



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

INFORME FINAL DEL PROYECTO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

“La reparación administrativa a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos”

AUTORES:

Francisco Javier Díaz Pombo¹ y Natalie Rey Fernández Mercado²

TUTORA:

Docente. Angélica Matilde Navarro Monterroza³

MODALIDAD Y ÁREA:

INFORME FINAL DE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN; Derechos Humanos, Justicia Transicional y Atención a Víctimas.

CARTAGENA DE INDIAS, D. T y C. JULIO DE 2018

¹ Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, Integrante del semillero Mujer desplazada y conflicto armado, adscrito al Grupo de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Investigador Auxiliar del Proyecto del cual se deriva este informe. fdiazp1@unicartagena.edu.co.

² Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena, Integrante del Semillero Mujer Desplazada y Conflicto armado, adscrito al Grupo de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Investigadora Auxiliar del Proyecto del cual se deriva este informe. nfernandezabogada@hotmail.com.

³ Abogada. Con estudios de Maestría en Defensa de los Derechos Humanos y El Derecho Internacional Humanitario –USTA-. Coordinadora del Consultorio Jurídico de DDHH y Desplazamiento Forzado de la Universidad de Cartagena. Docente - Investigadora del Grupo de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, líder de la Línea de Derechos Humanos, Justicia Transicional y Atención a Víctimas, Docente – coordinadora del Semillero: Mujer Desplazada y Conflicto Armado. Investigadora Principal y Tutora del Proyecto del cual se deriva la presente propuesta. anavarro@unicartagena.edu.co



➤ TABLA DE CONTENIDO

- 1. RESUMEN**
- 2. PALABRAS CLAVES**
- 3. INTRODUCCIÓN**
- 4. LOS ESTÁNDARES DE REPARACIÓN INTEGRAL DESARROLLADOS POR LA CORTE IDH**
 - A. Historia de las medidas de reparación integral
 - B. Estándares de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte IDH
 - C. Las reparaciones en el marco de la justicia transicional
- 5. LA REPARACIÓN VÍA ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA**
 - A. El derecho a la reparación vía administrativa
 - B. Recuento de las transformaciones normativas de la reparación vía administrativa en Colombia.
 - C. La Ley 1448 de 2011, Decretos Reglamentarios y CONPES sobre la reparación vía administrativa
- 6. COMPARACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 CON LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE IDH**
 - D. El control de convencionalidad y su aplicación en Colombia
 - E. Análisis de los estándares de la Corte IDH en la Ley 1448 de 2011
- 7. CONCLUSIONES**
- 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

“La reparatio dispone de nuevo, reordena la vida de los sobrevivientes victimados, pero no logra eliminar el dolor que ya está incorporado ineluctablemente al cotidiano de su existencia”⁴

AGRADECIMIENTOS

Nuestros más sinceros agradecimientos a nuestros familiares y a la Universidad de Cartagena, junto con su personal docente y administrativo, los cuales han impactado de manera positiva en nuestra formación investigativa, profesional e integral. De manera especial, agradecemos a la Docente Angélica Navarro Monterroza por su incondicional asesoría en este camino investigativo. Esta investigación nace de la necesidad de los autores de recopilar toda la indagación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la Ley 1448 de 2011 en un trabajo de grado, derivado del Proyecto Reparación Administrativa a la Luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: El Carmen de Bolívar.

De ese modo, la relación de los investigadores en el área del Derecho Internacional Público y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se corrobora con su participación en el Semillero Mujer Desplazada y Conflicto Armado, en el Consultorio de Derecho y Desplazamiento Forzado de la Universidad de Cartagena y en múltiples concursos simulados “*Moot Court*” ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha significado la pasión por esta área del Derecho y ha propiciado observar una problemática socio-jurídica que las víctimas del conflicto armado padecen, por la existencia de una normativa que no contiene en su totalidad los estándares de reparación integral que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado. De ese modo, se recalca la importancia de no solamente otorgar la indemnización oportuna, justa y proporcional a las víctimas -que aún se percibe como utópico en pleno año 2018- sino también la necesidad de que las víctimas puedan recibir medidas de rehabilitación, restitución, garantías de no repetición y medidas de satisfacción que son pertinentes para lograr la tan anhelada reparación integral.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Voto razonado del Juez Cançado Trindade, Caso Bulacio contra Argentina, párr. 38.

1. RESUMEN

Esta investigación⁵ permitió determinar que en el marco del sistema regional de protección de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH), ha fijado una serie de parámetros para valorar la convencionalidad de las reparaciones entregadas por el Estado a víctimas del conflicto armado en contextos de justicia transicional. Entre dichos criterios se encuentran los de objetividad, razonabilidad y efectividad, los cuales deben guiar los programas de reparaciones administrativas, implicando una cualificación de los mecanismos internos para garantizar los derechos de las víctimas.

Por tanto, a pesar de que la Ley 1448 de 2011, hace referencias a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al punto de equiparar su contenido con el de las medidas de reparación que ordena la Corte IDH, existe un cumplimiento parcial de estos criterios en la normatividad, como se evidenciará en la indagación que se presenta, siendo de vital relevancia la reformulación de estos estándares en la normativa vigente para su correcta aplicación en los políticas públicas que las implemente.

2. Palabras Claves

Reparación administrativa, reparación integral, Corte Interamericana de Derechos Humanos, víctimas y justicia transicional.

3. INTRODUCCIÓN

⁵ Este informe hace parte de la primera etapa investigativa del Proyecto seleccionado en convocatoria interna por medio de Resolución N°03381 de Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad de Cartagena, presentado por el semillero Mujer Desplazada y Conflicto Armado. Docente coordinadora: Angélica Navarro Monterroza. Grupo de investigación “Derecho del Trabajo y Seguridad Social” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena.

Colombia es uno de los países que se encuentra en etapa de transición, sin que haya terminado aún el conflicto armado que lo sacude; hoy está vigente una ley que pretende restablecer integralmente a las víctimas, resarcir los daños causados y ayudarlos a superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. Pero detrás de esta ley se mueven diversos intereses de carácter político y económico, a través de los cuales se pretende influir en la aplicación de la ley; además, plantea esta ponencia que la ley de víctimas y restitución de tierras genera una discriminación positiva hacia las víctimas civiles del conflicto armado. (Caro, 2013)¹

Cuando las sociedades se encuentran en procesos de tránsito de un periodo de conflicto o de régimen autoritario o dictatorial a un periodo de paz o de democracia pueden crear medidas judiciales y políticas con el fin de dar respuesta a la pregunta sobre qué hacer con el legado de abusos que ha dejado la violencia y cómo lograr que los responsables de esos abusos contribuyan al establecimiento de un nuevo orden social, en paz, democrático y en un contexto de reconciliación y respeto. Lo anterior es lo que se conoce como justicia transicional. (Kalach, 2016)²

El derecho a la reparación presenta amplias facetas, diferenciándose la reparación en procesos judiciales y la reparación administrativa, en la primera se individualiza el daño y en virtud de este se establecen medidas indemnizatorias correspondiente a los perjuicios materiales e inmateriales sufridos.

En ese orden, en los sistemas de justicia transicional la reparación se puede satisfacer mediante programas administrativos de reparación que dependen de la voluntad política de los Estados. Sin embargo, la Corte IDH ha reiterado que aun estando en contextos de justicia transicional, el derecho a la reparación también se rige por los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Colombia en el segundo escenario planteado, estableció las medidas de reparación administrativa en la Ley 1448 del 2011.

Ahora bien, la Corte IDH como organismo jurisdiccional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos interpreta el alcance de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

¹ Caro Benítez, M., García Watts, J. C. (2013) Ley de víctimas y restitución de tierras. Un desafío al reconocimiento de los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición. (Y. Carrillo De la rosa, Ed.) *Revista Mario Alario D'filippo V (10)*, págs. 99- 107

² Kalach Torres, Gina María (2016). Las comisiones de la verdad en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, VIII (16), pág 106-124.

por medio de su jurisprudencia. Colombia ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por mandato del artículo 93 de la Constitución Política ha indicado que los tratados sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional, mediante la figura del bloque de constitucionalidad. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte IDH por primera vez en el caso Almonacid Arellano contra Chile, del año 2006 desarrolló el control de convencionalidad, el cual permite comparar entre parámetros que la jurisprudencia de la Corte IDH ha indicado en sus sentencias y las decisiones legislativas y judiciales, figura a la que se le amplió su aplicación cuatro años después por la mencionada Corte, en el caso Germán contra Uruguay del año 2010, así, no sólo se debe revisar la convencionalidad de las actuaciones legislativas y judiciales, sino también las actuaciones administrativas, de los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos entre esos Colombia.

