.

Finalmente, se encuentran las medidas de no repetición, consagradas en los artículos 149 y 150 de la Ley 1448 de 2011, que se entienden directamente relacionadas con la obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de los DD.HH. a través de medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que promuevan la salvaguarda y el respeto de los derechos (Corte Constitucional, Sentencia C-839, 2013). El Tribunal Constitucional, del mismo modo, ha considerado aquellas acciones que van dirigidas a deshacer el agravio inferido a la víctima e impedir que vuelvan a realizarse conductas con las cuales se afectaron sus derechos e identifica como expresiones de estas garantías las siguientes:

- a. Reconocer a nivel interno los derechos y ofrecer garantías de igualdad;
- b. Poner en marcha estrategias de prevención integral;
- c. Implementar programas de educación, divulgación y denuncia dirigidos a eliminar los patrones de violencia y vulneración de derechos;

- d. Destinar recursos suficientes para apoyar la labor de prevención;
- e. Adoptar medidas para erradicar los factores de riesgo, incluyendo el diseño e implementación de instrumentos de identificación y notificación de los factores y eventos de riesgo de violación; y
- f. Tomar medidas de prevención específica en casos en los que se detecte que un grupo de personas está en riesgo de que sus derechos sean vulnerados. (Corte Constitucional, Sentencia C-979, 2005; Sentencia C-839, 2013)

Por supuesto que no puede pasarse por alto la protección integral a los niños, las niñas y adolescentes víctimas, de la cual trata el artículo 181 y que se concretiza en los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral (artículo 182), el restablecimiento de sus derechos prevalentes y la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, malos tratos o explotación, incluidos el reclutamiento ilícito, el desplazamiento forzado, las minas antipersonales y las municiones sin explotar y todo tipo de violencia sexual. Régimen especial del cual también gozan los pueblos indígenas y grupos étnicos al tenor del artículo 205 de la ley.

Dentro de los Acuerdos de La Habana suscritos entre el Gobierno nacional y las Farc, el punto 5 se refiere a las medidas de reparación a las víctimas del conflicto armado entre el Estado y este grupo insurgente. De esta manera, el acápite en referencia contempla, entre otros, dos objetivos que se destacan: la satisfacción de los derechos de las víctimas a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales, y la no repetición “para impedir la revictimización y la repetición, alentar el rechazo de la sociedad a la guerra y sus efectos, afianzar la terminación del conflicto, e impedir el surgimiento de nuevas formas de violencia” (República de Colombia, 2016, p. 128).

Igualmente define al siguiente tenor las medidas de reparación integral: “Se trata de medidas que buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación

colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos. Con este fin, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas, y se promoverá el compromiso de todos con la reparación del daño causado” (República de Colombia, 2016, pp. 129-130).

Por otra parte, dentro de los criterios orientadores del punto 5, consideramos como relevante para este estudio el denominado *centralidad de las víctimas*, el cual, conforme al acuerdo suscrito, significa garantizar que la participación de las víctimas del conflicto les dignifique y contribuya a la satisfacción de su derecho a la verdad, no obstante el respeto y la garantía de que accedan a los mecanismos de justicia, de reparación integral y de medidas de no repetición, dentro de un contexto de pluralismo y equidad.

## Consecuencias sobre la reparación ordinaria

El máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha sido enfático en afirmar el respeto por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, en especial lo relacionado con la imperiosidad de reconocer la reparación como un derecho propio de las víctimas del conflicto armado colombiano (Consejo de Estado, sentencia del radicado 11001031500020140074701, 2015). Así las cosas, el Consejo de Estado ha venido reconociendo la necesidad de reparar a las víctimas, preferiblemente de manera integral, y precisó que:

La jurisdicción ha reconocido la existencia del conflicto armado y, por tanto, ello impone al juez de lo contencioso un examen más profuso de los elementos y circunstancias que rodean los hechos puestos a su conocimiento para satisfacer, se repite, no solo el derecho de acceso a la administración de justicia, sino el de justicia y reparación, como derechos propios de las víctimas de ese conflicto e impedir así, que sean otras instancias, por ejemplo, las internacionales, las que tengan que emitir un pronunciamiento ante la ausencia de uno en el derecho interno. (p. 42)

Igualmente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, desde 1980 ha reconocido el resarcimiento por violaciones graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por medio de sentencias en casos emblemáticos, como el *holocausto del Palacio de Justicia, la toma de la base militar de Las Delicias*, múltiples homicidios de sindicalistas y delitos ejecutados en la llamada *zona de distensión* (1999-2002), entre otros.

A su vez, el Consejo de Estado determinó que los casos de los civiles asesinados por la fuerza pública que hicieron pasar por guerrilleros muertos en combate, frente a la violación al DIH consagrada en el artículo 135 del Código Penal, fueran definidos como *homicidio en persona protegida* y no como se había establecido con anterioridad, como un hecho constitutivo de desaparición forzada (artículo 136 del extinto Código Contencioso Administrativo). En tal sentido, la reforma de la Ley 589 de 2000 contempló que el plazo de los dos años de caducidad de la acción de repetición se comenzaría a contabilizar a partir de cualquier acaecimiento en que aparezca la víctima o desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal.

