



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 87

Bogotá, D. C., viernes, 16 de febrero de 2024

EDICIÓN DE 63 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA) DE 2023

(noviembre 7)

**CONVOCADA POR LA MESA
DIRECTIVA DE LA COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**SALÓN GUILLERMO VALENCIA
- CAPITOLIO NACIONAL Y EN LA
PLATAFORMA VIRTUAL ZOOM**

- **Proyecto de Ley número 01 de 2023 Senado, por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno.**

Siendo las 9:00 a. m. del día 7 de noviembre de 2023, la Presidencia ejercida por el titular honorable Senador *Germán Alcides Blanco Álvarez*, da inicio a la Audiencia Pública Mixta, previamente convocada y con la presencia en el Salón de la Comisión Primera de Senado – Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y en la plataforma virtual zoom de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bien, Orden del Día que no hay que someter a consideración, se trata de una audiencia pública y no de una sesión formal de la Comisión Primera, lo que sí hay que percatar para que quede en la grabación es que el acta de esta audiencia va a ser parte contentiva de la proposición con la que

termina el informe de ponencia o de la ponencia para primer debate de este proyecto de ley.

Por eso el día martes de la semana anterior se inició la discusión del proyecto y cuando se sometió a consideración el informe, la proposición con la que termina el informe de ponencia...

Cuando se inició la semana pasada la discusión del proyecto y se sometió a consideración el informe con el que terminaba la ponencia, la proposición, en medio de la discusión se autorizó que se efectuara esta audiencia pública con una invitación abierta, enseguida mencionaremos con la Secretaria qué instituciones se encuentran presentes y qué representan, para que esta audiencia, su respectiva acta también hiciera entonces parte contentiva de la ponencia positiva que se presentó, proyecto del que yo soy el coordinador ponente.

El Orden del Día para la audiencia es el siguiente:

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA)

AUDIENCIA PÚBLICA REMOTA SOBRE:

Proyecto de Ley número 01 de 2023 Senado, por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

Autor: Defensor del Pueblo, doctor *Carlos Ernesto Camargo Assís*.

Ponentes Primer Debate: Honorables Senadores: *Germán Blanco Álvarez* (Coordinador), *Ariel Avila Martínez*, *Julián Gallo Cubillos*, *María José Pizarro Rodríguez*, *David Luna Sánchez*, *Fabio Amin Saleme*, *Alfredo Deluque Zuleta*, *María Fernanda Cabal Molina*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 896 de 2023.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1183 de 2023.

Intervinientes: personas naturales o jurídicas, para que formulen sus observaciones, inscritos previamente de conformidad con el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992; e invitados especiales.

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República

Mediante Resolución número 08 del 1º de noviembre de 2023

Cuatricenio 2022-2026 Legislatura 2023-2024

Primer periodo

Día: martes 07 de noviembre de 2023

Lugar: Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional Primer Piso y Plataforma Zoom.

Hora: 8:00 a. m.

I

Lectura de la Resolución número 08 del 1º de noviembre de 2023

II

Intervenciones invitados especiales e inscritos

“La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República informa que para esta audiencia la presencia será mixta a través de la plataforma ZOOM, la invitación para la conexión, el ID y la contraseña se enviará vía WhatsApp”.

El Presidente,

Honorable Senador *Germán Alcides Blanco Alvarez.*

El Vicepresidente,

Honorable Senador *Alejandro Alberto Vega Pérez.*

La Secretaria General Comisión Primera Senado,

Yury Lineth Sierra Torres.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 08 del 1º de noviembre de 2023.



COMISIÓN PRIMERA

para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona.

Artículo 4º. La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso, en la página de la Comisión Primera del Senado y en las redes sociales de la Comisión (twitter e Instagram).

Artículo 5º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., el primer (01) día del mes de noviembre del dos mil veintitrés (2023).

Presidente,

S. GERMAN BLANCO ALVAREZ

Vicepresidente,

S. ALEJANDRO VEGA PEREZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso, Primer Piso. Tel: 3823141

comision.primeras@senado.gov.co

Página 2
Resolución N° 08

La Secretaría informa que, conforme a la resolución de esta audiencia y para el conocimiento de la ciudadanía en general se realizaron las siguientes gestiones para la divulgación: un aviso para que fuera publicado en un periódico de circulación nacional, publicación en la página de la Comisión Primera del Senado (comisionprimerasenado.com) y en el Twitter de la Comisión @PrimeraSenado e informando a la Oficina de Prensa del Senado para la publicación en el Canal del Congreso.

En el transcurso de la audiencia intervinieron los siguientes Ciudadanos:

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Ernesto Camargo Assís – Defensor del Pueblo:

Señor Presidente, honorables Senadores y Senadoras que nos acompañan de manera presencial, y por supuesto los que nos acompañan de manera virtual, para todos ellos y ellas un saludo muy afectuoso, un saludo también a la señora Secretaria de la Comisión Constitucional Primera, a los representantes de las distintas organizaciones de víctimas mi saludo más especial, a las organizaciones de la sociedad civil, reciban todos ustedes un cordial saludo, por supuesto para las entidades, para los representantes o los distintos delegados y delegadas, también mi saludo muy especial.

Yo quiero en primer lugar, contarles y referirles un poco cómo ha sido el proceso de construcción, cómo ha sido el proceso metodológico que desde la Defensoría del Pueblo hemos adoptado en el presente proyecto de ley y por eso destacar la importancia de ese trabajo que ha venido adelantando la Defensoría a través de la Defensoría Delegada para la Orientación



COMISIÓN PRIMERA

RESOLUCIÓN N°08

(01 de noviembre de 2023)

“Por la cual se convoca a Audiencia Pública”

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

CONSIDERANDO:

- a) Que en el primer periodo de la legislatura 2023- 2024, se encuentra en trámite en la Comisión Primera del Senado, el Proyecto de Ley No. 01 de 2023 Senado **“Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado”;**
- b) Que, la Senadora María José Pizarro presentó en la sesión del día 31 de octubre de 2023, Acta N° 16, la proposición N° 62, en la que solicita escuchar diferentes sectores de la sociedad y entidades del Estado, sobre las implicaciones, beneficios y trascendencia de esta iniciativa, la cual fue aprobada por unanimidad por los Miembros de la Comisión;
- c) Igualmente, en la misma sesión, se aprobó la proposición N° 63, suscrita por la Senadora Aida Marina Quilicé Vivas, que en el mismo sentido, solicita escuchar sobre los temas planteados por el Proyecto de Ley N° 01 de 2023 y antes del inicio de la discusión de la iniciativa, a los Ministros de las carteras de Justicia, Agricultura, Hacienda, a los Directores de diferentes estamentos del Estado y a las organizaciones que cumplen funciones relacionados con el tema tratado por esta iniciativa, así como a representantes de las Facultades de Derecho diferentes Universidades;
- d) Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;
- e) De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas, formulen sus observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 01 de 2023 Senado **“Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado”;**

Artículo 2º. La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día martes 07 de noviembre de 2023, a partir de las 8:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y a través de la plataforma Zoom.

Artículo 3º. Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrán realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., el día jueves 02 de noviembre de 2023. Quien presida la Audiencia, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos, establecerá el término de duración de las intervenciones. Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el primer inciso de este artículo, en el correo institucional de la comisión: comision.primeras@senado.gov.co.

Página 1
Resolución N° 08

y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado, porque es de nuestra misionalidad, en el marco de nuestra misionalidad formular recomendaciones de políticas públicas que contribuyan a la realización de los derechos de las víctimas.

Ahora bien, con la finalidad de contribuir a la realización de esos derechos y en atención al interés manifiesto por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, de la cual ejerzo la Secretaría Técnica, decidimos avanzar en un proyecto de investigación cuya entrada fue el estudio de la Ley 1448 a partir de 2 líneas de fuerza.

En primer lugar, las posibles modificaciones directas a la estructura del articulado y en segundo lugar, lo relacionado al fortalecimiento en aspectos relacionados con la implementación.

Esta investigación se realiza en el marco de nuestro centro de estudios de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y contó con todo el rigor académico y el diseño de una metodología participativa denominada información, consulta y consenso, propuestas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Buenos Aires, Argentina.

Y digo que aún se realiza, porque este proyecto que ustedes han tenido la oportunidad, honorables Congresistas, de conocer, es solo uno de los resultados de esta investigación, puesto que continuamos en el análisis de las barreras a la implementación de esta norma, con el propósito, con el objetivo de plantear estrategias para el diseño de una política pública de víctimas.

Una de las preguntas que surgió en el desarrollo del debate o en el desarrollo del estudio acucioso de este proyecto de ley que ha suscitado en esta Comisión, hace referencia al ¿cómo lo hicimos?, ¿ustedes se han preguntado si las víctimas efectivamente participaron o no participaron?, ¿si las entidades del Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas participaron?, y yo quiero decirles de manera categórica que sí participaron.

Debo aclarar, sin embargo, que no participaron los más de 9 millones de víctimas, precisamente para eso realizamos un diseño metodológico que garantizará la participación en todas las fases de la investigación.

En este sentido en la fase de información, una de nuestras fuentes centrales de investigación fueron los 10 informes de la Comisión de Seguimiento, los cuales son una fuente más que autorizada para la evaluación de los indicadores de cumplimiento de las entidades responsables de la implementación de la ley y más aún si recordamos que los últimos 2 informes han contado con el capítulo de percepción de las víctimas. Luego, entonces la participación se evidencia desde este primer momento.

La segunda fase planteada, que fue la fase de la consulta, nos permitió efectivamente conocer la opinión de las víctimas, esto lo hicimos a través de los instrumentos cualitativos, como las cartas asociativas en 28 grupos focales en territorio,

una encuesta virtual en todo el país dirigida a organizaciones de víctimas y a funcionarios públicos, visitas a 8 mesas departamentales de participación efectivas de víctimas, en la mesa de Nariño, Bucaramanga, Cauca, Vichada, Risaralda, el departamento del Tolima, Valle del Cauca, San Andrés y una municipal, el municipio de La Dorada, entre otros.

En relación con los resultados arrojados en dicha encuesta, contamos con que participaron un 33% de víctimas, un 30% de representantes de alguna organización de víctimas, 17% funcionarios o contratistas, 13% ciudadanos y un 6% representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Preguntaron ustedes, ¿por qué 8 mesas y no las 32 mesas departamentales?, ¿o por qué no las 7.080 mesas municipales?, les respondo categóricamente: porque para eso es el método científico, ese es el aporte y la contribución de la academia, que a través de instrumentos permite obtener información confiable, si bien convocamos a todas las mesas departamentales, no todas pudieron efectivamente participar, principalmente debido a razones de cruce de cronograma, no obstante, las que visitamos manifestaron sus preocupaciones y aportes sobre la norma en cuestión.

En todo caso, quiero hacer énfasis en que la encuesta que he referido responde a una muestra intencional, esta es una técnica de muestreo en la cual el investigador se basa en criterios de un muestreo homogéneo y discrecional, en cuanto a que se identifican elementos comunes de las poblaciones objeto de estudio, en ese sentido, es importante, honorables Congresistas y distintos miembros de organizaciones de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, los elementos convergentes u homogéneos en las poblaciones objetos de análisis, son los hechos victimizantes, representados por aquellas personas víctimas que efectivamente conforman las mesas de participación, el muestreo intencional es un método de muestreo no probabilístico, lo que permite validar los hallazgos analizados e identificados.

Finalmente el consenso lo realizamos el 4 de julio en la Universidad Externado de Colombia en un evento que llamamos Mesa de Conversación, Diálogo y Consenso, para puntualizar y validar los aspectos a modificar en la Ley 1448, este ejercicio lo realizamos en 15 mesas de trabajo en las que participaron las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, participaron efectivamente 123 funcionarios y 15 representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, que de hecho, hoy nos acompañan 3 de ellos, la organización de víctimas que representa la doctora Patricia Riveros y los representantes de organizaciones de víctimas del Chocó, Blasney Mosquera y Orlando Burgos de Santander.

Cada mesa atendió un aspecto identificado, porque no responde a la satisfacción a los derechos de las víctimas, por ejemplo, una mesa discutió

los problemas de registro, otro lo concerniente a la restitución de tierras, otra el derecho a la participación de las víctimas, otra a las víctimas en el exterior, otra a retornos y reubicaciones, entre otros.

Otra inquietud que se abordó de manera integral manifestada por ustedes, fue sobre la participación y los aportes de las universidades, en este proyecto de investigación quiero precisar que aquí no hubo ninguna tercerización, ni cofinanciación, solo realizamos acuerdos académicos institucionales, desde nuestro centro de estudios en derechos humanos de la Defensoría del Pueblo con algunas instituciones educativas y sus grupos de investigación.

Por ejemplo, la universidad Uniminuto, que tiene amplia cobertura en el territorio, amplia cobertura nacional y cuenta con un programa de especialización en gestión del desarrollo territorial, aportó el acercamiento al diseño metodológico de gestión participativa, de la cual adoptamos la metodología de información, consulta y consenso, aplicada en esta investigación ya mencionada anteriormente.

Por otra parte, la Universidad San Buenaventura de Cali emitió un concepto relacionado y realizado por el grupo de investigación Problemas contemporáneos del derecho y la política de la Facultad de Derecho, categoría A, en el que se realizaron algunas sugerencias y recomendaciones.

El Centro Internacional de Educación y Derechos Humano (CINDE), en alianza con la Universidad de Manizales, puntualmente el Doctorado en ciencias sociales, niñez y juventud, realizó el aporte a las reflexiones sobre el derecho de los niños, niñas y jóvenes víctimas del conflicto armado.

Con lo anterior, pretendo responder categóricamente a algunas de las inquietudes que ustedes han planteado y han manifestado frente a la intervención del Vicedefensor y la Delegada Para la Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado en sesión realizada el 31 de octubre del año en curso.

Pues bien, en este primer debate del 31 de octubre las honorables senadoras María José Pizarro y Paloma Valencia, presentaron proposiciones frente al proyecto radicado, sobre las cuales me permito presentar nuestras consideraciones para cada aspecto radicado.

Por lo tanto, voy a referirme en primer lugar, a las proposiciones de la honorable Senadora Pizarro, primera proposición tiene que ver, proposición aditiva, tiene que ver que se adicione en el Proyecto de Ley número 01 del 2023 el artículo 68B a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: El artículo 68B Transitorio. Reglamentación de los derechos de las víctimas en el exterior.

Y dicho sea de paso, en mi condición de Presidente de GANHRI, la Alianza Global de Instituciones de Derechos Humanos y de la Federación Iberoamericana de Ombudsperson, hemos tenido la oportunidad o he tenido la oportunidad de conocer de primera mano y de recoger y darle especial preponderancia a la atención de las víctimas frente a

los clamores, frente a las dificultades que ellos han manifestado en las distintas visitas que he realizado a los distintos países asociados o bien a GANHRI o bien a la FIO.

¿Cuál es la posición de la Defensoría del Pueblo?, a pesar de que este artículo no aparece en nuestra propuesta de modificación al articulado, consideramos que es complementaria, y por ello consideramos que debe ser incluida en el cuerpo del presente proyecto de ley.

La segunda proposición planteada por la honorable Senadora María José Pizarro, el artículo 68A. *Definición de víctimas en el exterior*. Frente a lo cual se consideran víctimas en el exterior para los efectos de la presente ley, personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño o se encuentren en el exterior y/o las personas que se vieron obligadas a abandonar el país, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, en el sentido del artículo 3° de la presente ley, independientemente de su estatus o situación migratoria, incluidas las personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo en los países de destinos, así como las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo.

¿Cuál es la posición de la Defensoría?, de manera categórica, que a pesar de que este artículo no aparece en nuestra propuesta de modificación de articulado, consideramos que es complementaria y por ello, consideramos que debe ser incluida, señor Presidente.

Tercera proposición por parte de la honorable Senadora María José Pizarro, adiciónese en el Proyecto de Ley número 01 del 2023 una modificación al párrafo 2° al artículo 60 de la Ley 1448 del 2011, artículo nuevo. Párrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima de desplazamiento forzado o exiliado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional o fuera del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley.

La posición de la Defensoría del Pueblo: a pesar de que este artículo no aparece en nuestra propuesta de modificación de articulado, consideramos que es complementaria y por ello, debe ser incluida, en este sentido consideramos que es importante reconocer los hechos victimizantes en su totalidad y las lógicas en torno y en función de los hechos contra las víctimas, todos los desplazamientos dentro del territorio nacional y por fuera del territorio nacional, deben reconocerse como hecho victimizante y en consecuencia, deben contar con los mecanismos de acceso al reconocimiento y sobre todo a la reparación integral.

Cuarta proposición planteada por las honorable Senadora María José Pizarro, elimínese el artículo

31 del Proyecto de Ley número 01 del 2023, de los comités territoriales de justicia transicional.

