

LAS VÍCTIMAS DEL CONPES¹

El presidente Santos expresó desde el momento de radicar el entonces proyecto de ley de víctimas, su profundo compromiso hacia ellas y su reparación, voluntad política que debería expresarse entre otros, a través de la asignación de recursos suficientes para la ejecución de la ley 1448 de 2011². A continuación se presentan las principales preocupaciones frente al documento CONPES 3712 de 2011, titulado “Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”, instrumento a través del cual se pretende garantizar los recursos para la aplicación de la ley durante sus diez años de vigencia. Es importante advertir que este documento se realiza con las limitaciones generadas a partir del manejo de partidas globales presupuestales, lo que implica menor precisión en las posibilidades de seguimiento y análisis.

Las preocupaciones a las que se hará referencia giran en torno a 4 aspectos: 1. Los principios rectores que guían el CONPES; 2. El costo de la Ley; 3. Los supuestos para la estimación del universo de víctimas; y 4. Algunas consideraciones sobre aspectos precisos relacionados con las garantías de no repetición, indemnización administrativa y

¹ Documento elaborado por los equipos de trabajo de los Representantes Wilson Arias e Iván Cepeda Castro.

² Si bien se reclaman recursos para la aplicación de la ley 1448 de 2011, es importante recordar las objeciones que tiene el Polo Democrático Alternativo frente a dicha norma. Es verdad que la ley ha permitido posicionar la problemática que enfrentan las víctimas de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, como un asunto al que debe atender el Estado en su conjunto y como un aspecto de importancia ante la opinión pública, no obstante, su discusión no reconoció a las víctimas como actores políticos relevantes, y su actual contenido lejos está de satisfacer las demandas de las víctimas, y los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Entre los aspectos que generan mayor preocupación se encuentran:

1. Restricción del universo de víctimas: la ley crea varias categorías de víctimas con más o menos derechos de acuerdo a la fecha en que ocurrió el hecho victimizante. Así, por ejemplo, existe una delimitación a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado, lo cual excluye a las víctimas de violencia sociopolítica; se produce un retroceso en la definición de desplazamiento forzado, entre otras.
2. Ausencia del reconocimiento de la responsabilidad del Estado en las violaciones cometidas por acción y por omisión, fundamento éste de una verdadera reparación.
3. Ausencia de restitución patrimonial e inclusión de mecanismos que van a impedir la restitución material de las tierras, tal y como ocurre con el contrato de uso (Art. 99) y la inclusión de disposiciones que impiden la garantía del derecho a la restitución cuando se usan vías de hecho para exigirlo (Art. 207). En síntesis, hay ausencia de una política de retorno.
4. Inclusión de mecanismos que van en contra del acceso a la justicia: contrato de transacción en materia de indemnización administrativa; límite de los honorarios de abogados en casos de demandas contra el Estado en sede contencioso administrativa, o de tutelas en las que se exija el derecho a la reparación; límite a la reparación cuando el Estado repara en subsidiariedad, entre otros
5. Confusiones conceptuales, especialmente al denominar como medidas de reparación medidas de asistencia y medidas que surgen como consecuencia de la aplicación de los DESC.
6. Sujeción de la aplicación de la ley al principio de sostenibilidad fiscal.

Como consecuencia de esta situación, el 8 de agosto de 2011 fue radicada una primera demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 3 que se refiere al concepto de víctima dentro de la ley 1448 de 2011. En el mismo sentido se esperan radicar prontamente nuevas demandas que han sido elaboradas conjuntamente con organizaciones de DDHH y de Víctimas, las cuales abordan los problemas mencionados.

restitución de tierras, a través de las cuales se procura demostrar que lo que se denominó por el presidente Santos ante la comunidad internacional como el pago de una “Deuda Histórica”, se está realizando desde un enfoque pauperizador y ajeno a un enfoque de DDHH comprometido con las víctimas.

1. PRINCIPIOS QUE GUÍAN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

El Documento CONPES surge por mandato del Art. 19 de la ley 1448 de 2011 que dispone su creación como mecanismo que “propende por la sostenibilidad de la ley”, no obstante la orientación del texto no es garantizar la sostenibilidad de la norma, por el contrario pretende sujetar su cumplimiento a la sostenibilidad fiscal, es decir a que la “política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo”, sin modificaciones importantes en los recursos destinados para las víctimas, en su condición de víctimas, con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley.