Del mismo modo, el Consejo de Estado, a propósito de declarar la responsabilidad administrativa del Estado colombiano, ha afirmado que una noción de reparación debe ir más allá de la esfera estrictamente pecuniaria, en consecuencia, el juez del contencioso debe incluir bienes jurídicos de naturaleza supralegal, como la dignidad y los derechos humanos, que si bien generalmente no pueden ser apreciados monetariamente, sí pueden resultar lesionados por el Estado o el victimario, y, por tanto, ser reparados mediante compensación. En palabras del máximo tribunal:

La reparación integral en el ámbito de los derechos humanos supone, no solo el resarcimiento de los daños y perjuicios que se derivan, naturalmente, de una violación a las garantías de la persona, reconocidas nacional e internacionalmente, sino que también implica la búsqueda del restablecimiento del *statu quo*, motivo por el cual se adoptan una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que propenden por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos, máxime si se tiene

en cuenta que tales vulneraciones tienen origen en delitos o crímenes que son tipificados como de lesa humanidad. (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia radicación 76001-23-25-000-1996-04058-01[16996], 2008)

La reparación *in integrum* busca no solo devolver a la víctima del daño irrogado al estado anterior al acaecimiento del hecho dañino, sino que pretende, además, resarcirle incluso aquellos bienes jurídicos inmateriales que se vieron quebrantados como consecuencia colateral o aun directa del daño material principal. Finalmente, podremos esbozar algunas conclusiones.

## Conclusiones

A lo largo del presente documento hemos podido constatar que las medidas de reparación integral y de seguimiento y asistencia humanitaria a las víctimas, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, han sido implementadas por el legislador a través de la expedición de las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011 junto con la reglamentación hecha por el ejecutivo. Esto se encuentra confirmado en la filosofía del nuevo Acuerdo de Paz, el cual está soportado en los mecanismos e instituciones creados con anterioridad por el legislador y en la centralidad de las víctimas en la consolidación de una paz estable y duradera. Ahora bien, su desarrollo jurisprudencial, tanto constitucional como contencioso-administrativo, constituyen un avance en la consecución de los fines constitucionales del Estado social de derecho consagrados en el artículo primero de la Carta Política, en concordancia con el artículo 93 de la misma, que denota los compromisos internacionales del Estado colombiano con la protección de los derechos humanos y las garantías fundamentales del DIH.

Es claro que el Estado colombiano, a través de numerosas leyes y acuerdos de paz, ha buscado mecanismos alternativos a la reparación por vía judicial, creando espacios administrativos de reparación y reparaciones fijas, entre otras medidas que crean alternativas diferentes a las de la reparación ordinaria y que buscan la eficiencia y, sobre todo, la efectividad de las medidas resarcitorias.

Ahora vemos con meridiana claridad que la implementación del Acuerdo del Colón se hará con soporte en las instituciones actuales, en aquellas que fueron creadas a lo largo de tres décadas de procesos y acuerdos de paz, en los procedimientos creados por la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la sustituyan o modifiquen. Solo unos pequeños aportes institucionales deja hasta ahora el Acuerdo de Paz, pero sobre todo cabe destacar la integración de las entidades territoriales a los procesos de reparación, ya que otrora esta labor estaba en cabeza del sector nacional de la administración.

## Referencias

### Libros y artículos de revistas

- Carnelutti, F. (1994). *Cuestiones de derecho penal*. Buenos Aires: Librería del Foro.
- López Castaño, M. (1999). *Frente a la guerra: la ética*. *Nova et Vetera*, 33, 33-38. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/47364/1/frentealaguerra.PDF>
- Le Monde Diplomatique (s.f.). *50 ans de guerre en Colombie*. Recuperado de <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/guerillacolombie-histoire>.
- Se instaló oficialmente la fase pública de diálogos de paz con el ELN (7 de febrero de 2017). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16813136>
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación (s.f.a). *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991*. Recuperado de [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Los\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_el\\_M19-EPL-Quint%C3%ADn-Lame-1989-1991.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Los_proceso_de_paz_con_el_M19-EPL-Quint%C3%ADn-Lame-1989-1991.pdf)
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación (s.f.b). *Los pactos de La Uribe Farc-EP (1984 y 1986) y diálogo nacional con el M-19, EPL y ADO*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/210778169/Los-Pactos-de-La-Uribe-FARC-EP-1984-y-1986-y-Dialogo-Nacional-Con-El-M19-EPL-y-ADO-1984>

- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación (s.f.c) *El Cagúan*. Recuperado de <https://studylib.es/doc/4790427/el-cagu%C3%A1n---centro-de-memoria--paz-y-reconciliaci%C3%B3n>
- Centro Internacional de Toledo para la Paz [CITPax] (2013). *Sexto informe*. Recuperado de <https://www.legal-tools.org/doc/c93f6f/pdf/>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). *Proceso de Paz con las Autodefensas: informe ejecutivo*. Recuperado de <https://cja.org/downloads/Proceso%20de%20Paz%20con%20las%20Autodefensas.pdf>
- Arcos Molas, M. (2015). *Colombia: un país sumido en medio siglo de conflicto*. (Documentos Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos). Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEM01-2015\\_Colombia\\_Conflictos\\_MacarenaArcos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEM01-2015_Colombia_Conflictos_MacarenaArcos.pdf)
- Cassel, D. (2010). *El alcance e impacto cada vez mayores de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2895/10.pdf>
- Ferrer, E. y Pelayo, C. (2014). *La obligación de «respetar» y «garantizar» los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1° del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano*. Recuperado de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-52002012000200004&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-52002012000200004&script=sci_arttext)
- González Noriega, O. C. (2009). Responsabilidad del Estado en Colombia: responsabilidad por el hecho de las leyes. *Revista UIS Humanidades*, 37(1), 77-86. Recuperado de <http://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/104>
- República de Colombia (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Pastor Ridruejo, J. A. (2014). *Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Steiner, C. y Uribe, P. (2014). Introducción general. En C. Steiner y P. Uribe (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario* (pp. 2-17). Bogotá: Konrad Adenaur Stiftung, Temis. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4710/4.pdf>

## Jurisprudencia

### Consejo de Estado

- Consejo de Estado. Auto del 17 de septiembre de 2013, rad. 45092. [M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 12 de febrero de 2015, rad. 11001031500020140074701. [M. P. Alberto Yepes Barreiro].
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 20 de febrero de 2008, rad. 76001-23-25-000-1996-04058-01(16996).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de julio de 1998.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto n.º 2222 del 13 de mayo de 2015.

### Corte Constitucional

- Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. [M. P. María Victoria Calle].
- Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva].
- Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional. Sentencia C-438 de 2013. [M. P. Alberto Rojas Ríos].
- Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. [M. P. Antonio José Lizarazo].
- Corte Constitucional. Sentencia C-099 de 2013. [M. P. María Victoria Calle Correa].
- Corte Constitucional. Sentencia C-839 de 2013. [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008. [M. P. Nilson Pinilla Pinilla].
- Corte Constitucional. Sentencia C-979 de 2005. [M. P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional. Sentencia C-650 de 2003. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Corte Constitucional. Sentencia C-009 de 2002. [M. P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Godínez Cruz vs. Guatemala, sentencia del 20 de enero de 1989. (Serie C) n.º 5, párr. 64.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras, sentencia del 15 de marzo de 1989. (Fondo), párr. 85.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia del 26 de noviembre de 2010. (Serie C) n.º 220, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano *et al.* vs. Chile, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

## Normas

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). [ed. comentada]. Bogotá: Legis.

Presidente de la República (26 de diciembre de 1968). Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional. [Decreto n.º 3130].

Presidente de la República (15 de enero de 1994). Decreto n.º 111, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. *Diario Oficial* n.º 42.692.

Presidente de la República (18 de septiembre de 2000). Decreto n.º 1813, por el cual se reorganiza el Fondo de Inversión para la Paz, FIP. *Diario Oficial* n.º 44.166.

Presidente de la República (29 de mayo de 2001). Decreto n.º 1003, por el cual se hace una modificación al Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000 que reorganizó el Fondo de Inversión para la Paz. *Diario Oficial* n.º 44.442.

Presidente de la República (3 de noviembre de 2011). Decreto n.º 4161, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones. *Diario Oficial* n.º 48.242.

Presidente de la República (3 de noviembre de 2011). Decreto n.º 4155, por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.

Presidente de la República (7 de diciembre de 2015). Decreto n.º 2363, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.

Presidente de la República (30 de diciembre de 2015). Decreto n.º 2559, por el cual se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social y se modifica su estructura. *Diario Oficial* n.º 49.741.

Presidente de la República (29 de mayo de 2017). Decreto n.º 902, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Presidente de la República (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario n.º 1084, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Congreso de la República. (26 de enero de 1993). Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. *Diario Oficial* n.º 40.732.

Congreso de la República (5 de mayo de 1997). Ley 368 de 1997, por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo — Fondo Plante—, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.037.

Congreso de la República (26 de diciembre de 1997). Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.201.

Congreso de la República (24 de diciembre de 1998). Ley 487 de 1998, por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz. *Diario Oficial* n.º 43.460.

Congreso de la República (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.464.

Congreso de la República (6 de julio de 2000). Ley 589 de 2000, por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 44.073.

Congreso de la República (25 de julio de 2005). 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 y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial* n.º 45.980.

Congreso de la República (10 de junio de 2011). 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. *Diario Oficial* n.º 48.096.

Congreso de la República (3 de diciembre de 2012). Ley 1592 de 2012, 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 y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial* n.º 48.633.

Congreso de la República (7 de julio de 2016). Acto Legislativo 01 de 2016. *Diario Oficial* n.º 49.927.

## **Acuerdos**

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 26 de septiembre de 2016.

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016.

