

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

## INFORME DE LA 3ª SESIÓN DE LA COMISIÓN LEGAL DE SEGUIMIENTO A LA LEY 1448 DE 2011

**Fecha: 24 de agosto de 2011**

### Principales temas abordados en la sesión:

- Intervenciones de representantes de organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil quienes expresaron algunas de sus preocupaciones sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Víctimas
- Aprendizajes del seguimiento a la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004 para el proceso de seguimiento a la Ley de Víctimas
- Propuestas de las organizaciones de derechos y humanos y de la sociedad civil para la reglamentación del derecho a la participación
- Criterios y principios relevantes para la reglamentación del programa administrativo de reparación
- Acompañamiento a víctimas destinatarias de medidas de restitución
- Garantías de seguridad para las víctimas
- Perspectiva de género en la reglamentación de los programas creados en la Ley de Víctimas
- Procesos e insumos producidos en el marco de Justicia y Paz que deben tenerse en cuenta en la reglamentación de la Ley de Víctimas
- Involucramiento del ICBF en la reglamentación e implementación de la Ley de Víctimas
- Problemas en la atención de las víctimas durante la etapa de transición institucional y entrada en vigencia de la Ley

### Miembros de la comisión:

SENADORES	CÁMARA DE REPRESENTANTES
JUAN F. CRISTO (COORDINADOR) (PL)	GUILLERMO A. RIVERA (PL)
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA (PC)	OSCAR FERNANDO BRAVO (PC)
ROY LEONARDO BARRERAS (PU)	BERNER ZAMBRANO (PU)
JORGE E. LONDOÑO (PV)	HERNANDO ALFONSO PRADA (PV)
LUIS C. AVELLANEDA (PDA)	GERMAN NAVAS TALERO (PDA)
HEMEL HURTATO A (PIN)	FERNANDO DE LA PEÑA (PIN)
	JORGE ROZO (PCR)

### Funcionarios, delegados de instituciones, personalidades y representantes de la sociedad civil que participaron en la sesión:

1. Marco Romero, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
2. Fernando Vargas, Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado
3. Fernando Barbieri, Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

4. Luis Emil Sanabria, Red Nacional de Iniciativas por la Paz y Contra la Guerra (REDEPAZ)
5. Margarita Gil, Corporación Nuevo Arco Iris
6. Ángela Cerón, Iniciativa de Mujeres para la Paz
7. Nini Johana Soto, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)
8. Orlando Riascos, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)
9. Antonio Madariaga, Mesa del encuentro de víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales
10. Gustavo Gallón, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)
11. Mauricio Martínez, Pastoral Social (invitado a la sesión, pero ausente)

## **Intervenciones:**

### **Introducción y objetivos a cargo del Senador Juan Fernando Cristo (PL):**

El presidente de la Comisión Legal de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Víctimas saluda a los participantes a la sesión. Señala que esta es la tercera reunión de la Comisión. Explica que la primera fue una reunión interna entre los miembros de la Comisión; la segunda fue una reunión con funcionarios del Gobierno que trabajan en la reglamentación donde, se entregó información importante sobre la metodología de trabajo y el cronograma.

Indica que para esta sesión se definió invitar a las principales organizaciones sociales y de víctimas. Aclara que no es un foro público, pues las organizaciones fueron escogidas por su rol en el debate y en la discusión de la Ley. Anuncia que el próximo miércoles 31 de agosto se hará una sesión sobre el tema de tierras con el Ministerio de Agricultura y la Superintendencia de Notariado y Registro. Explica que después de esto, se realizará otra sesión con organizaciones de la comunidad internacional y una más con el Gobierno.

Señala que la Comisión Legal de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Víctimas quiere servir como correa de transmisión entre víctimas y Gobierno. Advierte que: *“No nos parece bueno consultarlas al final. Nos interesa que la participación de las víctimas se vaya dando en paralelo con la reglamentación de la Ley”*.