En ese sentido, es necesario que el ordenamiento jurídico colombiano este en consonancia con los estándares que ha establecido la jurisprudencia de la Corte IDH, debido a que la renuencia a esta le puede generar responsabilidad internacional. La Corte IDH ha establecido que la reparación constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional, por tanto,

la misma debe ser integral atendiendo a los estándares de compensación, restitución, rehabilitación, garantías de no repetición y medidas de satisfacción.

Consecuentemente, el ordenamiento jurídico colombiano ha incluido los parámetros presentes en la jurisprudencia de la Corte IDH, en la Ley 1448 de 2011, en legislaciones reglamentarias y los CONPES como documentos expedidos por el Departamento Nacional de Planeación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, enmarcando la planificación de las políticas públicas sobre reparación administrativa, con el objeto del desarrollo de una política pública integral sobre reparación administrativa que permita a las víctimas del conflicto armado restablecerse.

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

Por tanto, se formula el siguiente problema de investigación; ¿La reparación administrativa establecida en la Ley 1448 de 2011 junto con la normativa que la reglamenta, que pertenece al ordenamiento jurídico de Colombia y por tanto tiene contexto nacional, se encuentra acorde con las medidas de reparación integral establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? Por su parte, los autores recalcan que el término de esta indagación consta desde el inicio del proyecto “Análisis de la reparación administrativa a la luz de la



jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: El Carmen de Bolívar⁶, en enero de 2017, teniendo en cuenta que en la primera etapa investigativa se identificó lo referente a la bibliografía a utilizar, el problema jurídico y los objetivos. De esa manera, los autores dividieron la investigación en tres capítulos principales: (i). Los estándares de reparación integral desarrollados por la Corte IDH, (ii). La reparación vía administrativa a las víctimas del conflicto armado en Colombia y finalmente (iii). Comparación de las medidas de reparación de la Ley 1448 de 2011 con la jurisprudencia de la Corte IDH.

Esta investigación se construyó teniendo como sustento la consulta de documentos sobre autores, igualmente artículos referentes de expertos en la temática, y por supuesto se analizará la Ley 1448 de 2011 y la normativa que la reglamenta, por tanto, esta indagación ostenta una metodología cualitativa, de tipo analítico, documental y descriptiva, debido a que a partir de la bibliografía determinada se obtendrán las respectivas conclusiones. Los autores estructuramos la investigación en tres capítulos a saber: Los estándares de reparación integral desarrollados por la Corte IDH, por medio del cual se determinarían los estándares que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en su jurisprudencia constante, para así indicar cuáles son los criterios relevantes que este Tribunal Interamericano ha enmarcado.

El segundo capítulo denominado: La reparación vía administrativa a las víctimas del conflicto armado en Colombia, tendrá como objetivo analizar lo consagrado por la Ley 1448 de 2011 en lo que concierne a la reparación vía administrativa a las víctimas del conflicto armado y así observar el plan para implementar las medidas por medio de los CONPES y demás normativa relevante, de esa manera *prima facie* se podrá tener la primera inferencia sobre la presencia de los estándares de la Corte IDH en la Ley 1448 de 2011. Por su parte, el tercer capítulo nombrado: Comparación de las medidas de reparación de la Ley 1448 de 2011 con la jurisprudencia de la

⁶ Proyecto seleccionado en convocatoria interna N°03381 de Vicerrectoría de investigaciones de la Universidad de Cartagena, presentado por el semillero Mujer Desplazada y conflicto armado. Docente coordinadora: Angélica Navarro Monterroza. Grupo de investigación “Derecho del trabajo y Seguridad Social” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena.

Corte IDH, se construirán las inferencias lógicas en lo que respecta a la presencia o no de los estándares de la jurisprudencia interamericana. Finalmente, se concluye presentando las reflexiones jurídicas sobre la reparación integral en vía la administrativa en Colombia.

4. LOS ESTÁNDARES DE REPARACIÓN INTEGRAL DESARROLLADOS POR LA CORTE IDH

a. Historia de las medidas de reparación integral

La reparación como indemnización tiene sus cimientos remotos en el Derecho Romano, determinado como aquella obligación existente entre la persona responsable, generadora de un perjuicio y la que lo sufre, enmarcando el deber de reparar desde una enfoque limitado a la compensación pecuniaria, a diferencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos donde su contenido se extiende a garantías de no repetición, gestos simbólicos, rehabilitación, proyecto de vida, medidas de satisfacción y no repetición, utilizado en los Sistemas de Protección de Derechos Humanos.

La figura de reparación integral no tiene su origen en ningún sistema de derecho humano regional, sino en la costumbre internacional⁷, recogido en el precedente de suma relevancia de la Corte Permanente Internacional de Justicia, en el caso la Fábrica de Chozow contra Polonia, de 1928, en el que determinó que “la obligación internacional que tienen los Estados de reparar todas las consecuencias de un acto ilícito y restablecer la situación que probablemente hubiera existido de no haberse cometido dicho acto⁸”.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fundamentado en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, obliga a los Estados a reparar. Así, desde el primer caso en que la Corte IDH reconoció el deber de reparar el daño de manera integral fue en

⁷ Jiménez Piernas, Carlos, *Introducción del Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 2011, pág.47.

⁸ Corte Permanente de Justicia Internacional. Caso Fábrica de Chorzów contra Polonia, 1927, pág. 7, párr. 21.



la sentencia Velásquez Rodríguez contra Honduras, y se obligó a los Estados Partes de la Convención a implementar, además de las indemnizaciones pecuniarias el despliegue de medidas que generen disminución del impacto del hecho dañino sobre los derechos humanos a las víctimas. En ese sentido, la Corte IDH busca compensar moralmente el impacto que la violación de los derechos humanos trae consigo, siendo pionera en las medidas necesarias para que la reparación sea integral, debido a que ¿Cuál es la utilidad de la indemnización si no se establecen las medidas de no repetición por las acciones u omisiones del Estado?

El principio de reparación integral ha sido aplicado en Colombia, en las sentencias de los casos de Masacre de Mapiripán y 19 Comerciantes contra Colombia, en el primero de los casos las reparaciones a las víctimas fueron más allá de la indemnización de daños materiales e inmateriales, la Corte IDH ordenó medidas de satisfacción y no repetición por medios simbólicos como la construcción de un monumento apropiado y digno para recordar los hechos de dicha masacre, la publicación de la sentencia y la investigación en un plazo razonable de los autores intelectuales y materiales de la misma y de las personas cuya colaboración permitió su ocurrencia individualizando a las víctimas ejecutadas y desaparecidas y a sus familiares. “Finalmente, el Estado deberá implementar programas de educación en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario permanentes dentro de las fuerzas armadas colombianas, en un plazo razonable” (Corte IDH, Caso Masacre de Mapiripán contra Colombia, 2005, pág. 178. Párr. 126). En el segundo caso la Corte IDH, además de las condenas indemnizatorias, incluyó como medidas de resarcimiento la obligación del Estado de efectuar las investigaciones pertinentes para esclarecer el caso, erigir un monumento en memoria de las víctimas y, mediante una ceremonia pública con presencia de los familiares de las víctimas, construir una placa con los nombres de los 19 Comerciantes.

Finalmente, el principio de reparación desarrollado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, nota la conciencia de un sistema preocupado por aminorar las consecuencias de las violaciones derivadas de las acciones u omisiones de los Estados. Si bien no se puede volver exactamente la cosas a su estado anterior después de un siniestro de gran magnitud donde los



derechos humanos son violados, la dignidad humana menoscaba y el dolor inmersos en las víctimas y los familiares de las víctimas es inimaginable, por tanto la Corte IDH en el Caso Aloeboetoe y otros contra Surinam, 1991, pág. 13. Párr 48) indicó que:

“Todo acto humano es causa de muchas consecuencias, próximas unas y otras remotas. Un viejo aforismo dice en este sentido: causa causæest causa causati. Piénsese en la imagen de una piedra que se arroja a un lago y que va produciendo en las aguas círculos concéntricos cada vez más lejanos y menos perceptibles. Así, cada acto humano produce efectos remotos y lejanos”.

