

PROYECTO DE LEY 199 DE 2019

“POR MEDIO DE LA CUAL MODIFICA LA LEY 1448 DE 2011 AMPLIANDO POR 10 AÑOS LA VIGENCIA DE LA MISMA”

ARTÍCULO 1º. OBJETO. A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia 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”. Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

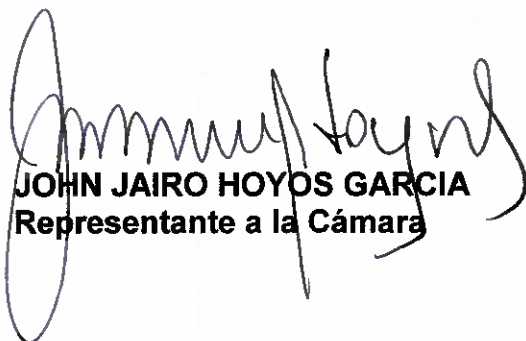
ARTÍCULO 208. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

PARÁGRAFO 2o. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

ARTÍCULO 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Representante a la Cámara



**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 26 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 199 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

John Jairo Hoyos Garcia

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“POR MEDIO DE LA CUAL MODIFICA LA LEY 1448 DE 2011 AMPLIANDO POR 10 AÑOS LA VIGENCIA DE LA MISMA”

1. La vigencia de la Ley 1448

El artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 tiene un triple alcance por un lado fija el alcance temporal de la norma mencionada, indicando que la misma tendrá una vigencia de 10 años, lo que significa que vencido este plazo deberá dejar de producir efectos jurídicos, este plazo se vencerá en 2021; además, deroga expresamente cuatro artículos pertenecientes a la Ley 975 de 2004, establece el deber de presentación de informes por parte del gobierno nacional y finalmente establece *el deber del Congreso de la República de pronunciarse sobre el cumplimiento de la ley un año antes de cumplirse su vigencia.*

En ese orden de ideas, el artículo 208 contempla un triple contenido a) la vigencia de la ley en el tiempo, b) los deberes del ejecutivo y el congreso frente al seguimiento y verificación de su cumplimiento y c) la armonización – derogatorias- con marcos normativos anteriores. Sin embargo, en el presente caso sólo se debate sobre el primero de los contenidos enunciados en orden a determinar si se encuentra o no dentro de los estándares constitucionales.

2. Riesgo de regresividad en los derechos de las víctimas de no ampliarse su vigencia

En su momento la expedición de la Ley 1448 fue vista como un importante avance para la Consolidación de los derechos de las víctimas, por su puesto esta ley no partió de cero, pues existían diversos antecedentes jurídicos y una experiencia nada despreciable en la atención a víctimas. Sin embargo fue apenas en 2008 cuando arrancó el proceso de adoptar una legislación capaz de integrar en un marco unitario la atención y la reparación integral para todas las víctimas del conflicto armado interno.

No faltaron los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal desarrollaron en su momento procedimientos y adelantaron procesos de atención a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país, con mayor o menor efectividad. Lo cual se sumó a los esfuerzos de la Corte Constitucional desde 2004, quien alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un “estado de cosas inconstitucional”. A partir de este momento emprendió una labor de seguimiento sostenida de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de ese año. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha incorporado diversos avances en el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas para la atención integral de esta población.

En este contexto, la Ley 1448 busco integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En la Ley 1448 se buscó producir un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; de ahí que se consagraran normativamente ideas como la transparencia en el registro, el trato digno, el principio de inclusión, reconocimiento y dignidad de las víctimas, y la integralidad que obliga a ir más allá de la compensación económica.

En esa medida la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tiene el objetivo de proporcionar una reparación integral a las víctimas del conflicto. Esta reparación se diseñó con el objetivo de superar el mero enfoque de la indemnización económica por lo que incluyó otras medidas materiales como proporcionar asistencia psicosocial, viviendas dignas, o la restitución de tierras; pero también medidas simbólicas, como el establecimiento Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, que desde entonces se celebra el 9 de abril.