Reconoce que la Ley de Víctimas aún es objeto de varias críticas y que se han interpuesto algunas demandas. Asegura que quieren garantizar que se mantenga el espíritu de la Ley de forma que no se reduzcan los derechos y las garantías de las víctimas en el proceso de reglamentación.

Además, informa que el Gobierno está trabajando en un solo decreto que estará listo para el 15 de noviembre al tiempo que el decreto para pueblos indígenas y afros.

Presenta el listado de los invitados y de las organizaciones a las cuales pertenecen. Igualmente, solicita que las intervenciones se limiten a la reglamentación de la Ley.

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

## **Intervención de Marco Romero-Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES):**

Resalta la importancia de la Comisión Legal de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Víctimas y por lo mismo solicita mantener el ejercicio de manera sistemática y permanente.

Cita el ejemplo de la Ley 387 de 1997 cuya implementación se dejó a cargo del ejecutivo, pero su reiterado incumplimiento llevó a la Corte Constitucional a que, 13 años después, declarara el Estado de Cosas Inconstitucional. Manifiesta el apoyo a este tipo de sentencias pero resalta que representan una importante sobrecarga en el poder judicial. Así, y para evitar estas medidas, advierte que se requiere una actitud consistente del Gobierno en relación con el cumplimiento de la Ley, así como un seguimiento sistemático y activo del Congreso.

Informa que desde la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento se entregarán informes técnicos sobre la verificación del desarrollo de la Ley y el acceso de las víctimas. Además, indica que se realizarán informes técnicos alternativos a la reglamentación.

Señala que, con el fin de avanzar en la materia, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento sugiere seguir los aprendizajes del trabajo que han realizado con respecto a la Sentencia T-025 de 2004. Como ejemplo, propone considerar el Sistema Integrado de Corresponsabilidad para resolver la implementación de la Ley desde los entes territoriales. Igualmente, menciona los indicadores técnicos según el criterio del goce efectivo de los derechos, los cronogramas de planeación, de seguimiento y sus respectivos ajustes presupuestales, el modelo de participación, y el desarrollo de quince criterios básicos de racionalidad para desarrollar políticas públicas. Resalta la importancia de los avances que se han hecho y propone que a partir de ellos se cree un sistema de seguimiento para la reglamentación de la Ley.

Por último, sugiere que se reglamente de manera urgente el sistema de participación que plantea la Ley. Considera que se trata de un ejercicio similar a la configuración de un congreso de la república, en donde debe asegurarse un enfoque diferencial y un enfoque territorial.

Anuncia que están trabajando con varias organizaciones y con Acción Social para revisar la manera de avanzar en la reglamentación de la participación. Advierte que la participación es condición de la legitimidad de la reglamentación. Además, sugiere que la propuesta de participación se formule según los siguientes desafíos: 1. Número de víctimas, 2. Tipo de victimización, 3. Enfoque diferencial, y 4. Principio regional.

## **Intervención del Senador Juan Fernando Cristo (PL):**

Solicita más insumos sobre cómo darle cuerpo a la participación. Por otra parte, resalta que existen quejas de que las decisiones se toman desde Bogotá. Al respecto informa que con el apoyo de la Fundación Social se abrirá una urna virtual para la reglamentación. Con esto, explica, se intentará resolver el problema de la centralización en la toma de decisiones.

Igualmente, anuncia que el Gobierno tendrá un solo decreto y lo tendrá con mucho tiempo de antelación para circular al país y a las víctimas. Sin embargo, señala que la cuestión reside en cómo se va a materializar el tema.

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

## **Intervención del Senador Luis Carlos Avellaneda (PDA):**

Señala que el decreto de participación debe ser previo al decreto único. Si esto no se hace, advierte, la reglamentación va a carecer del principio fundamental de integralidad. Sugiere una sesión especial de trabajo para invitar a la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento.