La posición de la Defensoría del Pueblo: o es posible aceptar esta proposición, puesto que una de las falencias observadas e identificadas en este tipo de instancias, que fueron precisamente identificadas por las víctimas, es la falta de conocimiento en relación al papel que tienen los funcionarios y funcionarias que conforman los comités de justicia transicional, en efecto se pudo identificar que los funcionarios que participan desconocen los presupuestos básicos de la justicia transicional desde un enfoque de derechos, sus posiciones en varias ocasiones no obedecen a la fundamentación de sus decisiones sobre principios como el de Províctima, situación que afecta de manera sustancial a las víctimas.

Por esta razón y para tranquilidad de la Comisión, señor Presidente, esta función que se incluyó en este artículo no genera burocracia adicional, dado que será realizada por los mismos funcionarios que participan en este espacio.

Quinta proposición planteada por la honorable Senadora María José Pizarro, adiciónese el artículo 9° del Proyecto de Ley número 01 del 2023, un párrafo al artículo 28 de la Ley 1448 del 2011. Párrafo. Las víctimas en el exterior gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio, independientemente de su estatus migratorio o en la situación o de protección internacional en que se encuentren.

Posición de la Defensoría del Pueblo: esta proposición no procede, ya que el artículo 9° del Proyecto de Ley número 01 del 2023 se refiere a otro asunto, es sobre el derecho a la ayuda humanitaria, a la atención y a la asistencia como derecho de las víctimas, puntualmente a la modificación del título elevado a derecho, por ello no procede la presente proposición.

Sexta proposición planteada por la honorable Senadora María José Pizarro, modifíquese el artículo 9° del Proyecto de Ley número 01 del 2023, para adicionar una modificación al numeral 5 del artículo 28 de la Ley 1448 del 2011, el cual quedará así: abro comillas “derecho a participar efectivamente en la formulación, implementación, seguimiento y veeduría de la política de prevención, atención y reparación integral, con garantía de que sus propuestas y recomendaciones serán tenidas en cuenta en la toma de decisiones” cierro comillas.

Posición de la Defensoría del Pueblo: esta proposición no procede ya que el artículo 9° del presente Proyecto de Ley número 01 del 2023 se refiere a otro asunto, es sobre el derecho a la ayuda humanitaria, atención y asistencia como derecho de las víctimas, puntualmente a la modificación del título elevado a derecho, por ello no es procedente dicha proposición.

Séptima proposición planteada por la honorable Senadora María José Pizarro, modifíquese el artículo 3° del presente Proyecto de Ley número 01 del 2023 el cual quedará así: “Párrafo 4°. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad,

medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas” cierro comillas.

Posición de la Defensoría del Pueblo: Este artículo es complementario con nuestra propuesta y por ello se considera valioso para fortalecerla.

Octava proposición planteada por la honorable Senadora María José Pizarro, elimínese el artículo 27 del presente Proyecto de Ley número 01 del 2023 relacionadas con las funciones del Centro de Memoria Histórica.

Posición de la Defensoría Del Pueblo: no se acepta porque este artículo no guarda relación con las funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Finalmente voy a referirme a la proposición planteada por la honorable Senadora Paloma Valencia, artículo 26. Modifíquese el artículo 148 del Capítulo 9 del Título 4 de la Ley 1448 de 2011: Artículo 148. *Funciones del Centro de Memoria Histórica*. Párrafo. Cualquier víctima podrá allegar su testimonio al Centro de Memoria Histórica, que tendrá la obligación de presentarlo e incluirlo en la sistematización y análisis que haga la entidad.

Posición de la Defensoría del Pueblo: Conforme, excelente aporte.

De esta manera estamos convencidos y ratificamos que nuestra propuesta de modificación a la Ley 1448 de 2011 está en la línea de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, señor Presidente y Coordinador Ponente, que no solamente los hemos escuchado e incluido, sino que adicionalmente hemos contado con la participación de la voz de ellas y de ellos, de los funcionarios públicos que, desde las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención a la Reparación Integral a las Víctimas, se ocupan de la implementación de la presente ley.

Por ello, me permito solicitarles gratamente, y coincidimos con las proposiciones por ustedes planteadas, en conclusión, nuestros intereses son comunes y por eso, señores honorables Senadores y Senadoras, es de entera satisfacción tener la oportunidad en esta audiencia pública de hablarle de cara y de frente a las organizaciones de víctimas que se encuentran en cualquier lugar del territorio nacional, porque esa es la posición que venimos defendiendo de manera inequívoca desde la Defensoría del Pueblo, muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Johana Alexandra Delgado Gaitán – Viceministra de Justicia:

Gracias, señor Presidente, un saludo muy especial para la Mesa Directiva, señor Presidente Senador Blanco, también sé que por vía remota nos acompaña el señor Vicepresidente Vega, así que para la Mesa Directiva, a la honorable Secretaria Yuri muchas, muchas gracias, para todas las asociaciones de víctimas aquí presentes y también por vía remota, igualmente para el señor Defensor del Pueblo, doctor

Carlos Camargo, líder de esta iniciativa que hoy nos permite estar celebrando esta audiencia pública, para la Directora (e) de la Unidad de Reparación de Víctimas, doctora Sonia Londoño, igualmente para la Directora del Centro de Memoria, María Gaitán y para todos los líderes y lideresas que se encuentran hoy en este recinto.

Primero, por parte del Ministerio de Justicia, el cual represento y del Gobierno nacional, celebramos y valoramos el interés de las diversas entidades estatales, así como el compromiso de los honorables Congresistas en el fortalecimiento del marco normativo para la atención y la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Para nosotros es importante insistir que un modelo de reparación de las víctimas, tiene también, y esa es una preocupación del gobierno, que centrarse en el juicio por la responsabilidad de estas graves violaciones, son 2 vías importantes, la responsabilidad por las graves violaciones, así como el respeto de las víctimas, dentro de un sistema de justicia, reparación, verdad y no repetición.

Es importante que como sociedad entendamos que este es un momento histórico, la Ley 1448 de 2011 estuvo bien en su momento, pero el conflicto ha generado otro tipo de circunstancias y otro tipo de responsabilidades que el Estado tiene que asumir, no podemos hacer caso omiso a las reclamaciones y a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Nuestra invitación es a robustecer el diálogo interinstitucional, a la coordinación armónica en función de lograr el mejor proyecto posible, dentro de estos 38 artículos que han sido sometidos a nuestro estudio y consideración, se le atribuye efectivamente al Ministerio de Justicia estos 2 roles, pero entendemos que teniendo varios proyectos de ley que desafortunadamente por no haber sido unidos antes nos hace difícil la acumulación, esto no puede ser un derrotero que impida que las diferentes posiciones de todas las víctimas del conflicto armado en Colombia puedan estar unificadas dentro del proyecto que será el definitivo.

No podemos perder de vista la finalidad, que es precisamente reconstruirnos y tejer el tejido social que ha sido fragmentado por todas las formas de violencia que han acompañado nuestro trasegar de la vida política e institucional.

Para el gobierno es necesario que exista una completa participación, desde el proyecto de ley que presentó el gobierno central, nosotros pudimos realizar diferentes mesas de trabajo a través de las cuales en 32 espacios de diálogo obtuvimos la representación de más de 1.700 personas y, a través de un instrumento de recolección de información, también se pudo obtener comentarios, recomendaciones, peticiones y respuestas a más de 1.400 aportes.

Todo esto implica no solo la importancia del tema, sino la necesidad de escucharnos a todos y a todas, es por eso que el Gobierno central en pro del diálogo constructivo de las diferentes iniciativas, está aquí para escuchar y también para formular algunas pues

de las consideraciones que a nuestro juicio deberían igualmente tenerse en consideración.

Para nosotros, teniendo en cuenta que el objetivo y la finalidad máxima es la prevalencia del interés general y la garantía de los derechos de las víctimas, es necesario que tengamos en cuenta cómo podrían algunos de los artículos, por citar solamente alguno del Proyecto de ley número 01 de 2023, el 6°, el 12 o el 17, sería importante que verificáramos si alguno de ellos podría significar algún tipo de impacto fiscal.

Y otro de los temas que nosotros consideramos que esta célula legislativa también tiene que poner un especial cuidado, obviamente en los términos del poder de representación que ustedes ostentan permite, sería el relacionado y señalado aquí mismo en otra de las audiencias por parte de la Senadora Aída Quilcué, el relativo a la consulta previa.

Como ustedes ven, el compromiso del Gobierno central, y así lo hemos manifestado, estamos trabajando por escucharnos, por escuchar y por restablecer un panorama completamente fragmentado, en el cual los derechos desafortunadamente no han sido la prioridad, para el compromiso y el restablecimiento de los derechos de las víctimas y de sus organizaciones, es importante que entre todos sigamos escuchándonos y podamos en la media de lo posible y a juicio de esta célula legislativa, lograr la prevalencia del interés general y la protección integral de todos los que han sufrido por largos años las consecuencias más adversas del conflicto.

Esta es la posición, para nosotros los instrumentos de justicia son indispensables, pero no podemos dejar de lado que el esfuerzo también del Gobierno central y de los poderes y las autoridades públicas, no puede estar más alejado de la realidad territorial, como muy bien lo señaló el señor Defensor, las realidades territoriales nos imponen unas nuevas dinámicas de trabajo y esta para nosotros tiene que ser una oportunidad y un reto.

Así que, desde el gobierno central nosotros manifestamos claramente lo que ya pusimos de presente en el proyecto de ley que también presentamos a esta Honorable Corporación, pero estamos convencidos que entre más voces se encarguen de dialogar y establecer claramente finalidades que busquen la conciliación y la reconstrucción del tejido social quebrantado, la posibilidad de una Colombia Potencia Mundial de la Vida, es posible, muchas gracias y buenos días.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Yo quiero hacer 2 precisiones, porque no solo me corresponde presidir la audiencia como Presidente también de la Comisión Primera, sino que yo soy el coordinador ponente del proyecto y la audiencia amerita también intervenciones a manera de aclaraciones.

Lo primero, es que están haciendo curso en el Congreso de la República no 4 sino 5 proyectos que tienen que ver con la reforma a la Ley de Víctimas y la primera pregunta que se hacen los asistentes es,

¿por qué no hubo acumulación de los proyectos?, y eso tiene una razón de ser muy importante y nosotros no podemos viciar el trámite del proyecto cuando suceden 2 situaciones.

La primera, que ya había ponencia sobre algunos de los proyectos en Cámara, porque algunos de los proyectos están ya para segundo debate y hay otro que está para cuarto debate.

Segundo, que el proyecto al que hace alusión la Viceministra, que fue presentado efectivamente por el Gobierno nacional, el señor Ministro de la Justicia y del Derecho, pero también con la firma de no menos de 20 congresistas, casi todos de partidos de gobierno, sino todos, se radicó mucho después de que ya nosotros habíamos radicado la ponencia, o sea, que este proyecto para ese efecto es tardío, tal vez no en el contenido y en lo que persigue en la argumentación, pero no podía acumularse.

Hay 5 proyectos señora Viceministra y señor Defensor del Pueblo, hay 5 proyectos, el primero es un proyecto que hizo trámite en esta Comisión hace poco, autor principal el Representante Jorge Rodrigo Tovar, tenía que ver con la ampliación de términos para la declaratoria, ahí se estaba ampliando, doctor Humberto De La Calle, usted recuerda, estábamos ampliando y ese proyecto va para cuarto debate ya en Plenaria del Senado, ni riesgos de acumulación, ya tiene un trámite muy grande.

Hay un segundo proyecto que es el que acabo de mencionar, se presentó por parte del Ministro hace poco, apenas está para la evaluación y el estudio de primer debate en Cámara, ni siquiera por Senado, en Cámara. Hay un tercer proyecto que está para segundo debate en Cámara, es de autoría de un número importante también de Congresistas.

Y hay un cuarto proyecto, que es el de víctimas del sector religioso, ese fue presentado por la Senadora Lorena Ríos, también modifica la Ley General de Víctimas, también voy a ser yo el Coordinador Ponente, me ha pedido ella, ya así lo hemos designado desde la Mesa Directiva.

Y el quinto pues es este, estoy hablando es numéricamente, no en el orden ni siquiera cronológico, sino para que entienda la audiencia, los que están en la virtualidad y los presentes, que acá hay un número muy importante de instituciones, que no era posible la acumulación y en qué momento, sí llegó el proyecto del Gobierno, que llegó mucho después de la radicación de la Defensoría del Pueblo y después de la radicación de la ponencia nuestra.

Este proyecto tiene 8 Senadores, como 7 de ellos ponentes y quien les habla como coordinador ponente, ponencia que fue firmada por 6 Senadores y 2 se abstuvieron de firmarla, pero tienen pues las razones que han venido manifestando y exponiendo.

Y por último, señora Viceministra, porque es que usted se nos va a ausentar y usted habló de del impacto fiscal, yo quiero de pronto, a través de mis asistentes o la Secretaría de la Comisión, le hagan llegar la ponencia de la que se inició el martes pasado la discusión, nosotros hicimos una proyección de impacto fiscal, este proyecto de la Defensoría

está evaluado en 2.600 millones de pesos año, que pues no representa un dinero importante para el Presupuesto General de la Nación.

Y el tema de consulta previa, pues este es un proyecto de carácter general, por lo tanto, no observamos el tema de consulta hacia comunidades étnicas, comunidades indígenas, como lo dijo en su momento la Senadora Aída Quilcué, entonces por eso desestimamos el tema de consulta, que si es bien importante, pero este es un proyecto general, cuando hablamos de víctimas en el exterior no estamos hablando de etnias, habrán algunos que pertenecen a etnias y están en condición de asilo en el exterior, señor Defensor, o de cualquier otra etnia o están en el territorio nacional sin ser parte de una etnia, porque son víctimas militares, por ejemplo, que ese es un aspecto importante que usted resaltaba y que nosotros lo hicimos también en la ponencia.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Ernesto Camargo Assís – Defensor del Pueblo:

Sí Presidente, me permito radicar por Secretaría el presente derecho de petición presentado por el senador Ariel Ávila en la sesión anterior de la Comisión, me permito radicar la respuesta a dicho derecho de petición, gracias Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Acá están también las respuestas a las proposiciones de la senadora María José Pizarro, ¿cierto? No, bueno voy a necesitar entonces también, señor Defensor, el escrito, porque yo estuve colocándole cuidado a la posición de la Defensoría, porque obviamente eso alimenta la ponencia para conocer si avalamos o no y por qué una proposición específica de un compañero, entonces le ruego que nos haga llegar la inquietud, sí.

No sé doctora Pizarro si quiere intervenir ya, esta de quinta, voy a darle la palabra a 2 instituciones adicionales, he previsto que usted sí lo haga, normalmente los Senadores hablamos al final, pero usted es actora fundamental en esto, porque esta audiencia se motiva también en una proposición presentada por usted.

Entonces vamos a darle ya el uso de la palabra a la doctora Sonia Londoño, ella es la Directora Nacional de víctimas, está en condición de encargada porque la directora está en el exterior, doctora Sonia también le vamos a abrir el micrófono por tiempo ilimitado, por su condición y por lo que representa, bien pueda.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Sonia Lucía Londoño Niño – Directora General (e) de la Unidad de Víctimas:

Un saludo Senador Blanco, Presidente de la Comisión Primera, un saludo Secretaria, honorables Senadores y Senadoras, un saludo al Defensor del Pueblo Carlos Camargo, a las representantes de las organizaciones de víctimas de la Mesa Nacional de Víctimas, a la Viceministra Johana Delgado, a la directora del Centro Nacional de Memoria María Gaitán, a las y los colegas de gobierno, a las

organizaciones de derechos humanos y facultades de derecho que también se hacen presentes, a la Coordinadora de la Mesa Nacional de Víctimas Eucaris Salas, a las víctimas y sobrevivientes del conflicto armado.

Les agradezco pues la oportunidad de poder intervenir en esta audiencia y como lo manifestaba la Viceministra, es muy importante que estos debates sobre los derechos de las víctimas lleguen a este recinto, que exista el interés y las distintas iniciativas legislativas que pongan de presente la necesidad de legislar para fortalecer la Ley 1448 de 2011.

Resaltamos la iniciativa legislativa de la Defensoría del Pueblo al presentar un proyecto de ley para la reforma a la ley de víctimas, siendo esta una de las recomendaciones que reiteradamente año tras año la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas ha mencionado.

Esta propuesta tiene elementos a destacar, como algunas disposiciones incluidas para fortalecer la atención a niños, niñas y adolescentes, con énfasis en aquellos en situación de orfandad y asuntos que conllevan el fortalecimiento de programas de protección y prevención, así como medidas de rehabilitación.

