

Observaciones al proceso de ejecución de la ley 1448 de 2011, conocida como “ley de víctimas”, a dos meses de su promulgación¹

La Comisión Colombiana de Juristas² se permite presentar a los H.H. congresistas algunas consideraciones, en atención a la invitación extendida por la comisión legal del Congreso de la República encargada del seguimiento a la aplicación de la ley 1448 de 2011, conocida como “ley de víctimas”, comisión que después de haber escuchado el pasado miércoles 17 de agosto a diferentes funcionarios del Gobierno³ en relación con “los avances del Gobierno Nacional en materia de reglamentación e implementación de las medidas tendientes a mejorar las condiciones sociales, psicológicas y económicas de las víctimas del conflicto armado interno”⁴, decidió convocar a las organizaciones sociales “con el fin de escuchar sus comentarios y propuestas respecto al proceso de ejecución de la ley”⁵.

A efectos de desarrollar nuestros planteamientos, la presentación se dividirá en los siguientes apartes: (i) observaciones generales, (ii) observaciones sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la ley, (iii) observaciones sobre el proceso de reglamentación de la ley, (iv) observaciones en relación con la participación de las víctimas en procesos penales, y (v) finalmente, un acápite de conclusión.

¹ Intervención presentada ante la Comisión legal del Congreso de la República encargada del seguimiento a la aplicación de la ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Comisión creada de acuerdo al mandato del artículo 202 de la referida ley 1448, conocida como “ley de víctimas”, que establece: “Las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara conformarán una comisión en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en las respectivas comisiones, encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de la ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que se soliciten al Gobierno nacional. El Gobierno deberá presentar informes dentro de los primeros diez (10) días de cada periodo legislativo a las comisiones de que trata este artículo, referidos a las utilidades de las atribuciones que se le confieren mediante la presente ley, así como sobre las medidas tendientes a mejorar las condiciones sociales, psicológicas y económicas de las víctimas. Estas comisiones designar[an] (sic) un coordinador respectivamente”.

² La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) es una organización no gubernamental de derechos humanos con estatus consultivo ante la Organización de Naciones Unidas (ONU), es filial de la Comisión Andina de Juristas con sede en Lima (Perú) y de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra (Suiza). La Comisión fue creada en el año 1988 y tiene por objeto la defensa y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país, como mecanismo para propender por la mejoría en la situación de derechos humanos en Colombia. Como parte de este trabajo promueve ante diferentes instancias del Estado, entre ellas el Gobierno y el Congreso de la República el cumplimiento de los compromisos derivados del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido ha realizado a través del área de incidencia nacional, una labor constante de seguimiento a iniciativas legislativas relacionadas con los derechos de las víctimas de la violencia sociopolítica del país, recientemente, la que se convirtió el pasado 10 de junio en la ley 1448 de 2011, conocida como “ley de víctimas”.

³ Intervinieron: el Ministro de Interior, el Viceministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro de Defensa Nacional, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Presentaron excusa: el Director de Planeación Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien envió a través del Ministro encargado, por escrito, un informe en lo que respecta a su competencia.

⁴ Comunicación enviada a la Comisión Colombiana de Juristas, por el H. Senador Coordinador de la Comisión legal de seguimiento a la aplicación de la ley de víctimas, el 17 de agosto de 2011.

⁵ *Ibidem*.

Observaciones generales

- 1. Efectividad de los derechos y derecho a la participación.** La ley de víctimas constituye una importante oportunidad para que el Estado haga efectivos los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a la protección, la ayuda humanitaria, la atención, la reparación y la participación dentro de los procesos penales en los que se investiga y juzga a los responsables de tales actos. Es una herramienta valiosa que desarrollada adecuadamente puede contribuir a ofrecer la respuesta que las víctimas reclaman hace ya varias décadas.

Es una oportunidad en la cual un elemento fundamental lo constituye la garantía de participación efectiva que se brinde a las víctimas, a sus organizaciones fundamentalmente, y a las organizaciones sociales y de derechos humanos, en las diferentes fases derivadas de desarrollo de la ley, esto es, en las fases de: diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación.

La ley de víctimas reconoce a lo largo de su normatividad el derecho a la participación del que son titulares las víctimas durante las diferentes fases referidas. Una de las observaciones más importantes que podemos hacer a este proceso de reglamentación es que se nota hasta el momento la ausencia de adecuados mecanismos para garantizar la participación de las víctimas en una fase tan clave como la que se surte actualmente, que es la fase de formulación y diseño, según se advierte de lo que las entidades citadas a la pasada sesión han informado.

Revisados los informes presentados tanto por Acción Social como por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁶ se evidencia que en esta fase el proceso de reglamentación ha ido avanzando sin que se establezcan fórmulas para la participación de las personas directamente afectadas por las medidas que se adoptarían. Dado que desde el comienzo de este proceso no se avanzó en proferir como primera medida reglamentaria la normatividad sobre Mesas de Participación de Víctimas, se hace necesario que el Gobierno establezca reglas previas, claras y públicas sobre los mecanismos de información dirigidos a las víctimas y sus organizaciones y a las organizaciones sociales y de derechos humanos, que den cuenta de la metodología con la que se está abordando hasta el momento esta fase de reglamentación y de las fórmulas propuestas para la participación efectiva de las víctimas durante dicha fase⁷.

⁶ Se trata de los siguientes documentos, a los cuales se hará referencia a lo largo de esta intervención: (i) el documento en formato *power point* presentado por Acción Social en la sesión ante la Comisión de Seguimiento a la ley de víctimas llevada a cabo el pasado 17 de agosto, titulado “*Metodología proceso de la reglamentación de la ley de víctimas y restitución de tierras*”, y (ii) el documento remitido a la Comisión de seguimiento de la aplicación de la ley, por el señor Ministro encargado de Agricultura y Desarrollo Rural, titulado “*Informe de reglamentación en materia de restitución de tierras de la ley 1448 de junio 10 de 2011*”. Ambos documentos enviados a las organizaciones sociales, por el H. Senador coordinador de la comisión, junto con la invitación a la sesión del 24 de agosto.