## **Intervención del Senador Roy Barreras (PU):**

Resalta que el ejercicio de seguimiento es trascendental para que la Ley sea efectiva. Por otro lado, advierte que los mecanismos de participación deben afinarse y en ese sentido propone que se defina con las víctimas y con los expertos el “*cómo participar*”. Solicita que se entreguen propuestas relacionadas con mecanismos que garanticen que la participación sea legítima y que cuente con la representación de todas las víctimas.

## **Intervención del Senador Jorge Londoño (PV):**

Señala que con la colaboración de la Fundación Social y de la Corporación Nuevo Arco Iris se trabajó en la propuesta de participación de la Ley. Sugiere no centralizar esa participación y que los mecanismos que la garanticen sean representativos y legítimos. Sugiere también que en la próxima sesión se trate el tema.

## **Intervención del Senador Juan Fernando Cristo (PL):**

Se muestra esperanzado en que el trabajo de la sesión sienta las bases para la participación de las víctimas en las instancias que crea la Ley.

## **Intervención de Fernando Vargas-Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado:**

Anuncia que han venido trabajando en algunas propuestas para un programa administrativo de reparaciones genuino en Colombia. Explica que la denominación de “*genuino*”, viene de Pablo de Greiff, que ha visto la necesidad de que los programas se concreten en una alternativa de justicia para las víctimas.

Propone que la reglamentación de la Ley se rija por el principio *pro personae* definido en su articulado. Esto, independientemente de que se reglamente a través de uno o varios decretos. Al respecto cita los artículos 27<sup>1</sup> y 34<sup>2</sup> e indica que el primero de ellos dispone que en la

---

<sup>1</sup>ARTÍCULO 27. APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente Ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente Ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas.

<sup>2</sup>ARTÍCULO 34. COMPROMISOS DEL ESTADO. El Estado colombiano reitera su compromiso real y efectivo de respetar y hacer respetar los principios constitucionales, tratados y convenios e instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad impidiendo que de un acto suyo o de sus agentes, sin importar su

## Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

interpretación de la ley deberá aplicarse la regla ión que más favorezca la dignidad y libertad de la persona humana, así como la vigencia de los derechos humanos. Advierte que el Gobierno deberá considerar esta norma en el cumplimiento de su deber de reglamentación de la ley.

Indica también que el segundo artículo dispone el deber del Estado de garantizar el respeto de los principios constitucionales, tratados y convenio que formen parte del bloque de constitucionalidad. Como ejemplo, cita los estándares internacionales existentes en relación con la reparación integral. De estas dos premisas básicas concluye que la Ley 1448 de 2011, para efectos de su reglamentación, guarda unidad normativa con otras normas de carácter nacional o internacional e incluso con otras fuentes auxiliares como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado cuando han reafirmado el contenido de los derechos de las víctimas. Bajo esa perspectiva, plantea cinco criterios básicos para el programa administrativo de reparación:

En primer lugar, resalta que el programa debe ser diseñado en estrecha relación con los demás componentes de la política pública. Explica que de acuerdo con el principio de reparación integral, la reparación administrativa debe estar relacionada con la reparación simbólica y con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Aclara que en esto consiste la coherencia externa del programa.

En segundo lugar, indica que el programa debe contar con mecanismos idóneos para garantizar la participación real de las víctimas en la definición de elementos y medidas. Resalta que el efecto reparador de este tipo de programas exige elementos para que las víctimas recuperen su ciudadanía.

En tercer lugar, advierte que el programa debe estar regido por el principio de dignidad humana. Así, aclara que el carácter masivo de las reclamaciones no puede convertirse en una respuesta automática y que exige un trato diferencial conforme a los hechos victimizantes y a las condiciones actuales de las víctimas.

En cuarto lugar, plantea que el Gobierno debe incluir medidas sistemáticamente acompañadas entre sí. En este sentido, recuerda que la reparación no sólo es económica sino que también tiene un ingrediente moral y ético.

Por último, resalta la necesidad de articular el programa administrativo y el programa judicial, en la medida que son programas complementarios y no excluyentes. Destaca que esto es condición de un programa genuino de reparaciones administrativas que sea legítimo y participativo.