De allí que a pesar de la existencia de múltiples principios que guían la aplicación de la norma, entre los que se destaca el derecho a la reparación integral (Art. 25), los principios relevantes en el CONPES son: la progresividad, la gradualidad y la sostenibilidad fiscal, entendiendo que solo en la medida en que se cuente con recursos se podrán hacer efectivos los derechos de las víctimas (Pág. 9), olvidando que dentro de dichos derechos existen derechos de inmediato y obligatorio cumplimiento.

Adicionalmente en materia de desplazamiento forzado, vale la pena recordar que de acuerdo con la Corte Constitucional en el marco de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (sentencia T- 025 de 2004) ha afirmado que, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado el gasto para satisfacer sus derechos es más perentorio que el gasto público social, por lo que no es posible plantear la ausencia de recursos para no cumplir con la satisfacción de sus derechos.

“No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, como ya se resaltó, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria - la más grave que se presenta en el mundo occidental - que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás.”³

Otros elemento de preocupación son los supuestos sobre los que se proyecta el documento CONPES a propósito de la dinámica macroeconómica, estos son: un ritmo de crecimiento sostenido estable; cumplimiento de las metas numéricas en déficit y deuda pública establecidas en la ley 1473 de 2011 (regla fiscal); y en sí lo que se prevé en materia económica en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP. Es precisamente

³ Ver al respecto la sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

éste documento de política (el Marco Fiscal de Mediano Plazo) el que resulta siendo a fin de cuentas, el CONPES de financiación de la Ley 1448 de 2011, pues es el que determinará la senda de ajuste y sostenibilidad de los recursos asignados.

Resulta un tanto optimista e irresponsable esta forma de financiación. Optimista porque el escenario de crecimiento y dinámica macro que se plantea a la hora de realizar los cálculos, parece desconocer la situación de incertidumbre y crisis que en la actualidad se vive a nivel mundial; e irresponsable, pues los derechos de las víctimas se ponen en esa ruleta macroeconómica, y así como mañana pueden recibir determinados recursos, pasado mañana podrían no recibir nada por efectos de una crisis fiscal que obligaría a cambiar las prioridades, por supuesto favorables como siempre lo ha sido (y ahora más con el principio de sostenibilidad y la regla fiscal) al ajuste macroeconómico.

Sin embargo, la sostenibilidad de la ley no es sólo optimista a un escenario general de crecimiento y “buen ambiente” macroeconómico, sino que supone en el corto y mediano plazo un escenario de paz, pues se expone un ritmo decreciente en el gasto en especial a partir de 2015, que si se consideran los principios de gradualidad y progresividad, puede ser explicado principalmente, por un descenso del número de víctimas por año. Este aspecto sin duda es fundamental, pues va de la mano con la idea de justicia transicional y víctimas en un escenario que aún es de conflicto.

Por último, es importante destacar que el CONPES en concordancia con la disposición del Art. 197 de la ley 1448, que establece que las medidas que aumenten funciones a las instituciones del Estado, deben ser asumidas con los recursos ya aprobados, no plantea incrementos presupuestales aún en temas estratégicos. Un ejemplo de la materialización de dicha disposición se encuentra en la obligación de búsqueda de personas desaparecidas, obligación que además de ser reducida a exhumaciones, pretende cumplirse a través de los recursos que ya tenía establecidos con anterioridad a la aprobación de la ley el Instituto Nacional de Medicina Legal a través del CONPES 3509 de 2009.