⁷ En el documento enviado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural encargado, se establece: “*Una vez se tengan estructurados los borradores iniciales de los proyectos de decreto reglamentario al interior de Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, se socializarán con diversas entidades, instituciones y organizaciones tanto públicas como de la sociedad civil y de derechos humanos, con miras a retomar sus aportes y recomendaciones.*” (página 4).

Por su parte el documento de la presentación de Acción Social (página 17, “*Resultados Fase I, tema 7: medidas de satisfacción y participación, subtema: participación de las víctimas*”) muestra cómo en el tema de participación de las víctimas no se reportan avances. Se definen los temas relevantes pero se da cuenta de que la participación no ha sido, como debería serlo, el eje del proceso de diseño de las medidas dirigidas a las víctimas. Se observa igualmente, según el documento de Acción Social, que se ha circunscrito la mirada al tema de las Mesas de

2. **Perfectibilidad de la ley a través del control de constitucionalidad.** Es necesario en este punto mencionar que existen aspectos de la ley perfectibles a partir del control que realice la Corte Constitucional respecto de algunos temas de la ley que vulneran derechos amparados por la Carta, como es el caso por ejemplo de la exclusión del reconocimiento de la condición de víctima, para efectos de la ley, de las víctimas de violaciones previas al 1° de enero de 1985, la exclusión del derecho a la restitución de víctimas de actos de despojo anteriores al 1° de enero de 1991, la definición de los subsidios de vivienda bajo los criterios de política social, como medida de reparación, o el establecimiento de fórmulas que, como el contrato de transacción, desincentivan el acceso a la justicia. Consideramos que, en contraste con lo expresado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en su presentación del pasado miércoles, el “*frente de trabajo*” del Gobierno no debería consistir sin más en la “*defensa de la ley ante la Corte Constitucional*”⁸. Los juicios de constitucionalidad ante la Corte deberían asumirse como oportunidades para revisar ciertos contenidos de la ley a la luz de los derechos reconocidos por la Carta.
3. **La fase de reglamentación como oportunidad para dar efectividad a los derechos.** De otro lado, dadas las amplias competencias que el Congreso confirió al Gobierno para dar contenido concreto a la “*ley de víctimas*”, es claro que ellas constituyen una oportunidad para ofrecer garantías efectivas a los derechos de las víctimas, la cual debe probarse aprovechada en el ejercicio que se haga de las facultades extraordinarias y reglamentarias otorgadas por el poder legislativo.

Sobre los decretos que se derivarán de las facultades extraordinarias

4. **Derecho fundamental a la consulta previa.** En atención a que los pueblos indígenas y afrodescendientes son sujetos de especial protección constitucional, es necesario que se adopten todas las medidas para garantizar el cabal cumplimiento de los criterios que norman el derecho fundamental a la consulta previa del que son titulares estos pueblos⁹.

Participación, cuando de manera simultánea es absolutamente clara la urgencia de establecer canales de comunicación amplia con las organizaciones de víctimas, de derechos humanos y sociales con el propósito de definir el mecanismo que, mientras dichas Mesas son reglamentadas, se utilizaría para garantizar que las víctimas tendrán participación en esta fase clave que es la fase de formulación y diseño.

Incluso, vale mencionar que en el documento presentado por la referida Agencia Presidencial ante la Comisión legal de seguimiento a la aplicación de la ley 1448, en el aparte titulado: “*Cómo se está trabajando para No despertar exageradas expectativas*” (página 27), se observa que el tema de la información y difusión que es una de las bases para una participación efectiva no está suficientemente adecuado. La referencia a: “*imagen, cuñas audiovisuales, cuñas radiales, publicaciones periódicas*” no da cuenta del enfoque que el derecho de acceso a la información, relacionado con el derecho a la reparación a víctimas debe tener con miras a garantizar la efectividad del derecho a la participación. Se trata de un punto central en la presente fase de desarrollo de la ley.

⁸ Ver página 4, numeral 4 del acápite “*frentes de trabajo*”, del documento en formato *power point* presentado por Acción Social en la sesión ante la Comisión de Seguimiento a la ley de víctimas llevada a cabo el pasado 17 de agosto, titulado “*Metodología proceso de la reglamentación de la ley de víctimas y restitución de tierras*”. Remitida a las organizaciones sociales, por el H. Senador coordinador de la comisión, junto con la invitación a la sesión del 24 de agosto.

⁹ Hacemos alusión a este punto, en especial por las referencias al tema que se hacen tanto en el documento remitido por el señor Ministro encargado de Agricultura y Desarrollo Rural en el sentido de sostener que: “*Finalmente, el Decreto Ley para la atención, reparación y restitución de territorios a comunidades étnicas, ya fue elaborado, por los ministerios de Agricultura y del Interior, y Acción Social. El proceso de consulta ya comenzó durante esta semana*” (página 3 del documento: “*Informe de reglamentación en materia de restitución de tierras de la ley 1448 de junio 10 de 2011*”. Remitido a

Por ello, nos parece oportuno mencionar el carácter imperativo que debe darse: a los criterios que sobre este derecho establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tratado internacional de derechos humanos ratificado por el Estado colombiano, a las recomendaciones de los órganos de este Convenio, y a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional sobre la materia. En esta fase llamamos la atención del Gobierno especialmente en relación con uno de los requisitos que si bien no único es parte de los primeros pasos a seguir en materia de consulta previa según lo establecido por el Convenio 169: se trata del requisito consistente en que el procedimiento mismo de consulta que se proponga para los decretos extraordinarios debe ser concertado previamente con los pueblos concernidos¹⁰.

