

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

*Rodrigo Uprimny**
*Maria Paula Saffon**

La coyuntura actual de negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y algunos grupos armados ha hecho de la protección de los derechos de las víctimas de crímenes atroces cometidos en el marco del conflicto armado un tema central y prioritario en la agenda del Estado. En efecto, la puesta en práctica de una política de justicia y paz¹ en beneficio de los actores armados que han decidido desmovilizarse hace necesario que el Estado desarrolle mecanismos para la satisfacción de los derechos de quienes sufrieron graves atropellos por parte de aquéllos. Sólo de esa manera se justificaría el tratamiento penal privilegiado² de los actores armados que han cometido crímenes atroces. Además, sólo de esa manera cumpliría el Estado con las obligaciones de protección de los derechos de las víctimas de crímenes atroces impuestas por los estándares jurídicos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos.³ Finalmente, sólo de esa manera podría pensarse seriamente en la posibilidad de que

* Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJuSticia y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

* Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJuSticia y profesora de la Universidad de los Andes y de la Universidad Nacional de Colombia.

¹ Esta política está materializada en la ley 975 de 2005 o ley de justicia y paz, en la sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional que condicionó su constitucionalidad en varios aspectos, y los decretos reglamentarios que la desarrollan.

² En la ley de justicia y paz, este tratamiento penal privilegiado consiste en la concesión de penas reducidas (de mínimo cinco y máximo ocho años) por concepto de crímenes atroces a quienes se acojan a la ley y cumplan con los requisitos allí establecidos.

³ Para estos estándares ver, entre otros, Joinet, L. (1997). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49vo periodo 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/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios No. 33, 36; ONU. (2004). 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, principios 16 a 25; Van Boven, T. (1993). 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; Bassiouni, M.C. (2000). 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; Orentlicher, D. (2004). 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.

las actuales negociaciones de paz garanticen la no repetición de las atrocidades y la consecución de una paz duradera.⁴

A pesar de la centralidad que deben tener los derechos de las víctimas de crímenes atroces en la agenda nacional, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que actualmente se discute en el Congreso de la República contiene apenas algunas referencias dispersas al tema; éste no ha sido incluido en un capítulo autónomo del proyecto de Plan.⁵ El Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta del Estado durante un gobierno determinado. Este Plan señala los objetivos, metas y prioridades del accionar del Estado, las orientaciones generales y las estrategias de las políticas gubernamentales, y asimismo las asignaciones de recursos necesarias para llevarlos a cabo.⁶ Por esa razón, la no referencia del Plan a la satisfacción de los derechos de las víctimas como objetivo autónomo del Estado puede conducir a que ésta sea subsumida en políticas estatales de naturaleza muy distinta, o termine por ser marginada de los propósitos fundamentales que el Estado buscará cumplir en el próximo cuatrienio. Y esto resulta insostenible en una coyuntura política que, como la actual, ha puesto de presente la prioridad de la satisfacción de los derechos de las víctimas no sólo para el reestablecimiento de su dignidad y su reconocimiento como ciudadanos con plenos derechos, sino para garantizar que las atrocidades sufridas por ellas quedarán en el pasado y no volverán a repetirse.

En el caso particular del derecho de las víctimas a la reparación integral, es muy posible que ésta sea relegada o excluida de los propósitos y metas del Estado durante los próximos cuatro años si el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el Congreso tal y como está formulado actualmente. En efecto, este proyecto hace mención a la reparación de las víctimas en el capítulo relativo a la política de seguridad democrática, como un componente del eje de la reconciliación de esta política.⁷ Esto resulta muy problemático, teniendo en cuenta que el objetivo estatal de lograr la reparación integral de las víctimas debería ser considerado como un objetivo autónomo a ser conseguido por el Estado. Esto implica la previsión de acciones y estrategias específicas que difieren sustantivamente de aquéllas propias de la política de seguridad democrática. Por ello, de ser subsumido en la política de seguridad democrática, es muy posible que las especificidades requeridas para que la reparación integral de las víctimas sea garantizada de manera adecuada cedan ante las prioridades establecidas en materia de seguridad democrática, y terminen por ser

⁴ Para un análisis de la relación existente entre la satisfacción de los derechos de las víctimas de crímenes atroces y la garantía de no repetición de las atrocidades, ver Uprimny, R. y Saffon, MP. (2006). “¿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 Saffon, MP. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia, capítulo 5.

⁵ Ver el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, contenido en la Gaceta No. 32 del Congreso de la República, 8 de febrero de 2007.

⁶ Ver artículo 339 de la Constitución Política de Colombia.

⁷ Ver Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Ob. Cit...*

marginadas o invisibilizadas en el Plan de Desarrollo que el Estado ejecutará durante el presente gobierno.

De otra parte, la formulación actual del plan de inversiones contenido en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo no contiene ninguna referencia específica a las asignaciones de recursos que resultan necesarias para materializar la garantía del derecho de las víctimas de crímenes atroces a la reparación integral. Esto lleva a preguntarse de qué manera garantizará el Estado este derecho durante los próximos cuatro años. Esta pregunta es de fundamental importancia, teniendo en cuenta que la reparación de las víctimas es una obligación del Estado, cuyo cumplimiento no puede condicionarse a que los victimarios respondan por las atrocidades que han cometido. Como lo ha establecido la ley 975 de 2005 o ley de justicia y paz, el Estado tiene la obligación de satisfacer el derecho a la reparación de las víctimas en todos aquellos casos en los que éste no pueda ser satisfecho con el patrimonio de los victimarios, o bien por insuficiencia de recursos, o bien por imposibilidad de determinar quiénes fueron los responsables –personas individuales o frentes o facciones de grupos armados- de los daños causados a las víctimas. Por ello, si bien el Estado puede y debe esforzarse por que el patrimonio de los victimarios sirva como prenda general para la reparación de las víctimas, también se encuentra en la obligación de asignar los recursos necesarios para que este derecho pueda ser satisfecho de manera integral respecto de todas las víctimas. Esta obligación surge tanto del deber estatal de proteger el derecho de las víctimas a la obtención de reparaciones, como de la obligación del Estado de garantizar la no repetición de las atrocidades que, como se verá, en buena medida puede conseguirse a través de la implementación de una política de reparaciones adecuada.

En ese orden de ideas, este texto tiene el objetivo principal de plantear la conveniencia e importancia de la inclusión de una política autónoma de reparaciones en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto implica la consideración de la reparación de las víctimas de crímenes atroces como un objetivo nacional prioritario a ser desarrollado durante el próximo cuatrienio, y al menos durante los dos o tres que le seguirán. Igualmente implica a su vez la previsión de acciones y estrategias estatales específicamente orientadas a cumplir con ese fin, así como de programas y proyectos de inversión especialmente diseñados para llevar a cabo tales acciones y estrategias. La propuesta concreta de este documento consiste en que el Plan Nacional de Desarrollo prevea en su parte general un capítulo autónomo destinado a la creación de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado. Como corolario necesario de la creación de este programa nacional, este documento propone igualmente que el plan nacional de inversiones contenga una asignación de recursos específica para que este programa pueda ser ejecutado durante los próximos cuatro años.

Con miras a ofrecer una justificación suficiente de la propuesta antes mencionada, a continuación (1) estudiaremos el contenido del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces y la importancia de su satisfacción para la garantía de no repetición de las atrocidades cometidas; (2) analizaremos la dimensión

transformadora y no meramente restitutiva que debe tener el derecho a la reparación integral; (3) plantearemos la existencia de distinciones y vínculos entre la política de reparación y las políticas sociales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; (4) propondremos que el derecho a la reparación integral sea garantizado a través de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas que opere de manera paralela a otros mecanismos ya existentes o que deben existir para la reparación de las víctimas de crímenes atroces, y (5) describiremos las características principales del Plan Nacional de Desarrollo y explicaremos por qué razón éste debe incluir una política autónoma de reparaciones tanto en su parte general como en su plan de inversiones.