2. COSTOS DE LA LEY

El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, estipula que el costo total de la Ley 1448 de 2011, asciende a 54,9 billones de pesos, que serán dados en la próxima década (esto equivale aproximadamente, en promedio, a destinar anualmente cerca de 0,75% del PIB en el período comprendido ente 2012 y 2021, que es el plazo que establece la ley para reparar a las víctimas del conflicto armado colombiano) en tres rubros agregados de gasto: Asistencia, atención y reparación⁴. Sin embargo sólo el 57% de los recursos (31,6 billones de pesos) se refiere a medidas que surgen por la condición de víctimas, el presupuesto restante está dirigido a financiar medidas que pretenden garantizar derechos que estas personas tienen como colombianos

⁴ Antes de existir la ley 1448 de 2011, en el informe de 1 de julio de 2010 presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en el marco de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se calculaba el costo de la política en materia de desplazamiento forzado para los próximos 10 años, en \$44.2 billones de pesos del 2010. (Ver: Corte Constitucional, Auto 219 de 2011)

y colombianas, la mayoría de las cuales se encuentran en estado de pobreza y marginalidad. En este sentido, el restante 43% (23,3 billones de pesos), es coincidente con los recursos contemplados en el rubro de asistencia (22,5).

Gastos anuales estimados para víctimas (Desplazamientos y otros hechos victimizantes) (Miles de millones de pesos de 2011)			
	Medidas/Componentes	Total	%
Asistencia	Asistencia Judicial	\$ 71	0,31%
	Educación	\$ 6.738	29,87%
	Salud	\$ 15.682	69,52%
	Identificación	\$ 65	0,29%
	Asistencia	\$ 22.557	41,09%
Atención	Atención Humanitaria	\$ 302	5,57%
	Ayuda Humanitaria	\$ 44	0,81%
	Alimentación AHT	\$ 2.404	44,36%
	Alojamiento AHT	\$ 2.339	43,16%
	Retornos y reubicaciones	\$ 58	1,07%
	Centros Regionales Reparación	\$ 272	5,02%
	Atención	\$ 5.419	9,87%
Reparación	Restitución Tierras†	\$ 2.949	11,95%
	Indemnización vía administrativa	\$ 6.395	25,92%
	Indemnización/Subsidio Vivienda	\$ 6.915	28,03%
	Empleo y Generación de Ingresos	\$ 5.784	23,44%
	Créditos y Pasivos	\$ 235	0,95%
	Medidas de satisfacción	\$ 42	0,17%
	Garantías de no repetición	\$ 2.352	9,53%
	Reparación	\$ 24.672	44,94%
Otros	Costos Institucionales	\$ 1.833	3,3%
	Otros Costos ††	\$ 423	0,8%
Total		\$ 54.903	100,0%

† Incluye \$100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución
†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012.
Fuente: MHCP-DNP

Adicionalmente, es importante considerar que en materia de reparación, el monto total establecido es de 24.6 billones de pesos, sin embargo tal y como se explica más adelante, en dicho rubro se contabilizan algunas medidas dispuestas en la ley 1448 de 2011 que no pueden ser consideradas de acuerdo con la constitución de 1991, como medidas de reparación, tal y como ocurre con el subsidio de vivienda como indemnización el cual alcanza 6.9 billones de pesos, es decir que en materia de reparación, realmente los recursos presupuestados a duras penas superan los 17 billones de pesos durante los 10 años de ejecución de la ley.

Así, una ley que en la administración de Uribe no se hizo porque costaba más de 80 billones, en el gobierno de Santos se hace en menos de la mitad de éste valor. ¿Es éste el valor real de la deuda histórica de las víctimas?

Finalmente, es importante insistir en la obligación dispuesta en el mismo artículo 19 de la ley 1448, el cual dispone que “se deben tomar las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparación”, sobre las falencias que existen al respecto, la

Contralora General de la República durante la Audiencia Pública del 26 de enero de 2012 ante la Corte Constitucional señaló, que en el caso de Justicia y Paz, la mayoría de postulados paramilitares no han devuelto lo que despojaron.

3. ESTIMACIÓN DEL UNIVERSO DE VÍCTIMAS

Si bien el documento reconoce las dificultades existentes al momento de determinar el universo de víctimas para hacer los cálculos presupuestales, el documento CONPES 3712 de 2011, parte de supuestos y de cifras que resultan más que preocupantes, si se tiene en cuenta que los problemas en su determinación incide en una inadecuada planeación sobre los requerimientos presupuestales y de redistribución de recursos para la ejecución de la ley.