5. Provisión de cargos de funcionarios que intervendrían en procesos de restitución de tierras¹¹. Asumiendo lo establecido en el artículo 119 de la “*ley de víctimas*”, esto es la posibilidad de extender los alcances de facultades extraordinarias conferidas en otra ley (una con un objeto y ámbito de aplicación diferentes: la ley 1424 de 2010), el gobierno nacional representado en el Departamento Administrativo de la Función Pública de la Presidencia de la República ha expedido al día de hoy los decretos 2246, 2247 y 2248 del 28 de junio de 2011¹². Lo primero que se debe observar en este punto es que se trata de supuestas facultades extraordinarias sobre las que no hubo la votación calificada requerida, y que sugieren que es posible sin más que en una ley posterior se extiendan facultades para conferir competencias sobre materias absolutamente diferentes a las de una ley previa, como lo son las materias a las que se refiere el artículo 119. Esta circunstancia vicia de entrada dichos decretos.

las organizaciones sociales, por el H. Senador coordinador de la comisión, junto con la invitación a la sesión del 24 de agosto).

Igualmente, en alusión a lo expresado en el documento de presentación de Acción Social (referido en nota previa) en el que se menciona que el documento de decreto-ley estaría sometido a comentarios previos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y ajustes, para que el texto así definido inicie el proceso de consulta. Ver página 4 de dicho documento, numeral 3 del acápite denominado “*frentes de trabajo*” y página 23, cuando se anota: “Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior y Justicia, acordaron propuesta de decreto ley”.

¹⁰ Sobre el tema cabe mencionar que la H. Corte Constitucional señaló en sentencia T-737 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis: “*El proceso consultivo que las autoridades realicen ante los pueblos indígenas para tomar una decisión que afecte sus intereses, deberá estar precedido de una consulta acerca de cómo se efectuará el proceso consultivo. Ciertamente, el Estado Colombiano deberá tener en cuenta que los procesos de consulta previa no podrán responder a un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos indígenas, pues para dar efectiva aplicación al Convenio 169 de la OIT y en especial a lo dispuesto en su artículo 6° y del artículo 7° de la Carta, los procesos de consulta deberán ante todo garantizar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando sus métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado*”

¹¹ La ley de víctimas en el artículo 119 ubicado en el acápite de disposiciones generales del capítulo sobre restitución de tierras establece: “*Artículo 119. Creación de Cargos. El Consejo Superior de la Judicatura, creará los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, de conformidad con el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 y normas concordantes. El Consejo Superior de la Judicatura creará los cargos de otros funcionarios que sean requeridos para el cumplimiento de esta Ley. La creación de los cargos a que se refiere este artículo se hará en forma gradual y progresiva, acorde con las necesidades del servicio. Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional creará en la Superintendencia de Notariado y Registro y con carácter transitorio, la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras y los cargos de coordinadores regionales de tierras y demás personal, profesional, técnico y operativo que se requiera para atender las disposiciones judiciales y administrativas relacionadas con los trámites registrales a que se refiere la presente ley. Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación deberán asignar un número suficiente e idóneo de personal que el Gobierno Nacional proveerá conforme a las facultades extraordinarias previstas en el numeral 2° del artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, para cumplir con sus deberes constitucionales y legales, principalmente para atender e intervenir en los procesos de restitución de tierras ante los jueces y Tribunales Superiores de Distrito Judicial*”.

¹² Los dos últimos decretos son más operativos en la medida en que se refieren a configuración de la planta y cargos.

A pesar de que la consideración anterior es absoluta, creemos que vale la pena referirnos a los contenidos mismos de estos decretos. En ellos se establecen en general normas sobre cargos de la Procuraduría y de la Fiscalía con miras a atender lo establecido respecto a funciones de estas instituciones tanto en los procesos penales en los que participan personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley en el marco de la ley 1424, como en determinados asuntos de la ley 1448, esto es “procesos de restitución de tierras”. Sobre estos decretos se puede observar:

- (i) Las reformas a la Procuraduría como a la Fiscalía se presentan como cambios normativos en desarrollo no solo de la ley de víctimas sino de la ley 1424 de 2010 o ley comúnmente conocida como de “*transicionalidad para desmovilizados*”. Esto conduce a que en el marco de los decretos, en especial del decreto 2246 que se refiere a las funciones de la Procuraduría, se integre la regulación de la protección de los derechos de las víctimas con regulaciones destinadas a miembros de grupos armados que fueron autores de violaciones a derechos humanos¹³.
- (ii) Más allá de esto el decreto 2246 en mención incluso no se inscribe en la órbita de lo establecido por el artículo 119 de la ley 1448, es decir, lo normado en la ley de víctimas sobre procesos de restitución de tierras. Más aún, no se inscribe siquiera en la órbita de lo normado por la ley 1424 de 2010¹⁴.

Observaciones sobre el proceso de reglamentación de la ley

6. Sobre la institucionalidad en esta fase de reglamentación y desarrollo de la ley.

Consideramos que el tema inicial y fundamental que debe plantearse en esta fase de desarrollo de la ley, con miras a la revisión sobre los avances que pueda tener el proceso de reglamentación de la “*ley de víctimas*” es el tema de la institucionalidad de coordinación. Dicha institucionalidad debería ser el motor que conduzca a que los principios de la ley tengan un reflejo en el proceso de expedición tanto de los decretos con fuerza de ley como en el proceso de la reglamentación, y a que exista una armonía en el planteamiento de los diferentes programas y medidas.

Por ello, llama nuestra atención que, en los informes presentados por las instituciones citadas, la referencia al tema de institucionalidad no haya incluido el establecimiento y

¹³ Así este decreto en su artículo 3º refiere conjuntamente: el papel de los procuradores judiciales dentro de los procesos para: “*apoyar a las víctimas en sus requerimientos*” y prestar “*debida atención a las personas desmovilizadas no postuladas al proceso de justicia y paz*”.