Sin embargo, consideramos que no se han incluido algunos problemas estructurales que la misma Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y la Corte Constitucional, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025, en estos más de 20 años ya casi, seguimiento a la Sentencia T-025, han reiterado.

La Corte Constitucional, en estos años de seguimiento, ha señalado que en materia de registro y de participación, hay un levantamiento del estado de cosas inconstitucional, hay una superación del estado de cosas inconstitucional, porque los esfuerzos institucionales y la intervención de la misma Corte ha conllevado a esto, sin embargo, hay asuntos como las fuentes de financiación de la ley de víctimas, como los asuntos relacionados con retornos y reubicaciones, que no dan cuenta de las condiciones de dignidad y seguridad y que no refieren hasta ahora en la respuesta, pues una respuesta estructural que trascienda una mirada asistencial del corto plazo y humanitaria a los asuntos de retornos y reubicaciones.

Y que permita una respuesta en materia de corresponsabilidad con los entes territoriales y de articulación interinstitucional entre las entidades del SNARIV y que permitan, precisamente, que estos componentes que ha identificado la Corte han sido los más rezagados en la política pública de víctimas, como lo son vivienda y generación de ingresos, pues, puedan fortalecerse y abordarse desde una estrategia integral y articulada.

Otro de los elementos que ha referido de manera reiterada la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y las mismas víctimas, ha sido lo relacionado a la reparación colectiva y es en estos 10 años de implementación de la ley

tenemos un rezago en la implementación de los planes de reparación colectiva, hoy no llegamos a más del 10% de los planes de reparación colectiva implementados y eso implica pues que se requieran ajustes en la normatividad para fortalecer los temas de articulación interinstitucional y los mecanismos que permitan llegar a la formulación y a la implementación efectiva de los más de 900 planes de reparación colectiva que tenemos hoy en el registro único de víctimas.

Otro de los temas también que han referido la Comisión de Seguimiento a las mesas de víctimas, y que surge a partir del Acuerdo de Paz, es la articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, el Sistema Integral para la Paz, toda la articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, debe tener un mecanismo claro y concreto para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y las medidas de no repetición.

Aquí es fundamental en materia de financiación de la ley de víctimas, que lo ha referido en distintas ocasiones también la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, que en su noveno informe refiere que calcula un costo total para implementar la política de atención y reparación a víctimas más de 301 billones de pesos, si se mantiene un comportamiento constante hasta 2022, esto implicaría una asignación anual de 30 billones de pesos, esto no solo para la Unidad de Víctimas, esto para la implementación de toda la política de víctimas en las distintas entidades del Estado.

Esto ha sido referido por los entes de control en su informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y ha hecho, como ustedes lo han debatido también en este escenario, el tema de la indemnización administrativa, que hoy más de 6 millones de víctimas están reconocidas en su derecho a la indemnización administrativa, sin embargo, desde 1996 se han indemnizado 1 millón 300.000 víctimas y se han invertido 10 billones de pesos y tenemos, todavía, un número de víctimas importante por indemnizar.

Estas son consideraciones presupuestales que deben tenerse en cuenta y es fundamental, por eso lo consideramos en el proyecto de ley del Gobierno, buscar nuevas fuentes de financiación en una reforma de esta naturaleza, toda vez que la garantía de derechos de las víctimas no solo se basa en que exista una normatividad robusta y garantista, sino también en la disponibilidad de recursos para la implementación efectiva, pues no considerarlo contribuiría a aumentar los rezagos que ya existen y los incumplimientos que se sumen, incumplimientos en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, al no que considerar medidas que prevean la materialización de los derechos reconocidos en la norma.

Hay elementos también referidos a la financiación de las mesas de participación, sin

embargo, vemos que no está claro el mecanismo, otorgar autonomía administrativa y financiera a las mesas de participación de víctimas, la disposición no es clara en el proyecto de ley respecto al origen de estos recursos, teniendo en cuenta que existen más de 1.090 mesas de víctimas a nivel nacional y la asignación de estos recursos que originalmente están destinados a indemnización y reparación para las víctimas, no está claro la destinación específica y los mecanismos específicos para asignar estos recursos como lo plantea el Proyecto de Ley número 01 en discusión el día de hoy.

Otro de los asuntos, tiene que ver con la articulación con el Acuerdo de Paz, el proyecto de ley no hace referencia, ni menciona elementos fundamentales del Acuerdo de Paz, uno tiene que ver con el acceso de las víctimas a las medidas de la Reforma Rural Integral, al punto uno del Acuerdo de Paz y lo otro, que mencionaba hace un momento, es la articulación con las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación.

Y finalizo con el tema de la consulta previa, libre e informada, que aplica para los pueblos étnicos, pero que como sucedió en la Ley 1448, que era una ley de carácter general, que en su momento se argumentaba que por ser de carácter general no impactaba a los derechos de los pueblos étnicos, pues los pueblos étnicos en sus escenarios de consulta y concertación acordaron que estuviera el artículo 205, precisamente para salvaguardar que esta norma general no afecte sus derechos, por lo que es fundamental en una reforma a la Ley 1448, aunque existan decretos ley específicos para pueblos étnicos, que contemple la garantía de la consulta previa, libre e informada, en aras de salvaguardar los derechos de los pueblos étnicos, así como sucedió con el Acuerdo de Paz y el capítulo étnico en la misma línea de consideración.

Desde la Unidad para las Víctimas reiteramos nuestra disposición y compromiso con la construcción democrática de esta reforma y actualización de la Ley 1448 en pro de los derechos de las víctimas, queremos reiterar nuestra disposición y aportar en este proceso legislativo a través de mesas de trabajo que se requieran, de debates, de entregas, de insumos técnicos y propuestas que fortalezcan el proyecto de ley y garanticen que una reforma a la Ley de Víctimas sea progresista, garantista y aporte de manera significativa superar las falencias estructurales de la Ley 1448, que ameritan una reforma de la misma, y que durante más de 20 años las víctimas, la Corte Constitucional ha advertido que sigue numerosos autos, el seguimiento, pero no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Y a pesar de las reformas legislativas, institucionales, de los esfuerzos, se mantiene y pues no nos podemos permitir esto como país, tenemos que más de 20% de la población colombiana es víctima, esto quiere decir que inevitablemente los presupuestos de las entidades y la oferta de las entidades atiende a población víctima, pero es una oferta que no está diferenciada, de manera que

agradecemos y reiteramos nuestro compromiso de continuar debatiendo y continuar fortaleciendo estos espacios, en pro de la garantía de los derechos de las víctimas y que las víctimas estén en el centro de los debates del Congreso, muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bien, señora Secretaria, se encuentran también presentes los Senadores: María José Pizarro, para que quede en el acta y el Senador David Luna, que acaba de hacer presencia, obviamente habíamos mencionado el doctor Humberto De La Calle Lombana desde un principio.

Es muy importante resaltar en la intervención de la doctora Sonia Londoño, Directora General encargada de Víctimas, que en este país se encuentran registradas oficialmente poco más de 9 millones de víctimas en Colombia y que han sido indemnizadas desde la creación de la ley en el año 2011, cerca del 12% de las víctimas, eso es lo que dicen los registros, o sea, poco más de 1 millón de víctimas, lo que quiere decir que si se cumplen los propósitos del gobierno de Gustavo Petro, que ha anunciado indemnizar 600.000 víctimas en los 4 años, seguiríamos con un déficit de indemnización altísimo, pero ni siquiera es numérico respecto de las víctimas, sino del presupuesto, que es lo que hemos venido llamando la atención en plenarias y en las sesiones de comisiones, porque estamos hablando de un faltante de 301.6 billones de pesos, 301.6 billones.

Y como para que hagamos el paralelo, el Presupuesto General de la Nación para el año 2024 quedó en 502.5 billones de pesos, ya todos sabemos en qué problema estamos metidos.

Bien, vamos a darle el uso de la palabra a la doctora María Gaitán Valencia, ella es la Directora General del Centro Nacional de Memoria, está acá, vamos a pedirle a los intervinientes es el uso racional del tiempo, a ella le vamos a dar el tiempo abierto y a partir de entonces vamos a limitar el tiempo para los intervinientes, bien pueda, doctora.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora María Claudia Gaitán Valencia - Directora del Centro Nacional de Memoria Histórica:

Buenos días, le agradezco, senador Germán Blanco, darme la posibilidad de exponer abiertamente mis inquietudes frente a las modificaciones propuestas por la Defensoría a la Ley 1448.

La 1448 es una ley que reconoce finalmente el deber y la responsabilidad del Estado en otorgarle a las víctimas del conflicto verdad, justicia, reparación y no repetición, sin embargo, han pasado 12 años y hemos logrado poca verdad, poca justicia, baja reparación, como lo acaba de manifestar mi colega Sonia Londoño de la UARIV y lo más preocupante es que se mantiene el conflicto armado interno, que se originó hace más de 75 años.

De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, toda reparación no solo debe reparar el daño, y lo leo textualmente, porque me parece fundamental que lo recordemos: No solo debe de reparar el daño, sino que debe corregir los estereotipos y prácticas que perpetúan la discriminación contra la población. Especialmente la discriminación estructural e histórica que han sufrido las minorías, que en realidad en Colombia son las mayorías, proviendo la igualdad y la inclusión.

Esto se trata en esencia de mirar la reparación integral, y me uno a la preocupación del Senador Blanco, donde dado el presupuesto que se le está otorgando a la reparación integral, vamos a seguir avanzando muy lentamente en lo que respecta a indemnizar, son las medidas integradas en la Ley 1448 para la reparación integral, que es indemnizar, buscar garantías de no repetición, las medidas de satisfacción, la restitución de tierras, derechos y también es importante que hablemos de la restitución de la dignidad de un pueblo que ha sido sometido a una violencia desde hace tantos años.

Y, por último, el quinto es la rehabilitación, una rehabilitación psicosocial, física, jurídica, pero lo más importante desde el Centro Nacional de Memoria Histórica, señor Defensor del Pueblo, y eso es a lo que me refiero, como usted dice varias veces la expresión categóricamente, es que también es una oportunidad de impulsar una transformación democrática de nuestra sociedad y a eso es lo que me refería abiertamente frente al no haber integrado las preocupaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica en la metodología que usted nos describió anteriormente utilizada por la Defensoría para las modificaciones de la ley.

En esta metodología el Centro Nacional de Memoria Histórica fue invitado una media jornada, de igual manera que las demás entidades, a exponer algunas preocupaciones frente a la ley y el Centro fue, me interesa que el Defensor me escuche, y lo más importante es que el Centro fue invitado solamente a la mesa de medidas de satisfacción, que me parece muy importante recordarles que las medidas de satisfacción son aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de las víctimas.

Para nosotros lo más importante era el conjunto de la reparación, lo que nosotros llamamos transformadora, en el proyecto de ley de la Defensoría, solamente se hizo una acotación a una modificación que proponen, la leo textualmente, porque me parecería muy importante que le habláramos, señor Defensor, porque le falta un verbo... democrático, amplio, participativo, pluralista y con enfoque territorial, a esta modificación no solamente le hace falta un verbo, sino un conector que le otorgue al Centro Nacional de Memoria Histórica la posibilidad de orientar esa política, esta frase queda suelta, de tal manera que no lo amarra a ninguna procedencia para el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Y, por otro lado, es muy importante resaltar cuáles eran las 7 propuestas del Centro Nacional de Memoria Histórica que no fueron integradas en esta propuesta de ley, por una parte, nos parece fundamental movilizar la permanencia de esta entidad, no seguir limitándola de 10 en 10 años, porque si bien, ya como lo dije anteriormente, hemos tenido poca verdad, poca justicia, baja reparación y seguimos en conflicto. Entonces no es para nada pertinente acabar con el Centro Nacional de Memoria Histórica y nosotros solicitamos la permanencia.

Otro punto que me parece importante, es que se entienda el Centro Nacional de Memoria Histórica como un complejo de reconstrucción de memoria histórica y subrayar el esclarecimiento de la verdad, porque no podemos avanzar en memoria histórica sin esclarecer la verdad, desde el territorio ahora que nosotros como tercer elemento estamos solicitando es el apoyo para la territorialización de la memoria histórica, porque es que el territorio habla y el Centro debe escuchar, porque si bien la ley, la Constitución de 1991 nos dio la posibilidad de ser un país descentralizado, esa posibilidad se quedó en papel y pergamino y la única manera que nosotros podamos escuchar el territorio, que ha sido el que ha tenido una afectación mayor, es que el Centro Nacional de Memoria Histórica siga avanzando en la territorialización que iniciamos en el gobierno de nuestro Presidente Gustavo Petro.

Otro punto que me parece muy importante, que sería el cuarto, es pasar de productos a procesos, para que las representaciones del pasado no sigan estando atrapadas en libros, en archivos, en documentales, en bibliotecas y museos, lugares de memoria, sino que tengan, sean dotadas de significado y sean adoptadas y adaptadas a un público más amplio, eso es fundamental, que no sigamos teniendo memoria en las bibliotecas, sino que la memoria histórica cabalgue a lo largo y ancho del país.

Me preocupa también que no sea incluido el esclarecimiento de la verdad tan categóricamente como debería estar en la reconstrucción de memoria histórica, porque en la propuesta del proyecto de ley se mantiene la memoria histórica, más no el esclarecimiento de la verdad, que todos lo necesitamos, en el territorio básicamente lo que las organizaciones y las víctimas individuales y organizadas y las resistencias, me dicen: María, yo quiero saber qué pasó. Y sobre todo quiero saber quién dio la orden, yo necesito irme al origen de los hechos, esta petición del esclarecimiento de la verdad aportaría en esta reparación integral.

Lo otro que nos hace falta en esa ley, y lo hemos hablado también mucho con las víctimas en nuestros encuentros, es incluir a los responsables de todo orden, en esta ley no aparece la responsabilidad de avanzar en esa reconstrucción de memoria y esclarecimiento de la verdad, con los responsables de todo orden.

Y lo último, y para mí quizás lo más importante, es incorporar, señor Defensor, en la política de memoria y verdad, la reparación transformadora y esto es esencial, porque si bien el artículo 25 incorpora el concepto de transformadora, en ninguna parte de la ley se avanza al respecto y eso es una solicitud que tenemos desde el Centro Nacional de Memoria Histórica y es fortalecer el efecto transformador de la reparación integral, con medidas que tengan implicaciones verdaderamente correctivas para la no repetición, de lo contrario no lo lograremos.

Y me quiero detener para terminar en una investigación que en el 2009 hicieron María Paula Saffon y Rodrigo Uprimny... como una herramienta de fundamental importancia, no solo para la resolución del conflicto, sino igualmente para la transformación de las relaciones que permitieron la producción y continuación del... estamos en conflicto, quiere decir que nosotros no hemos ahondado en la necesidad de la reparación transformadora, que no es más sino el efecto de la reparación con medidas que tengan implicaciones verdaderamente correctivas, ahí no lo hemos logrado.

Esto conecta entonces la preocupación del Centro Nacional de Memoria Histórica de avanzar con el pasado, con una preocupación hacia el futuro, no limitarnos y no mantener, como se lo dije al señor Presidente, el pasado como un fantasma, sino como una brújula del futuro, ¿esto qué implica? que no se restrinja nuestra investigación a los daños concretos causados a las víctimas, que es fundamental, sino que se indague también por los patrones de exclusión social que subyacieron a ellos y que permitieron su comisión.

La misma resulta muy relevante para la memoria colectiva sobre lo ocurrido, esta memoria también es vital para la construcción del orden futuro, sobre la base del rechazo de las atrocidades ocurridas, de la estigmatización del régimen que las permitió y de la garantía que unas y otras quedaran en el pasado.

Así que, agradecería que las solicitudes del Centro Nacional de Memoria Histórica para avanzar en una reforma, una reparación transformadora, sean tenidas en cuenta en el proyecto de ley que cabalga en todas las instancias del Congreso, muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bien, a usted doctora María Gaitán - Directora General del Centro Nacional de Memoria. En el proyecto hay un artículo que habla de las funciones del Centro, en ese artículo con alguna imprecisión se ha radicado una proposición por parte del senador Alejandro Vega para ampliar las funciones, me gustaría de pronto que usted tenga algún conocimiento a través de sus enlaces con los nuestros, para que conozca el contenido, porque usted hizo alusión también a eso, la proposición ya fue presentada por el doctor Alejandro Vega.

Bien, hay en el público, en las barras un grupo de alumnos de derecho constitucional de la Universidad

Autónoma Latinoamericana de Medellín, han venido a hacer una pasantía a Bogotá en el órgano legislativo del Estado, tienen la suerte, pudiera decirse, que el docente soy yo, entonces hacemos una pasantía semestral, bienvenidos al Congreso de la República y vamos a estar viéndonos durante estos 2 días acá.