1. Contenido e importancia de la satisfacción del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces

De acuerdo con los estándares internacionales⁸ y nacionales⁹ de derechos humanos, el derecho de las víctimas de crímenes atroces a la reparación integral incluye la indemnización de los daños y perjuicios sufridos con motivo del crimen, así como mecanismos individuales de rehabilitación y restitución, y medidas de satisfacción de alcance general. Todos estos mecanismos tienen el propósito de que los efectos de los crímenes atroces desaparezcan, tanto para reestablecer la dignidad de las víctimas como para garantizar que los mismos no volverán a tener lugar.

Así, mediante las indemnizaciones se busca reparar a las víctimas por concepto de los daños materiales físicos, mentales, a la reputación y a la dignidad sufridos, los gastos incurridos, las pérdidas de ingreso y de oportunidades, y los costos de asistencia jurídica y servicios médicos, entre otros. Por su parte, mediante las medidas de restitución se pretende devolver a la víctima a la situación anterior, a través del restablecimiento de sus derechos, su situación personal, familiar, laboral y social, su retorno al lugar de origen, la devolución de sus bienes, etc. De otro lado, las medidas de rehabilitación incluyen la atención médica y psicológica, y los servicios jurídicos y sociales que requieran las víctimas. Finalmente, las medidas de satisfacción incluyen, entre otras cosas, la investigación y sanción de los responsables de los crímenes, la difusión de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas públicas, y la realización de conmemoraciones y

⁸ Ver, entre otras, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero. Reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C No. 44; Caso Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C No. 48; Caso Caracazo. Reparaciones. Sentencia de agosto 29 de 2002. Serie C No. 95; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101. Ver también Joinet, L. (1997), *Ob. Cit.*; ONU. (2004), *Ob. Cit.*; Van Boven, T. (1993), *Ob. Cit.*; Bassiouni, M.C. (2000), *Ob. Cit.*; Orentlicher, D. (2004), *Ob. Cit.*

⁹ Ver ley 975 de 2005, artículo 8; Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006.

homenajes a las víctimas.¹⁰

Lo anterior demuestra que la garantía del derecho a la reparación integral implica el desarrollo de una serie de medidas de contenido tanto material como simbólico, que tienen potencialidades y propósitos reparatorios distintos y que, por esa razón, no pueden ser reemplazadas las unas con las otras. Como lo ha expresado bellamente Martha Minow,

"tal vez, irónicamente, las reparaciones sin excusas parecen carecer de autenticidad y las excusas sin reparaciones parecen baratas. Las excusas adquieren mayor significado cuando están acompañadas de reparaciones materiales y las reparaciones adoptan mayor importancia cuando se reconoce, al mismo tiempo, que son inadecuadas en su esfuerzo por presentar excusas y enmendar los hechos".¹¹

Esto significa que el derecho a la reparación integral no puede centrarse exclusivamente en reparaciones simbólicas de carácter colectivo, pues debe incluir también las reparaciones económicas o materiales a las que las víctimas individualmente consideradas tienen derecho. A la inversa, estas reparaciones parecen insuficientes si no vienen acompañadas de reparaciones colectivas y simbólicas tendientes a restablecer públicamente la dignidad de las víctimas y a garantizar que los crímenes que sufrieron quedarán en el pasado.

La consecución de esos objetivos resulta de suma importancia para que las víctimas de crímenes atroces sean restituidas en sus derechos y reconocidas como ciudadanas con la posibilidad de reintegrarse a la sociedad. En efecto, la reparación de las víctimas implica la restauración de su dignidad a través del reconocimiento del daño sufrido, así como el fortalecimiento de su estatus de ciudadanos con plenitud de derechos. Como lo afirman De Greiff y Wierda, "(t)al vez la forma más radical en la que a alguien puede negársele su más mínimo prestigio moral y político es a través del no reconocimiento de su vulnerabilidad frente a las acciones de otros".¹²

Así mismo, el reconocimiento de los daños sufridos por las víctimas, es fundamental para que la sociedad entera rechace que hayan sucedido y permita el establecimiento de un nuevo orden social en el que las atrocidades del pasado sean consideradas inaceptables y no vuelvan a suceder. En efecto, aunque se enfocan en el pasado, y en particular en el reestablecimiento de situaciones anteriores, las reparaciones también

¹⁰ Ver, al respecto, Botero, C. y Restrepo, E.. (2006). "Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia", en Uprimny, R., Botero, C., Restrepo, E. y Saffon, MP, *Ob. Cit.*, capítulo 2.

¹¹ Minow, M. (2002). *Breaking the Cycles of Hatred. Memory, Law, and Repair* [Rompiendo los ciclos de odio. Memoria, Derecho y reparación]. Princeton y Oxford: Princeton University Press, capítulo 1, pp. 23-24.

¹² De Greiff, P. y Wierda, M. (2005). "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* [Desde las cenizas. Reparación para víctimas de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos]. Antwerpen-Oxford: Intersentia, pp. 225-243, en p. 235.

tienen el propósito de construir un futuro mejor, no sólo a través de la asignación de responsabilidades y del reconocimiento de derechos negados durante mucho tiempo, sino también a través de la reconstrucción de la confianza cívica y de lazos de solidaridad entre los diferentes actores sociales¹³, y de la contribución a la finalización de una cultura de impunidad frente a las graves violaciones de derechos humanos.¹⁴

Adicionalmente, como lo sugiere Rama Mani, la reparación de las víctimas tiene un enorme potencial disuasivo, y por ende preventivo, incluso mayor que aquél de los procedimientos penales o de las comisiones de verdad.¹⁵ Esto porque, a diferencia de estos mecanismos, una política de reparación debidamente implementada genera un costo en cabeza de los responsables de las atrocidades, y difícilmente puede ser evadida o manipulada por estos últimos.¹⁶

Dada la importancia de los objetivos anteriormente mencionados, es evidente que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar que los mismos serán alcanzados. Por ello, si bien es posible y deseable que busque que las víctimas sean reparadas mediante la obligación de los perpetradores de crímenes atroces de entregar sus bienes para esos efectos, en caso de que éstos resulten insuficientes o inadecuados para lograr la reparación en sus diferentes dimensiones, el Estado mantiene la responsabilidad de garantizar que ésta será satisfecha de manera integral.

2. La dimensión transformadora del derecho a la reparación integral

Así como el Estado tiene la obligación de garantizar la reparación integral de las víctimas a través del establecimiento de mecanismos de reparación tanto material como simbólica, en contextos como el colombiano, el Estado debe procurar por que dichas medidas no tengan únicamente un alcance restitutorio, sino que también tengan un potencial transformador de las desigualdades sociales, con miras a garantizar la no repetición de las atrocidades.

En efecto, cuando se trata de hacer reparaciones frente a sociedades que eran democráticas y relativamente igualitarias y sufrieron un período no excesivamente largo el trauma de una dictadura –como pudo ocurrir en cierta medida en Chile y Uruguay- las reparaciones buscan restituir, en lo posible, la situación de las víctimas y/o de sus familiares a la situación en que se encontraban antes de ser víctimas de

¹³ *Id.*

¹⁴ Torpey, J. (2005). “Victims and Citizens: The Discourse of Reparation(s) at the Dawn of the New Millennium” [“Víctimas y ciudadanos: el discurso de la(s) reparación(es) al alba del Nuevo milenio, en De Feyter, Parmentier, Bossuyt y Lemmens (eds.) *Ob. Cit.*, pp. 225-243, pp. 35-50.