¹⁴ El decreto propone: a) funciones “*preventivas y de control*”: apoyar a las víctimas para la exigibilidad de sus derechos ante las entidades encargadas de adelantar los trámites y adoptar o sugerir medidas en los casos de “*reclamación ilegal*”; b) en cuanto a procesos “*penales*” (hace referencia a la ley 975 de 2005 y la ley 1424 de 2010) los procuradores delegados intervendrán en todo asunto que esté relacionado con la desmovilización que se tramite ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Congreso de la República; c) hace referencia específica a la investigación penal de funcionarios con fuero constitucional o legal. [Es importante observar que el decreto habla de procesos y trámites que como éste no hacen parte del marco, ni de la ley 975 ni de la ley 1424]; c) refiere el actuar como Ministerio Público (garante de derechos -de las “*partes*”-) en los procesos de la ley 975; el actuar como Ministerio Público con funciones de intervención judicial (garante de los derechos y de defender los intereses de la sociedad) en los procesos de restitución de tierras. [Se refiere al recurso de casación aunque también este no está contemplado en la ley de víctimas], actuar ante jueces y tribunales (artículo 3 del decreto 2246 referido), como ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) (artículo 2 numeral 11 del decreto); actuar en función preventiva: por el cumplimiento de lo establecido en la ley de víctimas.

funcionamiento del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas (establecido en el artículo 164 de la ley 1448) que es, de acuerdo a la ley, la instancia para impulsar el proceso de dicha ley¹⁵. Así, el órgano que está previsto en la ley como aquel que definirá la política pública, el que debe diseñar las estrategias, aún no está operando. De acuerdo con el artículo 162 de la *“ley de víctimas”*, es el Comité Ejecutivo el que *“diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas”*. Se trata de *“la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con el objetivo de materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral”* (artículo 164) y tiene dentro de sus funciones algunas como las siguientes: *“diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”*, *“apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la ejecución de las políticas, estrategias, planes, proyectos y programas”* y *“aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”* (artículo 164)¹⁶.

¹⁵ Integran el Comité: El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá, el Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue, el Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue, y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (quien tendrá la secretaría técnica). Es importante tener en cuenta que, según el parágrafo 2º del artículo 165, el Comité Ejecutivo podrá convocar como invitados a dos representantes de la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en el título VIII de la ley, que regula en su integridad la participación de las víctimas.

¹⁶ En el documento presentado por Acción Social a la Comisión legal de seguimiento de aplicación de la ley el pasado 17 de agosto (páginas 2 y 8, esta última contentiva de un cuadro titulado *“Resultados Fase I, tema 1: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas”*), se refiere que lo que se ha avanzado en términos de institucionalidad se circunscribe a: *“la instalación de 6 comités [de justicia transicional]”*. El documento también refiere que lo que se espera en el resto del año es instalar 12 comités adicionales. En contraste, el órgano que está previsto en la ley como aquel que definirá la política pública, el que debe diseñar las estrategias, aún no está operando. En efecto en el referido documento de Acción Social se informa: *“Subtemas: Comité ejecutivo: avance: estudios técnicos, estructura institucional y borrador decretos de funciones”* (página 8).

En este mismo sentido se observa la referencia hecha por el Ministro de Agricultura, encargado, cuando informa: *“En la reglamentación de la implementación gradual, se ha conformado un comité institucional donde participa Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, DAS, Superintendencia de Notariado y Registro, Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, Ministerio del Interior, IGAC y el Ministerio de Agricultura”* (página 3 del informe remitido por el Ministerio). Y lo referido por Acción Social: *“(c) Gradualidad en la implementación del registro de tierras despojadas. Hay un equipo de trabajo conformado por Mindefensa y MADR, elaborando el decreto”* (página 24). Cabe observar que la ley 1448 no establece como integrantes del Sistema ni al Departamento Administrativo de Seguridad DAS ni al Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras. Esta observación se dirige a establecer que mal puede en este sentido pretenderse que tales instancias hagan parte del proceso de reglamentación y menos en el tema concreto propuesto por el Ministerio, esto es: *“principales temáticas que requieren desarrollo: (...) 12. Implementación gradual de la ley durante diez años (art. 76)”*. El artículo 76 de la ley hace referencia al *“Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente”*. El hecho de que el artículo haga referencia a que: *“El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno”* no implica de manera alguna la posibilidad de integrar al sistema como actores en las funciones de reglamentación a organismos que como el DAS y el CIIR; ni la Constitución Política ni la misma ley 1448 autorizan al Gobierno para tal efecto.

Finalmente vale observar que en el documento de informe presentado por Acción Social (página 11, *“Resultados Fase I: tema 3: centros regionales de atención y reparación”*), que corresponden a lo normado en el artículo 168, numeral 11 de la ley) se refiere este aspecto con muy pocos avances, situación derivada posiblemente de que no se da cuenta de la articulación que la ley establece entre estos centros y el direccionamiento que sobre los mismos y sobre sus criterios deberá tener la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Se trata de una muestra más de la necesidad de establecer con urgencia durante esta fase de reglamentación, la instancia coordinadora que es el Comité Ejecutivo.

Si bien son importantes otros esfuerzos realizados en el tema de institucionalidad, como la instalación de los Comités denominados de “*Justicia Transicional*” a nivel regional, valoramos que dadas la entidad y las funciones del Comité Ejecutivo, y transcurridos ya más de dos meses desde la sanción de la “*ley de víctimas*”, se debe reconocer como urgente el establecimiento y puesta en marcha efectiva de dicha instancia como la responsable de trazar la estrategia coordinada para asumir el proceso de desarrollo normativo de la ley.