Doctora María José Pizarro, Senadora tiene el uso racional de la palabra y acto seguido le vamos a dar el uso de la palabra a la señora Procuradora Delegada que está acá, la doctora Zeneida López, en el entendido que es el Ministerio Público y que estamos hablando obviamente también de derechos humanos, derechos de víctimas, bien pueda doctora María José.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez:

Bueno, muchísimas gracias. En primer lugar, agradecer que se hayan acogido varias de las proposiciones que hemos presentado y que por supuesto, tienen el objetivo de enriquecer no solamente estas modificaciones a la ley, teniendo en cuenta que en nuestro criterio tendría... pero que en la discusión... que en el marco de la implementación de esta ley han tenido quienes al interior de las instituciones han estado a cargo de la implementación de la ley, pero también las víctimas que tienen un sinfín de reflexiones, de lecciones aprendidas, de inconformidades y en algunos casos también de puntos que reconocen como favorables, desde que se sancionó esta ley en el 2011.

Hay un punto trascendental para las víctimas del país y aquí, por supuesto, hablo a nombre propio como víctima también del conflicto armado, pero que jamás quiso ser reconocida en el marco de la ley, esto también quiero que quede absolutamente claro y por eso puedo hablar de una manera también digamos mucho más tranquila, ¿qué es lo que esperan o esperamos las víctimas al final del camino?, por encima de leyes, de proceso de paz, etc., yo creo que las garantías de no repetición, es decir... tenga que volver a pasar por lo mismo, es decir, que no hereden un país deshecho y violento...

El Centro Nacional de Memoria... una memoria que es amplia, una memoria absolutamente diversa en función de los hechos victimizantes, pero también en función de las experiencias, de la cultura, de las tradiciones, del lugar de donde provenimos cada uno de nosotras y de nosotros, es decir, que esa memoria además de amplia y de diversa, tiene que ser también una memoria incluyente y cuando se construye de esa manera, interpela la memoria oficial, es decir, la memoria que se ha construido y el relato histórico y la narrativa que hemos construido como nación durante décadas y décadas, que ha negado la existencia misma del conflicto armado y por lo tanto la existencia de víctimas en nuestro país.

Eso es precisamente lo que busca contrarrestar la memoria y que, además, contribuye de manera inmediata a esas garantías de no repetición, porque

solo cuando un país es consciente de su historia, de sus narrativas, de lo que ha vivido, de las tragedias y de los horrores de la guerra, es cuando puede definitivamente contrarrestar los elementos y la existencia misma de la guerra.

La memoria y la historia son 2 cosas diferentes, aunque de alguna manera se entrecruzan cuando hablamos de memoria histórica, una cosa es la historia que tiene que contrastar, que tiene unos hechos, que tiene que revelar fuentes, en fin, toda una investigación y otra cosa es la memoria, la memoria habla de las experiencias de las víctimas, de sus dolores, pero de algo mucho más importante y es que además reconoce la lucha de quienes han sobrevivido o de los familiares, para precisamente contribuir a ese relato, a esa narrativa.

Esa fue la potencia de la irrupción del movimiento nacional de víctimas, sobre todo en el año 2010, cuando empezó a cambiar la narrativa de la nación, cuando empezaron a reconocerse hechos gravísimos que la sociedad colombiana no había reconocido y el hecho de que exista un Centro Nacional de Memoria Histórica fue porque durante décadas, no años, décadas, las víctimas del conflicto armado en nuestro país estuvieron al frente interpelando esas narrativas y esos relatos y exigiendo la creación de un Centro Nacional de Memoria Histórica, que no fuese un centro de papel, que fuese muchísimo más allá, que hablara de las iniciativas de memoria de las víctimas, es decir, de lo que ellas han hecho para interpelar esa narrativa, que compilar archivos, que además lograra recuperar los archivos que muchas veces por las vicisitudes...

Testimonios, por eso me parece tan grave modificar ese artículo, porque concretamente lo que está modificando es algo, a mí me parece gravísimo, es el artículo 1° del Decreto número 2244 de 2011, que habla de recolectar, tipificar, sistematizar, analizar y preservar la información que surge de los acuerdos de contribución a la verdad histórica y a la reparación, la que trata la 1424.

Es decir, todos los testimonios, todos los relatos, que tienen aquellas personas que no fueron judicializadas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, es decir, los desmovilizados del paramilitarismo, pero que quienes no fueron judicializados contribuían a la verdad y a la reparación de las víctimas a través de sus relatos y eso es lo que se está eliminando y eso es absolutamente grave, porque todos los desmovilizados del paramilitarismo que durante años han contribuido con sus relatos a la verdad y que esos relatos hacen parte del archivo del Centro Nacional de Memoria Histórica, digamos, ya estos paramilitares y otros desmovilizados de manera individual de otras estructuras armadas, no puedan contribuir a la verdad.

Y esto es gravísimo, gravísimo, gravísimo que esto se elimine, porque entre otras, el problema no es, los relatos están en el Centro de Memoria, ahora, ¿qué haces con esos relatos?, ¿cómo contribuyen?, ¿cómo pueden estos relatos contribuir a encontrar

personas?, a decirle a las víctimas qué fue lo que sucedió y esto se hace no solamente a través de informes, para eso hay articulaciones necesarias entre otras instituciones de otros andamiajes que se han creado en el futuro, para contribuir no solamente a la reparación de las víctimas, sino a la justicia y a la verdad, que son por supuesto importantísimos.

Algo que tiene de esencial estas contribuciones que vienen por parte de victimarios, pero también aquellas que cuentan las víctimas que nos permite contrastar verdades, es decir, lo que dijeron los victimarios, los paramilitares, los desmovilizados, tú lo puedes contrastar con los relatos de las víctimas y entonces obtienes una verdad mucho más integral, de eso también se trata y si esto se hace junto con los relatos, las memorias, estas estrategias de resistencia de décadas de las víctimas que tienen que ser fomentadas, porque son patrimonio de la sociedad colombiana.

Es que lo que deberíamos hacer aquí es reconocer la memoria de las víctimas como patrimonio de la sociedad colombiana, sus estrategias, lo que han hecho para sobrevivir, porque además hay un componente único de la construcción de memoria en Colombia y es que nosotros hemos construido memoria en medio de la guerra y recuperamos nuestra ciudadanía plena no porque el Estado nos dé nada, porque nunca nos ha dado nada, sino porque nosotros nos hemos ganado el derecho a reconocernos como ciudadanos plenos de la sociedad colombiana y por eso yo soy Senadora de la República, porque durante más de 20 años hice un trabajo de memoria histórica y me constituí como un sujeto social, eso me empoderó y aquí estoy sentada, defendiendo mis derechos, para eso hay otros espacios, sino los derechos de millones y millones de colombianos y de colombianas que han tenido que vivir lo insufrible.

Así que, a través de eso, de esos ejercicios de construcción de memoria nosotros logramos algo mucho más efectivo de lo que se hace y de lo que han hecho los Estados en nuestro país y es que nosotros hemos logrado interpelar a la justicia de una manera mucho más efectiva y decirle a la justicia que tiene que funcionar, que tiene que repararnos, interpelarlos porque no han hecho lo que tenían que hacer para garantizar verdad y justicia en nuestro país, eso es lo que hemos hecho.

Y cuando interpelamos a la justicia, ¿a quién más interpelamos?, a la sociedad, por supuesto, a la sociedad que muchas veces desconoció lo que nosotros hemos vivido y por lo que hemos atravesado, exilios, asesinatos, desplazamientos, abusos sexuales, en fin, incluido lo que han vivido los niños, que es una modificación que también se hace, los niños también participan, no participan a través de otros, tienen derecho a participar ellos y lo digo yo porque fui una niña victimizada, porque en mí se violaron una cantidad de derechos del niño y no lo entendí hasta que tenía 30 años, recuperé mi identidad a los 32 años y resulta que nosotros no tuvimos derecho a participar, lo tenemos que hacer

de adultos, pero tenemos que lograr que los niños y niñas y los adolescentes y los jóvenes reclutados, tengan derecho a su participación, no a través de otros, directamente a través de su voz y de sus experiencias.

Así que, creo que este es un elemento que también toca recoger y que está en uno de los artículos, nosotros proponíamos la incidencia en la participación de niños y niñas, porque además la ley tiene algo importantísimo y es que digamos busca que la participación de las víctimas sea efectiva, lo que tenemos que lograr es que sea vinculante y ahí es donde hay un bache en el cual definitivamente deberíamos trabajar.

Cuando el Defensor dice que no reconoce la modificación en el artículo 3°, ¿verdad?, en el artículo 3°, porque no es procedente, no solamente es procedente por todo aquello que acabo de decir y por eso digamos defendiendo que no se le pueden quitar funciones al Centro Nacional de Memoria Histórica, sino porque además antes afirmaba que se reconoce el derecho a la reparación simbólica de las víctimas anteriores, que fueron victimizadas antes de 1985.

Es decir, las que son posteriores a 1985 tienen derecho a la reparación integral y a la reparación simbólica también, ¿sí?, aquellas víctimas anteriores a 1985 tienen derecho a la reparación simbólica, si tú le quitas funciones al Centro Nacional de Memoria Histórica, queda como un ente absolutamente administrativo, sin funciones adicionales, desconociendo el trabajo monumental que se ha hecho, inclusive en aquellos periodos como el anterior donde hubo detractores profundos a la memoria que muchos hemos defendido, pero aun así reconocemos que hizo un trabajo, que se busca abordar de una manera muy diferente ahora en un nuevo gobierno y con otra mirada.

Pero si nosotros le quitamos esas funciones al Centro de Nacional de Memoria Histórica, a veces yo no creo que por mala voluntad o de manera digamos soterrada, no hay necesidad de perspicacia, a veces porque no entendemos de qué estamos hablando cuando hablamos de memoria histórica y que muy seguramente en una investigación abordarán muchísimos temas, que entiendo fue lo que se hizo en el marco de la ley.

Pero la memoria histórica es absolutamente desconocida, hay países emblemáticos en la construcción de memoria, Alemania, Argentina, Sudáfrica, Argentina y Colombia, Colombia es emblemático, la forma en la que se ha hecho el ejercicio aquí en Colombia por parte de las víctimas, inclusive por parte del Estado, no se ha hecho en otros países y tendríamos que ir a profundizar como elemento de sanación y de catarsis la construcción de memoria de nuestro país, para sanar, de eso las mujeres sabemos muchísimo, porque se trata del cuidado de nuestra Nación.

Entonces, podríamos sanar a través de la memoria a veces mucho más rápido de lo que sanamos a través de la reparación administrativa,

de la reparación, digamos, financiera, la memoria es un elemento central en la justicia, la memoria es un elemento central en la contribución de la verdad, la memoria es un elemento central para exigir verdad y para transformar la sociedad.

Por eso modificar el artículo 3° de esta ley es sumamente grave y yo le invito, perdón, el artículo 27, yo le invito realmente a que analice con su equipo y yo lo defenderé aquí como lo estoy defendiendo en este momento, la modificación de esta y de por supuesto, los comités de justicia transicional, pero quise centrarme en la construcción de memoria, yo lo invito de verdad a que no haga modificaciones y que al contrario, vayamos muchísimo más allá, profundicemos más, porque si hay una institución realmente importante en el andamiaje que se creó en el marco de la Ley 1448 es el Centro Nacional de Memoria Histórica.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Zenaida López Cuadrado – Procuradora Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz:

Muchísimas gracias, muy buen día a todas, todos, cordial saludo desde la Procuraduría General de la Nación, comparecemos esta audiencia no solo como cabeza del Ministerio Público por mandato constitucional, sino también porque la Procuraduría preside la Comisión Nacional de Seguimiento y Monitoreo a la Política Pública de Víctimas.

Comisión que es conformada, a la que concurre igualmente la Defensoría del Pueblo en su calidad de secretaría técnica, la Contraloría General de la Nación y los representantes de víctimas que son nuestros miembros vitales, alma y nervio, y a quienes extendiendo un cordial saludo.

La primera pregunta que nos corresponde hacer es cuál es el objetivo de una reforma y sobre todo de una reforma a una ley como la 1448 del 2011, obviamente aquí las respuestas han sido dadas en aras de superar los bloqueos que persisten 11 años después, apoyar la superación del estado de cosas inconstitucional que ha decretado la Corte Constitucional, sobre todo armonizar esta esta ley, la política de víctimas con el mandato y las instancias del Acto Legislativo del Acuerdo Final de Paz del 2016.

De tal manera que todo esto no puede tener una finalidad distinta... el ejercicio pleno de su ciudadanía y a la transformación de sus territorios, para que vuelvan a ser habitados en clave de colectividad, de comunidad, de allí que desde la Procuraduría General de la Nación reconozcamos esta iniciativa que presenta la Defensoría del Pueblo, porque es allí en los territorios donde se encuentra la población mayormente empobrecida y por ello, su afianzamiento debe ser igualmente en clave territorial y en clave del punto uno del Acuerdo, la Reforma Rural Integral. La mayoría de las víctimas del conflicto armado en Colombia son campesinos y por tanto, es a esta población a la que debe ir destinada en clave del punto uno del acuerdo.

La reforma que presenta la Defensoría, el proyecto efectivamente está en línea con estos parámetros, ya que se apalanca precisamente en las conclusiones que hemos hecho desde la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y recomendación de tierra.

Se nos ha cruzado el proyecto y hemos hecho algunas observaciones que muy sucintamente en aras del tiempo, me voy a permitir presentar, señalando en cada caso el artículo correspondiente, en el artículo 2A que se propone adicionar a la Ley 1448 del 2011 sobre la coordinación institucional, nos preocupa ya que se le otorga al Ministerio de Justicia funciones de fijar, abro comillas “lineamientos técnicos para la articulación y coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz” no se vería como mediante una ley ordinaria, se le darían competencias a una entidad del ejecutivo para que provoque intervenciones ante la Rama Judicial y las demás entidades creadas en el Acto Legislativo número 01 del 2016.

Sobre esta misma coordinación institucional se plantea el desarrollo de un protocolo, estamos clarísimos en que efectivamente es necesario articular, pero podría ser ello a través de una herramienta de cruce de fuentes y además lo que sí se hace necesario, es unificar la totalidad de víctimas incluidas en el RUV, que han accedido a cada uno de los programas que ofrece la SNARIV de manera integral.

Con relación a las competencias que le asigna este proyecto al Ministerio de Justicia y del Derecho, sobre la coordinación y verificación de la operatividad de los protocolos, consideramos que también presenta inconveniente de que la ley ya asignó estas funciones a la secretaría técnica de la SNARIV como articuladora del sistema.

En cuanto a la adición del parágrafo 1° al artículo 4° del Capítulo 2 del Título 1, lo que vemos es que es repetitivo, ya está dicho, y ahora bien, si lo que se pretende es reforzar las obligaciones que tienen las entidades del SNARIV con la reparación integral de las víctimas, esto sería tal vez más efectivo hacerlo mediante una reglamentación para cada sector, que ahí sí garantice la oferta preferencial para la población víctima.

En el artículo 5°, que modifica el artículo 13, la expresión al final del primer párrafo, comillas, “víctimas del confinamiento forzado y víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, urbano y transnacional” nos preocupa que esto puede llevar a una interpretación restringida, dejando de lado el universo de desplazamiento de zonas rurales, se debería dejar solo la expresión “Víctimas de desplazamiento forzado” que es el universo y reforzar ya estos sectores en concreto.

En el artículo 13, que modifica el título del Capítulo 3, pareciera que se dejan por fuera las víctimas que se desplazan de los entornos rurales, lo cual puede dar lugar a interpretaciones restringidas, que limiten el acceso a las medidas de atención,

asistencia y reparación integral, sabemos que mucho de lo decretado por la Corte Constitucional está dado en clave de bloqueos y rezagos de la Ley 1448, precisamente por posiciones regresivas e interpretaciones restringidas, que también hemos señalado inclusive a la misma dirección de la Unidad de Víctimas. En el artículo 28 se modifica el... ¿seguimos? Muchísimas gracias, aprecio este esfuerzo que hacemos todos.

En el artículo 28 que modifica el artículo 151, si bien se entiende la preocupación por el señalamiento expreso de los pueblos étnicos, no hay que perder de vista que ellos ya son atendidos en el marco de los decretos leyes, tal como lo dispone el artículo 2° de la ley.

Por otro lado, desaparece la concepción de que el programa debe atender los 3 eventos a los que hace referencia ese artículo, este punto ya ha sido tratado y realmente coincidimos en que hay que revisar la conveniencia en el artículo 30, de modificar la conformación de los comités territoriales de justicia transicional, en el entendido en que estas instancias se toman decisiones respecto a la implementación de la política pública de víctimas en los niveles departamental y municipal, dejar la conformación en términos de las entidades y no de los directivos, podría generar dificultades para la toma de decisiones en dicha instancia, las cuales desde ya estamos atravesando, aún sin ello.