De esta forma, la Ley 1448 de 2011 incluyo diversos contenidos como: las medidas concretas de atención, asistencia; reparación (individual y colectiva) y no repetición; el concepto de víctima; los diversos principios relativos a los derechos de las victimas (Principio de progresividad; buena fe: la carga de la prueba en procesos de reparación administrativa y de restitución de tierras; complementariedad, el enfoque diferencial, etc.¹), un esquema institucionalizado de participación para las víctimas a través de las mesas de participación efectiva de víctimas; la regulación de los Derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales; los esquemas de ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia: se incluyen las normas referentes a los retornos y reubicaciones; los Procesos de restitución de tierras; las estrategias y medidas para la rehabilitación y satisfacción; la institucionalidad para la atención y reparación de las víctimas; el Régimen disciplinario de los funcionarios frente a las víctimas, entre otros.

En esa perspectiva, la Ley 1448 contempla no solo la consagración de los derechos de las víctimas, sino también mecanismos específicos para materializarlos, un esquema institucional específico para lograrlo, un esquema de participación específica para las víctimas y una transformación en el enfoque de la relación entre el Estado y las víctimas, partiendo del necesario ejercicio de re dignificación de las mismas. De ahí que pueda decirse que la Ley 1448 es un instrumento central en la vigencia de los derechos de las víctimas. Sin perjuicio, de lo anterior debe indicarse que estas medidas fueron pensadas también como una herramienta de justicia transicional (de ahí que se haya establecido un plazo específico para su vigencia). Dicho lo anterior, dos elementos deben establecerse a) si la Ley 1448 de 2011 ya cumplió su cometido y b) si su desaparición implicaría una regresión en los derechos de las víctimas.

¹ la Ley recoge como principios generales, la dignidad, la buena fe, la igualdad, el debido proceso, la justicia transicional, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, obligación de sanción a los responsables, progresividad, sostenibilidad, complementariedad, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación integral, colaboración armónica, aplicación normativa más favorable, entre otros. La subraya de los principios de buena fe, progresividad y colaboración armónica corresponden a la obligación precisa de su aplicabilidad en este caso

4.1. ¿Se cumplieron los objetivos de la Ley 1448 de 2011?

Frente a la primera pregunta podemos indicar que las inequidades en el acceso a los derechos sociales por parte de las víctimas han sido diagnosticadas desde diversos sectores. Así, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, compuesta por los órganos de control, ha planteado lo siguiente:

En materia de salud, a pesar de que la cobertura para la población víctima ha aumentado, la tasa de crecimiento lo ha hecho de forma lenta (menos del 1 por ciento entre 2016 y 2017). Adicionalmente, el cubrimiento esperado para la población víctima en 2021 está al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional en 2016 (95.66 por ciento).

La implementación de un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con capacidades técnicas para su ejecución y monitoreo, ha sido lenta y no ha logrado resolver las inequidades para el acceso a este derecho por parte de las víctimas. Los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal de Salud Pública - PDSP- no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas y en la actualidad no existe un registro que permita identificar su afiliación como parte de poblaciones especiales.

Sobre educación, se ha resaltado la existencia de problemas para identificar adecuadamente a la población de víctimas en el marco de las medidas desarrolladas para la satisfacción de este derecho, de tal forma que estos problemas impiden identificar si efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que está desescolarizada, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado. Esto debido a diferencias en la información entre los diferentes sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional -MEN-, el Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT- y la UARIV.

El acceso y la gratuidad en la educación, entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el grado 0 hasta 11, se estableció en

Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la situación de victimización. Así pues, la política frente a la inclusión de las víctimas se ha centrado en el aumento de cobertura, principalmente en la población escolar, sin que se haya profundizado en el acceso a formación universitaria. Del 100% de las personas inscritas en el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima (80.136), sólo el 4 por ciento (3.243) logró acceder a un crédito educativo, lo que refleja la dificultad de dicho Fondo para cumplir con la demanda requerida.

Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en el marco de la Audiencia pública de seguimiento al estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado - realizada en noviembre de 2018. Indicó que:

“Sorprende que en las nuevas mediciones, con estadísticas administrativas, el indicador de asistencia escolar se deteriore en

forma importante, al estimarse en 75,8% el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad que asiste a educación preescolar, básica y media². Esto sugiere que las dificultades de la información administrativa para la medición de GED, aún no se han superado. Peor aún, la comparación de indicadores entre la población desplazada y la población total, que se toma como base para la medición de umbrales que permitan la superación del ECI, muestra que la situación de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra más lejos de la de la población de referencia que lo reportado por las encuestas de 2013 y anteriores³, siendo especialmente impactante la diferencia en tasa neta en educación media que para la población desplazada solo alcanza 15,76%, limitando para esta población las posibilidades de continuar un proceso educativo formal.”

Por su parte en lo referente a la política de retorno y reubicaciones, no existe información rigurosa del total de familias y personas que están en procesos de retorno o reubicación. Según cifras del propio Estado, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento gubernamental⁴. Mientras tanto, el número de retornos acompañados podría estimarse en 200.879, pues este es el número de actas de voluntariedad suscritas.⁵ Según el gobierno, se han elaborado 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos⁶.

De acuerdo con Codhes, se han implementado 75 planes de retorno y reubicación y un total de 198.940 hogares han recibido acompañamiento por parte del Estado en estos procesos,⁷ sin embargo sólo tiene acceso a los Esquemas Especiales de Acompañamiento el equivalente al 18% de los hogares que han firmado actas de voluntariedad. De igual manera, solo se ha avanzado en el Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional en un 67,2 por ciento.

En materia de restitución de tierras, según el informe de Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, a corte de 31 de marzo de 2018, se presentaron un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras. De las que iniciaron trámite administrativo 37.171 no superaron la etapa administrativa, negándose su inscripción en el registro, lo cual corresponde al 63% de las 21.914 solicitudes inscritas, 15.077 iniciaron etapa judicial. 6.961 de ellas cuentan con sentencia judicial y 5.639 ya tienen orden judicial de restitución. Las víctimas de despojo han llamado la atención reiteradamente sobre los bajos niveles de implementación de las medidas post fallo.

En materia de generación de ingresos la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017 pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por

² El porcentaje era 87% en 2013

³ Véase: Gobierno de Colombia. Informe Anual 2017, págs. 289-300

⁴ Según lo reportado por la UARIV en el tercer informe de la orden 34 del Auto 373/16.

⁵ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617 citando un estudio de Sinergia de octubre de 2018.

⁶ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617

⁷ Codhes, La Víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo, pág. 67.

cuenta propia, que el 4 % es obrera del sector privado y el 2 % obrera en el sector público. Solo el 7% es asalariado y el 1 % ha accedido a un proyecto productivo.

En lo relacionado con el derecho a la vivienda el déficit habitacional ascendió en 2017 a 3,27 millones de hogares colombianos. En esta cifra se suman el déficit cuantitativo tanto en lo rural como en lo urbano. Adicionalmente, unos 1.5 millones de hogares colombianos necesitan mejoramiento de vivienda. Respecto a estos últimos, 26,82% registraron carencias en acueducto, 20,80% en servicio de sanitario, 11,89% en estructura de pisos, 7,63% en cocina y el 7,88% reportó hacinamiento mitigable.

Cerca de 1,2 millones de hogares habitaban asentamientos humanos de desarrollo incompleto, que corresponden a barrios marginales con múltiples precariedades jurídicas (seguridad jurídica en los títulos de propiedad o de tenencia), fragilidades físicas de distinta naturaleza, ubicación en zonas de riesgo y entornos con múltiples dificultades.

Para población desplazada se asignaron y escrituraron 33.572 viviendas nuevas totalmente subsidiadas. Según los Autos 008 de 2009, 383 de 2010, y 219 de 2011, el *"acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad"*.

En este sentido, existía una demanda por atender de 143.412 hogares desplazados, frente a una oferta de 41.418 durante el cuatrienio anterior. Es decir, la cobertura del programa frente a la demanda estaba planeada para el 23% de la demanda. A pesar de que la meta planteada se sobrepasó, todavía existe una demanda significativa que se incrementa con los nuevos desplazamientos.