- 7. Sobre los mecanismos y rutas establecidos en la ley.** Consideramos que en esta fase de desarrollo de la ley uno de los temas clave en relación con los mecanismos para brindar acceso a los derechos establecidos en la “*ley de víctimas*” es el Registro Único de Víctimas (artículo 154). La garantía efectiva de los derechos de las víctimas dependerá en gran medida de que en la fase reglamentaria no se desnaturalice dicho Registro. Por consiguiente, consideramos que es necesario de un lado observar que el proceso de reglamentación de la ley en este punto no implica la facultad para redefinir el alcance del concepto de víctimas establecido en la ley y, de otro lado, recordar que dicho proceso de reglamentación debe llevarse a cabo tomando como criterio orientador lo establecido en la misma ley sobre la materia: “*La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial*”¹⁷. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el registro de víctimas de desplazamiento forzado debe ser declarativo y no constitutivo, según lo definido en la sentencia T-327 de 2001¹⁸ y en los Autos de

¹⁷ En este punto consideramos que la información que se desprende del documento que contiene la presentación de Acción Social a la Comisión de seguimiento de la ley no ofrece elementos suficientes para conocer cuál es el sentido de lo que pretende la Agencia Presidencial respecto a casos como los de las víctimas de las denominadas “*bandas criminales emergentes*”. En el documento (página 9: “*Resultados Fase I, tema 2: Registro único de víctimas y Red nacional de información: subtemas: Alcance del concepto de víctima*”) se refiere: “*Avance: Acuerdo en 3 principios: 1. Análisis del caso concreto; 2. Valoración de i) hecho victimizante con ocasión del conflicto armado, ii) naturaleza de las víctimas y iii) naturaleza del presunto victimario según nivel de organización y hostilidades; y 3. Casos generales estudiados: i) víctimas de BACRIM, ii) víctimas de COMBOS, iii) víctimas de violencia narcoterrorista de 90s, iv) víctimas de personas que participan en hostilidades con intereses particulares y v) desmovilizados*”.

Esta observación se dirige a llamar la atención sobre el hecho de que la regulación del registro único de víctimas no autoriza la exclusión de determinadas víctimas en función a criterios fundados en la identidad del violador. En el caso de las bandas insistimos que se trata de grupos que persisten después del proceso de negociación. A dicha categoría de ha referido la Alta Comisionada para los Derechos Humanos cuando en 2007 sostuvo: “*calificar a todas estas nuevas estructuras como meras bandas criminales no recoge en su totalidad la complejidad, variedad, pluralidad y riesgo del fenómeno*” (Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párrafos 39 y 40); también se ha referido el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, Sr. Philip Alston: “*Según todos los indicios, los paramilitares desmovilizados forman una parte preponderante de los grupos armados ilegales. Las desmovilizaciones efectuadas después del 2003 y las políticas de reintegración no han logrado evitar que antiguos paramilitares maten y participen en otros actos criminales*” y que a pesar que “*han sido detenidos paramilitares de alto nivel, no parece ser que se hayan desmantelado, completa y eficazmente las estructuras económicas, de mando y de control de los paramilitares*” (Declaración dada en Bogotá el 18 de junio de 2009. Página 4 del documento).

¹⁸ En esta sentencia, con ponencia del H.M. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte estableció algunas subreglas que deben ser consideradas en relación con las víctimas de desplazamiento forzado y que deben ser valoradas en relación con las características de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos: “*Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna*”

seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la que se declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de las víctimas de desplazamiento.

8. Sobre las medidas de ayuda, asistencia y atención. En lo que se refiere a la reglamentación de las medidas de asistencia y de atención definidas en la ley, el criterio más importante es reconocer que dicha reglamentación no puede ignorar el marco constitucional sobre la materia. Esto implica, entre otros temas, la vigencia de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en relación con las víctimas de desplazamiento forzado en el país, con fundamento en el cual la Corte Constitucional ha establecido subreglas específicas dirigidas a garantizar que los derechos de esta población que se hayan conculcado no continúen en tal situación y que por el contrario el Estado ofrezca una respuesta coherente con las obligaciones derivadas de la normativa internacional sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario¹⁹. Se trata de subreglas fundadas en consideraciones de la Corte sobre la condición de vulnerabilidad de quienes son víctimas del desplazamiento. Tales consideraciones deben ser tenidas en cuenta al momento de reglamentar en general las medidas de ayuda, asistencia y atención para las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, puesto que se trata de sujetos que por su estado de vulnerabilidad deben tener una especial protección por parte del Estado²⁰.

9. Sobre las medidas de reparación. Sobre este tema nos permitimos presentar observaciones sobre los diferentes componentes que integrarían la reparación, contrastándolos con información presentada por Acción Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a nombre del Gobierno, en la sesión del pasado 17 de agosto, ante la Comisión legal. Así:

9.1. Sobre reparación colectiva. La ley (arts. 151 y 152) define la necesidad de avanzar en la formulación de un plan de reparaciones colectivas. De lo presentado en el informe de la Agencia Presidencial Acción Social en la sesión del 17 de agosto (página 13, “Resultados Fase I, Tema 5: Rehabilitación y Reparación Colectiva”) se puede concluir que sobre este tema no hay aún avances. Plantea Acción Social como avance la “*continuación de proyectos piloto de reparación colectiva de la CNRR de El Salado,*

no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo”.

“Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo presencié. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que puede caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado”.

¹⁹ En el documento de la presentación de Acción Social a propósito de este tema (página 12, “Resultados Fase I, tema 4: medidas de asistencia y atención”) se observa que hay un inventario de acciones pero que no se han establecido avances en el mismo.

²⁰ En este tema cobran total relevancia pronunciamientos de la Corte con subreglas dirigidas a la garantía de estos derechos en general a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, como lo es el caso de la sentencia de definió el deber de garantizar estas medidas a las víctimas de desaparición forzada (Sentencia C-914 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao).