Esta consideración puede tener validez sobre todo en el caso de las entidades nacionales, pero no a nivel territorial, deberían mantenerse más en el caso de las primeras, gobernación y alcaldía, que presiden estos comités territoriales de justicia transicional.

Me quiero referir a un punto concreto y es en el artículo 76, al registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas, en el parágrafo 3° se indica: se deberá establecer el diseño de mecanismos y metodologías de identificación predial diferente a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permiten el ingreso a los predios, que habiliten la micro focalización de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la URT.

En este parágrafo no observamos claridad en cuanto, ¿a qué se refiere el diseño de metodologías de identificación predial diferentes a la referenciación?, actualmente de conformidad con el IGAC, se cuenta con 3 tipos de métodos de recolección de información, que son métodos directos, métodos indirectos y métodos declarativos y colaborativos.

Igualmente, es necesario una precisión conceptual en cuanto a lo que impactaría que no existan condiciones de seguridad, en este sentido, se debe puntualizar que la medida de restitución de tierras tiene una vocación transformadora, el Estado debe crear, entonces, escenarios idóneos de reparación, máxime si nos encontramos en el marco de una justicia transicional.

Por lo tanto, pensar que se restituya un predio donde no hay condiciones de seguridad, sería tanto como crear un escenario propicio sencillamente para nuevas victimizaciones, sin que de otro lado se supla el principio de complitud.

Desde la Procuraduría General de la Nación estaremos siempre prestos a los debates, sugerencias, mesas, sobre todo en aras de armonizar las diferentes iniciativas que planteaba el señor Senador, en aras del tiempo las podemos dejar para criterio de la mesa, muchas gracias y que todo sea en bien de la paz de Colombia.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bien, solicitamos a los intervinientes el uso racional del tiempo, porque nos va limitando, acabamos de cancelar la sesión de la Comisión Primera, estaba citada primero a las 10:00, después a las 11:00, es para garantizar que podamos permanecer e intervenir, ya le hemos notificado a los distintos Senadores.

Va a llevar el uso de la palabra la doctora Cristina Varón, ella viene desde la academia, representa a la Universidad del Área Andina y se prepara Orlando Burgos que es de la Corporación Colombiana de Desplazados. 5 minutos, doctora bien pueda.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Cristina Barón Hernández – Fundación Universitaria del Área Andina:

Gracias doctor Germán, muy buenos días señores Senadores, funcionarios del Gobierno nacional, víctimas del conflicto, sus organizaciones, universidades presentes.

Luego de la designación de una comisión docente del programa de derecho virtual de la Fundación Universitaria del Área Andina, nos dimos la tarea de hacer una revisión de la reforma de ley que hoy nos convoca en audiencia pública y se observan las siguientes oportunidades de mejora:

1. El artículo 2A de la Ley de Víctimas otorga amplia autoridad al Ministerio de Justicia y del Derecho para coordinar y verificar los protocolos de reparación integral. Esta amplia discrecionalidad podría poner en riesgo los derechos de las víctimas y debe ser equilibrada para garantizar su independencia e imparcialidad.
2. La modificación del párrafo 1° del artículo 3°, introduce una posible asimetría en la reparación de víctimas, ya que genera un régimen especial para los miembros de la fuerza pública, en comparación con las víctimas civiles, es fundamental garantizar la igualdad de tratamiento para todas las víctimas.
3. El artículo 4A destaca la seguridad humana, pero plantea preocupaciones sobre la militarización de la seguridad y la limitación de la participación de actores civiles y no militares en la construcción de la paz. Debe encontrarse un equilibrio entre la seguridad y otros aspectos clave, manteniendo el respeto por los derechos humanos y por la justicia, existen mecanismos de protección y autoprotección, civiles y no armados que han resultado altamente eficaces, como las guardias indígenas, cimarronas o campesinas.
4. La propuesta de modificación del artículo 32, establece criterios para programas de protección integral. Si bien, es plausible la orientación del Ministerio de Defensa, este enfoque podría militarizar en exceso la protección desplazando enfoques civiles y no armados de protección, además es esencial considerar criterios diferenciales y no centrarse solamente en la atención al trauma.
5. La creación de un programa especial para niñas, niños y adolescentes, es un avance muy importante, pero nosotros debemos garantizar la participación de las víctimas y no imponer requisitos innecesarios como el certificado de obtención de dejación de armas en respeto a los derechos de los menores.
6. El artículo 66 necesita definir con precisión las condiciones de seguridad y garantizar la voluntariedad en el retorno o la reubicación de las víctimas, la coordinación efectiva entre entidades es crucial para proteger los derechos de las víctimas.
7. El artículo 186 fortalece el registro de tierras despojadas, pero la inscripción de oficio plantea interrogantes sobre la identificación completa de las tierras despojadas, se debe abordar la seguridad y las metodologías de identificación en áreas de alto riesgo, más allá de la existente microfocalización.
8. El artículo 231 propone un programa de rehabilitación de víctimas, sin que se pueda evidenciar suficiente participación de las víctimas en su formulación, la participación activa de las víctimas es esencial para una rehabilitación efectiva.
9. El artículo 149 destaca la importancia de la verdad y la memoria, pero es crucial que se respete la autonomía de las víctimas en estos procesos, la participación activa y la protección de la seguridad de las víctimas son fundamentales.
10. El artículo 365 promueve la participación a través de las mesas de víctimas, pero se requiere mecanismos más flexibles que permitan una contribución activa de las víctimas en la toma de decisiones, también es importante garantizar la participación genuina de los niños, las niñas y los adolescentes, en las políticas que lo afectan.

Expreso así mi agradecimiento por su amabilidad, por su valiosa consideración al convocarnos a la presente audiencia, nos une a todos el propósito de enriquecer la construcción del conocimiento y contribuir a las discusiones del país en el legislativo desde la academia, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Orlando Burgos García – Corporación Colombiana de Desplazados:

Muchas gracias, señor Presidente, muy buenos días para la mesa principal, para los presentes, mis compañeros de organización, de la academia y todos los presentes acá.

Nosotros en primera instancia que hemos podido conocer el proyecto de la Defensoría del Pueblo y lo hemos venido apoyando y respaldando, porque consideramos que es un proyecto que realmente abarca desde nuestro punto de vista, lo que queremos, que es que esta reforma sea progresiva.

Igualmente hemos conocido y hemos trabajado también el proyecto desde la unidad, pero consideramos que este proyecto es mucho más abundante de forma progresiva en lo que aspiramos las víctimas, hemos hecho aportes y quiero referirme a algunos temas generales aquí en el tiempo que me dan.

En primer lugar, señor Presidente, que la Ley 1448 se hizo con el ánimo de reparar y restituir, fundamentalmente, hoy no hay reparado integralmente una sola víctima en el país, ni una sola, reparada integralmente que es diferente a indemnizar, porque aquí muchas veces tratamos de confundir el tema de indemnizar con la reparación integral de que habla la ley.

Pero también tenemos problemas de restitución cuando hablamos de un 10%, un 12% de avances en el tema de restitución, y por supuesto, que nos preocupa que hoy hayan 5 proyectos de reforma a la Ley 1448, de los cuales 3 estoy absolutamente seguro desconocemos la gran mayoría de las víctimas en este país, porque no se nos han socializado de ninguna forma, lo que igualmente nos preocupa porque va uno en una ruta y en una línea que pareciera que fueran a haber reformas a la ley a pedazos de todos estos proyectos que están avanzando, uno inclusive, como usted dice, señor Presidente, ya con un cuarto debate. Es preocupante entonces el tema para nosotros como víctimas, que hoy la reforma a la ley esté de esa forma avanzando en el Congreso.

En otro aspecto, es la importancia de la ley, esta reforma es para que realmente se cumplan, el incumplimiento de la ley es otro de los aspectos que tenemos y que queremos y nos preocupa para que realmente se dé, por ejemplo, si es ley es ley, en el artículo 134 dice que la indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado se debe cancelar su núcleo familiar y resulta que con una resolución se viene incumpliendo por parte de la Unidad de Víctimas, desde hace mucho rato cuando están indemnizando, señor Presidente, aquí ya no se indemnizan los núcleos familiares, aquí se indemniza a las personas de carácter individual.

Hoy muchas veces a esas personas se le entrega 200.000, 300.000, 500.000 pesos de una indemnización, entonces se nos está violentando a las víctimas de desplazamiento forzado el

cumplimiento de la ley a través de una resolución, por parte de quien está obligado a cumplir con la ley y esto pues es preocupante para nosotros, queremos que realmente la indemnización tiene que ser a los núcleos familiares, no puede seguir siendo una indemnización como se está entregando, de carácter individual, porque estamos hablando 1 millón de personas indemnizadas, señor Presidente, pero de carácter individual, es decir, a una sola persona, pero en la sumatoria se suma el núcleo como tal indemnizado. Eso lo venimos diciendo desde hace mucho rato, frente a este tema.

Hay cosas interesantes en el proyecto, por supuesto, las víctimas en situación de orfandad, el tema del enfoque intersectorial y otros que agrega este proyecto, pero también con algunos que queremos seguir discutiendo y ahondando, el tema del PAPSIVI, por ejemplo, el tema de la rehabilitación de un programa que igualmente hace parte de la reparación integral, pero que realmente hoy no cumple con las expectativas, ni está cumpliendo con las expectativas, pero sí nos lo están sumando como parte del tema de la reparación integral.

Se plantearon temas de participación y aquí quiero yo manifestarle a la Defensoría que me parece que se necesita ahondar en el tema de la participación, porque lo que necesitamos garantizar con la ley es la participación efectiva de las mesas, no tenemos participación efectiva, tenemos una participación meramente participativa, habla que con nosotros se debe construir las políticas públicas, pero con nosotros no se construye, cuando llegan ya están construidas las políticas públicas.

El tema de los comités de justicia transicional, al contrario creo que se deben de fortalecer, se debe fortalecer la participación en los comités de justicia transicional y dentro de eso quería decirle a la Defensoría, yo no sé si es cuestión de cantidad, de colocar 6 delegados o de calidad, porque nosotros veníamos planteando el derecho al veto, para que no nos impongan decisiones desde la institucionalidad, yo creo que sumar 6 compañeros me parece que de pronto no es la salida, pero si tenemos herramientas que nos impidan lo que hacen hoy las instituciones de imponernos las políticas públicas, dado el número de funcionarios con derecho a voz y voto y los pocos de nosotros, lo que necesitamos es una herramienta que nos permita impedir que nos impongan la política pública como ellos consideran.

Creemos y consideramos que el proyecto va en esa parte progresiva, seguiremos discutiendo por supuesto y seguiremos respaldando este proyecto de acuerdo a la manera como va, pero esperamos seguir dialogando. Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Paula Andrea Villa Vélez – Unidad de Restitución de Tierras:

Muy buenos días honorable Presidente, Congresistas, víctimas, colegas de Gobierno, sociedad civil, un saludo muy especial de nuestro Director de la Unidad De Restitución de Tierras

Giovani Yule, quien por razones de salud no le fue posible acudir a este llamado.

Lo primero que queremos es saludar el proyecto y la disposición de la Defensoría justamente para poder avanzar en la garantía de los derechos de las víctimas, en nuestra intervención haremos relación específica a los temas que corresponden a restitución de tierras, específicamente al párrafo 3° del artículo 76 que agrega el proyecto de ley y el literal f) del artículo 97, que hace justamente alusión a la compensación.

En el artículo 76 se propone agregar un párrafo en el cual coincidimos con las observaciones que plantea la Procuraduría General de la Nación, recordemos que este artículo lo que propone es tener mecanismos diferentes a la georreferenciación relativos a casos complejos, donde no sea posible el ingreso por situaciones de seguridad, en zonas no microfocalizadas, ahí compartimos la preocupación de la Defensoría alrededor del ingreso a estos casos, sin embargo, nos parece importante hacer 3 precisiones:

1. La microfocalización es una figura establecida en decreto, no en ley, lo cual es muy importante porque justamente como Gobierno, en términos de ser un componente decreto, ya hemos avanzado en algunos asuntos justamente que nos permitan poder atender aquellos casos donde la situación de seguridad requiere otra intervención diferente a la microfocalización.
2. Que la georreferenciación esa establecida actualmente la ley como un mecanismo preferente, pero no el único y en esa medida compartimos la posición de la Procuraduría General de la Nación, donde en la entidad ya venimos avanzando alrededor de otras intervenciones justamente que garanticen cuando no es posible hacerlo de manera directa, por ejemplo, en los predios.

En resumen, contarles alrededor de esto que el Decreto número 1623 del 6 de octubre de 2023 firmado por Ministerio de Agricultura y los demás ministerios con competencia, justamente ya se establecieron unas propuestas alrededor de los ingresos de aquellos casos donde las circunstancias nos dicen que debemos hacer otra clase de lecturas, hay alrededor de 16.000 casos que se encuentran en zonas no microfocalizadas, es decir, en zonas que no tienen aún un parte de seguridad por la Fuerza Pública, esto se hizo un cambio importante alrededor de poder atender estos casos de una manera diferente.

Este cambio que establece el decreto, justamente nos llevó a que la Unidad de Restitución de Tierras hoy estemos trabajando en protocolos de ingresos diferentes y de atención diferentes a estos casos.

A esto se suma la propuesta que está establecida en el decreto, perdón en el artículo 97 en el literal f), que busca introducir este proyecto de ley, en el que se propone que se pueda avanzar en la compensación en zonas donde no ha habido la posibilidad de microfocalizar, volvemos de nuevo, la

microfocalización no es un tema que esté establecido en la ley, es un tema que está establecido en decreto.

Lo segundo, nos parece importante si se van a agregar acciones alrededor de las compensaciones, se pueda establecer en el proyecto el impacto fiscal que esto pueda tener y en esa medida, pues como gobierno podamos tener claridad sobre cuál va a ser el soporte fiscal para poder hacer este cambio normativo.

Aun así, contarles que dentro de las figuras que ya existen en el marco de la compensación establecidas en la ley, en el Decreto número 1623 que estableció el 6 de octubre el Gobierno, se lograron avanzar justamente en la priorización de personas mayores y de personas en condición de discapacidad, esto es muy importante que las víctimas lo puedan saber, en las que vamos a avanzar con o sin microfocalización alrededor de la compensación donde sea imposible el ingreso.

Quiero con ello decir, digamos volver a reiterar, compartimos la preocupación de la Defensoría alrededor de estos asuntos, no obstante, en términos de técnica normativa, estos son asuntos que han correspondido es en el escenario de decretos y que, como gobierno, por tanto, ya hemos avanzado en la materia.

Para cerrar mi intervención, contarles también que hay un punto que no está incluido en esta propuesta de ley presentada por la Defensoría y que para nosotros resulta fundamental y son las funciones jurisdiccionales para resolver casos complejos en los que no hay un litigio de por medio, porque no hay una oposición, es decir, no hay ningún tipo de disputa, que por tanto, consideramos no deberían ir a los despachos judiciales, con eso nos estaríamos ahorrando alrededor de 2 años de intervención para que la Unidad de Restitución de Tierras pueda garantizar el retorno a las víctimas sin necesidad de pasar por los despachos, insistimos, porque no hay un litigio que así lo justifique, muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Odorico Enrique Guerra Salgado - Colectivo de Víctimas Afrodescendientes (Afrovic):

Bueno, muchísimas gracias, darle gracias a Dios por la oportunidad, a la Mesa Directiva y un saludo especial para todas las personas que hoy nos acompañan. Bueno, quiero empezar diciendo que para nosotras y nosotros las víctimas del conflicto armado volver a este escenario nos llena de un gran regocijo, pero no es nuevo, fue desde este mismo escenario durante más o menos 3 años donde estuvimos peleando ser incluidos en todo lo que tenía que ver con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana, peleamos desde ese escenario del fast track, muchas de esas intervenciones para que algunas de las cosas que hoy están dadas dentro de ese Acuerdo de Paz de la Habana, pues fueran una posibilidad real.

Hoy viendo, hay varios proyectos de reforma a la Ley 1448 y con la explicación que el honorable

Presidente nos hacía en el día de hoy, pues yo creo que quedamos un poco más preocupados, sobre todo porque él ya explicó proyectos que no van a lograr... ya lo decía mi compañero Orlando en su intervención, que vamos a estar haciendo como una reforma a la Ley 1448 a retazos, cosa que de verdad es preocupante para las víctimas en general.

Creemos que resulta bien interesante que pudiéramos aunar esfuerzos, sobre todo a nombre de las víctimas, para que de verdad dejáramos, digamos, que esas diferencias, esos egos, o lo que como humanos nos caracteriza en cuanto a diferenciarnos y pudiéramos trabajar más de la mano y sobre todo de la mano con las víctimas, la senadora María José lo dijo en su intervención, nosotros hemos estado aquí desde muchos, muchos años, yo creo que he venido a este recinto, me dio hasta risa cuando la Secretaria suya o de esta Comisión, me decía que ya era un nombre conocido dentro de esta Comisión Primera y precisamente es porque aquí hemos estado en muchísimas ocasiones buscando que se puedan resarcir y reparar esos derechos de las víctimas.