### **Intervención de Fernando Barberi-Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado:**

Se referirá a la distribución en equidad como criterio rector de la indemnización administrativa. Señala que uno de los temas más preocupantes sobre el tema es la discrecionalidad del Gobierno en la reglamentación de la indemnización por vía administrativa. Anuncia que en la Comisión de

---

origen ideológico o electoral, se cause violación alguna a cualquiera de los habitantes de su territorio, en particular dentro de las circunstancias que inspiraron la presente Ley.

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

Seguimiento a la Política Pública de Población Desplazada han venido trabajando en un modelo que permitiría considerar algunos criterios y que llevaría a fijar montos más justos.

Explica, que por el carácter masivo y los esfuerzos presupuestales que deberá hacer el Estado es necesario plantear un sistema distributivo en equidad. Según este último se debe indemnizar en una menor cuantía a quienes perdieron más y están en mejores condiciones de ingreso, y en una mayor cuantía a quienes perdieron menos y están en peores condiciones de ingreso. Esto, aclara, garantiza la consideración del grado de vulnerabilidad de cada una de las víctimas.

Advierte que el problema de los baremos es que suponen que todo el mundo perdió lo mismo. Sin embargo, aclara que esto varía según la región, el periodo de victimización, las características y si había perdido tierras o no. Insiste en que no todas las víctimas son iguales.

Informa que enviarán a la Comisión Legal de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Víctimas el documento completo en el cual se retoman todos los elementos sugeridos y los datos de base a propósito del tema.

## **Intervención de Luis Emil Sanabria-Redepaz:**

Considera que la Ley de Víctimas es una nueva oportunidad para la paz, el desarrollo y sobre todo para relegitimar al Estado. En primer lugar, se refiere a la participación e insiste en que se debe avanzar en el tema garantizando la participación directa de las víctimas y no sólo mediante mecanismos de representación. Plantea la inquietud de cómo generar un gran movimiento social y territorial que acompañe la Ley para que se pueda convertir en una oportunidad de paz y desarrollo.

Por otra parte, señala que el tema psicosocial no sólo es un tema de salud mental de las víctimas sino que incluye la posibilidad de aportar al fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y al mejoramiento de su capacidad de interlocución y movilización. Advierte que el componente psicosocial es clave para el diseño de las políticas. Propone mantener la mesa que sobre el tema se inició con el Ministerio de Protección Social y no limitarlo sólo al Plan Obligatorio de Salud (POS).

A propósito de la responsabilidad de los entes territoriales propone retomar los programas locales. Como ejemplo cita el que se desarrolló en Bogotá (Cavidh) y en Medellín. Anuncia que van a trabajar con los candidatos a las Alcaldías y Gobernaciones para que ellos también propongan ejercicios de política pública municipal que los responsabilice también del tema de víctimas.

En cuanto al tema de tierras indica que se han restituido cerca de 400 mil hectáreas. Sin embargo, manifiesta su preocupación sobre qué va a pasar con los beneficiarios. Así, pregunta lo siguiente: ¿Cuál es el acompañamiento técnico y de créditos que van a recibir? Y ¿Cuál es el programa de desarrollo rural que acompaña las medidas de la Ley 1448 de 2011? Advierte que la respuesta a estas preguntas es condición fundamental de que los campesinos se mantengan en el campo.

Sobre la protección y la seguridad de las víctimas advierte que si no se toman medidas seguirán existiendo las amenazas y los desplazamientos. También denuncia amenazas por persecución política y, en particular, menciona que la Organización Tierra y Vida es objeto de señalamientos

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

políticos porque el programa de tierras se opone a las contra reformas agrarias del país. Insiste en que si esto no se soluciona, las víctimas no van a participar y la sociedad civil no las acompañará.