¹⁵ Mani, R. (2005). “Reparation as a Component of Transitional Justice” [La reparación como un componente de la justicia transicional], en De Feyter, K, Parmentier, S., Bossuyt, M. y Lemmens, P. (eds.), *Ob. Cit.*, pp. 53-82, en p. 76.

¹⁶ *Id.*

crímenes atroces. En contraste, en sociedades que antes del trauma de una guerra o una dictadura eran en sí mismas excluyentes y desiguales, y cuyas estructuras de exclusión son consideradas un factor esencial del conflicto, la reparación de las víctimas no debe tener únicamente el propósito de restituir a éstas a la situación en la que se encontraban con anterioridad al régimen en el que fueron cometidas las atrocidades.

En este último tipo de contextos, las víctimas de crímenes atroces suelen ser personas pertenecientes a los estratos pobres y excluidos de la sociedad, que deben ser a su vez beneficiarios de políticas sociales. Ciertamente, la atención humanitaria de estas víctimas no cumple con los objetivos propios de la reparación integral, pues la misma busca simplemente estabilizar temporalmente la situación de las víctimas, sin garantizar que éstas serán restituidas en sus derechos. Pero incluso una reparación puramente restitutoria de estas personas, aunque importante, resulta insuficiente, pues buscaría devolver a las víctimas o a sus familiares a la condición de pobreza y exclusión en que vivían anteriormente.

¿Qué sentido tiene, por ejemplo, únicamente devolver a un campesino desplazado a su minifundio de pobreza? Sin duda, una devolución de esta naturaleza es importante, en especial en contextos como el colombiano en el que los despojos de tierras y propiedades se han caracterizado históricamente por quedar en la impunidad. Sin embargo, una reparación puramente restitutoria como ésta no aseguraría uno de los objetivos centrales de la reparación, que es ser también una garantía de no repetición, ya que se dejarían intactas muchas condiciones de exclusión que se encontraban a la base del conflicto. Además, no se lograría realmente el paso de las víctimas a ciudadanos plenos, pues seguirían en situaciones de precariedad material.

Por ello, frente a ese tipo de situaciones, es razonable defender la idea de que las reparaciones tengan una vocación también transformadora y no puramente restitutoria, esto es, que las reparaciones no sólo enfrenten el daño que fue ocasionado por los procesos de victimización, sino también las situaciones de exclusión en que vivían las víctimas. En efecto, desde esta perspectiva, las reparaciones deben tener un potencial transformador de las relaciones de poder que hicieron posible la comisión de atrocidades y que, de permanecer inmodificadas, pondrían en riesgo la sostenibilidad del nuevo orden democrático y pacífico buscado a través de ellas.

Así, las reparaciones son comprendidas como una herramienta de fundamental importancia no sólo de la resolución del conflicto, sino de la transformación de las relaciones que permitieron la producción y continuación del mismo y, por esa vía, de la prevención de conflictos similares en el futuro. Esta forma de comprender las reparaciones conecta entonces la preocupación por el pasado con la preocupación por el futuro de la sociedad, e impide que una y otra sean consideradas como antagónicas o excluyentes. Por eso, se trata de una estrategia que, además de atender a las particularidades del conflicto que busca ser superado, también responde a las críticas

que en ocasiones han recibido las políticas de reparación por su excesivo énfasis en el pasado.¹⁷

La vocación transformadora de las estrategias de reparación tiene entonces el propósito de modificar las relaciones de subordinación, marginación y exclusión social que se encuentran al origen del conflicto que busca ser superado y que impiden la construcción de un orden social verdaderamente democrático e incluyente. Como tal, las políticas de reparación deben incluir distintas dimensiones transformativas, en el entendido de que las relaciones de poder que buscan ser superadas son múltiples y heterogéneas. Así, como se mencionó anteriormente, es fundamental que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones sociales, económicas y políticas que han permitido la exclusión o marginación de la generalidad de las víctimas del acceso a sus derechos y a una ciudadanía plena. Sin embargo, igualmente es importante que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones de poder que han subordinado o excluido a ciertos tipos de víctimas, tales como las mujeres, los grupos étnicos o los sindicatos, de forma tal que las mismas conduzcan a una reformulación de las situaciones de dominación patriarcal y racial que han alimentado la exclusión y la violencia en Colombia.

Sin lugar a dudas, la concepción transformadora de las reparaciones es mucho más ambiciosa que aquella de contenido meramente restitutivo.¹⁸ Sin embargo, se trata de una concepción que es de fundamental importancia en contextos transicionales que, como el colombiano, se caracterizan por enfrentar un conflicto en cuya raíz se encuentran relaciones desiguales de poder y exclusión social, y que por ende no puede ser superado simplemente a través de la restitución de las víctimas a la situación de marginalidad o de carencia de poder en la que se encontraban antes del conflicto. Además, se trata de una concepción que otorga a las reparaciones una vocación importante de consolidación de un orden democrático e incluyente durable, y que por ende permite relacionar el rol que cumplen las reparaciones respecto del pasado que buscan superar y respecto del futuro que pretenden alcanzar.

3. Distinciones y vínculos entre las políticas de reparación y las políticas sociales

A diferencia de lo que sucede con las reparaciones de contenido meramente restitutivo, si las políticas de reparación tienen también una dimensión transformadora, puede resultar difícil distinguirlas de las políticas sociales. En efecto, como se mencionó anteriormente, las reparaciones con vocación transformadora

¹⁷ Ver, por ejemplo, Torpey, J, *Ob. Cit.*, según el cual uno de los serios problemas del discurso sobre la reparación es su énfasis demasiado exagerado en el pasado y sus injusticias, que puede restar importancia a las injusticias presentes y futuras, y que en muchos casos está impulsado por un deseo de ennegrecer la reputación de los perpetradores.

¹⁸ Para una visión escéptica frente a la posibilidad de que las reparaciones cumplan una función tan ambiciosa como la transformación, ver Mani, R., *Ob. Cit.* Pp. 78-80. Mani compara los modelos de justicia restaurativa, transformadora y reparadora y defiende este último como punto medio de los anteriores.

buscan no solamente restituir a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de que sus derechos fueran violados, sino mejorar dicha situación con la finalidad específica de transformarla en aquellos aspectos que generan su marginación, exclusión o dominación y que por ende pueden obstaculizar la construcción de un orden social pacífico, democrático e incluyente, que sea sostenible en el largo plazo. Como tal, la vocación transformadora de las reparaciones apunta necesariamente a una serie de cuestiones que usualmente son abordadas por las políticas sociales del Estado, tales como la garantía de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, de una ciudadanía incluyente, de una democracia pluralista, de la equidad de género, de la no discriminación por motivos raciales o étnicos, etc..

Ahora bien, a pesar de que las políticas de reparación en su dimensión transformadora y las políticas estatales de contenido social pueden coincidir en sus orientaciones y campos de trabajo, la distinción entre ambas existe y es muy importante mantenerla. Esto con el fin de no reducir las reparaciones de las víctimas a las políticas generales del Estado consistentes en la protección de los derechos sociales de todos los ciudadanos. Y asimismo con el fin de no limitar, en el caso de las víctimas, estas políticas sociales generales a las reparaciones transformadoras a que haya lugar con motivo de un contexto de superación de atrocidades cometidas en el pasado.

Así pues, la reparación se distingue de las políticas sociales pues salda una deuda por violencias directas que fueron ejercidas contra ciertas víctimas. En ese sentido, con independencia de que sean restitutivas o transformadoras, las políticas de reparación siempre deben tener un contenido material significativo para enfrentar los efectos materiales de la violencia, pero deben igualmente poseer una inevitable dimensión simbólica, dado que los daños ocasionados suelen ser irreparables. Esta dimensión simbólica es además una forma de reconocimiento al sufrimiento específico que fue ocasionado a unas personas determinadas, un reconocimiento que debería rehabilitar a las víctimas a su condición de ciudadanos activos, de la cual habían sido excluidas por los procesos de victimización. En esa medida, la reparación tiene un vínculo inescindible con el pasado, aun cuando el enfrentamiento de éste tenga –y es deseable que así sea- efectos importantes en el futuro de la sociedad. La reparación marca entonces un proceso de reconciliación del Estado con sus ciudadanos, que reintegra a la comunidad política a las víctimas y a sus familiares, y que permite construir unas bases sólidas para un orden social pacífico, democrático e incluyente.