Por su parte, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 41 ha precisado el carácter declarativo de sus pronunciamientos al dejar al arbitrio de los Estados decidir, de acuerdo con sus ordenamientos jurídicos internos, las medidas y medios que han de emplear para reparar o indemnizar a las víctimas de la violación de sus derechos humanos en cumplimiento de la sentencia declarativa que le imputa responsabilidad internacional por dicha ilícita conducta. De ahí que su competencia en esta materia no es originaria desde que ella radica, en primera instancia, en el Estado infractor. Sin embargo, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha evolucionado, así, en el caso Rio Prada contra España, del año 2012, determinó que la reparación no es solamente indemnizar, ya que en esa sentencia ordenó que se dejará libre a la accionante. Al respecto, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también ha indicado medidas de reparación integral, de esa manera, el caso IssaKonate contra Burkina Faso, ordenó como medida de restitución la eliminación de los antecedentes penales de Konate por su proceso de difamación.

Por su parte, el Proyecto de Artículos de la Responsabilidad Internacional de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos, de la ONU del año 2001 en su artículo 31, establece la obligación de reparar por parte de los Estados que incurran en hechos internacionalmente ilícitos, teniendo en cuenta las medidas de rehabilitación, compensación, medidas de satisfacción y no repetición. En definitiva, es notable la riqueza entre las fuentes del Derecho Internacional que ha



permitido la existencia de las medidas de reparación integral, ya que se encuentra desde la costumbre, hasta la jurisprudencia y a la doctrina.

En igual sentido la doctrina a contribuido a delimitar las medidas de reparación que ha dinamizado con posterioridad la jurisprudencia de la Corte IDH , en este sentido Forer y López (2013) en “Colombia un nuevo modelo de justicia transicional”, recogen las diferencias existentes entre la reparación integral en el marco de procesos judiciales, y la reparación justa y equitativa de los programas administrativos, indicando que: “las reparaciones de tipo administrativas se guían por otros principios distintos que las judiciales. Ya no se trata de una restitución integral, se habla más bien de una reparación justa y adecuada, que “integra un «margen de apreciación» que autoriza las desviaciones del «principio de borrar todas las consecuencias de una violación. (...). En las especiales circunstancias con que se enfrentan los programas masivos, el doble requisito de proporcionar «una reparación justa y adecuada» sustituye a ese criterio”. (p.106)

De igual manera, en cuanto a la categorización de las medidas de reparación señalan que: “La misma no se circunscribe a un tipo de reparación (administrativa o judicial). Se trata más bien de un set de herramientas que se encuentra a disposición del Estado o del operador judicial para ser usadas (de forma complementaria y cuando corresponda) en la reparación a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, independientemente de los objetivos generales (administrativos) o particulares (procesos judiciales), del sujeto obligado a reparar (Estado o individuo) o de los principios que guían la reparación (integral o justa y equitativa).

De todos modos, es importante tener en consideración que, en su dimensión sustantiva y de acuerdo al derecho y jurisprudencia internacional, existen distintas categorías de reparación que deben ser complementarias entre sí para lograr una integralidad interna (o coherencia interna) de las medidas de reparación (la restitución, la compensación o indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y, las garantías de no repetición)”.



A su turno De Greiff (2008), en “Justicia y Reparaciones” manifestó que un programa de reparaciones, es internamente coherente cuando: “Distribuye diferentes beneficios, y componentes, de manera individual o colectiva, que forman parte de un plan, cuyos elementos se apoyan entre si internamente. Entre los beneficios se pueden incluir reparaciones tanto simbólicas como materiales, y cada una de estas categorías puede incluir diferentes medidas. (...)Así mismo que deben tender a una coherencia o integralidad externa, la cual; “expresa la exigencia de que el programa de reparaciones sean diseñados con estrecha relación a los otros mecanismos transicionales”- en materia de justicia, como tribunales penales y en el esclarecimiento de la verdad con las comisiones de la verdad.”(p.434) En cuanto a su estructura manifestó que aquella dependerá de aspectos contextuales, por lo que aporta una orientación básica indicando las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de diseño:

Dentro de las medidas simbólicas Individuales, “(cartas personales de disculpa, copias de informes de las comisiones de la verdad, adecuada sepultura de las víctimas, etc.), siendo sus ventajas, que son una manera de bajo costo de mostrar respeto por las personas y expresan reconocimiento por el daño sufrido. Su desventaja que puede crear la impresión de que, por si mismas, constituyen una reparación suficiente para las víctimas.”

Dentro de las medidas colectivas, “(actos públicos de desagravio, fechas conmemorativas, construcción de museos, cambio de nombre de calles y otros lugares Públicos, etc.), como ventajas que promueven el desarrollo de la memoria colectiva, solidaridad social, entre otros aspectos y como desventajas si se perciben únicamente como manera de cuantificar el daño, siempre serán vistos como insatisfactorios, sumado a que si no se entregan dentro de un marco general de reparaciones, estas medidas pueden ser vistas como una manera de "comprar" el silencio y la aquiescencia de las víctimas (...)

Por otro lado en la inclusión de paquetes de servicios dirigidos hacia las víctimas, como asistencia médica, en educación y vivienda, etc., como ventajas resalta, la satisfacción de necesidades reales y que tienen un efecto positivo en términos de igualdad de trato, entre otras y



como desventajas que la calidad de los beneficios dependerá de los servicios suministrados por instituciones existentes y que en cuanto más se centra el programa a un paquete de servicios básicos, menos fuerza tendrán las reparaciones, puesto que los beneficios serán vistos como aquellos a los que tienen derecho como ciudadanos , no como víctimas. (De Greiff, 2008)

b. Estándares de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte IDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido desde sus primigenias sentencias, Velásquez Rodríguez contra Honduras, hasta sus más recientes, como Lagos del Campo contra Perú la obligación de los Estados de reparar violaciones a derechos humanos, derivadas del artículo 63.1 de la CADH, haciendo alusión a el origen de la reparación como una “norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado” (Caso Andrade Salmón contra Bolivia, 2016, par. 188).

Por tanto, la reparación debe ser integral procurando restablecer a la persona víctima de violación sus derechos humanos, para ello debe contener las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, indemnización y el deber de investigación. Por su parte la restitución o *restitutum in integrum* aquella medida que tiene por objeto restablecer, siempre que sea posible, la situación anterior a la violación a derechos humanos que una persona ha sufrido, teniendo presente la imposibilidad de restablecer algunas violaciones a derechos humanos, debido a su carácter de irreparable.(Caso Yakye Axa contra Paraguay, 2012)

La restitución, consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible debido a la naturaleza de la violación, cabe al Tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones y se establezca el pago de una



indemnización como compensación por los daños ocasionados (Caso 19 comerciantes contra Colombia, 2004).

En ese sentido, la restitución comprende la reubicación en caso de víctimas de desplazamiento forzado, el restablecimiento de la libertad personal para personas secuestradas, la reintegración al empleo, entre otras medidas, dependiendo del hecho victimizante. Por su parte, la Corte IDH ha indicado que la compensación debe cumplir con los estándares de prontitud, es decir, que su reconocimiento y pago efectivo se produzcan en un tiempo razonable para la víctima. A su vez, debe ser justa lo que significa que dicha compensación contribuya en gran medida al restablecimiento de la dignidad y proyecto de vida de la víctima y finalmente debe la indemnización debe ser proporcional lo que consiste en que la suma reconocida a la víctima sea coherente con el daño ocasionado.

De esa manera la compensación incluye los daños materiales e inmateriales, los cuales deben tasarse de manera proporcional a los perjuicios acontecidos, dentro de estos se encuadran: “a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales”. Pero también algunos otros rubros como el daño patrimonial familiar que abarca el perjuicio o trastorno económico ocasionado al grupo familiar como consecuencia de lo sucedido a la víctima u por motivos imputables al Estado, tales como traslado de viviendas, cambios de trabajo que obligan al núcleo familiar a dejar su residencia habitual, como consecuencia de hostigamientos o atentados contra la vida, entre otros. (Siri, 2001)

Por otro lado, las medidas de satisfacción pretenden disminuir el dolor de víctima, teniendo como base la dignidad y la verdad, por ende, comprenden las siguientes medidas:

a) Medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas; b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, (...) c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las



personas asesinadas (...) d) Una declaración social o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación (...) e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas (...)" (Sánchez, 2010).