La Libertad, El Tigre, y La India en Retornar es Vivir con el Incentivo para el Retorno”. Sugiere lo informado por esta agencia presidencial que no se han asumido aún las tareas necesarias para promover el acceso efectivo de los colectivos a su derecho a la reparación.

En esta fase de reglamentación se hace urgente establecer espacios de participación para las víctimas colectivas, para los colectivos (dentro los cuales merecen especial mención los sindicalistas, las mujeres y los líderes políticos de oposición violentados con ocasión de su opción política –e indígenas y afrodescendientes que en lo que corresponda deberán ser consultados previamente sobre el tema de reparaciones individuales y colectivas en el marco de los decretos con fuerza de ley) en el diseño del programa de reparación colectiva al que se refiere la ley. Dicho programa debe ser amplio en su cobertura y debe dar cuenta de los diferentes elementos de la reparación de los que son titulares estas víctimas, esto es: indemnización, restitución de sus derechos conculcados, rehabilitación desde una perspectiva psicosocial, satisfacción y garantías de no repetición.

- 9.2. Sobre el derecho a la rehabilitación como uno de los elementos de la reparación.** En relación con este tema, lo que refleja el informe presentado por Acción Social es gravísimo. El Ministerio de la Protección Social, entidad líder en la materia, no aparece consultado en el reporte rendido al Congreso, aunque en la página 32 del informe presentado por la misma agencia presidencial a la Comisión legal se le reconoce como entidad líder (en concordancia con lo establecido en el artículo 137 de la ley). Esto prueba una vez más la desarticulación con otros actores comprometidos desde la misma ley con temas específicos (lo que nos permite insistir en la importancia de establecer el Comité Ejecutivo y de que este ejerza las funciones de coordinación y liderazgo que le asigna la ley).

Se puede observar que en el informe de Acción Social (página 13) se reseña como avance en relación con el “Programa Nacional de Rehabilitación – Red Nacional de Rehabilitación”, la “*inauguración 4 centros de encuentro y reconstrucción del tejido social (Medellín, Atlántico, Bogotá y Montería en 2011*”. Evidencia este reporte, de un lado, el nivel residual en el que se ha dejado un tema de tanta trascendencia para las víctimas, uno de los temas en los que las organizaciones han venido insistiendo fuertemente y que en el marco de la ley tiene alcances mucho más amplios que los pretendidos con lo que Acción Social informa como “avance” sobre la materia. La rehabilitación no consiste en medidas insulares en relación con temas de inclusión social. Lo normado en la ley de víctimas define unas pautas a seguir para la creación de un programa estructural. De otro lado el reporte de Acción Social muestra el absoluto desconocimiento de la existencia de una orden impartida por la Corte Constitucional al Gobierno, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, que refuerza el sentido de urgencia que debe tener la reglamentación que se haga de esta materia en relación con la ley de víctimas, para lo cual se deberán atender los criterios ya esclarecidos por el alto tribunal en materia de derechos constitucionales de las víctimas y su interrelación con el derecho a la salud integral²¹.

²¹ La Corte ha ordenado: “Quinto.- ORDENAR al Ministerio de la Protección Social que, en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, en coordinación con las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial y con las entidades del SNAIPD, diseñe e

En efecto sobre este segundo punto cabe recordar que en la sentencia T-045 de 2010, la Corte ordenó el diseño de políticas, planes y programas dirigidos a garantizar el derecho a la salud integral con atención psicosocial a las víctimas de la violencia sociopolítica del país.

- 9.3. Sobre el derecho a la restitución como uno de los elementos de la reparación.** En relación con este tema es importante llamar la atención sobre el hecho de que la ley de víctimas define restitución comprendiendo no solo el derecho a la restitución de tierras. Este, si bien es un elemento importante, no agota el ámbito de la restitución, la cual cubre además restitución en otros derechos conculcados, v.gr. derecho a la educación o derechos laborales. Esto se debería reflejar adecuadamente en la reglamentación²². Además, es importante no perder de vista que, si bien la ley se limitó a la restitución de tierras, el derecho a la restitución de las víctimas de desplazamientos y de despojos implica el derecho a la restitución de viviendas y patrimonio y a las garantías de un retorno en condiciones de voluntariedad, dignidad y protección²³.

implemente los protocolos, programas y políticas necesarias de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales, producidos por su exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica en el país. Estos protocolos, programas y políticas deben, como mínimo, comprender: Un ámbito de cobertura necesario y obligatorio que le permita enfrentar la realidad fáctica de las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las afecciones a su salud mental y emocional así como al proyecto de vida y las relaciones con el entorno familiar, cultural y social; Sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial; Construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación. En este punto además se requiere que se posibiliten prácticas participativas que integren a la comunidad y promuevan su acción en la promoción, la prevención y el tratamiento de la salud mental; En el diseño de programas de atención en salud mental a víctimas de la violencia sociopolítica se deben incorporar estrategias que permitan abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por los hechos violatorios; ya que lo colectivo se convierte en condición para garantizar un entorno adecuado y protector de la salud mental. De igual manera se deben contemplar los entornos culturales e históricos; Es también primordial garantizar el acceso a los medicamentos, procedimientos, diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, como vía para garantizar servicios oportunos y pertinentes adecuados a las necesidades particulares de la población en situación de desplazamiento; Implementar estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector; y Estos programas deben contar con indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, así como los criterios de racionalidad señalados por la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237 de 2008” (Sentencia estructurada T-045 de 2010 M.P. María Victoria Calle).