En el quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 se plantea que entre el año 2015 y 2018 se entregaron indemnizaciones a 311.479 personas, y que en los últimos 10 años, teniendo en cuenta marcos normativos diferentes a la Ley 1448, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas. Así pues, el número de indemnizaciones entregadas no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, ya que a la fecha el universo de víctimas a indemnizar es de 6.972.882.⁸ Esto quiere decir que faltando tres vigencias fiscales para que se agote el tiempo actual de implementación de la Ley solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables.⁹

Adicionalmente, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con el universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, de los casos, lo que representa un estimado de 6.207.189 personas desplazadas que aún están a la espera

⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República.

⁹ *Ibíd.*

de recibir indemnización.¹⁰

En concordancia con lo planteado por la Comisión, en el documento de bases del PND actual se establece que “frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a esta medida, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas”. Así a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 de víctimas que son sujeto de la medida de indemnización incluidas en el Registro Único de Víctimas.”¹¹

En ese orden de ideas, puede indicarse que la Ley 1448 aún no ha cumplido los objetivos para las cuales fue planteada, por el contrario la consolidación y cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente, y en ese sentido también lo son sus objetivos transicionales. Precisamente conscientes de esto fue que se estableció en el mismo art. 208 de la Ley 1448 la obligación de revisión, por parte del Congreso de la República, del estado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley, faltando un año para el cumplimiento de su vigencia.

4.2. Regresividad con la pérdida de vigencia de la Ley 1448

La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo – individuo libre pero con necesidades- y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de diversos derechos -los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)- como derechos fundamentales.

Bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollan asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias, sino también de progresividad y no regresión, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros.

El principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y se traduce en la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiar el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General No. 3, consideró que “(...) *el concepto de realización progresiva*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pág. 618

constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo”, no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata; y por tanto, “(...) impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta”, así como la adopción de medidas “(...) deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto”.

En general la comunidad internacional ha propendido por el desarrollo gradual de los contenidos prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribió regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de los Principios de Maastricht señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como *“la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza”*. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la sentencia C-507 de 2008, en la cual se señaló que se presenta regresión en la protección de los derechos cuando se da la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social (Sentencia C-1165 de 2000) o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho (Sentencia T-1318 de 2005). En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población¹².

El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado. De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas (Corte Constitucional, sentencia C-767 de 2014).

Ello implica entonces deberes concretos para el Estados referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló en la sentencia T-595 de 2002: que lo mínimo que debe hacer la autoridad responsable para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de un derecho fundamental en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción

¹² Así por ejemplo, en la sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el “deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”

de un derecho. En tercer lugar, proscribe aumentar significativamente el costo para acceder a un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos. En cuarto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho (Corte Constitucional, sentencia C-767 de 2014).

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición *prima facie*, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes (Corte Constitucional, sentencia C-767 de 2014).

Ahora bien, ¿la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 puede considerarse una medida regresiva de los derechos de las víctimas? En principio, la pérdida de vigencia de una ley como la Ley 1448 de 2011 no se consideraría como regresiva, pues precisamente fue pensada como una medida temporal (por eso se fijó un término expreso para su pérdida de vigencia), además la naturaleza propia de las leyes amparadas en el marco de justicia transicional es su carácter temporal, pues precisamente contemplan medidas especiales y transitorias que permiten dar el paso de una situación de conflicto y violación masiva de los derechos humanos a una situación de consolidación de un modelo democrático y garante de los derechos.

Sin embargo, este régimen de temporalidad está precisamente supeditado al cumplimiento de los objetivos para los cuales se estableció la medida de justicia transicional, pues en todo caso deben obedecer a un criterio de eficacia, ahora bien, como quiera que como se evidenció en el apartado anterior la Ley 1448 de 2011 no ha cumplido cabalmente los objetivos para los cuales fue planteada, puede decirse que su pérdida de vigencia podría tener efectos regresivos, en la medida, que persisten personas en condición de vulnerabilidad (víctimas) con especial protección constitucional que verían desmejorada su situación jurídica para el acceso a sus derechos.