Por el contrario, las políticas sociales no tienen ni el foco ni la dimensión simbólica específica antes señalados. De hecho, las políticas sociales tienen el propósito de superar exclusiones sociales y situaciones de subordinación, pero de personas que ya son reconocidas como ciudadanos integrados a una comunidad política. Como tal, estas políticas tienen ante todo contenidos de carácter material, y busca garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, así como el acceso equitativo a los bienes y servicios suministrados por el Estado. Por tanto, las políticas sociales se interesan ante todo por materializar en el presente y el futuro las promesas del Estado social de derecho, aún cuando en algunas ocasiones el pasado resulta relevante para la implementación de dichas promesas, en especial en relación con grupos

tradicionalmente marginados o excluidos. Ahora bien, dado que las políticas sociales tienen una naturaleza y unas funciones distintas de aquéllas de las políticas de reparaciones, los beneficiarios de éstas son a la vez –como el resto de ciudadanos-beneficiarios de aquéllas, y su acceso a las políticas sociales no puede ser restringido por el hecho de acceder a reparaciones por concepto de su condición de víctimas de crímenes atroces.

Así las cosas, si bien las políticas estatales de reparación y las políticas sociales tienen vínculos indudables, resulta necesario no confundirlas, y en especial no creer que los objetivos de las primeras pueden ser cumplidos a cabalidad a través del desarrollo de las segundas, ni que éstas deben dejar de ser cumplidas en favor de los beneficiarios de aquéllas. Por esa razón, resulta de fundamental importancia considerar la reparación integral de las víctimas como un objetivo autónomo y específico de la política estatal, sin perjuicio de articular éste y otros objetivos, como es el caso de la políticas sociales del Estado.

Lo anterior se justifica plenamente si se tiene en cuenta que las políticas de reparación tienen una fuente específica y distinta de aquélla de las políticas sociales. Mientras que el deber del Estado de desarrollar políticas sociales es general y no está condicionado a la ocurrencia de ningún suceso, en materia de reparaciones, la fuente o el título del deber estatal de reparar es el daño ocasionado por las atrocidades. Este daño delimita las bases de las políticas de reparación, en particular en lo que se refiere a su alcance – que está determinado por el universo de víctimas- y comprehensividad –que está determinada por el tipo de crímenes cubiertos-¹⁹, e incluso a la cantidad de recursos necesarios para su implementación –que, como proponemos, debe determinarse en función del daño causado a las víctimas-.

Ahora bien, con el fin de tener claridad sobre los vínculos y diferencias de las políticas de reparación frente a las políticas sociales, la tesis que defendemos es que resulta fundamental distinguir entre la fuente o el título de la reparación, el propósito o la vocación de la reparación y las formas que puede tomar la reparación. Así, aunque el título o la fuente del deber estatal de reparar siempre es el daño sufrido por las víctimas, el propósito o la vocación de la política de reparación puede ser tanto restitutivo como transformador. En esa medida, si bien el daño siempre debe determinar los montos de la reparación, así como sus beneficiarios, el propósito o la vocación de las políticas de reparación orienta la manera en que dichos montos deben ser empleados.

Como lo mencionamos anteriormente, según nuestro parecer, el propósito o la vocación de la reparación debe ser no sólo la restitución -como lo plantean las visiones clásicas sobre el tema-, sino la transformación democrática, a fin de

¹⁹ Estos conceptos son extraídos de De Greiff, P. (2006). “Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations” [“Introducción: Reparando el pasado: compensación para víctimas de violaciones de derechos humanos”], en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations Manual de reparaciones*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-18, en pp. 6-10.

potenciar los vínculos entre el deber de reparar y la garantía de no repetición. En esa medida, a diferencia de lo que sucedería con una política de reparación meramente restitutiva, en el caso de una política de dimensión transformadora, los recursos estatales previstos para ella deberían utilizarse para llevar a cabo reparaciones tanto materiales como simbólicas destinadas no sólo a restituir a las víctimas a la situación anterior al daño sufrido, sino a transformar su situación de subordinación o marginación social. Así las cosas, una política estatal de reparaciones transformadoras podría coincidir parcial o totalmente con una política social en cuanto a su vocación o propósito, pero siempre se distinguiría de ella en cuanto a su título o fuente.

Finalmente, además de la fuente y la vocación, es importante tener en cuenta que la reparación puede adoptar formas distintas, es decir, que existen diferentes vías para satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación. Así, éste puede satisfacerse tanto a través de procedimientos judiciales individuales, como a través de programas administrativos de carácter masivo. Como lo afirma De Greiff, estas diferentes vías pueden ser tanto excluyentes como complementarias entre sí, y pueden o no tener una coherencia interna.²⁰

Como se verá a continuación, la propuesta que hacemos en este documento consiste en una política de reparaciones cuyo título o fuente sea el daño sufrido por las víctimas –que determine los beneficiarios y los montos de la reparación–, cuyo propósito o vocación sea tanto la restitución como la transformación democrática de las situaciones de subordinación y marginación o exclusión social en las que se encuentran las víctimas, y cuya forma sea un programa administrativo masivo de reparaciones que sea complementario y mantenga una coherencia interna con las otras formas de reparación de las víctimas de crímenes atroces, y en particular con las reparaciones judiciales, con los programas de restitución de tierras, y con las reparaciones colectivas o en función de grupo.

4. Programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces

Para lograr que las víctimas de crímenes atroces sufridos en el marco del conflicto armado colombiano sean reparadas integralmente y que estas reparaciones tengan un potencial transformador y no meramente restitutivo, proponemos el establecimiento de un programa nacional de reparaciones administrativas de carácter masivo para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado.

Si bien la reparación de las víctimas a través de decisiones judiciales que conduzcan a asignar responsabilidades individuales a los perpetradores de los crímenes atroces y a condenar a éstos a reparar a las víctimas de dichos crímenes es un mecanismo importante para lograr la reparación, consideramos que esta vía de reparación resulta, por sí sola, limitada. En efecto, la reparación judicial de las víctimas enfrenta una

²⁰ *Id.*, pp. 10-12.

serie de dificultades que restringen la posibilidad de que ésta conduzca a una reparación masiva, igualitaria y adecuada de todas las víctimas del conflicto armado.

De un lado, en virtud del marco legal vigente en Colombia –en particular, la ley 975 de 2005-, la reparación judicial está condicionada a que las víctimas reclamen efectivamente su derecho a la reparación en los procesos penales que se adelanten contra sus victimarios, mediante la interposición de un incidente de reparación. Ahora bien, en muchos casos las víctimas no pueden reclamar este derecho en los procesos judiciales, pues no conocen con claridad la identidad de su victimario –como sucede en muchos casos de víctimas de desplazamientos forzados masivos-, o se les dificulta probatoriamente establecer el vínculo causal entre el frente o la facción del grupo armado –que según la sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional responde solidariamente por los hechos atroces cometidos en los lugares en donde ejercía control- y la violación. En muchos otros casos, las víctimas se abstienen de hacer este tipo de reclamación por el temor de sufrir retaliaciones, temor que se encuentra plenamente justificado si se tienen en cuenta los eventos recientes de asesinatos de víctimas que han comparecido a los procesos penales de paramilitares desmovilizados.

