

**Audiencia sobre vigencia de Ley de Víctimas  
Corte Constitucional, 10 de octubre de 2019**

**Intervención de Vivian Newman Pont  
Directora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad  
Dejusticia**

Buenos días señora Presidenta, magistradas y magistrados de la Corte Constitucional, representantes del Gobierno Nacional, víctimas y organizaciones de víctimas, miembros de la sociedad civil y la academia.

Agradezco su invitación a participar en esta audiencia. El asunto sobre el que tendrá que decidir la Corte Constitucional es de gran importancia para el país, pues está en juego el futuro los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano, especialmente el derecho a la reparación integral.

En esta ocasión la Corte y el despacho del magistrado Reyes solicitaron dar respuesta a cuatro preguntas concretas, que están relacionadas con las conexiones entre el Acuerdo Final, la Constitución y los derechos de las víctimas. En los próximos minutos presentaré tres argumentos a modo de respuesta que me llevarán a concluir: primero, que es necesario que la Corte Constitucional **declare inexecutable** la expresión demandada (“y tendrá una vigencia de diez años”); segundo, que la vigencia de la Ley de Víctimas debe extenderse hasta el 2030 a menos de que el Congreso la sustituya por una legislación mejor y, tercero, que la Corte debe exhortar al Congreso para que adelante los debates respectivos sobre el fortalecimiento del modelo de reparación integral.

Esto se sustenta en tres razones, que al mismo tiempo son las partes en que dividiré mi presentación. Primero, que el Acto Legislativo 02 de 2017 le impuso al Estado colombiano en su conjunto la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final. Segundo, que hay diferentes dimensiones del Acuerdo Final, especialmente los Puntos 1 y 5, que tienen una relación directa, estrecha e inescindible con la Ley de Víctimas. Y tercero, que la pérdida de vigencia de la Ley tendría impactos graves sobre la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas.

Finalmente, voy a recalcar que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe actualmente un mecanismo de reparación igual o mejor a lo establecido en la Ley de Víctimas. Por tanto esta Ley es necesaria e indispensable para la implementación de una paz estable y duradera, tal y como ordenan el artículo 22 de la Constitución y el Acto Legislativo 02 de 2017. En consecuencia, una norma que permita su pérdida de vigencia sin una solución de continuidad para la reparación integral, si bien era admisible al momento de diseñar y expedir la ley, es inexecutable hoy, dado el nuevo marco constitucional para la paz y de garantía de los derechos de las víctimas.

## **I. Obligación de cumplir de buena fe lo pactado**

La obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final está establecida en el artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017. De allí y de la interpretación que hizo la Corte en la sentencia C-630 de 2017, derivan los cinco elementos que la componen.

El primero es que la obligación compromete al Estado en su conjunto, incluyendo por supuesto a la Corte Constitucional. Así lo entendió esta Corte cuando en la sentencia C-630 de 2017 concluyó que el Acuerdo Final es **una política pública de Estado cuya implementación**

**y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado.**

El segundo es que, la obligación implica un deber de coherencia. Las normas que expidan las autoridades, las interpretaciones que hagan de las mismas y las acciones que emprendan para su implementación, **deben ser consistentes con los contenidos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final.**

El tercero es que esta es una obligación de medio, que además comporta un cierto margen de libertad o discrecionalidad a la hora de decidir los detalles de la ejecución de lo pactado. En la sentencia C-630 la Corte explicó que la obligación de buena fe tiene entonces dos cualidades concomitantes: por un lado, **demand a las autoridades estatales realizar los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado**, a la vez que les concede **un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello.**

La cuarta característica es la temporalidad de la obligación. El mismo Acto Legislativo 02 establece que, como mínimo, el Estado colombiano debe cumplir lo pactado durante los tres períodos presidenciales siguientes a la firma del Acuerdo Final. Es decir, hasta 2030.

Y, finalmente, en la misma sentencia C-630 la Corte explicó el quinto elemento: la no regresividad, derivada del principio de congruencia. Este implica que no puede haber retroceso en cuanto al alcance de un derecho o los contenidos de la obligación correlativa. O, en otras palabras, que las autoridades pueden continuar ofreciendo las garantías que ya tiene previstas o ampliarlas, **pero no pueden reducirlas.**

Ahora, en el caso específico de la reparación de las víctimas, nuestra lectura es que el Acuerdo Final aumenta el grado de exigencia. En vez de una prohibición de regresividad, lo que se estableció fue un deber de progresividad. **El Estado colombiano se obligó a fortalecer y reforzar el modelo de reparaciones a partir de ejercicios de participación y concertación con las víctimas. Algo que se encuentra contenido en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final.**

Todo lo anterior deja claro que la obligación de buena fe opera para todos los contenidos del Acuerdo Final, incluyendo sus desarrollos normativos. La pregunta que surge entonces es si **puede la Ley 1448 de 2011 ser considerada parte del Acuerdo Final, a pesar de haber sido expedida con anterioridad al mismo**

**La respuesta es sí.** El Acuerdo contiene diversos compromisos y obligaciones que el Estado colombiano cumple actualmente a través de la Ley de Víctimas, como bien explicaron diversos intervinientes dentro del presente proceso, entre ellos la JEP, la Procuraduría General de la Nación y organizaciones de la sociedad civil.