Ahora bien, en una segunda dimensión puede indicarse que la pérdida de vigencia de una Ley no afecta *ipso iure* la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. En ese orden de ideas, por ejemplo, puede sostenerse que las personas que ingresaron al registro único de víctimas antes de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 deberán recibir la indemnización respectiva, incluso si la Ley 1448 desaparece, o que los procesos de restitución de tierras deberán llevarse hasta las etapas finales, etc. En ese sentido, con respecto a algunas situaciones jurídicas ya consolidadas las víctimas tendrían derechos adquiridos que la pérdida de vigencia de la Ley no afectaría.

Otros componentes tienen fundamento constitucional suficiente para continuar existiendo aun después de la pérdida de vigencia de la Ley 1448, como los son las acciones afirmativas en materia de salud, vivienda o educación. Esto, en tanto, las víctimas en Colombia han sido conceptualizadas como población socioeconómicamente

vulnerable, y en este sentido, población sujeto prioritario de oferta social para la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); población perjudicada por graves vejámenes contra la dignidad humana en donde las violaciones a sus derechos humanos han puesto en entredicho la capacidad o voluntad del Estado de proteger, garantizar y hacer respetar sus derechos civiles y políticos; población cuyo proyecto de vida, truncado por los procesos de victimización, tiene la potencialidad de contribuir al desarrollo democrático y económico del país y sujetos de especial protección constitucional y, por ende, tienen derecho a un trato preferencial/diferencial y a la aplicación en su favor de acciones de discriminación positiva.

En 2013, la Contraloría General de la República consideró que la extrema vulnerabilidad de las víctimas “obliga al Estado no sólo a priorizar sus políticas públicas en esta población sino a asumir que la vigencia de sus derechos fundamentales reviste una jerarquía superior en relación con otros intereses que pueden revestir un alcance igualmente constitucional”¹³. En esa perspectiva, si bien habría una reducción del estándar legal de protección el estándar constitucional seguiría siendo ampliamente protector, sin embargo, perderían fundamento legal algunos programas y mecanismos específicos para la garantía de estos derechos.

Ahora bien, cabe preguntarse si hay contenidos de la Ley 1448 que no puedan salvaguardarse a través de los dos elementos reseñados – los efectos ultractivos de la Ley y el Estándar de protección Constitucional de los derechos de las Víctimas-. Y en esa perspectiva la respuesta es sí. Entre los efectos regresivos de la desaparición de la Ley 1448 de 2011 y la continuidad de la vulnerabilidad de la víctimas podemos destacar las siguientes:

- a) La pérdida de espacios de participación de las víctimas en los escenarios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, ante la desaparición del fundamento legal para el funcionamiento de las mesas de víctimas.
- b) La desaparición del marco normativo que regula la ayuda humanitaria¹⁴ a las víctimas del conflicto, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente algunos hechos victimizantes.
- c) La desaparición del registro único de víctimas como instrumento para identificar a las víctimas. Este efecto, se refiere a que ante la desaparición de la Ley 1448 no podrán registrarse nuevas víctimas posteriores a la fecha de pérdida de vigencia de la Ley, afectando los derechos de las nuevas víctimas posteriores a dicha fecha.
- d) Desaparecerá el fundamento legal de la estructura institucional para la atención de víctimas, en esa perspectiva, el SNARIV solo podría seguir funcionando muy

¹³ Síntesis recogida de un documento de la Contraloría General de la República construido a partir del análisis de varias sentencias de la Corte Constitucional. Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada del Sector Agropecuario, 2013. Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia – Año fiscal 2012 –, Bogotá.: Autor.

¹⁴ Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia: Esto incluye asistencia en salud, educación, funeraria, humanitaria (emergencia o transitoria, hasta la superación de la contingencia), para el retorno (en el caso del hecho victimizante de desplazamiento forzado), para la reubicación. Estas asistencias, como es lógico dependen de la vigencia de la Ley, si la ley no existe, los programas que desarrollan tales asistencias no tendrían asidero jurídico en el que apoyarse, por lo tanto, las víctimas no podrían ejercer su derecho

parcialmente y de manera restringida en el cierre de medidas y acciones para las víctimas registradas, según criterios de derechos adquiridos, pero perdería su capacidad constructora de nuevas políticas públicas para víctimas o de adecuación de las existentes.