De otro lado, muchas víctimas pueden quedar excluidas de plano de la posibilidad de acudir a los procesos judiciales desarrollados con base en la ley 975 de 2005, dado que sus victimarios no forman parte de la lista de beneficiarios de esta ley conformada por el gobierno. Como es bien sabido, la gran mayoría de actores armados desmovilizados han sido beneficiarios de la ley 782 de 2002, que les otorga indultos y que, por ende, no exige su sometimiento a procesos penales. Si bien los beneficiarios de esta ley lo son porque no tienen abiertos en su contra procesos de graves violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, esta situación puede obedecer a que el Estado no tiene conocimiento de su participación en crímenes de esa naturaleza. Por ende, mientras que el Estado no compruebe esta participación, las víctimas de estos crímenes quedan excluidas de reclamar reparaciones por los daños sufridos.

Adicionalmente, en virtud de la ley 975 de 2005, en principio, las reparaciones judiciales están condicionadas a que el victimario entregue efectivamente bienes suficientes para reparar a sus víctimas o a que, en su defecto, el Estado logre hallar y someter a medidas cautelares tales bienes. Ahora bien, en especial en lo que se refiere a las tierras sustraídas por medio de la fuerza o de la intimidación por los actores armados, en el caso colombiano existen una serie de dificultades para que las autoridades judiciales logren hacer de éstas prenda efectiva de la satisfacción de los derechos de las víctimas. Estas dificultades tienen que ver con la carencia de información completa y confiable sobre la titularidad de las tierras colombianas, con la existencia de información parcial sobre la titularidad nominal pero no real de los predios, con la dificultad de retrotraer las complejas estrategias jurídicas empleadas por los actores armados para “legalizar” sus tierras, a través de operaciones de lavado de activos, testaferrato, simulación, lesión enorme, compraventas sobre bienes inajenables, escrituras públicas sin registro, etc., y con la precariedad y falta de

certeza de los derechos de muchas víctimas sobre las tierras usurpadas, que se relaciona con su condición de poseedores u ocupantes mas no de propietarios de las mismas.²¹

Aunque la limitación anteriormente señalada no le quita al Estado la obligación de reparar judicialmente a las víctimas en aquellos casos en los que los bienes de los victimarios sean insuficientes para tal fin²², este tipo de reparaciones enfrentan una serie de limitaciones adicionales propias de todo proceso judicial, que han sido lúcidamente señaladas por De Greiff y Wierda.²³ En primer lugar, se trata de reparaciones que están sometidas a un lento, costoso y engorroso trámite de establecimiento de la responsabilidad penal del victimario. En muchas ocasiones este trámite implica una serie de procedimientos que pueden empeorar la situación de vulnerabilidad de la víctima o someterla a un segundo proceso de victimización, como sucede cuando existen exigentes estándares probatorios, o contra interrogatorios que exigen que la víctima reviva los sucesos atroces.²⁴ En todos los casos, este trámite implica además el riesgo siempre presente de decisiones judiciales negativas, que pueden tener efectos devastadores e incluso insultantes para la víctima.²⁵

En segundo lugar, las reparaciones judiciales tienden a individualizar y a fragmentar los reclamos de las víctimas²⁶, lo cual obstaculiza la consolidación de un movimiento social fuerte a favor de la reparación integral y de la garantía de no repetición. Esta tendencia se explica, de un lado, por los problemas de acceso al sistema judicial, que producen oportunidades desiguales de acceso entre las víctimas, relacionadas con los medios materiales que tienen a su disposición.²⁷ De otro lado, la tendencia a la individualización y a la fragmentación de las víctimas se explica por la posibilidad de que casos similares obtengan resultados reparatorios distintos ante los jueces, en razón de la individualidad de los daños y del enfoque caso por caso propio de estos procesos. Esta posibilidad puede generar el problemático resultado de un tratamiento desigual del sistema judicial a las víctimas, y de una consecuente jerarquización de estas últimas.²⁸ Finalmente, esta tendencia se explica porque las reparaciones judiciales se centran ante todo en las pérdidas sufridas por las víctimas, lo que puede

²¹ Al respecto ver Uprimny, R. y Saffon, MP. (2007). “Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia” en VV. AA. *Desplazamiento forzado y políticas públicas*. Bogotá: CODHES, pp 261 y 262.

²² Ver, al respecto, Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006.

²³ De Greiff, P. y Wierda, M., *Ob. Cit.*, pp. 232-234.

²⁴ *Id.*, p. 232.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*, p. 233.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*, pp. 233-234.

debilitar el vínculo entre las violaciones de derechos humanos y las reparaciones, teniendo en cuenta que las víctimas que han sufrido violaciones similares pueden tener pérdidas distintas.²⁹

En tercer lugar, dado su enfoque eminentemente individual y centrado en las pérdidas sufridas, las reparaciones judiciales no son tan adecuadas para enfrentar el daño social no individual que en muchos casos causan las atrocidades a las víctimas, y que consiste en la destrucción de las relaciones humanas y sociales.³⁰

En cuarto lugar, las reparaciones judiciales implican una desagregación de los efectos de las mismas, pues su enfoque basado en casos individuales y las necesidades de privacidad de muchos de ellos impiden que se ofrezca una visión comprehensiva de los esfuerzos reparatorios.³¹ Además, la impresión generalizada de que la restitución plena de las víctimas alcanzada por el proceso judicial es exhaustiva, es posible que este mecanismo de reparación no esté coordinado con otros esfuerzos reparatorios.³²

En contraste, un programa nacional de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces tiene la potencialidad de ser masivo y de cubrir equitativamente a todos los individuos que han sufrido graves violaciones de derechos humanos. De hecho, un programa de esta naturaleza buscaría establecer un sistema de reparación administrativa basado en tarifas, determinadas en función del daño sufrido, y en particular de criterios como el tipo de crimen, la vulnerabilidad de la víctima, enfoques diferenciados, etc. Como tal, se trataría de un sistema al cual podría acudir cualquier víctima para reclamar una reparación por concepto de los daños sufridos, con independencia de que conociera a su victimario o de que decidiera o no acudir al sistema judicial. Obviamente, en el evento de que la víctima decidiera acudir al sistema judicial al mismo tiempo o después de reclamar su reparación administrativa, de recibir una reparación judicial tendría que restituir aquélla recibida administrativamente.

Lo anterior porque el programa administrativo de reparaciones funcionaría de manera paralela a y como un complemento del sistema judicial de reparaciones. Este funcionamiento paralelo y complementario tendría el propósito de garantizar a todas aquellas víctimas que no puedan o teman reclamar reparaciones judiciales la posibilidad de reclamar en todo caso una reparación administrativa. Sin duda, este sistema de reparaciones administrativas tendría un carácter mucho más masivo que el sistema judicial. Además, dado que su diseño tendría que hacerse con el fin de contemplar la reparación de todas las víctimas con base en un sistema de tarifas, el mismo podría garantizar de mejor manera la igualdad y la no discriminación entre las

²⁹ *Id.*, p. 234.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*, p. 234.

³² *Id.*

víctimas. Igualmente, un sistema de esta naturaleza permitiría con mayor facilidad que las reparaciones de las víctimas tuviesen una dimensión transformadora, pues los criterios para fijar las tarifas deberían tener en cuenta la importancia de otorgar reparaciones que no conduzcan simplemente a la restitución de las víctimas a una situación de marginalidad o exclusión social, sino que sirvan de base para la superación de estas condiciones.

Evidentemente, un sistema de reparaciones administrativas masivas como el aquí propuesto no excluiría tampoco el establecimiento de mecanismos de reparación simbólica, ni de reparación colectiva o para grupos minoritarios especiales como las minorías étnicas. Dado que estos mecanismos cumplen funciones reparatorias particulares, sería necesario que operaran de manera paralela y que no se reemplazaran los unos a los otros.