Lo que me lleva al segundo punto de esta intervención: demostrar que existe **una relación directa, estrecha e inescindible** entre la Ley de Víctimas y el Acuerdo Final.

Pero antes de pasar a esto, como organización de la sociedad civil debo mencionar que extrañamos que esta Corte, que ha sido trascendental en la protección de los derechos de las víctimas, no hubiera previsto la participación de más organizaciones de la sociedad civil que defienden derechos de las víctimas en esta audiencia. Estamos seguros de que la Corte, que ha sido tan sensible con los reclamos de las víctimas, encontrará la forma de subsanar esta situación.

## II. La Ley de Víctimas es parte integral del Acuerdo Final

La relación directa, estrecha e inescindible de la Ley de Víctimas con el Acuerdo Final se desprende del propio Acuerdo en sus Puntos Uno y Cinco, el plan de implementación normativa, y el Acto Legislativo 01 de 2017.

Lastimosamente, por cuestiones de tiempo no podré referirme a los componentes del Punto Uno que se relacionan con la Ley 1448 de 2011. Concretamente, al papel de la restitución de tierras y la reparación colectiva en la Reforma Rural Integral y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Sobre la conexión que sí profundizaré es la del Punto Cinco, llamado también Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto Armado. En él y en el Acto Legislativo 01 de 2017 se estableció la puesta en marcha del denominado “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”. Un conjunto de instituciones, herramientas y medidas dirigidas a garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad como condición previa y parte de la estrategia para superar el conflicto armado interno.

Ese Sistema Integral está diseñado a partir de una lógica holística y, por tanto, está compuesto por instituciones, herramientas y medidas que mantienen entre sí relaciones de condicionalidad, para usar la expresión empleada por la propia Corte (C-674 de 2017). De modo que el cumplimiento de los objetivos de cada una de ellas es condición para la realización de los objetivos de las demás. Así, **el Sistema Integral, como cualquier sistema, es más que la simple suma de sus partes: es un modelo articulado de garantía de derechos que no puede funcionar correctamente si falta alguno de sus componentes.**

Una de esas partes está compuesta justamente por la Ley de Víctimas y los Decretos Ley para la reparación a grupos indígenas, afrodescendientes, palenqueros, raizales y rom. **Durante las conversaciones de paz las partes no previeron la creación un programa de reparación nuevo, sino que ratificaron el modelo vigente y acordaron reforzarlo.** En el Punto Cinco del Acuerdo Final se dispuso el fortalecimiento de la política de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado. Eso sí, luego de un proceso amplio y participativo con las víctimas que debía traducirse en ajustes y reformas a la política existente.

Esto se confirma también en el Punto Seis, en donde se incluyó la reforma a la Ley de Víctimas como una de las actividades que debía adelantarse dentro de los primeros 12 meses de implementación normativa del Acuerdo Final.

Así, resulta evidente que en el Acuerdo Final **se entendió la Ley de Víctimas como el mecanismo base para la implementación del componente de reparaciones del Sistema Integral.**

A esa misma conclusión ha llegado esta Corte cuando, por ejemplo, en la revisión automática del Proyecto de Ley Estatutaria para la Administración de Justicia en la JEP explicó que, **dada la realidad de la masiva victimización en Colombia y la necesidad de garantizar la indemnización de todas las víctimas sin discriminación, el Acto Legislativo 01 de 2017 optó por el programa de reparaciones regulado en la Ley 1448 de 2011.**

Surge entonces un nuevo interrogante: ¿significa esto que, como parte de la obligación de cumplir de buena fe lo pactado, el Estado colombiano debe continuar con la Ley 1448 tal y como fue formulada originalmente?

**La respuesta es que no necesariamente.** Como expliqué antes, las autoridades estatales en general, y el Congreso de la República en particular, tienen margen de apreciación para escoger cómo desarrollar el componente de reparaciones. Sin embargo, ese desarrollo **debe mejorar el programa de reparaciones existentes en aplicación del principio de progresividad.** En otras palabras, **sí hay libertad de configuración del legislador, pero esta debe circunscribirse a cumplir de buena fe lo pactado.** Lo que en el caso de la reparación conlleva robustecer el programa de reparación o sustituirlo por uno mejor. Eliminarlo o permitir su desaparición, en cambio, sería inconstitucional, pues desarticularía el Sistema Integral.