- e) Desaparecerían algunos títulos de derechos más específicos y más desarrollados, incluso, que los establecidos por sentencias judiciales, por ejemplo, los derechos de las víctimas en los procesos judiciales que han sido desarrollados de manera mucho más específica por la ley 1448.

Estos ejemplos, evidencia que efectivamente la desaparición de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos en los estándares de protección de los derechos de las víctimas.

Como conclusión, entonces podemos señalar que: i) en principio la pérdida de vigencia de la normas no puede considerarse como una medida restrictiva, pues en algunos casos el legislador puede fijar el horizonte temporal de la leyes, tal es el caso de las normas expedidas en el marco de la justicia transicional, pero esta no es una regla absoluta, ii) en el caso de las normas de justicia transicional, la reducción de sus estándares de protección o eliminación puede ser restrictiva, si no cumplió con los objetivos que se propuso y persisten circunstancias de vulnerabilidad de población especialmente protegida, para la que se constituyó, como en efecto ocurre con la población víctima del conflicto en Colombia, iii) la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas, iv) el legislador no ha demostrado que se cumplen con los estándares constitucionales para tomar una medida regresiva en materia de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, la pérdida de vigencia de la ley 1448 pone en peligro la garantía de estos derechos de las víctimas, y por lo tanto se genera la necesidad de ampliar su vigencia.

Ahora bien, como quiera que el gobierno nacional ha indicado en su plan nacional de desarrollo que "este gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que tiene vigencia hasta el 2021, por lo cual es el momento para establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas. Por lo anterior, para el 2020 el Gobierno Nacional [...] presentará al congreso el balance de la Ley, así como una propuesta de ajuste y actualización" (p. 738). A la espera de este balance es pertinente concentrarse en la ampliación de la Ley 1448 en orden a garantizar por lo menos el actual nivel de protección legal para las víctimas.

3. Derechos de las víctimas, implementación constitucional del acuerdo de paz y el deber de ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011

El Acto Legislativo 01 de 2016 introduce tres artículos transitorios en la Constitución. El primero es el procedimiento legislativo especial para la paz (también llamado "fast track"), con el cual se faculta al Congreso a tramitar proyectos de Ley y de Acto Legislativo de manera preferente y expedita con respecto a otros proyectos que se presentaron en el Congreso de la República, y siguiendo un procedimiento especial para la tramitación de los mismos; también dispuso que estos proyectos para la Paz son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, además que la duración de esta disposición era de solo 180 días prorrogables por otros 180 días más. El segundo artículo le otorga al Presidente de la República facultades especiales por el mismo periodo de tiempo del artículo anterior, para expedir Decretos con fuerza de Ley con el

fin de garantizar el cumplimiento y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El tercer artículo es el Plan de Inversiones para la Paz que debe incluir el Gobierno Nacional por los próximos 20 años en el Plan Nacional de Desarrollo, que debe cumplir con algunos requisitos como por ejemplo, la priorización de ciudadanos y entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural y el conflicto armado entre otros, y que los recursos deben ser adicionales a los que ya tengan destinados por las entidades de todos los órdenes.

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 introduce un artículo transitorio de la Constitución y deroga el art. 4to. Del Acto Legislativo 01 de 2016. Este artículo transitorio constitucional dispone que las normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales ya incluidos en la Constitución obligatoriamente serán criterios de interpretación para la validez de las normas de implementación y funcionamiento del Acuerdo de Paz, con el fin de garantizar el efectivo desarrollo del derecho a la Paz. También ordena que el aparato estatal está obligado a cumplir de buena fe con todo lo establecido en el Acuerdo, y que por lo tanto todas sus actuaciones deben guardar coherencia e integralidad con lo acordado.

Como se observa ninguno de los dos actos legislativos menciona de manera expresa ni la Ley 1448 de 2011, ni los derechos de las víctimas, sin embargo para el cabal entendimiento de estos actos legislativos, debe tenerse en cuenta que la misma Corte Constitucional indicó que el Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se*, lo que significa que *ex ante* de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo de este debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes (Corte Constitucional Sentencia C-630 de 2017).