Dentro de los supuestos errados de los que se parte se encuentran:

1. No inclusión de víctimas futuras

En el documento CONPES a pesar de realizar la proyección de la ley de acuerdo a su término de vigencia parte de un supuesto falso, la inexistencia de víctimas futuras, todos los cálculos se producen a diciembre de 2011 (Pág. 10).

2. Restricción en los hechos a partir de los cuales se determina el universo de víctimas

El CONPES determina unos hechos dentro de los que se enmarcan las potenciales víctimas de acuerdo a la definición del Art. 3, estos son: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales y psicológicas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilícito de niños y niñas y adolescentes, y desplazamiento forzado (Pág. 12). Supuestos de hecho que deja por fuera otras conductas susceptibles de ingresar al universo de víctimas reconocidos en la ley, como por ejemplo las víctimas de ejecuciones extrajudiciales, amenazas y aborto sin consentimiento.

3. Subregistro

La principal fuente para la determinación del universo son los datos provenientes del Registro del Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa (decreto 1290), dentro del cual se encuentran las víctimas que acudieron a registrarse entre el 22 de abril de 2008 y el 22 de abril de 2010, sobre un número limitado de conductas punibles ocurridas con anterioridad a 2008 (Pág. 15). El documento aclara que metodológicamente “Al número total de registros les fueron descontadas las solicitudes revocadas y rechazadas, las ya indemnizadas por el decreto 1290 y la ley 418 de 1997, aquellas que están pendientes de pago, así como las víctimas de desplazamiento forzado que han sido indemnizadas por otro hecho victimizantes”.

Tener como fuente principal de información las solicitudes presentadas en el marco del decreto 1290 es errado, por las siguientes razones: 1. El decreto parte de un universo de víctimas muy limitado en comparación con el que se dispone en la ley 1448, al estar

enmarcado dentro de la ley 975 de 2005 el decreto que excluía a las víctimas de agentes del Estado y tal y como se reconoce en el mismo documento CONPES, la indemnización administrativa del decreto, sólo cobijaba a quienes sufrieron los hechos victimizantes con anterioridad al 22 de abril de 2008; 2. Muchas víctimas al considerar que el enfoque de dicho decreto resultaba contrario a sus derechos, nunca presentaron la solicitud de indemnización, ni se acercaron a hacerlo por temor ante la permanencia del conflicto armado y la ausencia de una verdadera desmovilización de los grupos paramilitares..

Sobre la metodología utilizada no se entienden las razones por las cuales fueron descontadas del cálculo las solicitudes revocadas y rechazadas, pues varias solicitudes pueden haber sido revocadas o rechazadas por no cumplir con los supuestos de hecho que reclamaba el decreto 1290, los cuales son diferentes a los establecidos en la ley 1448. O por qué se excluye a las personas que ya fueron indemnizadas por el decreto 1290 o recibieron la ayuda humanitaria de la ley 418 de 1997, aquellas que están pendientes de pago, así como las víctimas de desplazamiento forzado que han sido indemnizadas por otros hechos victimizantes (independientemente de disenter sobre el carácter de dichas medidas), debe recordarse que la ley 1448 de 2011 trae medidas adicionales a la indemnización administrativa, por lo que no resulta lógica su exclusión al momento de cuantificar el universo de víctimas para calcular el presupuesto total para la ejecución de la ley.

4. Población desplazada

Frente a la población desplazada, se parte de la existencia de 618.000 hogares, manifestando que si bien existen 891.789 hogares inscritos en el RUPD a septiembre de 2011, aproximadamente el 22% de los registrados no se acercan a solicitar atención por parte del Estado. En este cálculo además de suponer que no existirá ningún desplazado después del 30 de septiembre de 2011, se ignora el subregistro que existe frente al desplazamiento forzado, el cual ha sido reconocido por la Corte en reiteradas oportunidades (ver entre otros el Auto 011 de 2009).