De acuerdo con todo lo anterior, **coincidimos con los accionantes en que la norma demandada está afectada de una inconstitucionalidad sobreviniente desde el momento en que, por medio del Acto Legislativo 02 de 2017, se estableció la obligación de cumplir de buena fe lo pactado y, por medio del Acto Legislativo 01 de 2017, se puso en marcha el Sistema Integral.**

Las razones que justifican esto, hasta ahora, son las siguientes: primero, el artículo 208 de la Ley de Víctimas le impide al Estado cumplir de buena fe lo pactado en los Puntos Uno y Cinco del Acuerdo Final. Además, al ponerle fin a los programas de reparación en el año 2021, el artículo 208 desbalancea el Sistema Integral, en desmedro de los derechos de las víctimas. Y, al desmontar el programa de restitución y eliminar la obligación de fortalecer los programas de reparación colectiva, también se incumplen componentes de la Reforma Rural Integral y de lo acordado sobre desarrollo territorial.

### III. Derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado

Por último, y con esto paso al tercer punto, la pérdida de vigencia de la Ley de Víctimas sin alternativa viable no solamente constituye un incumplimiento del Acto Legislativo 02 de 2017. **Más grave aún, viola derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno colombiano**, que como esta Corte ha reiterado en múltiples ocasiones, son sujetos de especial protección constitucional. En esta intervención, por razones de tiempo, sólo me referiré al derecho fundamental a la reparación integral, aunque hay muchos más que se verían afectados.

La pérdida de vigencia de la Ley de Víctimas afectaría a aquellas que para 2021 no habrán recibido reparación integral ni restitución de tierras en caso de ser necesaria. Estas personas quedarían sin una alternativa viable o real para recibir una reparación integral por los daños sufridos en el marco del conflicto armado interno. Si bien el ordenamiento jurídico colombiano ofrece rutas que en teoría servirían subsidiariamente para eso, tales como las reparaciones judiciales en el marco de procesos donde se discute responsabilidad civil extracontractual, reparación directa o responsabilidad penal, **estas imponen barreras de acceso que son imposibles de superar para la inmensa mayoría de víctimas**. Algunas son: normas sobre caducidad y prescripción, estándares de prueba para demostrar el daño, requisitos dogmáticos para la declaratoria de responsabilidad y la consecuente orden de reparación, entre otros. A eso se suman los costos de acudir a abogados para acceder a la administración de justicia, los costos transaccionales asociados a un proceso judicial y, en general, los tiempos de decisión que se toma la justicia ordinaria para este tipo de casos.

Además de esto, si sólo existieran mecanismos judiciales de reparación se presentarían fuertes problemas de justicia distributiva, así como de



administración de los recursos públicos. En efecto, como lo ha demostrado la experiencia judicial en Colombia y otros países, son escasísimas las víctimas que han conseguido ser reparadas por las vías judiciales ordinarias. Y las que lo consiguen tienden a ser víctimas que cuentan con el poder económico requerido para pagar por servicios legales de calidad por un periodo extendido de tiempo, entre otras ventajas relativas frente al resto de población víctima. Así, los recursos económicos destinados a la reparación, y para la administración de justicia en general, quedarían concentrados en aquellas pocas que logren superar las barreras mencionadas.

Es decir, en ausencia de la Ley de Víctimas o de una alternativa viable a ella, las víctimas del conflicto armado colombiano se quedarían sin un recurso efectivo para defender su derecho fundamental a la reparación integral. Si eso es así, vale la pena preguntarse si lo único disponible sería la acción de tutela.

Entonces, si la pérdida de vigencia de la Ley 1448 lleva a que el Estado colombiano desconozca su obligación de cumplir de buena fe lo pactado. Y además viola derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la reparación integral. La Corte Constitucional debe **declarar inexecutable** la expresión “y tendrá una vigencia de diez años”, contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011. También consideramos que la Ley debe estar vigente hasta el 2030 en concordancia con el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2017.

Por último, quiero destacar que la Corte es plenamente competente para pronunciarse sobre la norma acusada y prolongar la vigencia de la Ley 1448. Es cierto que en principio corresponde al propio Congreso definir la vigencia de las leyes que aprueba y en eso tiene una amplia libertad de configuración. Pero la propia Corte ha señalado en sentencias anteriores, (como ) que esa facultad no es absoluta. Y

que si la norma de vigencia de una ley contradice la Constitución, corresponde a la Corte anularla o modularla, como proponemos en este caso. Pero para armonizar esa facultad de la Corte con la promoción de la deliberación democrática, que es igualmente una función del juez constitucional, proponemos a la Corte que igualmente exhorte al Congreso de la República para que adelante los debates respectivos sobre el fortalecimiento del modelo de reparación integral.