La Corte IDH en el caso Atala Riffo y niñas contra Chile, determinó como medidas de satisfacción un acto público de reconocimiento, en el caso Heliodoro Portugal contra Panamá el Tribunal declaró que el Estado debía ofrecer disculpas públicas, por tanto, las medidas de satisfacción no tienden a ser una lista cerrada de acciones encaminadas a dignificar a la víctima, sino, que dependiendo del caso en concreto se verificarán que criterios llevar a cabo para contribuir con la finalidad de garantizar el reconocimiento de la dignidad humana a las víctimas.

Respecto, a la rehabilitación, tiene por finalidad aminorar los perjuicios físicos y psíquicos de la víctima por medio de la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. De ese modo, la Corte IDH en el caso campo Algodonero contra México, estableció lo siguiente: el tratamiento debe prestarse por el tiempo que sea necesario e incluir el suministro de todos los medicamentos que eventualmente requieran.

Así mismo, es necesario que la atención médica, psicológica o psiquiátrica sea gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas que se otorga ya sea a las víctimas o los familiares de las víctimas, si éstos así lo desean, tal como la Corte IDH expresó en el caso 19 Comerciantes contra Colombia.

De igual manera, el Estado deberá asegurar que los profesionales de las instituciones de salud especializadas para el tratamiento de las víctimas valoren debidamente las condiciones psicológicas y físicas de cada víctima y tengan la experiencia y formación suficiente para tratarlos problemas de salud físicos que padezcan los familiares como los traumas psicológicos



ocasionados como resultado de la violencia de género, la falta de respuesta estatal y la impunidad.

Por otra parte, la Corte IDH en el caso Loayza Tamayo contra Perú y posteriormente en el caso Furlan contra Argentina, analizó el criterio de rehabilitación desde la perspectiva del proyecto de vida, que atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas. Así, en el caso Tibi contra Ecuador, el Tribunal articuló que el proyecto de vida expresa en las expectativas de desarrollo personal, profesional y familiar, posibles en condiciones normales. El daño al proyecto de vida implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable, tal como lo estableció la Corte IDH en el caso Loayza Tamayo contra Perú. Teniendo en cuenta lo anterior, la falta de una debida rehabilitación según casos de la Corte IDH ha desatado un daño en el proyecto de vida que repercuten en diferentes esferas de las víctimas.

Finalmente, las garantías de no repetición conciben dos ópticas, desde la preventiva y la reparadora, la primera, se explora en determinar las diferentes políticas para evitar el acontecimiento de violaciones a derechos humanos derivados de situaciones específicas, mientras que la segunda se dirige a acciones encaminadas a aminorar los perjuicios percibidos, que impactan a toda la sociedad como notoriamente son: el establecimiento de políticas educativas en derechos humanos, socialización de la verdad judicial, búsqueda de erradicación de patrones violatorias a derechos humanos derivados de la cultura arraigada.

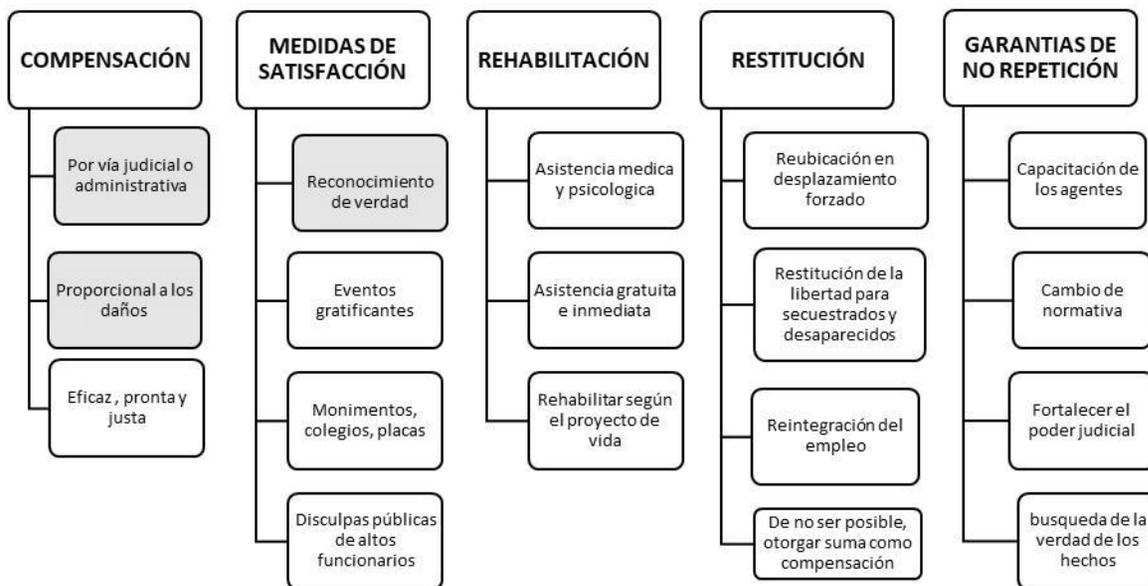
Por tanto, a partir de los casos Masacre Mapiripán contra Colombia, Masacre Plan de Sánchez contra Guatemala y Masacre Pueblo Bello contra Colombia, se precisan las siguientes medidas:

- a) El ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad ;b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales (...)
- c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial (...); e)



La educación, de modo prioritario y permanente (...) y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas (...) g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir y vigilar los conflictos sociales; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del Derecho humanitario o las permitan. (Sánchez, 2010)

En definitiva las medidas de reparación integral, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte IDH, se grafican de la siguiente manera:



Elaboración propia.

c. Las reparaciones en el marco de la justicia transicional



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

No obstante la anterior distinción, se ha desarrollado la tesis de que los programas de reparación del Estado deben tender según sugiere el Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, a una integridad coherente tanto interna como externa. La primera de ellas referida a la complementariedad de las distintas medidas de reparación entre sí tales como; indemnización, restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición y la segunda, es decir, la coherencia externa, hace referencia a la complementariedad entre las distintas medidas de reparación y otras medidas propias de justicia transicional, atendiendo al enfoque holístico de la misma (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, 2008).

De igual manera la Corte IDH ha incorporado dicho estándar de integralidad al que deben tender las reparaciones obtenidas en el marco de un programa de tipo administrativo dirigido por el Estado, en una extensa y variada jurisprudencia, que inicia con el caso Almonacid Arellano contra Chile, en donde la Corte IDH no hizo distinción entre las medidas otorgadas por el Estado, en un proceso administrativo y las que se determinan en sede judicial, especialmente en el marco de tribunales internacionales, ya que se estableció que el estándar que guía ese tipo de reparaciones, a un contexto de transición sigue siendo el Derecho Internacional de Derechos Humanos (Rincón, 2010).

Ahora bien, “En su momento dichas conclusiones reflejaban la tensión entre la lógica sancionadora del DIDH hacia los Estados y los procesos de justicia transicional aplicados en escenarios de pos conflicto y reconciliación” (Lazarte, 2010, p. 2.). Sin embargo, con posterioridad a esta decisión la Corte IDH, en el caso Gomez Lund y otros contra Brasil (2010),



consideró, tal como lo había hecho en casos anteriores, como el caso de Manuel Cepeda contra Colombia, que los mecanismos nacionales que determinan formas de reparación, debían de ser valorados en cada caso en concreto, pero esta vez refiriéndose a los programas de tipo administrativos. En dicha sentencia la Corte IDH se atribuyó la competencia para evaluar estos programas, bajo los criterios de Objetividad, Razonabilidad y efectividad.

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

En ese sentido, el Alto Comisionado de la ONU en el 2008: En estos contextos de transición, donde el Estado debe asumir el deber de reparar masivamente a números de víctimas que exceden la capacidad de tribunales internos, las medidas que se adopten deben entenderse en conjunto con otras medidas de verdad y justicia.

Este aspecto sobre la integralidad en los programas de reparación, se ha derivado inicialmente de documentos de *softlaw*, proferidos por los órganos de protección que integran el sistema de universal de los DDHH en el marco de la ONU, también la Corte IDH ha condicionado su convencionalidad a una serie de requisitos, tales como:

(...) la consulta y participación de las víctimas; su adopción de buena fe; el nivel de inclusión social que permiten; la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas pecuniarias, el tipo de razones que se esgrimen para hacer reparaciones por grupo familiar y no en forma individual, el tipo de criterios de distribución entre miembros de una familia, parámetros para una justa distribución que tenga en cuenta la posición de las mujeres entre otros". (Caso de las

Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica otros contra Colombia, 2013)

Para finalizar dicho análisis en el 2016, en el caso Yace y otras contra Colombia, donde se vuelve a abordar reparaciones en el marco de la Ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras, la Corte IDH acoge algunas de las recomendaciones de los peritos para evaluar dicho mecanismo de reparación bajo criterio como; la naturaleza y magnitud de las violaciones, los principios y componentes básicos de reparación integral, los principios de una política pública que oriente el programa y nuevamente la coherencia interna y externa referida anteriormente.