## **Intervención de Margarita Gil-Corporación Nuevo Arco Iris:**

Insiste en que debe estudiarse y analizarse el tema de la reglamentación de la participación. Al respecto pregunta: ¿Cómo se va a hacer? ¿Quiénes participarán? ¿Cómo será la toma de decisiones? ¿Cómo funcionará el sistema de acreditación? Sugiere que estos temas se discutan con las organizaciones que han participado activamente en los procesos de restitución y que han liderado los debates en los distintos temas.

Por otra parte, destaca la importancia de remover los obstáculos administrativos que impidan el acceso de las víctimas a las diferentes medidas contempladas en la Ley. Considera que ésta es una gran oportunidad para la transformación de la institucionalidad competente en la materia. Al respecto, alude a un derecho de petición que dirigieron a Acción Social solicitando información sobre los obstáculos en el acceso a la Ley y resalta la demora en la respuesta. Considera que estas prácticas deben transformarse.

Por último, se refiere a los centros regionales de atención y reparación. Advierte que se debe revisar la manera en que se van a concretar los centros territoriales pues estos espacios garantizan la inclusión de la sociedad civil y de sus propuestas. Hace énfasis en que ellos es esencial para lograr el efecto cultural y de transformación de las realidades que pretende la ley.

## **Intervención de Angela Cerón-Iniciativas de Mujeres para la Paz:**

En primer lugar, se refiere a la participación a través de mecanismos de representación. Al respecto, sugiere adoptar una metodología de construcción colectiva donde se piense la reglamentación desde lo municipal y lo departamental. Además, sugiere que el proceso se dé en el término mínimo en un (1) año y que se haga un proceso electoral. Resalta la importancia de que las víctimas se conviertan en actores políticos y advierte la necesidad de que gocen de legitimidad a nivel territorial.

Asimismo, resalta la importancia de que los programas de protección y seguridad se diseñen e implementen con un enfoque de género. Al respecto alude a la Sentencia T-496 de 2008 en donde la Corte Constitucional ordena tanto a la Fiscalía General de la Nación como al Ministerio del Interior que se integre un enfoque diferencial de género en los programas de protección. Explica que aún no se han acatado las órdenes de la Corte y que el problema se debe a que el tema de protección y seguridad se define como un programa que depende de la condición de la víctima y no como una política pública.

Alude al último informe realizado por la entidad en donde se destaca la ineficiencia del Estado para garantizar los derechos de las víctimas y se evidencian los obstáculos de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual. En relación con esto explica que deben tomarse medidas procesales para evitar la revictimización y permitir que las víctimas puedan, efectivamente, reclamar sus derechos. Esto, sin miedo a nuevas intimidaciones.

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

Igualmente, advierte la necesidad de prever una atención psicojurídica y psicosocial especializada para las mujeres. Explica que las víctimas han señalado la necesidad de contar con funcionarios del Estado que tengan una formación especial y les garanticen una atención diferencial.

Por último, indica que el Ministerio del Interior en lugar de fortalecer los programas de seguridad y protección, ha reducido las condiciones materiales y logísticas necesarias. Alega que tal decisión contraría los lineamientos internacionales existentes.

Concluye con la propuesta de crear escenarios de diálogo para avanzar en los procesos de implementación y que se solicite el acompañamiento de la comunidad internacional como garante de los procesos en el Congreso y en el Gobierno.

## **Intervención de Nini Johana Soto-Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ):**

Presentará algunas recomendaciones para la reglamentación de la Ley. En primer lugar, sugiere que se considere y se defina un objetivo estratégico para la aplicación de la Ley de Víctimas tal y como se está haciendo con la Ley de Justicia y Paz. En relación con esto, destaca que la Ley es un escenario importante para recuperar la confianza ente la sociedad civil y el Estado.

Igualmente, resalta la importancia de reglamentar de manera prioritaria el tema de participación. Considera que las víctimas tienen derecho a participar de manera directa y a través de las organizaciones que las representan. Al respecto, sugiere que la participación se efectúe en el diseño, implementación y seguimiento del plan nacional que debe crearse según la Ley. Además, advierte la necesidad de crear escenarios periódicos y constantes de participación.