Digamos que a las víctimas no nos importan tanto los trámites, ni cómo se tiene que hacer, ni dónde, lo que nos interesa es el fin, los resultados, que de verdad haya un momento en que como ya lo han dicho los que me han antecedido, se vuelva una ley robusta, para que se puedan recoger todas esas problemáticas que las víctimas tenemos y que es necesario de verdad hacerlas tangibles como un hecho para ser reconocidas y reparadas como tal.

Además de eso, frente a los diferentes proyectos que hemos visto, en estos de la Defensoría hemos encontrado apuntes muy interesantes, en el de el mismo Rodrigo Tovar hemos encontrado puntos interesantes, creo que la CITREP es una oportunidad que las víctimas tenemos también para podernos expresar y a través de ellos lograr cosas al interior de este congreso de la República colombiana, lo mencionaba la Viceministra, la Directora encargada de la Unidad.

O sea, son muchísimas cosas que las víctimas queremos que se vuelvan tangibles, o sea, de verdad que no nos interesa tanto cómo se van a hacer, solo queremos que se hagan, creo que es momento y en este Gobierno que viene haciendo mega esfuerzos sobre el tema de la paz total, creo que las víctimas estaríamos prestas a colaborar desde todos los escenarios desde donde hacemos participación, que son muchísimos, comités de justicia transicional, comisiones, esa comisión de seguimiento en donde, que resaltaba o que destacaba la doctora Zenaida, con la misma doctora Diana, con el mismo doctor Rubén Darío, son muchas, muchas cosas que hemos planteado allí sobre cómo las víctimas queremos que vaya mejorando la Ley de Víctimas.

Cómo queremos también desde ese ECI que aún se mantiene ahí en la mayoría de sus categorías, que se pueda hacer una verdadera reparación integrar a las víctimas en todos los sentidos, como esas víctimas del exterior han manifestado también su falencia,

como las víctimas de los desde los territorios muy lejanos a donde el Estado ni siquiera llega, también se han expresado.

Entonces yo creo que esta es una oportunidad grandiosa, con la voluntad que este gobierno tiene y con todas las entidades y todas las personas, como la Defensoría aquí en cabeza del doctor Carlos Camargo, que han presentado proyectos, entonces eso quiere decir que todo el mundo está pendiente de que las víctimas podamos trabajar, entonces ojalá y nos tengan muy en cuenta para participar en cada uno de estos proyectos de reforma a la ley y que nosotros de verdad podamos ser protagonistas de los destinos nuestros y que de verdad a futuro logremos esa implementación adecuada, con los presupuestos adecuados, de la política pública de víctima que nos mencionaba la Subdirectora y que de verdad ha sido un afán por el que hemos venido luchando durante tantos años y que soñamos se vuelva una realidad, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor David Armando Rodríguez Rodríguez – Comisión Colombiana de Juristas:

Buenos días a todas y a todos, primero un saludo muy especial a la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República, a las Senadoras Aída Quilcué y María José Pizarro, por extendernos la invitación a proposición y un saludo especial a todas las víctimas y organizaciones que siguen esta audiencia de manera presencial y virtual, finalmente un saludo muy especial al Defensor del Pueblo, el doctor Carlos Ernesto Camargo.

Me interesa brevemente en los 5 minutos hacer un par de comentarios muy puntuales, el primero, señalar lo que ya se ha mencionado y es que si hay un tema que sea delicado, sensible para el país, a quien nos duele el conflicto armado, es este, la atención a las víctimas; y en efecto se tramitan en el Congreso de la República actualmente 5 proyectos de ley, el azar, el calendario definió que uno vaya primero que el otro, pero el Congreso si algo tiene que hacer en este momento es tener la suficiente altura de miras, la suficiente nobleza para darse cuenta que en todos los proyectos hay ideas buenas, hay ideas cuestionables y de alguna manera garantizar que los proyectos se articulen, se armonicen y que desde una perspectiva, digamos de Estado, no simplemente el que va primero, sino que el proyecto de ley, la reforma estructural que se haga incluya todas las medidas que son necesarias, más allá de su autor.

Los proyectos de ley tienen que armonizarse y la única manera de que se armonicen ya no es por el trámite de la Ley 5ª, sino tiene que ser por la voluntad política del Congreso, de las presidencias de las mesas directivas, quienes desde una altura de Estado los puedan articular, si no va a pasar que simplemente el azar, el desarrollo del trámite parlamentario lleve a que se apruebe uno y no el otro.

Entonces simplemente reiterar la necesidad de que esta Corporación, esta célula legislativa mire

los demás proyectos de ley y asuma, como señala la doctora Villa, por ejemplo, incluir medidas que estén en los otros.

Un segundo aspecto que me interesa resaltar y es simplemente una proposición, una de las cosas interesantes del proyecto de la Defensoría del Pueblo, es que incluye la perspectiva interseccional, la perspectiva interseccional mal explicada, yo no sería el experto para hacerlo, señala que las ciencias sociales tienen que construir las verdades de manera que no homogenicen, que no estandaricen a las víctimas, tiene que rescatarse la particularidad de la individualidad, la manera diferente en que si es mujer o que las mujeres viven digamos su identidad, cómo se construyen las diferencias identidades étnicas, es decir, una perspectiva interseccional a lo que aboga es a que la administración pública y las autoridades no estandaricen, sino que rescaten la particularidad, la diferencia, la íntima diferencia.

¿Por qué digo esto?, porque no se puede construir o argumentar y esto lo digo con el mayor respeto, pero con la mayor vehemencia, no se puede argumentar que el proyecto de ley goza de legitimidad porque se hizo un muestreo, la perspectiva interseccional que está incluida en el proyecto de ley, rescata la íntima diferencia y la imposibilidad de estandarizar, eso es el enfoque mal explicado, interseccional.

En esa medida, la participación de las víctimas no puede estandarizarse como un simple muestreo en unas específicas universidades, por supuesto, todas ellas muy respetables. Esta es una segunda idea, que la garantía de la participación de las víctimas tiene que ser permanente, constante y bajo la conciencia que nunca se hará suficiente para que participen todo el universo diverso de víctimas, no se puede a través de un muestreo.

Ya puntualmente en torno al articulado, queremos hacer un par de comentarios muy puntuales, que tienen que ver con pues aspectos relevantes que ya se han mencionado, pero que no deja ser paradójico esta discusión y es el hecho que el proyecto de ley busca armonizar las diferentes instituciones y coordinar a las instituciones que participan del SNARIV y del sistema de justicia, verdad, reparación y garantías de repetición, pero al menos en esta audiencia pública lo que se evidencia es que hay cierta falta de comunicación, entonces pareciera que hay una contradicción performativa, en que el articulado habla de articulación pero aquí no se estén articulando.

Como mencionaba, reconocemos que la inclusión de una mirada interseccional y de enfoques diferenciales es un asunto novedoso, respetuoso de estándares constitucionales y que por supuesto, hable de manera muy diversa del universo de víctimas, de personas en condición de discapacidad, jóvenes, personas afrodescendientes, raizales, palenqueras, ROM.

Puntualmente nos preocupa desde la Comisión Colombiana de Juristas, como ya apuntaba quien me antecedió en el uso de la palabra, la propuesta

como quedó radicada en el informe de ponencia del párrafo 1° del artículo 3°, que señala la creación de una ley, de una mesa entre la Unidad de Víctimas y la Fuerza Pública, como apuntaba la colega de la academia, puede generar una fuerte discriminación, que hay una mesa para atender a las víctimas de la Fuerza Pública, digamos invocando una sentencia de la Corte Constitucional, la sentencia no dice exactamente lo que dice el proyecto de ley, pero sí puede generar una suerte de trato diferenciado, que pues es polémico constitucionalmente.

Vemos con preocupación esto, con mucha preocupación y con esto concluyo, que el informe radicado para el primer debate elimina el cumplimiento de recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad, que estaba contemplando una redacción del proyecto radicado.

En la ponencia se argumenta que las recomendaciones son facultativas, más no potestativas, desconociendo el avance que representó el esfuerzo institucional y académico para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas, estamos hablando de derecho a la verdad y la verdad histórica, digamos, con ese objetivo tan eminente, debería tenerse en cuenta y dársele algún papel, algún grado de vinculatoriedad, podríamos discutir jurídicamente cuál, pero algún grado de vinculatoriedad las recomendaciones, que se han eliminado del informe de ponencia, a nosotros nos llama la atención.

Hay otras observaciones, las radicaremos como indica el señor Presidente en la Mesa Directiva de la Corporación, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Blasney Mosquera Hurtado – OV Juntas de Acción Comunal:

Buenos días para todos y todas, todes, la verdad de que como víctima del conflicto armado me siento contento de estar en este recinto, donde se toman decisiones importantes para el país.

La verdad es que hemos acompañado este proyecto de reforma de ley de la 1448, ya que hemos sentido que ha tenido un vacío muy fuerte en materia de implementación y eso ha generado unos rezagos históricos en la población que hoy estamos representando desde los diferentes OV y las diferentes organizaciones de víctimas que están a lo largo y ancho de Colombia.

Para nosotros es muy preocupante como víctimas del conflicto y por eso hemos querido sumarnos a este proyecto, porque no hemos visto realmente una garantía de derechos para esta población, hemos estado inmersos en la norma, pero no hemos podido ser sujetos de derecho como en su momento la norma lo establece, créame que del dicho al hecho hay mucho trecho y realmente el que siente las inclemencias del conflicto está con la plena autonomía y autoridad para venir a este escenario a sentar su voz y que sea escuchado.

La verdad es que para nosotros es importante que se revise muy profundamente el espíritu de la

norma, porque nosotros como víctimas del conflicto tenemos unas expectativas que al día de hoy no han sido cumplidas y eso nos está generando seguir viviendo en un país de las maravillas llamado Colombia, donde el conflicto armado no ha cesado ni un momento y al parecer no hubo una planificación desde el primer momento a poder decir hasta dónde, un estipulado hasta dónde íbamos a llegar en materia de victimizaciones y sujetos de derecho.

¿Qué nos preocupa a las víctimas?, que la ley siempre ha estado corta de fuentes de financiación, eso es gravísimo, en un país como Colombia donde seguimos en conflicto armado constantemente, es una fábrica de víctimas, si no tenemos un marco robusto en materia económica, automáticamente van a estar los rezagos que siempre hemos tenido, otro tema que nos preocupa a las víctimas del conflicto, es la falta de articulación del SNARIV en todos los territorios, aquí cada quien va por su lado y por eso tampoco hay un avance significativo en la política pública de víctimas, eso también es preocupante para la población.

Algo que también nos preocupa a las víctimas del conflicto armado en Colombia, es que esta implementación que realmente hemos visto a cuentagotas, no se compadece con la realidad de los territorios, porque más bien pareciera que el centro del país fuera víctima y no las regiones, donde realmente las regiones hemos puesto la gran mayoría de víctimas que hoy día están en el RUV y eso debe llamar la atención también de esta audiencia.

Realmente las víctimas nos sentimos inmersos en los cuellos de botella, en los bloqueos institucionales, que el mismo Estado ha venido generando para no cumplir a la población y en buena hora en este proyecto hemos intentado dar nuestro grano de arena, nuestro puntico, para poder decir, bueno, estamos dispuestos para seguir con una propuesta que nos ayude a aliviar esos cuellos de botella que en su momento hemos sentido en territorio y que las víctimas que hoy represento se mantienen quejándose porque no han sentido que la ley les haya llegado, como en su momento el espíritu lo reza.

Quiero terminar diciendo, para cumplir con los 5 minutos, que nosotros como víctimas no queremos hablar de articulados, solo queremos que nos cumplan en ese interés de que se nos garanticen unos derechos adquiridos, unos derechos que la ley está en su momento ponderando, pero que realmente se siguen vulnerando a todas luces.

Y solamente dejar una reflexión, aquí a dice uno al Congreso, que bueno, que se armonice todos los proyectos de ley que vayan en pro de la población que represento, porque de nada nos sirve que no se armonicen y que saquemos colchas de retazo que a su vez no van a ir a palear en nada las dificultades en territorio, que tenemos la población víctima y que sería muy interesante que se le dé una respuesta efectiva a la población, ya que ustedes son los que conocen de norma y nosotros lo que hacemos es leerlas, intentar que se apliquen a través

de los mecanismos constitucionales que el mismo Congreso ha venido organizando y estructurando para las garantías de derecho.

Créamelo que estamos dispuestos como víctimas a seguir aportando en el crecimiento en garantías de derecho del país llamado Colombia y lo que queremos que se nos tenga en cuenta a través de una participación efectiva, no únicamente venir a los espacios a que nos escuchen, pero lo que digamos nosotros quede ahí en el tintero, queremos que lo que aquí se diga, se escriba y sea tenido en cuenta para que se tomen decisiones en favor de la población que estamos representando en el día de hoy, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Luis Fernando Sánchez Supelano – Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES:

Buenos días a todos y todas, yo la verdad creo que me voy a tomar menos de los 5 minutos, ustedes han tenido la posibilidad de escuchar a las mesas de víctimas, que creo que son las voceras legítimas.

A nombre de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), que ejerce la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento a la T-025 de la sociedad civil, simplemente 2 o 3 ideas.

1. Por supuesto valoramos positivamente que el Congreso haya asumido la discusión y el debate sobre la reforma a la Ley 1448 y la necesidad de ajustar algunos de sus contenidos, por supuesto, cuando uno piensa en la ejecución de los últimos más de 10 años en la ejecución de la Ley 1448, la característica es el retraso y el rezago, es decir, no hay ni uno, creo que ninguno de los componentes ha avanzado al ritmo esperado y al ritmo necesario.

En este sentido valoramos positivamente que la Defensoría del Pueblo haya presentado este propuesto, que profundiza algunos elementos frente a algunos enfoques diferenciales, amplía en alguna medida la definición de víctimas e incorpora algunas estrategias de priorización frente a algunos programas, como el programa laboral, etcétera, etcétera.

Sin embargo, planteamos 2 o 3 ideas:

1. Por supuesto un principio básico que debe guiar esta reforma la no regresividad y el goce efectivo de derechos, de acuerdo a los estándares de la Sentencia T-025 y los autos que las desarrollan, ahí la Corte Constitucional ya ha puesto algunos parámetros de razonabilidad y razonabilidad sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

2. Creemos que es necesario que se profundice el enfoque de soluciones duraderas y, sobre todo, en la perspectiva de superación de las vulnerabilidades de las víctimas, es decir, cualquier proyecto de reforma a la Ley 1448 necesita profundizar el acceso a trabajo, el acceso a generación de ingresos, el acceso a educación, no solo primaria y secundaria,

sino principalmente hoy también educación superior, muchas víctimas ya han alcanzado la mayoría de edad siendo víctimas, han pasado más de 10 años, salieron siendo jóvenes de sus territorios y hoy están en las ciudades buscando acceso a las universidades.

Es necesario superar las barreras de acceso, por ejemplo, a vivienda, segundo, por supuesto, es necesario articular restitución de tierras con reforma rural integral, es necesario agilizar los procesos de restitución de tierras, creo que es un segundo derrotero, la pregunta que debemos hacernos es, ¿cómo podemos agilizar los procesos que están contemplados en la Ley 1448 sobre restitución, sobre priorización en la política social y por supuesto en la indemnización?

Y esto por supuesto, también tiene que ver con la financiación de la Ley 1448, que está absoluta y totalmente desfinanciamiento y creemos que la perspectiva de soluciones duraderas también deber partir del fortalecimiento a las organizaciones de víctimas, es decir, si uno quiere que las organizaciones de víctimas superen la vulnerabilidad, hay que fortalecer sus procesos organizativos, hay que fortalecer sus procesos de gestión, hay que fortalecer su autonomía.

Creo que esos elementos adicionales, además de lo que ya ha sido dicho en esta audiencia, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Giomar Patricia Riveros Gaitán–Fundación para la Dignidad de los Héroe de Colombia, Policías y Militares Víctimas del Conflicto (Fundiheco):

Presidente muy buenos días y muchas gracias, un saludo fuerte de nuestro Presidente de la organización el sargento en uso de buen retiro Luis Eduardo Lenis Ariza, bueno, yo recojo en todo lo que mis compañeros han expresado y repito, buenos días para todos y para todas.

Como Fundiheco se busca tener una ley robusta con todos los aportes que se reciban para la reparación y no repetición, según la Ley 1448 del 2011, hoy como Fundiheco quiero agradecer a la Defensoría del Pueblo por aceptar y apoyar la propuesta que se hizo frente a la reparación, reconocimiento a policías y militares víctimas del conflicto y sus familias, porque son seres humanos cuidando seres humanos.