²² En el documento de presentación de Acción Social (página 15) se refiere como punto a desarrollar el tema de empleo urbano y rural, y se hace alusión también a la flexibilización de los instrumentos de vivienda como medida de restitución (página 16): aunque no se refiere como un avance se plantea que la dirección a la que apuntarían las acciones reglamentarias sobre la materia es: “acceso preferencial además del puntaje en convocatorias. Énfasis en soluciones definitivas de vivienda. Pendiente otras alternativas de restitución”. No se atendería bajo esta perspectiva lo normado en materia de restitución de vivienda a víctimas de desplazamientos forzados internos y víctimas de despojo.

²³ En este sentido cobra total pertinencia lo establecido por la Corte Constitucional mediante Auto 008 de 2009 en el marco del seguimiento a la sentencia estructurada T-025 de 2005 que declaró, el aún vigente estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de las víctimas de desplazamiento forzado. En dicho Auto la Corte ordenó reformular las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos en el marco de los criterios orientadores sobre derechos de las víctimas de violaciones de esta naturaleza.

Ya en lo relativo específicamente a la restitución de tierras, el informe de Acción Social nos permite insistir en la notoria desarticulación institucional. No se evidencian los enlaces entre lo proyectado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en términos de restitución y lo planteado por la referida agencia presidencial en términos de retornos y reubicaciones (página 14, *“Resultados Fase I, tema 6: restitución, subtemas retornos y reubicaciones”*). Una de las expresiones de una verdadera transición institucional de Acción Social a una nueva entidad, con nuevas prácticas y mecanismos, deberá pasar necesariamente por implicar que en el proceso de reglamentación se dé cuenta de aspectos medulares como lo es la intrínseca relación entre iniciativas referidas a restitución e iniciativas referidas a retornos y reubicaciones.

El informe de Acción Social refleja de manera preocupante cómo los lineamientos y las prácticas de esta entidad no han asumido los cambios que debe representar la aprobación de la ley de víctimas. Se reporta así como un avance en la implementación de la ley la continuidad de medidas como el *“incentivo económico condicionado, el incentivo en especie para la seguridad alimentaria, habitabilidad e iniciativas productivas”*. El proceso de reglamentación y de diseño para la implementación de la ley de víctimas debe, incluso desde esta fase inicial, dar muestras de la perspectiva transformadora que debería tener la ley.

Ya en función del informe enviado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con las áreas de su competencia, consideramos importante observar: (i) la importancia de garantizar la participación efectiva de las víctimas en los procesos de reglamentación que está adelantando esta institución, lo cual implica su participación en la fase de formulación, de tal suerte que se permitan canales efectivos y oportunos para presentar propuestas; (ii) la importancia de considerar en los procesos de reglamentación las normas de protección especial establecidas por la Corte Constitucional en el marco del estado de cosas inconstitucional en relación con la víctimas de desplazamiento forzado. Estas reglas implican también garantías especiales y reforzadas de participación; (iii) la importancia de que se considere adecuadamente que la *“implementación gradual de la ley”* y la gradualidad en el registro no pueden implicar la pérdida de una de las características esenciales del derecho a la reparación: la oportunidad; (iv) la necesidad de dar publicidad a lo que el Ministerio denomina en su informe: *“inconsistencias en la ley 1448 de 2011 y fórmulas de arreglo mediante reglamentación”* (página 2); y (v) la urgencia de abordar los de coordinación institucional mencionados anteriormente en el numeral 6 de esta presentación.

- 9.4. Sobre el derecho a la indemnización administrativa como uno de los elementos del derecho a la reparación.** Es necesario que en el proceso de reglamentación sobre indemnización se dé cuenta de que el programa de reparaciones administrativas debe atender los criterios internacionales definidos sobre medidas de reparación dirigidas a víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Por consiguiente, es necesario que el proceso de reglamentación incluya consideraciones sobre la integralidad que debe guardar esta medida en relación con otras medidas de reparación, como lo son la restitución, la satisfacción, la rehabilitación y las garantías de no repetición, y fundamentalmente con los derechos a la justicia y a la verdad.

La propuesta de reglamentación en materia de indemnización debe caracterizarse por ser absolutamente diferente de lo planteado en su momento por el denominado “programa de reparaciones administrativas” creado por el decreto 1290 de 2008. Dicha norma establecía medidas dirigidas a indemnizaciones individuales administrativas. Es necesario que se reconozca que a diferencia de lo pretendido mediante dicha norma, los montos propuestos para la indemnización por vía administrativa deben responder a la magnitud del tipo de violaciones a las que hace referencia la “ley de víctimas”. Es igualmente necesario que se reconozca que la indemnización como medida de reparación debe responder a una de sus características básicas: la oportunidad. Así, propuestas como la definida en el decreto 1290 en relación con la prolongación durante un período de 10 años para el acceso a la indemnización no sólo constituye un trato revictimizante sino un desconocimiento de la exigencia de oportunidad en la reparación para este tipo de violaciones.

A partir de la revisión del informe presentado por Acción Social en la sesión del pasado 17 de agosto (página 18, “Resultados Fase I, tema 8: indemnización administrativa”), se observan aspectos que merecen los siguientes comentarios: (i) se hace referencia a un “programa de acompañamiento para asegurar y fomentar el uso del contrato de transacción: (...)”, fórmula que, como lo hemos advertido previamente en este documento, implica un desincentivo para el acceso a la justicia; y (ii) se incluye la propuesta de un “esquema de pagos diferidos : cesantías y fideicomiso”, que solo se menciona pero no se explica, pero cuya sola enunciación inquieta porque sugiere un criterio poco concordante con la realización de los derechos de las víctimas que es lo propio de la ley 1448 de 2011.