La reducción del universo de víctimas en materia de desplazamiento forzado realizado por el DNP, más que atender a la razón expuesta en el documento CONPES puede deberse a la reducción que se hace al universo de víctimas de desplazamiento forzado directamente a través de la ley 1448 de 2011 (art. 60 parágrafo 2), el cual busca excluir “situaciones objetivas que, en nuestro país, también dan lugar al desplazamiento forzado y que van más allá de los hechos producidos estrictamente *con ocasión* del conflicto armado (referencia al artículo 3° de la Ley 1448 de 2011) y que, conforme a la Ley 387 de 1997, los Principios Deng y la jurisprudencia constitucional encierran, entre otros, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, fumigaciones de cultivos ilícitos, actuar de aparatos de poder cualquiera que sea su denominación, presiones generadas por megaproyectos productivos (mineros, agroindustriales, de infraestructura, etc.), violaciones de los derechos humanos, u otras circunstancias análogas a las

anteriormente descritas en tanto puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”⁵.

5. Violencia sexual

Existe un gran subregistro al momento de calcular el universo de víctimas de violencia sexual, el cual se calcula en el documento CONPES en 14.000 casos, para ello el DNP manifiesta que se adoptó los datos referenciados por OXFAM. No obstante, al momento de revisar los datos de esta organización a partir de la encuesta de prevalencia sobre la materia, se calcula que únicamente entre 2001 y 2009 aproximadamente 489.687 mujeres fueron víctimas de violencia sexual⁶. La diferencia en las cifras habla por sí sola.

Adicionalmente el CONPES manifiesta no poder calcular el número de personas que nacieron producto de violencia sexual con ocasión del conflicto armado (Pág. 21), por lo que se abstiene de incluir cualquier tipo de estimación al respecto.

4. PREOCUPACIONES ESPECÍFICAS FRENTE A ALGUNAS MEDIDAS

4.1. Indemnización administrativa

Indemnización y restitución de vivienda para población desplazada a través de subsidios de vivienda

El CONPES parte de un grave error contenido en la ley 1448 de 2011, consistente en la confusión de medidas, al plantear como medida restitutoria e indemnizatoria, el subsidio de vivienda. Disposiciones que vulnera el principio de *distinción de las medidas de reparación* frente a otras medidas de contenido, alcance y naturaleza diferente como es una medida que se configura como prestación de servicios sociales del Estado. La razón está en que las medidas de reparación se producen en un marco de la responsabilidad por la causación de un daño que debe ser resarcido, y se encuentra circunscrita a la dimensión del daño, de manera que debe propiciar la realización de acciones que, con un criterio de integralidad, contribuyan a su resarcimiento.

Una situación similar se presenta con la prestación de servicios sociales. Estas medidas tienen como objetivo responder a las obligaciones que ha adquirido el Estado para la realización de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) en un marco que debe garantizar la dignidad de las condiciones de vida de todos sus habitantes.

En el caso específico de las víctimas del desplazamiento forzado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en la interpretación de la Ley 387 de

⁵ Borrador demanda de inconstitucionalidad en materia de desplazamiento forzado. Bogotá, enero de 2012.

⁶ Oxfam, Primera encuesta de prevalencia “violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano”, COLOMBIA 2001-2009. http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/101206_Primer_Encuesta_de_Prevalencia.pdf

1997, ha establecido con claridad que esta situación (preferencia y prioridad en el acceso a servicios sociales básicos) es un componente esencial de la política de atención, por cuanto es una acción afirmativa frente a un sujeto de especial protección constitucional. No son pues medidas de reparación.

Contrario a esto, el CONPES plantea *“Si una familia en situación de desplazamiento recibe como máximo 30 SMLMV en subsidio de vivienda, en desarrollo de la política del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, podría recibir adicionalmente un máximo de 7.5 SMLMV para promoción de la oferta y 1.5 SMLMV que corresponden a otros instrumentos de coordinación en el territorio de la oferta y la demanda. De ese total 22 SMLMV son a título de restitución (que es el monto equivalente al que se le entrega como subsidio a la población vulnerable) y los restantes 17 SMLMV son a título de indemnización”*. Es decir, que aquellas personas desplazadas que hayan recibido subsidio de vivienda, deben sentirse de acuerdo con el CONPES restituidas e indemnizadas. Es por tal motivo que el monto estimado para la indemnización administrativa para la población desplazada, en términos globales, se calcula por un monto menor a las de las demás víctimas ⁷ (Pág. 36)

Metodología utilizada para estimar el tamaño promedio de la familia

Sobre la medición realizada para estimar el tamaño promedio de la familia objeto de indemnización administrativa, el cual se determina en un factor de expansión de 3 individuos, se advierte una clara subestimación del número de componentes del núcleo familiar⁸.