La organización que represento en la Mesa Nacional de Víctimas, ha pedido en varias ocasiones que sea visibilizada, que sea tenida en cuenta en el Centro de Memoria Histórica, que no solamente se tenga en cuenta como victimarios, también como víctimas, porque los policías y militares también son víctimas del conflicto armado, señor Presidente, señor Defensor y mesa principal.

Realmente nosotros buscamos que las víctimas, policías y militares y sus familias, sean reconocidas como lo dice el parágrafo 1° un del artículo 3: cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que

tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable.

Eso tiene que ser muy claro, es el régimen que le sea aplicable el que debe indemnizar, pero aquí necesitamos y le pedimos a todo Colombia y le pedimos al Gobierno nacional, por favor, más nobleza con la fuerza pública, realmente necesitamos más acompañamiento, los problemas psicosociales que están quedando en familias, en niños, en adolescentes, es muy fuerte, estamos tocando en esta ley, en esta reforma, a niños, adolescentes, adulto mayor, que pierden sus hijos y son vistos como victimarios, es claro que necesitamos el acompañamiento de la Comisión, de la Defensoría, de la Unidad, de la Procuraduría que siempre la hemos tenido, ¡por favor!, los militares son seres humanos que merecen que el Gobierno los vea con más consideración, con más amor, porque son personas que están colocando su vida para protegernos, gracias señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Óscar Armando Moreno – Asociación de Víctimas y Desplazados:

Muchas gracias, señor Presidente, muchas de las cosas que nosotros íbamos a tomar pues ya se ha dicho en estas audiencias, pero me queda entonces resaltar algunas consideraciones que creo que son pertinentes y que debemos tener en cuenta en el momento que se vaya a reformar la Ley 1448.

En principio, quiero resaltar que la Defensoría del Pueblo haya tenido en cuenta a estas víctimas y podamos nosotros organizar o ver de qué manera podemos nosotros incluir algunos aspectos importantes dentro de la reforma de la Ley 1448.

Es importante e innovador el tema que colocó la Defensoría del Pueblo sobre la orfandad de niños y jóvenes víctimas del conflicto armado, durante todo el tiempo que hemos estado como víctima es la primera vez que se toca ese tema y que le da la participación a los niños, niñas y adolescentes del país, que es necesario y era relevante y es relevante lo que está pasando.

Pero dentro de todo esto, quiero retomar 2 temas en especial y es el tema del artículo 3° de la Ley 1448, porque estamos viendo que casi todos los artículos o, perdón, casi todos los proyectos que se están presentando, quieren modificar este artículo y no sé si sea viable, señor Presidente y señor Defensor, en que se abra la puerta para que en ese artículo entre a toda la población casi del país, donde se van a reconocer víctimas del conflicto armado, de una u otra manera, a todas las personas, es lo que se intenta hacer, yo quiero, eso es un debate que se debe tener en cuenta para que, si bien es cierto, nosotros como víctima tampoco podemos decir quién entra o quién no entra como víctima del conflicto armado, pero en su mayoría entrar tanta personas en ello, lo que va a ser al final es de financiar totalmente la ley y entonces no tendríamos nosotros como capacidad, o el país, capacidad de resarcir el daño a todas esas víctimas.

Y eso lo vemos también con el tema presupuestal en las financiaciones de los territorios, si la ley, es cierto, en el artículo 174 menciona que son los territorios que tienen que dejar el presupuesto para el tema de las políticas públicas de víctimas, pero cuando nosotros vamos a mirar o a observar que esto se cumpla, resulta que no se cumple, porque es que la misma ley no tiene ni siquiera asidero, no tiene dientes.

Y ahí yo le llamo la atención a la Procuraduría, que debe tener en cuenta estos temas, porque si vemos lo que vemos entre en el país, en las mesas de víctimas y en las víctimas como tal, es que muy poco se ve ese presupuesto para ello, las víctimas nos vemos casi abocados a mendigar lo que nos corresponde a nosotros, donde los gobernadores, donde los alcaldes nunca tienen plata para ello, siempre nos mandan a nosotros es diciendo que sea la Unidad la que recoja todos las inquietudes, las necesidades que tenemos.

Por decir algo y hay otro tema que se va de eso mismo, que es el tema transversal del tema presupuestal, donde todo lo quieren organizar a través de ello, un gobernador alguna oportunidad me dijo a mí que se había gastado 99.000 millones de pesos para las víctimas, cuando yo le dije, ¿dónde estaba?, me dijo, en su pueblo construimos una vía, la pavimentamos y por ahí se resarcen las víctimas porque las víctimas pasan por ahí.

Entonces cuando uno escucha eso de un Gobernador, entonces uno dice, ¿cuáles son las garantías que tenemos como víctima?, no se van a dar nunca y ahí es donde nosotros creemos, queremos que en esta Comisión se dé el debate responsable para que las víctimas verdaderamente nos veamos resarcido en esos daños, eso no puede estar pasando.

Cuando mi compañero hablaba de la reparación integral, es que no es solamente llegar a una persona y entregarle la indemnización y dejarla ahí, la reparación integral no es eso, la reparación integral es vivienda, es educación, es salud, son proyectos productivos, es empleo, porque eso está dispuesto en lo que estamos hablando en el artículo 4° y el artículo 28 de la ley, que es la dignidad, la dignidad humana, los derechos humanos que nos corresponden a nosotros.

Pero nadie parece que se entera de eso y nos tratan como menos de... ahora que estaba hablando de la financiación, en el Conpes del gobierno pasado dejaron 143 billones de pesos supuestamente para indemnizar a todas las familias, todas las víctimas y la Contraloría dijo que esos 147 billones no alcanzan, se necesitan 325 billones y cuando uno viene a preguntarle al Gobierno, el Gobierno siempre dice no tenemos ese dinero, estamos totalmente desfinanciados.

Entonces en la medida en que no tengamos esa voluntad política para ayudarnos a las víctimas, creo que vamos a seguir en lo mismo, entonces yo en este momento solamente les pido que en esta Comisión se de ese debate en el cual nosotros como víctimas

nos sintamos realmente reparados integralmente para todas las familias víctimas del conflicto, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Manuel Quintero – Universidad Antonio Nariño:

Gracias señor Presidente, muy buenos días para todos y todas, un saludo muy especial a la Mesa Directiva, por supuesto a los honorables Senadores que hacen parte de esta Comisión.

Básicamente quisiera comenzar citando a la excelente filósofa Hannah Arendt, quien consideró que es casi imposible separar el bienestar por supuesto de la participación social, nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública y, finalmente, nadie puede ser feliz o libre, sin implicarse y formar parte del poder político.

Con esta frase quisiera permitirme decirles que esta participación tendrá 2 columnas vertebrales, la primera, vinculada con la participación de las víctimas en la construcción del proyecto de ley, y la segunda, pero no menos importante, vinculada con la participación de los temas que se ponen en el debate público a partir de este proyecto de ley.

Según los datos publicados en el corte del 2022 por la Unidad para las Víctimas, según el Registro Único de Víctimas, tiene un acumulado histórico de 8 millones 200.000 víctimas del desplazamiento forzado en eventos ocurridos entre los años 1985 y el 2021.

Así las cosas, es importante mencionar que las víctimas del conflicto armado en Colombia tienen derecho a ser escuchadas, reconozco los esfuerzos, por supuesto, de la Defensoría del Pueblo y también sé cómo académico que es casi imposible escuchar a las 8 millones de víctimas que tenemos en Colombia, sin embargo, la construcción del proyecto de ley no puede ser solamente resultado de unas encuestas virtuales y de un número reducido de representantes de las víctimas del conflicto armado. Lo que sería además desconocer el papel que se juegan las regiones en la construcción de la paz y en mayor medida los enfoques con los que fue construida por supuesto, la Ley 1448.

La visibilización de las comunidades negras, indígenas y campesinos tiene que ser además una realidad, a partir, por supuesto, del proyecto de ley, que no solamente se dé únicamente en la metodología o sea, únicamente en la metodología de investigación que plantea la Defensoría del Pueblo, sino que además es obvio, como lo diría Protágoras “somos la medida de todas las cosas”, por tanto, es importante tener en cuenta en el proyecto de ley las necesidades de las víctimas, que obedecen a sus particularidades en el territorio, a los hechos victimizantes, a la historia del conflicto y algo bien importante para las víctimas que asumen el contexto de la resiliencia.

La participación en la construcción del proyecto de ley tiene que ser efectiva y la efectividad de

dicha participación se demuestra con el consenso, por supuesto, en el beneplácito de ciudadanos y ciudadanas que confían en que las futuras modificaciones de la Ley 1448 del 2011 no solo van a ser un andamiaje para reforzar la institucionalización, sino que además serán ciertamente aprovechadas por las víctimas del conflicto armado.

El Estado social y democrático de derecho, en el escenario de la administración pública, es lógico que obligue a generar los mecanismos de participación que sean necesarios para la construcción de las políticas públicas o de proyectos de ley, que pretenden cambiar la realidad de las personas, participación que es necesaria para seguir manifestando la voluntad del Estado en garantizar la reparación integral de las víctimas.

Por otro lado, y para culminar con el segundo punto, en los temas que se ponen en el debate público de cara al proyecto de ley discutido, son justos y necesarios y ciertamente a la academia a nivel nacional, además de las universidades que hacemos presencia en el territorio, aplaudimos a la Defensoría del Pueblo con 2 temas particulares.

La primera, es la ampliación de la definición de víctimas, incluyendo a los militares con su respectiva diferenciación, que hace además reconocer que la labor de la Defensoría del Pueblo y de las demás instituciones que trabajaron en el proyecto de ley, reconocen a la Fuerza Pública y también por supuesto a quienes han dado la vida por otros.

Y por último, en concordancia con la población desplazada de niños, niñas y adolescentes, este es un punto bastante importante, precisamente porque el 12 de febrero se presentó un nuevo informe en el observatorio de la niñez y el conflicto armado, que documenta cifras que escandalizan no solamente a la academia, sino por supuesto, y en mayor medida, a la población víctima del conflicto armado, en comparación al año 2021, el año 2022 esta cifra aumentó 12,5% en relación a la vinculación de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Henry Gómez Nieto – Sindical de Víctimas:

Senador Germán Blanco y otros, muy buenos días, soy la víctima arquitecto Henry Gómez Nieto, con cédula de ciudadanía número 79233067, grupo sanguíneo RH o+, sexo masculino.

Proponemos al Proyecto de Ley número 001 de 2023 Senado, *por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno*. Sabemos que el artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto proponer modificación a la Ley 1448 del 2011, la Ley 1448 del 2011 define que un hecho victimizante es un hecho asociado al conflicto armado colombiano:

2. Amenazas.
5. Desplazamiento forzado.
9. Tortura.

13. Pérdida de bienes o inmuebles.

Y a nuestro juicio esto se contempla como un hecho de lesa humanidad.

Quiero dejar constancia, ante el Congreso de la República y la Comisión Primera Constitucional Permanente, que ya se radicaron unas acciones ante la Presidencia del Senado de la República 2022 y vamos a rechazar lo siguiente: el hecho victimizante son los retiros voluntarios de 1996, en donde el sindicalismo colombiano actuó en complicidad, nosotros vivimos esas víctimas y esos hechos que ocasionó el M-19 y el Estado de la República de Colombia en la época de Virgilio Barco, siendo trabajadores de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y había muchos compañeros del Acueducto, la energía, obras públicas y todo el distrito capital. También sufrimos los hechos de la Unión Patriótica y hemos leído la sentencia que emitieron que solo repara a 200 personas y no está reparando a las 600 personas, bueno.

Doctor Blanco, muchas gracias por esta invitación, a buena hora el Partido Conservador toma una determinación en cabeza suya de citar a una audiencia para escuchar hechos victimizantes, voy a dejar esta constancia.

La última participación de la Central Unitaria de Trabajadores, nos entrega un documento que dice lo siguiente: Para la fecha la Central Unitaria de Trabajadores no contaba con un departamento jurídico para asumir la defensa de los retiros voluntarios, pero nunca estábamos de acuerdo con eso. Eso no dice absolutamente nada jurídicamente.

Bueno, ustedes se pueden preguntar qué hace tanto sindicalista Senador de la República, Representante a la Cámara, diputados, concejales y ediles, ellos cogieron esto y lo constituyeron como un negocio, como un negocio para que las víctimas fueran a votar por esta gente totalmente indefensas, doctor Blanco, nosotros le pedimos el favor y le pedimos el favor a los senadores y le pedimos el favor también a los internacionales, pero acá la Comisión Interamericana de Derechos Humanos viene cometiendo muchos errores, demasiados errores, yo se lo hice saber al señor... y él nos ayudó mucho.

¿Por qué?, porque es que nosotros los bogotanos perdimos mucho, mucho, perdimos la mejor arquitectura, perdimos nuestra cultura, fuimos desplazados de nuestras casas, de nuestro mismo territorio, hemos sufrido, nos ha tocado hacer muchas cosas para poder subsistir dentro de nuestra capital, entonces yo creo que este hecho victimizante al sindicalismo colombiano tiene un autor, el mismo sindicalismo colombiano, la Central Unitaria de Trabajadores, los señores que llegaron a ser alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, como fue el caso de don Angelino Garzón, los señores que llegaron a ser Ministro del Trabajo y ahorita tenemos una Ministra del Trabajo que destruyó a Fecode y destruyó también el sindicalismo colombiano. Entonces yo

no sé cómo van a reparar a unas personas, cuando realmente esa ley no tiene ni cinco.

Yo quiero decir lo siguiente, no estoy de acuerdo con la forma como se ha direccionado este negocio, en donde han intervenido los hoteles, como el Hotel Tequendama, otros hoteles del norte, unos hoteles que quedan por la 26, hoteles a nivel de todo el territorio nacional, en donde se hace el negocio de las víctimas, no estoy de acuerdo como han intervenido las aerolíneas donde se transporta la gente de otros territorios para venir acá a manejar el negocio de las víctimas, no estoy de acuerdo en la forma como se ha humillado a las personas por un plato de comida o por un hospedaje, uno tiene que ser de carácter.

Doctor Blanco, aspiro a que la bancada del Partido Conservador sí pueda tener en cuenta el hecho victimizante al sindicalismo colombiano, pero no al sindicalismo que se favoreció de la política.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Abelardo Wills Restrepo – Delegado Representante Ante la Mesa Nacional de Víctimas por Costa Rica:

Muchas gracias, soy Abelardo Wills Restrepo, delegado representante ante la Mesa Nacional de Víctimas por Costa Rica.

Importante todas las intervenciones que se han hecho, sobre todo por la doctora Pizarro, entiendo que son muy transversales las cosas que se hacen, sobre todo también por la interpretación de la ley, de las instituciones, pero de acuerdo en que las víctimas que estamos en el exterior y que somos desplazados transfronterizos se nos tenga en cuenta, porque nosotros somos actores dentro del conflicto y no porque nos tengamos que venir al exterior es que tenemos dinero, estamos luchando por la vida y somos resilientes, ¿verdad? Entonces muy importante que se nos tenga en cuanto a restitución de tierras, que también hay muchos vacíos en cuanto a la ley, lo que la ley tiene hacia nosotros, estamos comprometidos con todo lo que tiene que ver con el apoyo a las víctimas en el exterior, no solo de Costa Rica, sino de toda América y de Europa.

Por eso estamos elegidos para la mesa y la idea es esa, por favor, que se nos tenga en cuenta en lo posible en lo del desplazamiento transfronterizo, no me alargó más para poder dar tiempo a los demás asistentes, un abrazo y bendiciones.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Luz Marina Hache Contreras - Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado:

Buenos días, mi nombre es Luz Marina Hache Contreras, soy víctima de desaparición forzada y pertenezco al Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado.

No estaba preparada para esta intervención, porque no había solicitado intervenir, pero sí tengo una preocupación y es la que han manifestado varias

víctimas y es que no entendemos cómo hay varios proyectos que no se pueden coordinar para que sea una sola reforma a la Ley 1448.

Parte de las inquietudes que nosotros como Movimiento Nacional de Víctimas tenemos es que cuando se habla de la reparación no se habla de una reparación integral, sino siempre, casi siempre, se habla de una reparación económica, que, si bien es cierto, es muy importante para la mayoría de las víctimas, creemos que la reparación va mucho más allá y es el resarcimiento social a nombre de la víctima.

Nunca se ha hablado de que las víctimas que murieron, que han sido desaparecidas, merecen que su nombre sea tenido en cuenta para su reparación, porque siempre se ha justificado o que eran delincuentes o que eran terroristas, etcétera, etcétera. y nunca se ha habilitado su nombre. Esa es una de las peticiones que tiene el Movimiento Nacional de Víctimas.