- 9.5. Sobre las medidas de protección.** Es uno de los temas de mayor relevancia en este proceso. Las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario persisten. Adelantar este proceso de reparación en un contexto de esas características constituye una exigencia mayor para el Estado en materia de protección para las víctimas que empiecen procesos de reclamación de sus derechos. Por lo tanto, la revisión de los programas de protección a la luz de los criterios establecidos en el artículo 32 de la ley es una tarea prioritaria. Es necesario que las propuestas de normatividad sobre programas de protección del Ministerio de Interior, del Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación tengan ejes articuladores, y que ambos tomen en cuenta los cambios introducidos por la ley 1448 de 2011 en esta materia (arts. 31 y 32). Entre ellos: (i) consideración adecuada de los criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (artículo 32, numeral 2)²⁴, (ii) garantías especiales para las víctimas, testigos,

²⁴ Dentro de estos criterios es importante, en atención al contexto de conflicto armado y de persistencia de violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, llamar la atención sobre aquel que refiere al deber de no generar riesgos para las víctimas. En efecto, La Corte Constitucional mediante sentencia T-496 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño estableció “*Directrices derivadas de la jurisprudencia nacional y de la práctica internacional, para una estrategia de protección eficaz de las víctimas y testigos de grave criminalidad*” y “*Principios orientadores de una estrategia de protección de las mujeres víctima y testigos de grave criminalidad*”. Señaló la Corte que de las reglas jurisprudenciales, en combinación con los criterios interpretativos aportados por la ONU se derivan unos “*claros principios de observancia en el diseño de una estrategia de protección: (i) deber de identificación del riesgo; (ii) especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan; (iii) oportunidad en la respuesta; (iv) adecuación de la respuesta a las circunstancias; (v) actualización del estudio de riesgo (evaluación periódica); (vi) prohibición a la Administración de*

representantes y funcionarios que participen en procedimientos administrativos o judiciales de reparación, en especial para quienes participen en procesos de restitución²⁵, (iii) consideración como criterio para la prevención, de la información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo (artículo 31, párrafo 2), y (iv) atención especial a los efectos diferenciados de la violencia sobre las mujeres, que den cuenta de su vulnerabilidad y en esa medida impliquen respuestas específicas.

Observaciones referidas a la participación de las víctimas en los procesos penales

10. Derecho de acceso a la justicia. Finalmente, aunque reconocemos el marco de la citación realizada por la Comisión de Seguimiento de la aplicación de la “*ley de víctimas*”, esto es una citación al Gobierno, nos valemos de la oportunidad para mencionar el papel clave que debe jugar la Fiscalía General de la Nación en la implementación y aplicación de varias disposiciones de la ley. Al respecto consideramos pertinente mencionar al menos dos temas: (i) la importancia de que las normas sobre participación de las víctimas en los procesos penales, que establece la ley, tengan inmediata aplicación en los diferentes procesos que involucran casos de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y (ii) la necesidad de avanzar, con la participación en especial de las mujeres y sus organizaciones, de las víctimas y sus organizaciones, en particular de organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de las niñas y niños víctimas, en las propuestas para el protocolo de atención a víctimas de violencia sexual, tal como se prevé en la ley 1448 de 2011.

Conclusión

Se hace necesario que el Gobierno establezca en esta fase de reglamentación, reglas previas, claras y públicas sobre los mecanismos de información y de participación efectiva de las víctimas y que en las normas dirigidas a los pueblos indígenas y afrodescendientes asuma estrictamente los elementos del derecho fundamental a la consulta previa.

La fase de reglamentación es una oportunidad trascendental para dar efectividad a los derechos de las víctimas. Uno de los puntos principales en esta fase es la necesidad de poner en operación la institucionalidad para la coordinación de lo definido en la ley. Valoramos que dadas la entidad y las funciones del Comité Ejecutivo, y transcurridos ya más de dos meses desde la sanción de la ley, se debe reconocer como urgente el establecimiento y puesta en marcha efectiva de dicha instancia como responsable de trazar la estrategia coordinada para asumir el proceso de desarrollo normativo de la ley. Otro aspecto trascendental en esta fase es llevar a cabo una verdadera transición institucional de Acción Social a una nueva entidad, con nuevas prácticas y mecanismos,

generar riesgos extraordinarios (no perjudicar); (vii) capacitación de los encargados de operar el programa; (viii) incorporación al programa de experto en experiencias traumáticas y asesores psicológicos; (ix) información adecuada; (x) logística segura; (xi) garantía de atención de necesidades básicas”. En atención a estos criterios llamamos la atención sobre la necesidad de que las medidas de protección tomen en consideración el principio de distinción de la población civil y por ello el deber de no involucramiento de la población en medidas de protección bajo un enfoque de inteligencia militar.

²⁵ Medidas en las que es necesario reconocer la titularidad del derecho a la protección en casos específicos de riesgo, de los diferentes sujetos que participen en estos procesos en procura del promover el acceso efectivo a la justicia, tal el caso en general de los auxiliares de la justicia, que también están en condiciones de vulnerabilidad por el rol que puedan jugar en los procesos.

lo que implica que en el proceso de reglamentación se dé cuenta de este cambio en función de los principios establecidos en la ley.

Finalmente se evidencia la necesidad de que en la reglamentación se asuman las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario y se reconozca el marco constitucional ya existente sobre varios temas que deberán ser abordados por el Gobierno. Esto implica, entre otros aspectos: la vigencia de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en relación con las víctimas de desplazamiento forzado en el país y la aplicación de los criterios definidos por la Corte en relación con la protección especial a personas en condiciones de vulnerabilidad como lo son las víctimas de graves violaciones a derechos humanos; el deber de brindar medidas de protección efectivas y con enfoque diferencial especialmente para las mujeres; y el mandato de adoptar medidas de rehabilitación para las víctimas, atendiendo lo definido en la sentencia T-045 de 2010 sobre diseño de políticas, planes y programas dirigidos a garantizar el derecho a la salud integral con atención psicosocial a las víctimas de la violencia sociopolítica del país.

Agosto 24 de 2011
Comisión Colombiana de Juristas