Así las cosas, teniendo en cuenta que esta propuesta parte de la base de que la reparación integral es un derecho complejo de las víctimas que tiene la potencialidad de fomentar la garantía de no repetición, la idea de la misma es que el programa nacional masivo de reparaciones administrativas para víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado funcione de manera paralela al sistema judicial de reparaciones individuales –aunque las reparaciones de uno y otro no podrían acumularse-, a los mecanismos de reparación simbólica y a las reparaciones colectivas.

Esto significa que este plan masivo de reparaciones administrativas que se propone en este documento no elimina en manera alguna el deber autónomo de los victimarios de reparar a sus víctimas, ni el deber del Estado de recuperar y restituir los bienes que ilícitamente fueron despojados. Por ende, es un plan complementario y no sustituto no sólo de los procesos judiciales de reparación que prevé el ordenamiento jurídico (ya sea en el marco de la ley 975 de 2005, o ya sea por otras acciones, como las de grupo, las de reparación directa o las civiles extracontractuales), sino también de un igualmente necesario plan de restitución de bienes ilícitamente despojados por la violencia, el cual no sólo incluye la devolución de bienes, sino que debe estar acompañado de medidas compensatorias dirigidas a reparar el daño y a modificar las condiciones de exclusión. Además de la complementariedad que debe existir entre el programa de reparaciones administrativas masivas, las reparaciones judiciales y de un plan de restitución de bienes despojados, estos mecanismos deben coordinarse y demostrar una coherencia interna, con el fin de que los efectos de uno y otro sean potencializados.

5. La política administrativa de reparaciones masivas en el Plan Nacional de Desarrollo

Como se mencionó en la introducción de este documento, el Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta del accionar del Estado durante un periodo gubernamental. Como tal, allí deben estar contenidos todos los propósitos y objetivos

estatales de relevancia nacional, así como las estrategias para conseguirlos y la asignación de recursos necesaria para su ejecución.³³

Dada la coyuntura actual de negociaciones de paz entre el gobierno y algunos grupos armados, la no inclusión de una política estatal de reparaciones como objetivo autónomo en el Plan Nacional de Desarrollo es ciertamente cuestionable, pues niega la prioridad que constituye para la agenda nacional la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado. Esta negación no se ve de ninguna manera remediada por la mención que el actual Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que se debate en el Congreso hace de las reparaciones de las víctimas como un elemento de la política de seguridad democrática. En efecto, ello niega la especificidad y autonomía de la política de reparación, y da pie para que la misma sea subsumida en políticas estatales de naturaleza distinta, y termine siendo marginada de los propósitos fundamentales que el Estado buscará cumplir en el próximo cuatrienio. Además, resulta muy cuestionable que la mención en la parte general del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo de las reparaciones de las víctimas como un objetivo estatal no se vea acompañada de ninguna asignación de recursos destinada a materializar ese objetivo en el plan plurianual de inversiones que también forma parte del Plan. Esto último conduce a preguntarse si la referencia a las reparaciones cumple un objetivo retórico de carácter meramente legitimador, que sin embargo no será instrumentalizada por el gobierno durante los próximos cuatro años, dada la ausencia de herramientas y recursos diseñados para tal fin.

Con el fin de evitar que la mención a las reparaciones de las víctimas no tenga solamente una eficacia simbólica sino también instrumental, y reconociendo que la reparación integral de las víctimas constituye un objetivo prioritario para la agenda nacional, proponemos la inclusión de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, como un objetivo autónomo a ser perseguido por el Estado en el próximo cuatrienio.

La inclusión de este programa en el Plan como un objetivo autónomo del Estado resulta fundamental para que la misma no sea subsumida en políticas estatales de naturaleza distinta, y en particular en la política de seguridad democrática. Además, como se desarrolló a lo largo de este documento, la inclusión de este programa como una estrategia de reparaciones complementaria y coherente con las reparaciones judiciales que resultarán de los procesos penales que se adelanten en aplicación de la ley de justicia y paz resulta necesaria para superar las limitaciones de este último tipo de reparaciones y para lograr de esa manera una satisfacción plena del derecho de las víctimas a la reparación integral. Finalmente, la inclusión de este programa de reparaciones administrativas masivas en el Plan Nacional de Desarrollo permite, en coordinación y coherencia con las demás estrategias de reparación que las políticas estatales han desarrollado o están en deber de desarrollar –tales como las reparaciones judiciales, los mecanismos de reparación colectiva y los planes de restitución de

³³ Artículo 339 de la Constitución Política.

bienes despojados-, garantizar que las reparaciones de las víctimas de crímenes atroces tengan una vocación transformadora y no meramente restitutiva, que se articule con las políticas sociales del Estado sin diluirse en ellas, y que permita así establecer un vínculo fuerte entre las reparaciones y la garantía de no repetición de las atrocidades cometidas en el marco del conflicto armado.

Para que la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo del programa de reparaciones administrativas masivas aquí propuesto cumpla con los propósitos antes señalados, es fundamental que éste se encuentre contemplado tanto en la parte general, como en el plan plurianual de inversiones del Plan. En cuanto a lo primero, como lo establece el artículo 339 de la Constitución colombiana, la parte general del Plan Nacional de Desarrollo debe señalar “los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”. Por esa razón, resulta fundamental que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se refiera expresamente a la satisfacción del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces como objetivo nacional de especial relevancia, indique las metas y prioridades que la acción estatal se impondrá con el fin de cumplir este objetivo, y señale las estrategias y orientaciones generales de las políticas que adoptará el gobierno con el fin de lograr tales metas. De conformidad con nuestra propuesta, una de las estrategias que debe incluir el Plan Nacional de Desarrollo para cumplir con el objetivo de la satisfacción del derecho a la reparación integral es el diseño y la implementación de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado, que tenga las características enunciadas a lo largo de este texto.

Dado que, sin lugar a dudas, lo anterior implica erogaciones por parte del Estado, igualmente resulta fundamental que, como lo establece también el artículo 339 de la Constitución, el plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo contenga las asignaciones de recursos necesarias para la implementación del programa de reparaciones administrativas masivas aquí propuesto, que debe ser comprendido como un proyecto de inversión pública nacional que el Estado desarrollará durante los próximos cuatro años. Por ello, si bien no es descartable que el programa nacional de reparaciones administrativas para víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado reciba financiación proveniente de bienes de los grupos armados desmovilizados o de la cooperación internacional, es necesario prever que este tipo de recursos no serán suficientes para garantizar su funcionamiento adecuado. En esa medida, es fundamental que la principal fuente de financiación del programa sea el erario público, con miras a garantizar su ejecutabilidad y sostenibilidad.

La posibilidad antes mencionada no debe escandalizarnos, en primer lugar, porque el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces, y si bien puede (y debería) utilizar mecanismos para que los victimarios de estos crímenes respondan por ellos o para recibir apoyo de la comunidad internacional, su responsabilidad permanece hasta tanto todas las víctimas hayan sido reparadas integralmente.