Según el documento, en Colombia para la encuesta de hogares que realizó el DANE en el 2007 (metodología utilizada en esta estimación), el tamaño promedio de la familia era de 3,9 y descontando un familiar asesinado, les daría como factor de expansión 3. Ahora bien, el problema aquí es de cuentas erróneas. En primer lugar, el cálculo del factor toma el número promedio de integrantes a nivel nacional, a sabiendas que la gran mayoría (por no decir todos) de las personas y familias víctimas del conflicto armado, pertenecían al sector rural. Así, si nos atenemos a la misma fuente citada para el cálculo, el factor no sería 3 sino 4, dado que la clasificación “resto” del DANE, que hace alusión a poblaciones no pertenecientes a asentamientos urbanos o cabeceras municipales, para la encuesta de hogares en 2007, era de 4,5 (y al aproximar a 5 el número de integrantes, el factor de expansión sería 4). Y en segundo lugar, tal cálculo desconoce la dinámica demográfica colombiana de las últimas dos décadas (tiempo durante el cual se definen y clasifican las víctimas, pues se define como año de partida 1985), y con ello un mejor aproximado de éste factor de expansión, donde la fuente de información seguiría siendo el DANE a través de los Censos y las distintas modalidades de encuesta de hogares que ha utilizado esta entidad desde los años 80. Sin embargo, con este supuesto, se estarían

⁷ De acuerdo con el decreto 4800 de 2011 se establece como tope de la indemnización administrativa dependiendo de la violación sufrida, entre 17 y 40 salarios mínimos, montos por debajo de lo establecido por el decreto 1290 de 2008, los cuales se encontraban entre 27 a 40 SMLMV, los cuales fueron calificados por las víctimas en su momento como una reparación pauperizadora.

⁸ Factor de expansión es nada más que el factor por el cual se debe multiplicar el monto de recursos asignados por indemnización administrativa en el caso de determinada familia víctima de homicidio o desaparición forzada.

subestimando (ajustando el factor a 4) los destinatarios de homicidio en 72600 personas y los de desaparición forzada en 22200.

4.2. Garantías de no repetición

Para calcular el monto de las medidas de no repetición se contemplan dos tipos de costos: 1. Los que denomina costos de protección, y 2. Costos relacionados con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción territorial. El documento CONPES únicamente entra a presupuestar los primeros, los cuales ascenderían a un total de 2.352 miles de millones de pesos, ya que los segundos se encuentran previamente financiados.

Con esta disposición del CONPES, además de reflejar un enfoque que definitivamente no garantiza la no repetición de las violaciones cometidas, se deja sin recursos a la mayoría de garantías de no repetición consagradas en la ley, las cuales ascienden a más de 20 medidas (Art. 149 y 150), entre las que se encuentran: 1. El fortalecimiento del sistema de alertas tempranas, 2. Difusión de la información a las víctimas radicadas en el exterior, 3. Diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado, entre otras.

4.3. Restitución de tierras

Si bien el CONPES considera la sostenibilidad financiera de la ley, no hace lo mismo con las sostenibilidad de la restitución y el (re)arraigo de la población a sus territorios, aspecto fuertemente ligado a una política de retorno y a una propuesta en materia de desarrollo rural que integre a la población campesina.

Desde el debate de aprobación de la ley 1448 de 2011, el Polo Democrático Alternativo ha sostenido que la intención del Gobierno, lejos de procurar la restitución material de las tierras despojadas y abandonadas, procura estimular el mercado de tierras e incluso legalizar el despojo, especialmente allí en donde ya existen fuertes inversiones por parte de empresarios ligados a proyectos agroindustriales.

Al analizar el CONPES varios aspectos ratifican esta tesis.