Ahora bien, el acuerdo de paz contempla una serie de obligaciones referentes a la ley 1448 de 2011x, en efecto en el punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", se contempla un numeral específico denominado 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y dentro de él se encuentra el componente 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas.

Adicionalmente, se contempló que dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, (utilizando el denominado "fast track" regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016) se debía tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base

en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de "Víctimas", teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Deber que no se cumplió en su momento.

De esta forma, si bien los actos legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa la ley 1448 ni su modificación si establecen que el gobierno nacional debe cumplir de buena fe lo establecidos en el acuerdo de paz. Dado que en el acuerdo de paz se encuentran obligaciones muy concretas sobre los derechos de las víctimas, y el rol que juega la Ley 1448 de 2011, en este escenario puede decirse que el Estado colombiano tiene un deber de buena fe de revisar y ajustar la Ley 1448 de 2011 (como marco normativo principal en materia de derechos de las víctimas), pero este deber además implica al menos dos compromisos adicionales, que esta revisión implica la profundización de los derechos de las víctimas y dos que debe hacerse desde la perspectiva de su adecuación a los fines del acuerdo de paz.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una "persona correcta (vir bonus)". Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la "confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada" (Corte Constitucional, sentencia 1194 de 2008). En esa perspectiva, es claro que el deber de buena fe, en todo caso, obliga al Estado a actuar de acuerdo a los compromisos que ha adquirido, incluso aquellos relacionados con el acuerdo de paz. En ese orden de ideas, así los actos legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionen o se refieran al ajuste de la Ley 1448 de 2011, esto no significa que no haya una relación entre la Ley 1448 y estos, por el contrario es claro que la conexión se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones, en ese orden de ideas, puede indicarse que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con la realización de los ajustes necesarios para fortalecer y adecuar el marco normativo referente a los derechos de las víctimas, y por tanto, de tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que existe un deber constitucional de fortalecer la política de víctimas y tramitar la adecuación de la Ley 1448 (que lleva implícito la ampliación de su vigencia), cuyo fundamento se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones y que en el caso concreto obliga al Estado. En todo caso, debe indicarse que los derechos de las víctimas hacen parte del bloque de constitucionalidad y de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución política de Colombia. En esa perspectiva, podría afirmarse que las víctimas tienen cierto derecho a que el Congreso revise la vigencia de la Ley 1448 de 2011, su cumplimiento y adecuaciones necesarias – desde la perspectiva de la no regresividad de los derechos-.

4. Ley de Víctimas y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Con la Ley 1448 de 2011, se dio un gran salto para alcanzar la paz. El reconocimiento de las víctimas fue el primer escalón de un camino largo que nuestra sociedad debe

atravesar. Según cifras de la UARIV, el conflicto armado ha dejado cerca de 8.800.000 de víctimas, es decir cerca del 18% de la población colombiana



Fuente: RNI - Red Nacional de Información, Fecha de corte: 01 jul. 2019

Desde el 2002 se inició una reducción significativa del número de víctimas registradas anuales, lo cual se aumentó en los últimos años gracias a la desintensificación del conflicto, producto de la desmovilización de la guerrilla de las FARC. Es importante mencionar que en el 2018 se vuelve aumentar la cifra, revertiendo un proceso que se había mantenido en descenso desde el 2012.

Anualmente desde el 2011 se han reparado cerca de 120.000 víctimas, lo que nos hace pensar que con el ritmo actual se requeriría 70 años para reparar las a todas las registradas.

8.847.047

Víctimas Registradas



917.481

Víctimas Reparadas

En el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el Pacto XI. Por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, en la línea D Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas, objetivo 2. Priorizar recursos en el componente de reparación de la política de víctimas, se estableció la meta para este cuatrienio en cuanto a reparación administrativa.

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas reparadas administrativamente	917 481	1 427 777		

Esta decisión proyecta que en los 4 años se indemnizarán 510.296 personas, que, si se distribuye en las vigencias, concuerda con nuestra anterior afirmación de cerca de 120.000 personas anuales, es decir que se requerirían 70 años para completar la indemnización de todas las víctimas registradas.