En segundo lugar, la obligación del Estado de garantizar la reparación integral de las víctimas no puede ser comprendida como el resultado de una política asistencialista o de solidaridad. En efecto, el Estado tiene la obligación de garantizar la vigencia plena de los derechos de todos sus ciudadanos, y cuando muchos de éstos han visto su dignidad arrasada por actos atroces y han sido privados de su propia condición de ciudadanos, pues es exigible que el Estado tome las medidas necesarias para restablecerlos en sus derechos y garantizar su ciudadanía plena. A través del cumplimiento de estas obligaciones, el Estado estaría además promoviendo la garantía de no repetición de los crímenes atroces, que es igualmente un deber suyo inderogable. Por esa razón, lejos de ser considerada como una carga para el Estado y la sociedad o como un hecho anti-económico o lesivo para la macroeconomía, la reparación integral de las víctimas debe ser comprendida como un elemento clave para la reconstrucción del Estado social de derecho y para la democratización, e igualmente como una oportunidad para el desarrollo económico sostenible y para la reactivación económica. En efecto, una política estatal de reparación masiva de las víctimas con vocación transformadora y no meramente restitutiva implicaría el desarrollo de una serie de proyectos sociales, económicos y políticos tendientes a la inclusión ciudadana de amplios sectores de la sociedad que actualmente se encuentran excluidos, a la transformación de las relaciones de poder que han hecho posible esta exclusión y a la terminación definitiva de un conflicto armado que tanta violencia y pobreza le ha traído al país. Así, la implementación de este tipo de proyectos contribuiría a la consecución de una serie de objetivos de gran importancia para el desarrollo económico, e igualmente generaría sin duda nuevas e interesantes oportunidades para la reactivación económica.

En tercer lugar, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces a través de recursos públicos no debe escandalizarnos, pues a diferencia del mito generalizado en Colombia de que no hay recursos suficientes para reparar a todas las víctimas, ya hay estudios que demuestran que es posible cuantificar lo que costaría una reparación de esa naturaleza, y que la misma podría ser cubierta a través de esfuerzos fiscales razonables de parte del Estado. Así, por ejemplo, un estudio realizado por INDEPAZ sobre los costos de la reparación de la totalidad de las víctimas de crímenes atroces en Colombia desde 1964 hasta 2004, basado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las Altas Cortes colombianas³⁴, arroja las siguientes cifras:

TABLA 1
Valoración reparación al total de las víctimas
Corte IDH y CGR

³⁴ González, C. “Prólogo”, *Las cifras del conflicto*. Bogotá: INDEPAZ, 2007. Con una metodología parcialmente diferente, el estudio de Mark Richards para CERAC llega a conclusiones semejantes. Ver Richards, M. (2007). *Quantification of the financial resources required to repair victims of the Colombian conflict in accordance with the Justice and Peace Law [Cuantificación de los recursos financieros requeridos para reparar a las víctimas del conflicto colombiano, de conformidad con la Ley de Justicia y Paz]*. Bogotá: CERAC.

1964 – 2004³⁵

Tipo de víctima según violación	Número	Valor unitario en dólares	Valor reparación Millones de dólares
Homicidios de civiles (CINEP)	50.227	64.000	3.215
Desaparecidos (Asfades)	7.138	235.000	1.677
“Intolerancia” social (CINEP)	6.509	2.500	16
Secuestro extorsivo	29.497	12.000	354
Desplazados, hogares de 5,7 personas	646.942	12.000	7.763
Terrorismo	2.154	8.500	18
Masacres (4.270 casos)	23.543	235.000	5.533
Torturas (1966- 2004)	11.043	12.000	133
Amenazas	10.672	2.500	27
Detenciones arbitrarias	84.133	2.500	210
Restitución de tierras (promedio entre CGN y otras fuentes).	3.500.000	1.000	3.500
Total			22.446

Es cierto que un estudio como el anterior es aún susceptible de varias modificaciones y precisiones, pues parte de cifras oficiales sobre el número de víctimas de los crímenes señalados que no siempre coinciden con la real magnitud de estas atrocidades, toma como universo de víctimas un grupo que tal vez no sea el único que sea menester reparar, no incluye todos los crímenes atroces cuya reparación integral puede considerarse necesaria, y se basa en los criterios utilizados por la jurisprudencia nacional e internacional que por lo general sólo contemplan la dimensión restitutiva y no la dimensión transformadora de las reparaciones, entre otras cosas. Sin embargo, un estudio como éste es de gran importancia, ya que prueba que la reparación de todas las víctimas de crímenes atroces es un costo que el Estado colombiano se encuentra en capacidad de asumir.

En efecto, la cifra total del costo de reparaciones que arroja ese estudio constituye aproximadamente el 17% del Producto Interno Bruto (PIB).³⁶ Ahora bien, es razonable que el programa de reparaciones que proponemos no sea realizado en un solo año; ni siquiera en cuatro. Por razones de la magnitud de la cifra y para maximizar sus efectos positivos en el tiempo en la reconstrucción democrática en

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*

Colombia, es razonable que dicha estrategia sea realizada durante varios años, como se ha hecho en otros países. Por ejemplo, podría pensarse que la reparación progresiva de las víctimas fuera realizada durante catorce años, de forma tal que la misma constituyera aproximadamente un 2% del PIB anual, que es una magnitud financieramente sostenible, pues equivale a alrededor de 1.603 millones de dólares (alrededor de 3 billones, 540.000 millones de pesos, calculados a la TRM del día de hoy).

De conformidad con las asignaciones presupuestales previstas en el plan plurianual de inversiones del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que actualmente está siendo discutido en el Congreso, la cifra de 3 billones, 540.000 millones de pesos no es de ninguna manera desproporcionada ni escandalosa, teniendo en cuenta que este Proyecto prevé una cifra total de 228 billones de pesos de asignaciones, de los cuales 130 billones de pesos corresponden a los recursos de la Nación, distribuidos así: 70 billones para el Sistema General de Transferencias y 60 billones para inversiones directas del Estado.³⁷ En esa medida, la cifra que se prevería para la reparación administrativa de víctimas de crímenes atroces equivaldría al 1,5% del total de las asignaciones, y al 2,7% de las asignaciones de la Nación para esos cuatro años.

Las asignaciones presupuestales anuales para la reparación administrativa de las víctimas aquí propuestas permitirían que en los próximos cuatro años a los que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se cubriera la totalidad de los costos de la reparación a las víctimas de los grupos paramilitares en los últimos diez años, pues se calcula que ésta constituye alrededor de un 5% del PIB.³⁸ El cubrimiento de la reparación de las víctimas de los grupos paramilitares es de suma prioridad en la agenda actual del Estado colombiano, teniendo en cuenta que la ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz se refiere expresamente al derecho a la reparación de las víctimas de los actores armados que se desmovilicen en virtud de este marco legal, actores que en su mayoría son paramilitares, dadas las recientes negociaciones de paz entre éstos y el gobierno colombiano.

Por consiguiente, lo que proponemos en el presente documento es que el cubrimiento de la reparación de las víctimas anteriormente mencionadas quede incluido en el plan plurianual de inversiones del Plan Nacional de Inversiones, a través de una asignación de recursos de por lo menos 3 billones, 540.000 millones de pesos, prevista para la implementación del programa nacional masivo de reparaciones administrativas, que en los próximos cuatro años cumpliría al menos las siguientes metas:

TABLA 2 Principales metas

³⁷ Ver el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, contenido en la Gaceta No. 32 del Congreso de la República, 8 de febrero de 2007.

³⁸ González, C., *Ob. Cit.*.