5. LA REPARACIÓN VÍA ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

A. El derecho a la reparación vía administrativa

La reparación administrativa deriva de programas administrativos creados mediante leyes o decretos, que tiene por objeto ofrecer resarcimiento a través de una serie de medidas, dirigidas a tipos específicos de violación, así como a diversas categorías de víctimas. La diferencia fundamental con la reparación vía judicial deriva de que los medios de prueba son menos exigentes y los mismos tienen gabela para un número o comunidad de personas determinadas. Teniendo en cuenta la flexibilidad probatoria y la cantidad de personas que pueden incluirse en estos programas de reparación no suelen ser las medidas de indemnización, proporcionales a los daños padecidos por las víctimas, pese a ello, estos programas deben percibir coherencia externa e interna dentro de sus medidas normativas e implementaciones. (Informe sobre programas de Reparación Administrativa de la Unidad de Reparación Integral, Defensoría del Pueblo, 2010).

Ahora bien, Estados como Argentina, Perú, Chile, Brasil y Sudáfrica han aplicado en sus ordenamientos jurídicos este tipo de reparaciones administrativas. Al respecto, según el informe sobre programa sobre reparación administrativa de la Defensoría del Pueblo, en Chile se adoptó



la forma de pensiones mensuales vitalicias, como medida pecuniaria de reparación mientras que Sudáfrica, Argentina y Brasil adoptaron la forma de sumas globales o pagos únicos, como análogamente en el Estado colombiano se dispuso, en relación a esto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas indica que es mejor distribuir indemnizaciones en forma de pensión que como suma global, por existir evidencia que se malgastan con frecuencia las sumas únicas, y que igualmente *“causan divisiones entre las familias y las comunidades, producen menores efectos a largo plazo y suelen ser interpretados como el precio que fija el gobierno a la vida de los seres queridos y al sufrimiento padecido por las víctimas”*⁹.

En esa línea, en Argentina, los pagos de la indemnización suscitó la idea de que estas cantidades representaban el costo de una vida o una lesión, pese a que en ese Estado las indemnizaciones fueron un monto relativamente elevado y pese a esto las víctimas no consideraron que este monto fuese justo y adecuado, y en Sudáfrica se reportó el aumento de conflictos familiares y de comunidades a raíz de esa suma única.

En el caso colombiano, está de más señalar que las víctimas del conflicto armado han padecido de manera masiva y sistemática violaciones a sus derechos humanos, que incluso en la actualidad se vislumbran un sinnúmero de hechos victimizantes, pese a la firma de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP.

En ese contexto, Colombia es el segundo Estado del globo terráqueo que cuenta con la mayor tasa de desplazamiento forzado después de Siria, según estadísticas de la Agencia de la ONU para refugiados y así mismo, con una relevante cifra de líderes sociales asesinados y desaparecidos forzadamente, igualmente con estadísticas de mujeres, hombres, niños y niñas víctimas de violencia sexual y menores de edad reclutados dentro del marco del conflicto

⁹Investigaciones realizadas demuestran que las reparaciones económicas tuvieron efectos perversos en las comunidades indígenas mapuches de la región de la Araucanía en Chile. “Observaron que en comunidades muy pobres, la reparación económica había distorsionado las relaciones de solidaridad y había afectado negativamente a las redes familiares y comunitarias. Los investigadores señalaron que el concepto de reparación propio de la cultura fue ignorado y que tampoco se había tomado en cuenta el modo de hacer el duelo en esas comunidades”. Elizabeth Lira. “La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile”, en Catalina Díaz. Op. cit. p. 85.



armado, aunado a lo expuesto, Colombia se mantiene como uno de los mayores Estados con minas antipersonales sembradas en su territorio y finalmente este Estado se encuentra en la lista de uno de los cinco países más desiguales del mundo.

Por tanto, las violaciones a derechos humanos es reiterativa, y la reparación a las víctimas debe ser integral, toda vez que la misma permitiría restablecerlas hasta donde sea posible al estado anterior de las violaciones. De esa manera, es de suma importancia ahondar como el Estado de Colombia por vía administrativa –establecida en la Ley 1448 de 2011 y la normativa que la reglamenta-, ha direccionado el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH.

Ahora bien, Colombia por medio del bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política incluye los tratados de derechos humanos que ha ratificado, como parte integrante de la constitución, entre esos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que es interpretado por la Corte IDH, por ende, la jurisprudencia del Tribunal Interamericano es de total relevancia para nuestro ordenamiento jurídico, dado que la no observancia de los estándares fijados por la Corte IDH traería consigo la declaratoria de responsabilidad internacional al Estado de Colombia.

Lo anterior, cobra mayor prevalencia debido al número de víctimas del conflicto armado que no han obtenido una reparación vía administrativa que sea integral, ya que *prima facie* la renuente implementación de la Ley 1448 de 2011 resulta desalentador, debido a que la aplicación de las reparaciones consagradas en la Ley 1448 de 2011 suelen estar basadas en sólo otorgar a las víctimas, una remuneración monetaria asistencial, restándole importancia a un enfoque integral sobre las diferentes daños a las víctimas del conflicto armado. En consonancia con esto, el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que las víctimas tiene derecho a ser reparadas de manera integral, sin embargo, Colombia por medio de la reparación vía administrativa ha ignorado la importancia de no sólo otorgar una indemnización económica y asistencial a las víctimas, que incluso se implementa con múltiples falencias,



máxime cuando el Estado confunde la ayuda humanitaria y demás acciones sociales del Estado, con la reparación que este debe otorgar, a modo ilustrativo, aquellas medidas que son especialmente brindadas a las personas víctimas de desplazamiento, son asimiladas muchas veces como reparación, limitando que se dé una reparación integral y efectiva. (Grupo de Memoria Histórica, 2010).

B. Recuento de las transformaciones normativas de la reparación vía administrativa en Colombia

La reparación en el ordenamiento jurídico colombiano es un derecho que se sustentó primigeniamente en la Ley 418 de 1997, que establece que: *“Las normas consagradas en la presente ley tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia”*.

Por medio de esta normativa, se establecen las asistencias humanitarias a víctimas del conflicto armado, las cuales tienen un carácter amplio comparado con las normativas posteriores, toda vez que la normativa de la Ley 1448 de 2011, establece un término por el cual se ostenta el carácter de víctima del conflicto armado e igualmente es menester resaltar que esta normativa sólo concibe asistencias humanitarias, pero no indica reparaciones e indemnizaciones a las víctimas del conflicto.

Al respecto se es víctima del conflicto armado de manera diferenciada como se ilustra a continuación:

| Ley 418 de 1997 | Ley 1448 de 2011 |
|--|--|
| Para los efectos de esta ley, se entiende por VÍCTIMAS de la violencia política, los efectos de esta ley, aquellas personas de la población civil que individual o colectivamente hayan | VÍCTIMAS . Se consideran víctimas, para |



| | |
|---|--|
| <p>sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno</p> | <p>sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o 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 con ocasión del conflicto armado interno.</p> |
|---|--|

Respecto a las víctimas de desplazamiento forzado es relevante tener en cuenta la diferencia normativa, entre la Ley 387 de 1997, por medio de la cual *“por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*, y la normativa actual, tal como se representa, así:

| Ley 387 de 1997 | Ley 1448 de 2011 |
|---|--|
| <p>Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los</p> | <p>Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley.</p> |

| | |
|--|--|
| Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. |  <p><i>“como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario a las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”</i></p> |
|--|--|

La diferencia entre las normativa implica que presuntamente no tengan el carácter de víctimas de desplazamiento, aquellas que hayan sufrido situaciones de disturbios y tensiones interiores, siendo de vital importancia a raíz de la violencia generalizada que aún existe y persiste en nuestro territorio colombiano, y sólo centrándose la normativa de la Ley 1448 de 2011 en actos ocurridos en ocasión del conflicto armado interno.