En las bases del plan de Desarrollo, que hace parte integral de la ley, se identifica que son cinco las principales causales para hacer de este proceso tan lento¹⁵:

1. La disponibilidad de recursos financieros
2. Las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración.
3. El pago de indemnizaciones judiciales.
4. El proceso de documentación administrativo.
5. El crecimiento del universo de víctimas.

Por último, es pertinente mencionar que, durante la discusión en el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo, la Comisión de la Cámara de Representantes de Seguimiento a la Ley de víctimas, realizó un constante trabajo con la Mesa Nacional de Víctimas y múltiples asociaciones que las agrupan, donde se evidenció un llamado constante para la ampliación de la ley.

A modo de conclusión.

De lo expuesto hasta aquí podemos señalar los siguientes elementos, el congreso tiene una amplia potestad legislativa, que le permite fijar, entre otras, las cláusulas de vigencia de las leyes, pero este contenido, como cualquier otro contenido con fuerza material de ley, está sujeto al control constitucional, tanto es sus dimensiones formales como en sus dimensiones sustantivas.

Si bien los actos legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa los ajustes a la ley 1448 de 2011, es claro que existe un deber Estatal, derivado del deber de cumplir de buena fe con los acuerdos, de realizar la revisión y el ajuste a la mencionada ley en orden a cumplir con los compromisos adquiridos en el acuerdo de paz. En esa medida, puede decirse que las víctimas tienen un derecho a que se discutan los ajustes necesarios a la Ley 1448 para fortalecer el esquema de reparación de las víctimas. Es claro que el gobierno nacional tuvo la oportunidad de ajustar el marco normativo referenciado, a través del régimen del "fast track", sin embargo, el no haberlo hecho a través de este mecanismo no lo exime de su deber de buena fe de realizar estas discusiones; en todo caso la misma Ley 1448 de 2011 contempla el deber del Congreso de pronunciarse expresamente sobre el cumplimiento de esta.

En principio, las normas que establecen la vigencia de una ley no deberían considerarse regresivas *per se*, sin embargo, esta regla no es absoluta y debe evaluarse en el caso concreto, pues las normas que establecen una vigencia limitada en el tiempo podrían llegar a tener efectos regresivos sobre poblaciones concretas en estado de vulnerabilidad. Tal es el caso de la norma de vigencia de la Ley 1448, que si bien fue pensada para tener una duración temporal como un instrumento de justicia

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Bogotá, 2019, Pág. 809.

transicional¹⁶, con su desaparición tiene efectos regresivos para la población víctimas, en términos de acceso a derechos como el de la participación, la ayuda humanitaria incluso el registro, al no haber cumplido cabalmente con estos objetivos y en ese sentido, ante la permanencia de las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas.

El Congreso es quien está llamado a reglamentar la materia, en términos de definir las adecuaciones necesarias a la ley 1448, en cumplimiento de sus deberes de buena fe y de discutir expresamente si se han cumplido los derechos garantizados por la ley 1448 y en qué medida lo han sido. De esta forma el Congreso de la República debe pronunciarse expresamente sobre la ampliación de vigencia de la ley y del cumplimiento de su deber de buena fe de revisar la Ley 1448, advirtiendo en todo caso que tales ajustes deben cumplir el principio de progresividad y no regresividad.

A partir de lo anteriormente mencionado y a dos años de finalizar la vigencia de la Ley 1448 de 2011, consideramos necesario, ampliar por 10 años más el término consignado en la Ley. Puesto que, si aún hoy se lograra solucionar las 5 causas expuestas en el Plan de Desarrollo, no se lograría cumplir sino con cerca de un 16% de las víctimas registradas por la Unidad de Víctimas.

Considerando la importancia del papel de las víctimas en la construcción de una paz estable y duradera, los invito acompañar esta iniciativa para así lograr alcanzar el anhelo de las víctimas y cerrar las heridas que ponen en riesgo la paz.

Cordialmente,



JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Representante a la Cámara

¹⁶ y en esta perspectiva, como herramienta que permitía utilizar mecanismos especiales (por ejemplo reducir los estándares de reparación ante una victimización masiva) para superar las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas y hacer el tránsito a una sociedad bien ordenada.