Programa nacional masivo de reparaciones administrativas para víctimas de crímenes
atroces en el marco del conflicto armado
Cubrimiento de las reparaciones de las víctimas en el periodo 2006-2010³⁹

Tipo de víctima según violación	Número total de casos	Línea de base	Meta 2006-2010 (número de casos a ser atendidos)
Homicidios de civiles (CINEP)	50.227	0	16.742,3
Desaparecidos (Asfades)	7.138	0	2.379,3
“Intolerancia” social (CINEP)	6.509	0	2.169,6
Secuestro extorsivo	29.497	0	9832,3
Desplazados, hogares de 5,7 personas	646.942	0	215.647,3
Terrorismo	2.154	0	718
Masacres (4.270 casos)	23.543	0	7.847,6
Torturas (1966- 2004)	11.043	0	3.681
Amenazas	10.672	0	3557,3
Detenciones arbitrarias	84.133	0	28.044,3
Restitución de tierras (promedio entre CGN y otras fuentes)	3.500.000	0	1’166.666,6
Total	4’371.948	0	1’457.285,6

De otra parte, proponemos que el cubrimiento de los costos de reparación del resto de víctimas del conflicto armado 64 podría continuar teniendo lugar en los años siguientes a 2010, con asignaciones anuales de alrededor de 1.25% del PIB, que podrían incrementarse de manera progresiva en la eventualidad de que el gobierno lograra negociaciones de paz con otros grupos armados como el ELN y las FARC, cosa que permitiría asignar los montos del presupuesto estatal dedicados a la guerra a las reparaciones de las víctimas.⁴⁰

Frente a las propuestas antes mencionadas, es importante hacer dos precisiones adicionales. De un lado, las cifras antes señaladas tanto del monto de asignaciones que debería prever el plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo para el

³⁹ Esta tabla contiene como metas el número de casos de víctimas de crímenes atroces que podrían ser atendidos en el periodo 2006-2010, y que equivale a una tercera parte del total de las víctimas de 1964 a 2004 referidas en la tabla No. 1 y basadas en González, C., *Ob. Cit.*

⁴⁰ *Id.*

programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado, como del número de casos a cubrir que se indican como metas del programa son susceptibles de ser modificadas, con fundamento en el perfeccionamiento de los estudios que les sirven de base, o de la aparición de nuevos estudios al respecto. Sin embargo, dado que, para arribar a estas cifras, los estudios utilizados en este documento utilizan datos oficiales sobre el número de víctimas y criterios de los jueces nacionales e internacionales en materia de reparación de víctimas, tales cifras deben ser consideradas como mínimos, que podrían cambiarse para ser aumentadas, mas no para ser disminuidas. Esto es así porque, por lo general, las cifras oficiales en materia de número de víctimas de crímenes atroces son menores que aquéllas de las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales. Por tanto, las cifras que hemos utilizado en este documento podrían ser aumentadas tanto en lo que se refiere al número de víctimas de los crímenes mencionados –o bien porque existen estudios que reportan víctimas por fuera del universo de víctimas referido (por ejemplo, víctimas antes de 1964 o después de 2004), o bien porque existen cifras mayores de víctimas de esos crímenes dentro de dicho universo-, como en lo que se refiere al número de crímenes a ser cubiertos por el programa de reparaciones –por ejemplo porque, con base en otros estudios, fuese necesario incluir crímenes adicionales-.

De otro lado, dada la perspectiva transformadora de las reparaciones que hemos defendido a lo largo de este documento, es importante explicitar que el diseño e implementación del programa de reparaciones administrativas masivas aquí propuesto no podrían llevarse a cabo con mecanismos estatales de financiación de carácter regresivo, tales como impuestos al valor agregado u otros de similar naturaleza.⁴¹ En efecto, mecanismos de financiación como éstos aumentarían la vulnerabilidad de los sectores sociales poco privilegiados –como las clases medias y bajas de la sociedad en el caso del IVA-, en cuya cabeza recaería la mayor carga de los mismos. Este tipo de efectos son absolutamente contrarios a la filosofía que inspira un enfoque de las reparaciones basado en la transformación democrática. En efecto, la transformación democrática propugna por la modificación de las relaciones sociales y de poder que han conducido a la marginación, exclusión y/o subordinación de las víctimas, y que en buena medida han permitido la continuidad del conflicto armado. En ese sentido, los programas estatales de reparaciones con vocación transformadora deberían ser financiados a través de mecanismos de carácter redistributivo y progresivo que, a su vez, propugnen por una transformación democrática de las relaciones sociales y de poder y que por ende estén acordes con la filosofía y la lógica propias de este tipo de reparaciones. Los impuestos sobre la propiedad rural y sobre el patrimonio ofrecen buenos ejemplos de este tipo de mecanismos de financiación estatal.

A manera de conclusión, es importante señalar que si bien las cifras destinadas a la reparación administrativa masiva propuesta en este documento -y sus eventuales aumentos- constituyen un monto de dinero nada deleznable que sin duda implicará un esfuerzo fiscal para el Estado, es menester reconocer que se trata de un costo

⁴¹ Debemos este argumento a Marco Romero.

prioritario para el Estado colombiano. En efecto, el cubrimiento de este costo busca saldar la deuda que el Estado y la sociedad tienen con las víctimas que sufrieron los dramáticos efectos de la violencia, garantizar que éstas serán incluidas como ciudadanas con plenitud de derechos en la estructura social, y sobre todo sentar unas bases sólidas en pro de la no repetición de las atrocidades y de la construcción de un orden democrático y pacífico durable, basado en la dignidad y en la inclusión de todos y cada uno de sus miembros. Si éstos no son los objetivos prioritarios del Estado colombiano, entonces ¿cuáles son?

Bibliografía

Libros y artículos

Botero, C. y Restrepo, E.. (2006). “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, capítulo 2.

De Greiff, P. (2006). “Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations” [“Introducción: Reparando el pasado: compensación para víctimas de violaciones de derechos humanos], en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations Manual de reparaciones*]. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-18.

De Greiff, P. y Wierda, M. (2005). “The trust fund for victims of the International 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* [Desde las cenizas. Reparación para víctimas de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos]. Antwerpen-Oxford: Intersentia, pp. 225-243.

González, C. (2007). “Prólogo”, en *Las cifras del conflicto*. Bogotá: INDEPAZ.

Mani, R. (2005). “Reparation as a Component of Transitional Justice” [La reparación como un componente de la justicia transicional], 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* [Desde las cenizas. Reparación para víctimas de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos]. Antwerpen-Oxford: Intersentia, pp. 53-82.

Minow, M. (2002). *Breaking the Cycles of Hatred. Memory, Law, and Repair* [Rompiendo los ciclos de odio. Memoria, Derecho y reparación]. Princeton y Oxford: Princeton University Press, capítulo 1, pp. 23-24.

Richards, M. (2007). *Quantification of the financial resources required to repair victims of the Colombian conflict in accordance with the Justice and Peace Law* [Cuantificación de los recursos financieros requeridos para reparar a las víctimas del conflicto colombiano, de conformidad con la Ley de Justicia y Paz]. Bogotá: CERAC, 2007.

Torpey, J. (2005). “Victims and Citizens: The Discourse of Reparation(s) at the Dawn of the New Millennium” [“Víctimas y ciudadanos: el discurso de la(s) reparación(es)] al alba del Nuevo milenio, en De Feyter, Parmentier, Bossuyt y Lemmens (eds.) *Ob. Cit.*, pp. 225-243, pp. 35-50.

Uprimny, R. y Saffon, MP. (2006). “¿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 Saffon, MP. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia, capítulo 5.

Uprimny, R. y Saffon, MP. (2007). “Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia” en VV. AA. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Bogotá, CODHES, pp. 261 y 262.

Documentos de organizaciones internacionales

ONU

ONU. (2004). 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, principios 16 a 25.

Bassiouni, M.C. (2000). 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.

Joinet, L. (1997). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49vo periodo 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/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios No. 33, 36.

Orentlicher, D. (2004). 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.

Van Boven, T. (1993). 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.

Decisiones judiciales

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

CIDH, Caso Suárez Rosero. Reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C No. 44.

CIDH, Caso Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C No. 48.

CIDH, Caso Caracazo. Reparaciones. Sentencia de agosto 29 de 2002. Serie C No. 95.

CIDH, Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101.

CIDH, Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101.

Corte Constitucional colombiana

Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006.

Constitución Política

Constitución Política de Colombia, 1991.

Leyes y proyectos de ley

Ley 975 de 2005.

Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, contenido en la Gaceta No. 32 del Congreso de la República, 8 de febrero de 2007.