Seguidamente, el Decreto 1290 de 2008 *“creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, a cargo del Comité de Reparaciones Administrativas y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, cuya finalidad era reparar a las personas que sufrieron graves violaciones de sus derechos humanos”*, cuya diferencia fundamental con la normativa actual en medidas de reparación administrativa es el cambio de los montos respecto del hecho victimizante de desplazamiento forzado, siendo en la normativa citada 27 Smmlv el monto de la indemnización administrativa y en la actualidad con la Ley 1448 de 2011 – Ley de víctimas- y su Decreto Reglamentario 4800 de 2011, junto con los CONPES que implementan las políticas públicas de 17 Smmlv, lo cual posibilitó lo que se conoce como un sistema de transición entre las víctimas que se encuentran cobijadas por la normativa de 2008 y las que se les aplica la disposición de 2011.

C. La Ley 1448 de 2011, Decretos Reglamentarios y CONPES sobre la reparación vía administrativa

El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas está compuesto por la Ley 1448 de 2011 y los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, siendo los CONPES los que constituyen el programa actual de reparaciones asociado a una política de justicia transicional. De esa forma los CONPES como documentos expedidos por el Departamento Nacional de Planeación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, enmarca la planificación de las políticas públicas sobre reparación administrativa. De ese modo, los CONPES No. 3712 de 2011 y No. 3726 de 2012 establece lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

Por consiguiente, por medio del CONPES No. 3726 de 2012 se complementan las medidas de restitución, compensación, rehabilitación, garantías de no repetición y medidas de satisfacción, inmensas en la Ley 1448 de 2011 y el decreto reglamentario 4800 de 2011. De ese modo, en la medida de restitución se incluyó la devolución de tierras que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados, por medio de rutas de restitución y actividades instrumentales que corresponden a funciones misionales de entidades que soportan las tareas de la Unidad de Restitución de Tierras, los Jueces y Magistrados Especializados para la Restitución.

Así mismo, se determinó la restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana. A su vez, se indicó las medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones y finalmente las estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, con el objeto de recuperar de la capacidad productiva de las víctimas por medio de créditos.



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

| | |
|--|--|
| Homicidio, desaparición forzada y secuestro. | 40 Salarios mínimos legales mensuales. |
| Lesiones que produzcan incapacidad permanente. | 40 Salarios mínimos legales mensuales. |
| Lesiones que no causen incapacidad permanente. | 30 Salarios mínimos legales mensuales. |
| Tortura o tratos inhumanos y degradantes | 30 Salarios mínimos legales mensuales. |
| Delitos contra la libertad e integridad sexual | 30 Salarios mínimos legales mensuales. |
| Reclutamiento forzado de menores | 30 Salarios mínimos legales mensuales. |
| Desplazamiento forzado | 17 salarios mínimos legales mensuales. |

Elaboración propia.

Es pertinente señalar que la indemnización, respecto al hecho victimizante de desplazamiento forzado el régimen de transición en los montos de la indemnización administrativas consolidados en la sentencia SU- 254 de 2013 indicó que el artículo 155 del decreto 4800 de 2011 establece un régimen de transición en cuanto a las indemnizaciones administrativas e indica que las solicitudes realizadas en el marco del decreto 1290 de 2008 deberán otorgarse 27 Smmlv a las víctimas de desplazamiento forzado. Así mismo, tendrán derecho a esta indemnización aquellas personas que realizaron solicitudes formales en el marco del decreto 1290 de 2008, quiere decir que aquellas personas que se hubieran inscrito en el Registro de víctimas o hubieran solicitado su



inclusión antes del 22 de abril de 2010 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado sucedidos antes del 22 de abril de 2008, tiene derecho a recibir el monto definido en el decreto 1290 de 2008 igual a 27 Smmlv.

En materia de medidas de rehabilitación, el artículo 163 del decreto 4800 de 2011, estableció que la Unidad de Reparación y Asistencia Integral a las víctimas es la encargada de diseñar las directrices del enfoque psicosocial como componente transversal el cual contiene los lineamientos que responden a la necesidad de materializar el enfoque psicosocial desde una perspectiva de reparación integral en todas las acciones, planes y programas de atención, asistencia y reparación integral. Esta medida involucra medidas médicas y psicológicas a las víctimas del conflicto armado, respondiendo a la gravedad de los perjuicios tanto físicos, mentales, sociales y psicológicos, derivados de violaciones a derechos humanos y la necesidad de emprender la búsqueda de mejorar dichos aspectos.

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

De conformidad con lo expuesto, el artículo 139 de la Ley 1448 de 2011 concibe las siguientes medidas:

“Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor; efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal

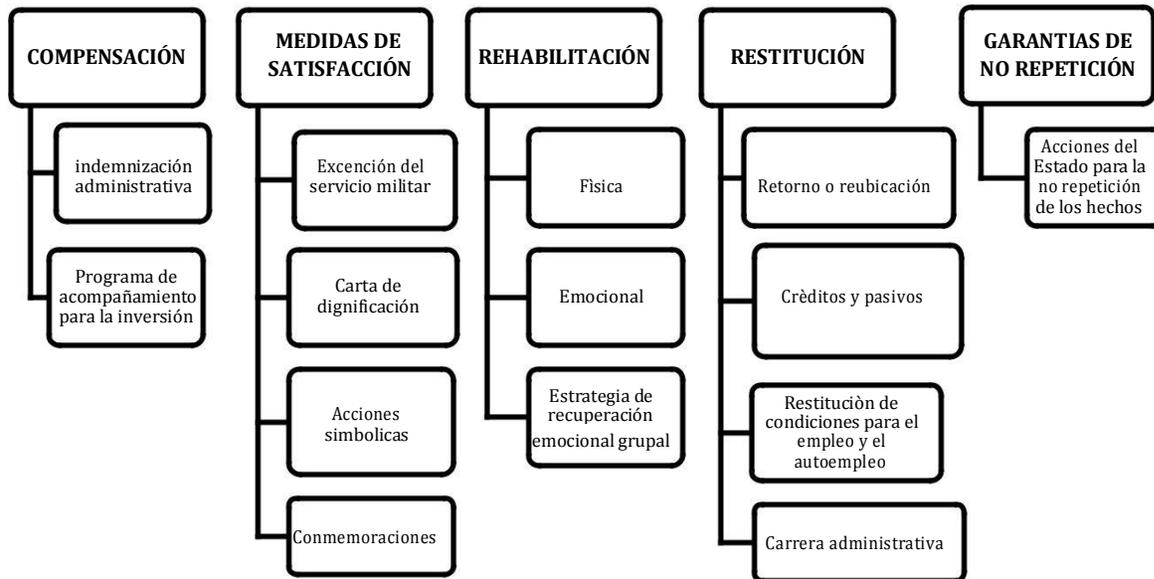


anterior, realización de actos conmemorativos; Realización de reconocimientos públicos; realización de homenajes públicos; Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación”.

Por su parte las garantías de no repetición se articulan con acciones de prevención y protección, medidas de satisfacción, y medidas de justicia y otras medidas encaminadas a la no repetición de los hechos atroces cometidos en el marco del conflicto armado interno, desarrolladas en el artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, así:

“La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley; La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad; la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones a derechos humanos en el marco del conflicto armado”. Sin embargo, no se evidencia en la normativa mencionada la consecución de las medidas de garantías de no repetición de manera clara, seria y eficaz.

En definitiva, el decreto 4800 de 2011 al reglamentar la Ley 1448 de 2011, junto con los CONPES No. 3712 de 2011 y No. 3726 de 2012 y demás normativa complementaria, establecen de manera específica cual debe ser el contenido y la articulación de las medidas propuestas en la reparación administrativa. Por tanto, entre las medidas de reparación administrativa se perciben de manera sintética las siguientes:



Elaboración propia.

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

6. COMPARACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 CON LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE IDH



A. El control de convencionalidad y su aplicación en Colombia

El control de convencionalidad es una figura que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia¹⁰. Esta figura fue nombrada por primera vez, por la Corte IDH en el Voto Razonado en el caso Myrna Mack Chang del Juez Sergio García Ramírez, sin embargo fue el caso Almonacid Arellano contra Chile, de 2006, donde el Tribunal Interamericano indica sus primigenios elementos, de la siguiente manera:

*“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 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.”* (Corte IDH. Caso Almonacid Arellano contra Chile, 2006, pág. 53).

En ese sentido, se aprecia que la Corte IDH en primer lugar, estableció que el control de convencionalidad lo debía realizar el poder judicial de cada uno de los Estados Partes de la

¹⁰OEA. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011.



Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se reafirma en el caso Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú, de 2006, como se presenta a continuación:

“(…), los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes (…)” (Corte IDH. Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú, 2006, pág. 11).

Incluso en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México la Corte IDH, de 2010, señaló que no por el hecho de que un Estado argumente que aplicó un control de convencionalidad, el Tribunal Interamericano no debe revisar si tal examen se realizó, teniendo en cuenta los parámetros interamericanos y que debe ser realizado por los órganos del poder judicial independientemente de su nivel o jerarquía. Y posteriormente, en la sentencia Gelmán contra Uruguay, de 2011, amplió el espectro de aplicación de esta figura, indicando que no sólo los jueces, sino también el poder legislativo y administrativo debe ejecutar un examen de convencionalidad en sus actuaciones, de la siguiente manera: *“(…) un control de convencionalidad es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial (…)”*(Corte IDH. Caso Gelmán contra Uruguay, 2011, pág. 57).

Ahora bien, el control de convencionalidad en Colombia tiene su sustento en el bloque de constitucionalidad que se desprende de los artículos 4, 93, 94 y 214 de la Constitución Política, de esa manera, el artículo 4 consagra: *“que el Estado se fundamenta en la soberanía nacional, en el respeto por la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”*; siendo de vital importancia la internacionalización del derecho y el auge del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestro ordenamiento, lo que ha permitido la integración de la jurisprudencia interamericana, tanto en normativas internas e incluso en sentencias proferidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.



Por su parte, el artículo 93, establece que *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en ese sentido, este precepto constitucional contiene la cláusula de primacía de los Derechos Humanos sobre cualquier norma que se encuentre en contravía de estos.*

Por su parte el artículo 94, consagra que *“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”* Y finalmente el artículo 214 que al regular los estados de excepción dice en su numeral 2: *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario.”*

Así las cosas, Corte Constitucional en la sentencia C-228 de 2002 indicó que *“las medidas legislativas que impidieran a las víctimas de violaciones de derechos humanos conocer la verdad de los hechos, concluyendo que resultaban contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos”,* citando a la Corte IDH para determinar si el artículo 137 de la Ley 600 de 2000 estaba o no acorde a la constitución.

Seguidamente, en la sentencia C-370 de 2006, se analizó las disposiciones de la Ley 975 de 2005 *“relacionadas con los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, se reconoció el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humano”,* en esa línea la Corte Constitucional determinó que:

“Por su relevancia como fuente de Derecho Internacional vinculante para Colombia, por tratarse de decisiones que expresan la interpretación auténtica de los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte transcribirá algunos de los apartes



más relevantes de algunas de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a estándares sobre justicia, no repetición, verdad y reparación de las víctimas de los graves atentados contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.” De esa manera la Corte Constitucional citó el caso Almonacid Arellano y otros contra Chile, el caso Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú y el caso Masacre de Ituango contra Colombia, entre otros.

Al respecto, en la sentencia T-367 de 2010, la corporación Constitucional estudió “una acción de tutela que se relacionaba con el cumplimiento por parte de Colombia de las reparaciones ordenadas por el tribunal internacional en el caso conocido como Masacres de Ituango contra Colombia” y concluyó que adujo que como el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados dispone que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” conocido como el principio *pacta sunt servanda* y el artículo 27 del mismo instrumento señala que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, “las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH en desarrollo de su competencia judicial, obligan al Estado colombiano no sólo a un cumplimiento oportuno sino pleno, sin que sea admisible una potestad discrecional para escoger cuales cumple y cuales no; realizar equivalencias entre medidas, por ejemplo, cambiar la asignación de una vivienda por un subsidio para vivienda, o la asistencia médica especializada que deben recibir en razón de su particular situación de indefensión, por una general que haga caso omiso de tal condición; y sin trasladar la responsabilidad del cumplimiento o del incumplimiento de las medidas a las víctimas, a sus familiares, a sus representantes” las cuales como han sido mencionadas en esta investigación hacen parte de la reparación integral.

Por su parte, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha recalcado la relevancia del control de convencionalidad e incluso ha aplicado en la parte resolutive de sus sentencias reparaciones con carácter integral, de ese modo, en el auto de unificación, de fecha 22 de octubre de 2015, cuyo Magistrado Ponente fue Santofimio Gamboa sostuvo que: “*el Juez Administrativo*



no es un mero ejecutor formal de las normas legales sino que en razón al rol funcional que desempeña dentro del Estado Social de Derecho, es su obligación, antes que nada, ser garante de la corrección constitucional en la interpretación y aplicación de las normas legales, al igual que ejercer, ex officio, el control de convencionalidad que se le impone en razón a la fuerza vinculante de los tratados de Derechos Humanos y su doctrina”¹¹.

Así mismo, a modo ilustrativo se indica como el máximo órgano judicial de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, en la sentencia indicó como medidas de reparación integral, orden a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, en un caso donde víctimas del conflicto armado sufrieron de desplazamiento forzado, tortura y desaparición forzada, por parte de la negligencia de la Fuerza Armada colombiana y por esto, adoptó las siguientes medidas de naturaleza no pecuniaria:

“En el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el Ministerio de Defensa Nacional deberá diseñar entre los Comandantes de las Brigadas y de los Batallones del País un plan integral de inteligencia, tendiente a lograr un control estructural efectivo respecto de la incorporación (...), “ (...) Como una medida de satisfacción dirigida a restablecer la dignidad, la honra, el buen nombre y la reputación de la familia del señor Camilo Pulido Pulido, el Ministerio de Defensa Nacional publicará en un periódico de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento del Tolima los apartes pertinentes de este fallo y rectifique la verdadera identidad de la víctima directa. Dicho escrito deberá informar que la muerte del señor Camilo Pulido Pulido ocurrió como consecuencia de un combate entre soldados del Ejército Nacional y las FARC, sino que fue ejecutado extrajudicialmente por actos perpetrados por los efectivos militares destacados en la zona rural de Cajamarca”¹².

¹¹ Consejo de Estado. Auto de No. 42523A, dictado en el proceso identificado con Rad. No. 54001-23-31-000-2002-01809-01. Magistrado Ponente Santofimio Gamboa. 2015.

¹² Consejo de Estado. Sentencia No. 35.02, del proceso identificado con el No.730012331000200502702 01. Magistrado Ponente: Hernán Andrade Rincón. 2016.

Por lo expuesto, se concluye que en el ámbito constitucional, jurisprudencial y legal del ordenamiento jurídico colombiano, se ha utilizado, citado y mermado respecto a los estándares interamericanos, teniendo en cuenta la figura del control de convencionalidad que permite que la jurisprudencia de la Corte IDH sea tenida en cuenta como parámetro vinculante, claro está con ciertas limitantes y dificultades, que aún existen y persisten en la correcta aplicación de tales parámetros.

B. Análisis de los Estándares de la Corte IDH frente a las medidas de reparación de la Ley 1448 de 2011

El análisis comparativo sobre los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de reparaciones administrativas y las que se entregan en el marco de la ley 1448 de 2011 se realizará en cuanto a los criterios objetividad razonabilidad y efectividad, siendo estos los parámetros que ha determinado la Corte IDH para evaluar la convencionalidad de los programas de reparación del Estado en contextos de justicia transicional.

De esta manera se tiene en cuanto al criterio de objetividad, el cual se refiere a la distinción de la compensación económica de otras ayudas de carácter humanitario y de política social, que a nivel interno la Jurisprudencia de la Corte Constitucional con ocasión de una acción pública de constitucionalidad contra la ley 975 de 2005, estableció una prohibición de que las ayudas de carácter humanitario no puedan ser descontadas del monto entregado a título de indemnización. Lo anterior a partir del proveído C-1199 de 2008, donde se afirma que la falta de esta distinción vulnera el derecho a la reparación, criterio reiterado en la SU-254 de 2013, hasta las sentencias C-462 de 2013 y C-280 de 2013, en relación a la ley 1448 de 2011.

En consecuencia sobre este punto se encuentran acordes las normas internas y la jurisprudencia colombiana con las sentencias Gomes Lund y otros contra Brasil, de 2010 donde se establece dicho parámetro y El Mozote y lugares aledaños contra Salvador, en la que se señala que no



pueden confundirse la prestación de los servicios sociales del Estado con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas, en razón del daño específico generado.