1. Únicamente el 10.4% de las familias desplazadas harán parte de los procesos de retorno, a las cuales se les entregará un monto equivalente a 1.5 SMLMV.
2. Se estima que no se podrá realizar restitución física en un 25% de las reclamaciones (Pág. 32), no se explica de donde sale esta cifra.
3. Un 80% de los procesos en los que se aleguen bajo la forma jurídica establecida en la ley 1448 de 2011 como “buena fe exenta de culpa”, ganarían el juicio, población que se estima en 30.000 casos (Pág. 30 y 32). No se explica de donde surge dicho cálculo.

4. \$15.000.000 sería el valor promedio en compensación de un predio sobre el cual no habría restitución física.
5. Se desconoce la obligación de crear un programa de condonación de cartera por prestación de servicios públicos y deudas crediticias con el sector financiero. Solo en el 50% de los casos se recibirán aproximadamente \$2.000.000 para saneamiento tributario.

Si en realidad el Gobierno buscara lograr la restitución material y la permanencia de las y los campesinos en sus territorios, uno de los aspectos más sólidos debería ser la política de retorno, la cual resulta casi inexistente dentro de la ley 1448 de 2011, y absolutamente débil financieramente en el documento CONPES.

Al momento de calcular el monto que se destinará a la política de retorno y reubicaciones, se afirma que únicamente el 10.4% de las familias desplazadas harán parte de estos procesos, a quienes se les entregará un monto equivalente a 1.5 SMLMV correspondientes al traslado de personas y el traslado de enseres, con lo cual se determina que el costo total de la política asciende a 58 mil millones de pesos.

Adicionalmente si se plantea que: 4 de cada 5 personas que aleguen “buena fe exenta de culpa” (como efectivamente lo harán algunos empresarios del campo), van a ser respaldados judicialmente; un 80% de los desplazados no están dispuestos a regresar; y sólo en un 75% se restituirá el predio que se reclama, entonces la dinámica proyectada en cuanto a la tierra es la siguiente: el derecho real de superficie, o lo que es lo mismo la primacía de los cultivos agroindustriales sobre la propiedad original del despojado a través de los contratos de uso (Art. 99 ley 1448), será la norma principal en cuanto a derechos de propiedad. Es decir, las tierras, elemento principal del patrimonio de las víctimas, no les pertenecerán. Y en esa misma vía, la Ley 1448 de 2011 actuará como un subastador de propiedades, donde estos predios pasarán a otras manos brindando a los inversionistas seguridad jurídica.

Aún peor puede llegar a ser el escenario, en aquellos casos donde se prevé no se realizará la restitución, puesto que la “compensación” que se les pretende dar a las víctimas es irrisoria, ya que en promedio se plantea pagarles 15 millones de pesos por predio que no puedan recuperar.

Y aquellos que se atrevan a regresar, además del problema aún subyacente de la violencia (pues aún hay conflicto) se encontrarán con el problema de las deudas. Si bien la ley 1448 de 2011 estableció en relación con los pasivos de las víctimas generadas durante la época del despojo o el desplazamiento, crear un sistema de alivio de pasivos y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones, así como la creación de un programa de condonación de cartera sobre los pasivos originados de la prestación de servicios públicos y de las deudas crediticias del sector financiero (Art. 121), el documento CONPES únicamente se refiere al saneamiento tributario, el cual se calcula en un valor individual de \$2.000.000, advirtiendo que solo el 50% de los casos serán objeto de dicha medida (Pág. 31 y 32)

Si a todo esto le sumamos que el enfoque de desarrollo rural se basa por un lado en la gran minería y la producción agrícola en monocultivos de gran escala, simplemente la ley de víctimas es una forma de ampliar la oferta de tierras para tales fines que demandan grandes actores tanto nacionales como extranjeros. De tal forma que las víctimas, en gran medida desplazados del sector rural, tendrán su arraigo definitivo en las ciudades, donde para colmo de males no serán pobres, pues serán reparadas como víctimas (aunque en la realidad sigan siendo pobres) y por ende objeto de aplicación de una política social de superación. Una forma muy sencilla de arreglar varios problemas a la vez la que pretende la administración de Santos. Por otro lado, las tierras que necesitan los avaros del poder local, las multinacionales agropecuarias y mineras y los terratenientes en general, será una demanda satisfecha. Y ante la historia quedará que la administración Santos pagó una deuda histórica de la Nación con las víctimas del conflicto armado colombiano.