De igual manera, sugiere que se recojan las experiencias ya vividas, en particular las lecciones aprendidas de Justicia y Paz. En este sentido señala que varias de las medidas de la Ley tienen antecedentes normativos que deben considerarse. Así, recomienda que se tenga en cuenta, entre otras cosas, los pilotos de Reparación colectiva de la CNRR, el Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas y la implementación del decreto 1290 de 2008.

Por otro lado, señala que el proceso de reglamentación debe hacerse desde abajo, esto es, que se comience trabajando en el nivel local mediante procesos de consulta local, que incluya un proceso de recolección de información.

Por último, subraya la importancia del cumplimiento de los principios de coherencia interna y externa en virtud de los cuales las medidas de atención y asistencia no pueden ser medidas aisladas. Además, espera que los comités se complementen entre sí para asegurar la integralidad.

## **Intervención de Orlando Riascos - Director de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR:**

Recomienda recoger la experiencia de la CNRR en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y anuncia que se entregarán tanto al Gobierno como al Congreso algunos documentos sobre el tema. Señala que la CNRR ha venido trabajando con el gobierno en tres comisiones específicas: comisión de satisfacción, de reparación colectiva y medidas de reparación y de atención a las víctimas.

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

Resalta el valor de la experiencia de las víctimas y en consecuencia de la promoción de la participación a nivel local. Igualmente, reitera la necesidad de que se reglamente la participación de las víctimas desde el principio y la importancia de la presencia y la participación de las entidades territoriales en la implementación de la Ley. Explica que dentro de los presupuestos municipales, debe incluirse lo necesario para atender a las víctimas. Además, considera necesario que a nivel nacional se incluyan otros actores del Estado como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Advierte que la divulgación de la Ley debe hacerse en todas las regiones y a otros sectores como, por ejemplo, en las Fuerzas Armadas en donde debería hacerse una presentación especial.

Por último, afirma que lo importante es que la Ley conduzca a la paz y que dicho objetivo es clave en la implementación de la Ley.

## **Intervención del Representante a la Cámara Guillermo Rivera (PL):**

Alude al debate de control político sobre niños<sup>3</sup> y señala que la Directora del ICBF mostró un total desconocimiento de las obligaciones que le asigna la Ley de Víctimas. Manifiesta su preocupación por la posibilidad de que existan otras entidades que se encuentren en la misma situación.

Igualmente, hace referencia a las investigaciones que está cursando en relación con el ICBF y señala que la Directora no podrá dedicarle el tiempo suficiente al tema de víctimas. Por lo mismo propone que renuncie y que permita que alguien más se encargue para que las disposiciones de la Ley se implementen efectivamente.

## **Intervención del Senador Juan Fernando Cristo (PL):**

Retoma como conclusión la importancia de que las víctimas comiencen desde ya a participar en la implementación. Y para ello pregunta cómo y con quién.

## **Intervención de Antonio Madariaga en representación de la Mesa del encuentro de víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales:**

Destaca que tanto en la construcción de la Ley como en la reglamentación se ve el problema de la falta de participación de las víctimas.

Se muestra sorprendido por las presentaciones realizadas por el Ministerio del Interior y Acción Social en la última sesión. Considera que dichas presentaciones son una prueba de la desarticulación institucional existente en diversos niveles. Como ejemplo, señala que ningún funcionario tiene claro cómo funcionará la institucionalidad en el periodo de transición. Afirma, además, que esta situación es peor en el nivel territorial.

Informa que se reunieron con Miguel Samper y que acordaron que la participación de las víctimas y de las organizaciones no será concebida como una participación plebiscitaria. Esto, porque las

---

<sup>3</sup> Debate de control político a propósito de los compromisos derivados de la Ley 1448 de 2011 en relación con los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado. Realizado el 16 de agosto de 2011 por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

## Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

víctimas tienen propuestas propias y un conocimiento técnico amplio como fundamento. Igualmente, indica que se acordó con Samper que las organizaciones se integren a las comisiones técnicas que están trabajando los decretos reglamentarios. Así las cosas, sugiere que se garantice la participación de las víctimas en los comités técnicos y en la consulta de los borradores de los decretos.