Ahora bien, en cuanto a la razonabilidad, la cual es referida a la utilización del principio de equidad conforme a las particularidades de cada caso, sin que se establezcan montos rígidos que no guarden mínimamente una relación con las violaciones, se tiene que las indemnizaciones de la ley 1448 de 2011, al estar enmarcadas en un programa administrativo de reparación con carácter masivo, si bien no responden a la situación particular de cada víctima antes de la violación, la fijación de los montos por la ley, implica una categorización de derechos, la cual podría crear situaciones de desigualdad entre las mismas víctimas de diferentes violaciones. Además de ser unos montos extremadamente bajos frente al porcentaje del cálculo global del daño inmaterial que podría fijarse en la vía judicial ante el sistema de peticiones de la Corte IDH o en la jurisdicción interna, teniendo en cuenta que en su mayoría las víctimas no acceden a esta último tipo de reparación.

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

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

En materia de homicidio, el Decreto 1290 del 2008, establecía que se le debían entregar a las víctimas 40 SMLMV y la Ley 1448 modificó este aparte incluyendo la palabra “hasta 40 SMLMV”, lo que da un margen para que la víctima reciba menos de 40 salarios, tal como en el



presente caso, en donde recibieron menos de 17 SMLM un monto muy bajo, frente a la afectación sufrida y que da al traste con el criterio de reparación justa en el cual se deben considerar las distintas dimensiones de los daños producidos y que las víctimas no pierdan la posibilidad de acudir a la vía judicial.

Finalmente en cuanto a la efectividad, que hace referencia a medir si tal reparación fue efectiva para alcanzar el objetivo que busca la indemnización, el cual es compensar económicamente la situación y los gastos creados por la violación y restablecer a las personas afectadas a la situación o status que habrían disfrutado en ausencia de tal daño o lesión y que les habría permitido perseguir sus proyectos y metas, en concordancia con el anterior análisis se tiene que las sumas de dinero difícilmente permitirán a las víctimas alcanzar un goce efectivo de sus derechos bajo un enfoque transformador, también por la falta de articulación, con otras medidas de reparación, de atención y asistencia contempladas en la ley.

Por otra parte sobre la articulación de las medidas de restitución con las sumas compensatorias se debe señalar, que estas cobran especial relevancia en el conflicto armado Colombiano, por cuanto la acumulación de tierras por despojo y abandono forzado, asociados a la dinámica del conflicto por el territorio y han hecho parte de la práctica generalizada de los distintos actores que han participado en el conflicto armado. En razón de ello se visualiza el limitado alcance de la restitución, pues de esta medida se encuentra excluida la posibilidad de una restitución de los bienes muebles despojados, por disposición del legislador colombiano con aval de la Corte Constitucional en la sentencia C-715 del 2012; donde se estableció que si bien la reparación de los bienes muebles, es de carácter imperativa desde el punto de vista constitucional, no sería obligatoria a través del mecanismo de restitución, como si lo sería en el caso de los bienes inmuebles, ya que el daño causado se protege a través de otros mecanismos, tales como la vía de la indemnización administrativa, y la vía judicial.

Empero lo anterior, las medidas de compensación o indemnización en vía administrativa, no abarcan con suficiencia la totalidad del daño material sufrido por las víctimas a consecuencia el



despojo, usurpación o abandono forzado de sus bienes muebles, siendo la única posibilidad de que se les incluya este tipo de daño en la reparación, acudir a la vía judicial. Lo cual, si bien es optativo de la víctima, no exonera al Estado del deber de reparar los bienes muebles. Otro inconveniente es que en la vía judicial el estándar probatorio para demostrar la existencia del daño es más alto, por lo que en todos los casos las víctimas no utilizan esta vía jurisdiccional.

Seguidamente tratándose de las medidas de no repetición, las cuales deben de ser transversales en todo el proceso de reparación se observa que estas no alcanzarían a cobijar a todo el universo de víctimas que las requieren, según los casos de agresiones a líderes sociales y organizaciones en defensa de los derechos humanos, que han sido documentadas por el Movimiento Nacional de víctimas de Crímenes de estado hasta el 2016, a través del semanario voz, con 54 agresiones a líderes sociales, lo cual dificulta el acceso a las demás medidas afectando la integralidad de las reparaciones.

En igual sentido existe una distancia considerable entre la forma en cómo se otorgan las medidas de satisfacción a nivel interno en vía de reparación individual y lo que establece la Corte IDH al respecto ya que si bien a nivel colectivo hay coincidencias en cuanto a los actos públicos de reconocimiento de responsabilidad, la construcción de monumentos entre otra, a nivel individual se circunscribe a la sola entrega de la llamada cara de dignificación, donde no se incluye el reconocimiento de hechos específicos, ni el de la responsabilidad estatal, solo el de una obligación incumplida, que reconoce la insuficiencia de la reparación, expresando en ocasiones una referencia impersonal a la posición del Estado frente a hechos victimizantes, no estando acompañada de medidas que devuelvan el buen nombre a las víctimas, ni tampoco otras medidas que le den sentido a la integralidad de reparación, no ajustándose a las medidas de satisfacción que contempla tanto la jurisprudencia de la Corte IDH.

Por último sobre las medidas de rehabilitación, según el Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia, presentado por el Centro internacional para la Justicia transicional en el 2015, a nivel interno, el Papsivi, es el programa más importante de la



política de rehabilitación; ante la necesidad de ejecutarlo se instaló un grupo de asistencia y reparación del Ministerio de Salud quien cuenta con funciones de diseño, monitoreo, divulgación y definición de criterios técnicos, sin embargo, los responsables de la ejecución directa de este programa son las entidades territoriales (Decreto 4800, artículos 164 y 165, en relación con el artículo 174 de la Ley 1448) quienes en la mayoría de las veces no están articuladas con el gobierno central y con un gran número de víctimas para suministrar toda la ruta de atención y la información necesaria para los procesos de rehabilitación. Lo que refuerza la hipótesis de la falta de articulación institucional para el cumplimiento de las medidas de reparación.

7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

En la adposición de la ley 1448 de 2011 se hacen presentes las referencias a las normas del SIDH y se evidencia la inspiración en los evolutivos criterios de la Corte IDH. Siendo evidente la equiparación del contenido de las medidas estándar de reparación que ordena la Corte IDH, las categorías y sus enfoques, con las medidas previstas en la citada norma, por ello la reglamentación de dicha ley se encuentra influida por la concepción de “reparación integral” desarrollada por la Corte IDH y, los contenidos de las medidas de reparación son asimilables a las medidas que la Corte IDH ha ordenado al respecto, en diferentes niveles.

Al respecto se observa un cumplimiento parcial en la normatividad de los criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad que deben guiar los programas de reparaciones administrativas para Estados en procesos de transición establecidos por la Corte IDH. Se ha avanzado en la objetividad, al establecer que las ayudas de carácter humanitario no pueden ser descontadas del monto entregado en calidad de indemnización, prohibición establecida en la sentencia C-1199 de 2008, donde se afirma que la falta de esta distinción vulnera el derecho a la reparación, sin embargo respecto del criterio de la efectividad, los bajos montos no permitirían el restablecimiento de los proyectos de vida de las víctimas.



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

Es así como, dentro del marco del SIVJRN se abrió la puerta para realizar las modificaciones que sean necesarias a la Ley de víctimas para garantizar la reparación de las mismas, resulta importante tener en cuenta las percepciones sobre el cumplimiento de los estándares para avanzar en la construcción de paz territorial, en la cual la participación de las víctimas del conflicto tiene un papel preponderante.

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

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

8. FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



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

Centro Internacional para la justicia transicional. (2015). *Estudio Sobre la implementación del programa de reparación individual en Colombia*.

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

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

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

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

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

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

Corte IDH. Atala Riffo y Niñas contra Chile, 2012, pág.70.

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

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

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

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

Corte IDH. Caso Andrade Salmón contra Bolivia, 2016, pág. 56.

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

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

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

Greiff, P. D. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la justicia transicional*.

Recuperado el 2016, de Disponible en: www.anuariocdh.uchile.cl

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

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



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

Siri, A. J. (2001). *El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana.* Revista internacional de derechos humanos, 1-10.

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

Caro Benítez, M., García Watts, J. C. (2013) Ley de víctimas y restitución de tierras. Un desafío al reconocimiento de los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición. (Y. Carrillo De la rosa, Ed.) *Revista Mario Alario D'filippo V (10)*, págs. 99- 107

Kalach Torres, Gina María (2016). Las comisiones de la verdad en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, VIII (16), pág 106-124.