Señala que la Ley es una buena ocasión para fortalecer las organizaciones de víctimas desde la base. Respecto a lo señalado por el Ministerio del Interior en la sesión pasada, advierte que el problema no es generar expectativas sino saber cómo manejarlas.

Además, subraya la necesidad de adoptar medidas de pedagogía sobre la Ley. Así, por ejemplo, informa que se hizo una propuesta al Gobierno para que salga una separata en la prensa que contenga el texto de la Ley y algunos elementos que den cuenta de la reglamentación. Afirma que no habrá participación válida si no hay información suficiente.

Por último, recuerda que ya existe una experiencia en participación en los procesos de discusión de la Ley (Menciona Audiencias Congresionales de 2008). Así, propone identificar las organizaciones que participaron en el proceso y destaca la participación de distintas entidades del Estado como, por ejemplo, el ICBF o el Ministerio de Protección.

### **Intervención de Gustavo Gallón-Comisión Colombiana de Juristas:**

Anuncia que enviará un documento que recoge los 14 puntos de recomendaciones realizados desde la CCJ. Por el momento, advierte que se referirá a unos puntos concretos.

En primer lugar, menciona tres criterios que deben considerarse en materia de seguimiento:

1. Participación en el diseño de mecanismos de solución. Considera importante adoptar mecanismos que garanticen que la participación sea efectiva. Advierte que aún no se ha concretado nada y que las facultades extraordinarias concedidas al Presidente vencen en diciembre.
2. Revisión constitucional de las demandas que han sido y que serán presentadas en contra de la Ley 1448 de 2011. Sobre esto, hace un llamado para que el Gobierno y Acción Social aprovechen la intervención de la Corte Constitucional para corregir algunos puntos.
3. La Ley probará la capacidad institucional de cumplir el goce efectivo de los derechos de las víctimas ofreciéndoles las garantías necesarias para ello.

Señala que estos tres temas se cruzan con el tema de la consulta previa. Al respecto señala que no se ha avanzado en nada y que incluso, los mecanismos de consulta aún no se han consultado. Resalta igualmente la tardanza en la Creación del Comité Ejecutivo, y considera que dentro de este espacio pueden invitarse representantes de la mesa de participación de víctimas.

Por otra parte, manifiesta su preocupación por las declaraciones de Acción Social en relación con el Registro Único de Víctimas y la posibilidad de modificar los criterios que permiten acreditarlas como tales. Advierte que la Ley no confiere facultades en este sentido.

## Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

Además, resalta que la reglamentación de la Ley debe atender el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte y hacerle frente. Explica que no puede considerarse como cualquier procedimiento administrativo. Igualmente, indica que debe tomar en consideración el tema de la reparación colectiva identificando los grupos afectados y que deben ser reparados.

En relación con el tema de rehabilitación destaca la ausencia de la participación del Ministerio de Protección Social. Esto, a pesar de que la Corte Constitucional en Sentencia T-045 de 2010 lo requirió para que reglamentara lo pertinente.

Advierte que la Ley no puede restringirse a la restitución de tierras sino que debe incluir la restitución de viviendas, patrimonio y garantías de retorno. Señala que, con el fin de garantizar una reparación adecuada, todos los aspectos deberán ser integrados en la reglamentación. Igualmente, considera que esta es una oportunidad para corregir lo dispuesto por el Decreto 1290 en relación con la indemnización administrativa pues lo que hace dicho decreto es reducir la participación.

Considera fundamental los temas de protección y de seguridad porque, afirma, son la base para que los objetivos de la Ley puedan implementarse efectivamente.

Llama la atención sobre el hecho de que en la sesión pasada Acción Social mencionó el diseño de un programa de acompañamiento para fomentar el uso del contrato de transacción y advierte que el mismo tiene un aire mercantilista que no se compadece con el espíritu de reconocimiento de los derechos de las víctimas.

### **Intervención del Senador Luis Carlos Avellaneda (PDA):**

En relación con el tema de reglamentación de participación propone que se disponga generar una subcomisión de senadores, representantes y organizaciones de víctimas. Esto, explica, con el fin de propiciar la interlocución con el Gobierno y avanzar en el tema.

Asegura que el Gobierno no ha hecho una destinación presupuestal suficiente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Víctimas. Al respecto, propone que también se conforme una comisión con integrantes de la Comisión Legal de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Víctimas para garantizar la interlocución con las comisiones económicas encargadas del tema de presupuesto, y con el Gobierno para ver si es posible mejorar los rubros destinados.

### **Intervención del Senador Juan Fernando Cristo (PL):**

En aras de conocer los avances en reglamentación e implementación de las medidas tendientes a mejorar las condiciones sociales, psicológicas y económicas de las víctimas del conflicto armado interno, especialmente en materia de restitución de tierras, anuncia que la Comisión Legal de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Víctimas ha citado para el próximo miércoles 31 de agosto a las 8 am en el salón de sesiones de la Comisión Primera del Senado de la República, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, al Ministro de Justicia, al Ministro de Defensa Nacional, al Superintendente de Notariado y Registro, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y al

# Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Esto, con el fin de tratar el tema de la restitución de tierras.

## **Principales conclusiones de la sesión:**

- Relevancia de la Ley de Víctimas en la relegitimación del Estado y el restablecimiento de las relaciones de confianza con la ciudadanía.
- Importancia de que se realice un seguimiento activo y sistemático desde el Congreso a la implementación de la Ley.
- Retomar experiencias de las distintas organizaciones (CODHES y el trabajo desarrollado en relación con la Sentencia T-025 de 2004, pilotos de la CNRR y su experiencia con la Ley de Justicia y Paz; el Modelo MIAV; lo que ocurrió con las mesas de participación y la población desplazada, etc).
- La reglamentación del sistema de participación de las víctimas es prioritaria y debe realizarse con las víctimas y expertos en el tema. Debe incluirse un enfoque territorial y diferencial que garantice la representación de todas las víctimas y le otorgue legitimidad al proceso. En relación con esto se resaltó la importancia de los Centros Regionales de Atención y Reparación. Asimismo, se sugirió que debe garantizarse la participación directa de las víctimas y no sólo mediante mecanismos de representación. Además, se destacó que las condiciones de protección y seguridad son indispensables para una efectiva participación y para garantizar la permanencia en el territorio de las víctimas que deciden volver. Al respecto, se recordó que los programas de protección y seguridad deben diseñarse e implementarse con un enfoque de género.
- La Ley guarda unidad normativa con otras normas de carácter nacional o internacional e incluso con otras fuentes auxiliares como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado cuando han reafirmado el contenido de los derechos de las víctimas. Obligatoriedad del bloque de constitucionalidad.
- Importancia del principio de coherencia externa en virtud del cual la reparación administrativa debe estar relacionada con la reparación simbólica y con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.
- La reparación no sólo es económica sino que también tiene un ingrediente moral y ético.
- Necesidad de una atención diferencial para las víctimas que respondan a criterios como el tipo de hechos victimizantes, condiciones actuales de la víctima, enfoque de género, etc. No todas las víctimas son iguales.
- Necesidad de fortalecer las organizaciones de víctimas y mejoramiento de su capacidad de interlocución y movilización.

## Informe de la sesión de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

---

- Necesidad de fortalecer las responsabilidades de las entidades territoriales de forma que también se hagan cargo del tema de víctimas (inclusión dentro de los presupuestos respectivos un rubro especial para el tema de víctimas).
- Importancia de la difusión de la Ley a nivel nacional, regional y local.