Y de otra parte, porque la experiencia nos ha enseñado que desafortunadamente en la Unidad de Víctimas se ha reparado a toda clase de víctimas, pero las víctimas de crímenes de Estado hemos sido ignoradas, ¿por qué? Porque consideramos que el Estado ha sido victimario también, sea de forma directa o sea de forma indirecta, pero ha tenido que ver con la victimización de que hemos sido víctimas y me perdonan la redundancia, pero es así.

Y por eso en la Unidad nunca hemos sido tenidos en cuenta y no solamente en la Unidad, sino que, por ejemplo, para discutir este proyecto a nosotros no se nos invitó, no todas las víctimas pertenecemos a las mesas de víctimas que son legales, no todas las víctimas estamos ahí, solamente parte de las víctimas, la mayoría de las víctimas no somos parte de esas mesas y por eso nuestro criterio, nuestra opinión no es tenido en cuenta, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Eucaris Mercedes Salas - Mesa Nacional para la Participación Efectiva de las Víctimas:

Bueno, muy buenos días, lo primero es agradecer por la invitación, saludo al señor Defensor y a todos mis compañeros de mesa que están acá, a las víctimas y a las demás personas presentes.

Bueno, el Defensor nos explicó un poco lo que fue el modelo participativo pues para la elaboración de este proyecto de ley, sin embargo, él sabe que nosotros hicimos una reunión con un comité técnico muy pequeño, donde le expusimos a la doctora Diana, pues hubiéramos querido que la participación hubiera sido más amplia, donde, digamos, las mesas territoriales hubieran podido también hacer sus aportes de manera presencial y que se hubiera hecho un plenario con la mesa nacional, sin embargo, valoramos todo el esfuerzo que ellos hacen para este proyecto de ley, que por supuesto, recoge algunos de los aspectos fundamentales que nosotros hemos

solicitado con el pasar de los tiempos, a través de las mesas de participación.

Sin embargo, como bien lo decían mis compañeros, el tema de la implementación de la ley de víctimas en el territorio ha sido con mucho rezago, ha sido de interpretación por parte de las entidades territoriales y nacionales, y por eso nosotros como víctimas del conflicto armado hemos sentido que la ley de víctimas ha fallado y que realmente en Colombia no conseguimos una sola víctima que haya sido reparada integralmente, porque no ha habido esa articulación armónica entre las entidades de la SNARIV del orden nacional y así mismo en el territorio colombiano.

Cuando nos hablan del artículo 13 en la ley que estamos estudiando por parte de la Defensoría y por el que ya está establecido, habla de un tema del Estado ofrecer especiales garantías y medidas de protección a las personas que hacemos parte de los enfoques diferenciales, eso simplemente ha sido, digamos, un escrito en la ley, pero no se ha aplicado en su totalidad, ejemplo de ello, tenemos a las víctimas con orientaciones sexuales diversas, donde el informe presentado por la comisión nos dice que solamente el 2% de nosotras, nosotros y nosotres, ha sido indemnizado, es decir, ni qué decir de nuestros adultos mayores, que se nos están muriendo sin que sean indemnizados, en fin, una cantidad de cosas que falta por hacer.

En cuanto al tema de la participación, las mesas realmente no somos autónomas, no tenemos una participación efectiva como lo dice las siglas del tema de las mesas de víctimas y como lo decíamos, nosotros en el territorio y a nivel nacional presentamos muchas propuestas, pero realmente son letra muerta en un papel, porque no se ve reflejado lo que nosotros presentamos, en algunos aspectos ni siquiera se nos da una respuesta oportuna por las entidades, digamos, si acepta nuestra propuesta, si no las acepta, ni el por qué.

Entonces mientras nosotros sigamos con una ley de víctimas de la manera como ha estado y sobre todo con el tema presupuestal, que es algo muy importante y que ojalá eso se pueda modificar en el país, yo creo que vamos a seguir de la misma manera, aunque se modifiquen varias leyes.

Acá, como lo decía el Presidente, se han presentado pero realmente hubiéramos querido que así como nosotros como Mesa Nacional, en conjunto con la Unidad y el Ministerio de Defensa, presentamos también otro proyecto, hubiéramos sido un solo proyecto elaborado a favor de las víctimas, porque realmente no sabemos cuál es el que va a pasar o qué va a pasar con los otros, que de pronto no alcanzan, como lo decía el Presidente, entonces eso de cierto modo nos da una preocupación como víctimas.

Esperamos que ojalá en otras audiencias sigan participando también más víctimas del conflicto

armado, que puedan traer su voz, que puedan exponer todo lo que sigue pasando en el territorio, nos preocupa que todavía se sigue con esa máquina de acabar vidas, de victimizar a las personas en el territorio y que si seguimos así realmente no sabemos cómo va a haber una garantía real para que no siga habiendo más víctimas en todo el territorio colombiano.

Hay muchos artículos interesantes, otros que los pudimos de pronto estudiar un poco y son como muy similares a lo que ya está, sin embargo, resalto nuevamente la importancia de que ustedes como Defensoría hayan tomado el interés y que ojalá podamos armonizar los proyectos ya presentados, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Yolanda Perea Mosquera – Activistas Afrocolombianos:

Buenos días para todos, todas y todes, tal cual como lo dijo la Coordinadora, lo dijo nuestros compañeros y compañeras que ya han antecedido, es claro mirar que en el tema de esta reforma es necesario resaltar varias cosas.

Primero, en el marco de la participación, señor Defensor, de la forma en que lo hicieron, creo que antes de consultar por fuera a entidades, sobre todo las entidades educativas, yo creo que uno de los primeros a llamar y que tienen de primera mano esas afectaciones son las víctimas en esas periferias, como lo mencionaba Blasney, y que es necesario resaltar y trabajar mucho más a fondo.

Porque son ellos que están pidiendo a gritos y que se avance en esa reparación integral de nuestros derechos, sin desconocer la importancia que tiene la academia, ¿pero quién más esos académicos desde el empírico, desde la realidad que nos ha tocado vivir en carne propia el conflicto?, y que como decía la señora que intervino, no es necesaria simplemente las mesas, sino todos esos sectores organizados y no organizados que hay en este país, que son las víctimas, más de 9 millones de víctimas, que son los llamados a hablar directamente.

Sí, ustedes atendieron 8 mesas, según lo poco que pude leer a la carrera, pero es necesario ver que somos 9 millones de víctimas y que ahí solamente no se va a ver recogido toda esa problemática y que más allá, aquí el llamado primordial es a la unión de esos proyectos de ley que hay, porque vemos que es necesaria esta reforma de ley para nosotros como víctimas directa del conflicto, pero que tantos proyectos de ley presentados, señor Presidente, aquí se ve una división y realmente yo no veo si realmente se le quiere apostar a la reparación integral de las víctimas y que realmente se modifique esta ley en favor de aquellos retrasos que tiene o simplemente se está pensando es a ver quién es el que logra que su proyecto de ley sea el que funcione y diga este fue el que logró modificar y avanzar.

En ese marco de ideas, el llamado es a la unión y no a la división y creo que es necesario trabajar en torno a esa reparación colectiva, que es la primordial para poder volver a unir el país y repararlo integralmente partiendo de las necesidades que tiene el territorio y que aquí es claro, aquí todo este andamiaje debe estar en cabeza de unidad para las víctimas, enmarcado, es la institución que está a cargo, donde mal o bien hemos venido haciendo un ejercicio participativo desde los hechos victimizantes de enfoque diferencial, claro, sin desconocer que todos no están ahí recogidos, que hay otros sectores que no se ven ahí recogidos, pero que se pueden escuchar y atender desde esas necesidades que tienen los territorios y la necesidad de avanzar en ese proyecto de ley.

Es necesario... del Centro de Memoria y que aquí, señor Presidente y todos aquí presentes, nosotros como víctimas directas y la senadora María José Pizarro, somos los primeros que hemos ido construyendo memoria, esas necesidades que ha dejado descuido el Gobierno y que es necesaria atenderla en esta ley, pero realmente que sea para avanzar, porque ahí cuando hay un retroceso como este, querer quitar una entidad de estas tan importante y que también lo nombraba, Odorico, en la construcción del fast track, nosotros fuimos las víctimas de a pie que estuvimos jugando un papel importante en estos pasillos, trasnochándonos para que la voz nuestra quedara ahí.

Y que en este momento, señor Presidente, uno de los llamados más acorde es que realmente podamos atender todos los proyectos de ley que hay, que se unifiquen en arcados a avanzar y no en retroceso de los derechos de las víctimas, en torno al tema de indemnización, reparación y entender, señor Presidente, que cuando hablamos de reparación no es solo el tema económico, porque cualquier 2, 3 o 200.000 pesos, como decía Orlando, se van en un cheque que realmente no soluciona atender integralmente toda la problemática y la situación que hemos vivido como víctimas de este conflicto.

Y si le hablamos de las víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado, las de desaparición, las de mina y así sucesivamente, los daños son impactantes, pero es necesario cualificar esa reforma y que sea para avanzar y no para retroceder, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Fernando Herrera Arenas – Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas ONIC:

Gracias señor Presidente, un cordial saludo de parte del Consejo de Gobierno de la Organización Nacional Indígena de Colombia, de sus 55 filiales presentes en 5 macro regionales del país, macro Amazonía, macro Orinoquía, región Andina, macro Occidente y macro Norte, por respecto a las autoridades de mi organización, me voy a permitir

transcribir la voz que ellos prepararon para esta audiencia.

Hace 32 años Colombia se reconoció en un nuevo modelo constitucional de Estado democrático y social de derecho pluriétnico y multicultural, estado que adoptó con fallos y diferentes instrumentos internacionales, como el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales o el Convenio OIT 169 de 1989, exige la coexistencia armónica y respetuosa de los ordenamientos jurídico, político, económico, estatal, con los ordenamientos milenarios de los pueblos ancestrales.

Esto es con sus leyes de origen, sus estructuras de gobierno, sus economías propias, sus calendarios, sus culturas y ordenamientos territoriales, expresadas además en instrumentos como sus planes de vida y salvaguarda, sus saberes tradicionales, sus protocolos bioculturales y de consulta previa, entre muchos otros.

La consulta previa es en la misma Constitución Política, en instrumentos internacionales como los descritos y en fallos y autos de la Corte Constitucional, como, por ejemplo, el SU-123 del 2018, el Auto número 004 del 2009, el 266 de 2017 y el Acto Legislativo número 02 del 2017, que consagra el capítulo étnico de los Acuerdos de Paz, es reconocido como un derecho fundamental de los pueblos para velar por supervivencia física, política, jurídica y cultural.

Y para garantizar esa interculturalidad permanente de lo público en todo el que hacer del Estado, esto es en la aprobación e implementación de sus normas, fallos, políticas, programas, proyectos y medidas administrativas, tanto a nivel nacional como territorial, la consulta previa se rige entonces como un requisito para armonizar las diversas visiones sobre el desarrollo y la justicia y se reconoce a sí misma como un instrumento vital para el diálogo, la construcción, perdón, la participación, la construcción de paz.

Los principios básicos de la justicia transicional no escapan a ese nivel de interculturalidad para la inclusión, por lo que el Centro Internacional de Justicia Transicional y el informe final de la Comisión de la Verdad coincidieron en insistir que, sin el respeto tangible y verificable a las leyes con condiciones especiales de los pueblos étnicos, no es posible hablar de verdad, de justicia, reparación y no repetición, con verdadero enfoque diferencial y adecuación cultural y por tanto, es imposible hablar de paz permanente y duradera, en cualquier tipo de contexto o sociedad humana actual.

La misma Corte Constitucional colombiana en fallos como el T-025 del 2004, el Auto número 004 de 2009, el 173, el 265 del 2019, ha insistido en que la exclusión de los pueblos étnicos como sujeto colectivo de especial protección constitucional, vulnerado y vulnerable e históricamente segregado, discriminado y violentado de la construcción

de las normas, políticas, programas y medidas administrativas que la afecten, constituye en sí una nueva forma de violencia racial y por ende, debe revictimización que atenta contra sus familias, contra la diversidad cultural del país y también debe ser judicializada y de la misma forma reparada.

En contravía de estos claros avances normativos, jurisprudenciales e institucionales, en materia de inclusión multicultural, consulta previa y justicia transicional, el proyecto ley citado que en teoría provee una mejor coordinación interinstitucional, contrariamente se formula y radica en paralelo al que ese mismo día radicó la UARIV, entidad coordinadora del es SNARIV, en la misma Ley de Víctimas, también con ánimo modificadorio de la misma norma, el proyecto de ley de UARIV que fue presentado en la mesa permanente de concertación indígena previo a su radicación.

Contrario a su objetivo, principio y fundamento, el proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo promete además un fortalecimiento de los mecanismos e instancias de participación de las víctimas y en los enfoques diferenciales étnicos y de género en su implementación, mientras se radica en el Congreso a espaldas de las principales instancias de coordinación étnica del país, como la mesa permanente de concertación indígena MPC, establecida para ese fin en el Decreto número 1397 de 1996 o la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, establecida también con ese fin en el Decreto número 1396 de 1996, sin ni siquiera un concepto de procedencia de la consulta que debió emitir la dirección de la autoría nacional de consulta previa al Ministerio de Interior por Decreto número 2353 del 2019.

Son más de 36 fallos judiciales de la Corte Constitucional en los últimos años, entre los cuales están, no los leo por temas del tiempo y el más reciente el 054 del 2023, que son claros en enfatizar la falta de consulta previa de medidas legislativas que afectan a los pueblos, como un vacío de fondo y de procedimiento, que no se puede suplir con mecanismos posteriores a la radicación de estos proyectos de ley y que más tarde que temprano se caen por estas razones en los controles previos o posteriores de constitucionalidad.

Son más de 1.2 millones de víctimas étnicas del conflicto armado en Colombia, que pueden afectarse por una propuesta legislativa que no sido estudiada por sus mesas especiales y órganos de concertación interna, más al tratarse de una ley que guarda relación con los derechos de los pueblos y puede afectar la implementación de normas que van en la misma vía como el Decreto número 4633 del 2011, pues la arquitectura, principios y mecanismos transversales del SNARIV, los fundamentos gruesos para la atención, reparación, satisfacción, rehabilitación, retorno y reubicación de las víctimas de los pueblos ancestrales, nacen es en la Ley 1448 e involucran el papel de más de 37 instituciones que

también deben ser garantes constitucionales de los pueblos ancestrales.

Por las razones antes expuestas, solicitamos muy respetuosamente a este honorable recinto el archivo del proyecto de ley en cuestión, bajo la posibilidad de que sea subsanado y radicado de nuevo en el siguiente periodo legislativo que inicia en 4 meses, tiempo suficiente para realizar las consultas debidas y presentarlo sin vacíos legales.

Adicionalmente, solicitamos a este honorable recinto que, por principios de celeridad, economía procesal, unidad de materia, obedeciendo además a que se trata un tema que atañe el interés común y bienestar general de las comunidades y sus territorios, el trámite se unifique con los demás proyectos de ley que versen sobre el mismo tema en un solo proyecto legislativo, muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Ramón Soto – Colegio Nacional de Periodistas:

Un cordial saludo para todos, el tema de los periodistas en nuestro país, sí que es uno de los temas más invisibles que tiene este tema del resarcimiento, la reparación y no repetición para con nosotros en todos los territorios.

Los indicadores, si están los funcionarios aquí de la Unidad de Víctimas, son pírnicos, son muy pobres, inclusive vamos a decirlo con toda propiedad, en el gobierno anterior solo sirvió para hacer shows mediáticos en las regiones, escogían personas que no tenían inclusive los criterios, no estaban enmarcados en las prioridades que hoy dice la Unidad de Víctimas están priorizados los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad y personas que tienen prioridades ante la Unidad de Víctimas para ser resarcidas.

Se escogieron personas para, como digo, hacer, digamos, reparaciones, espectáculo, 20-30 personas, amigos inclusive de los funcionarios de la Unidad Nacional de Reparación de Víctimas, eso nos preocupa porque el grueso de los periodistas en todos los territorios del país sigue siendo preocupante, las cifras no son nada halagadoras, porque también pertenezco al colectivo de la Unidad de Periodistas Víctimas del Conflicto Armado en nuestro país, con Rodrigo Calleja que es su Presidente y también en representación de ellos estoy hablando.

También nos preocupa, señor Defensor, y hubiera querido que el señor Viceministro escuchara lo que quiero expresar, que es alguna visibilización y eso si tengo que anotárselo como un punto positivo al gobierno anterior y es la implementación del PAO, que significa plan de acción oportuna para la atención de periodistas, comunidades diversas, juntas de acción comunal y líderes sociales, pues con su director Carlos Barriga tuvimos la oportunidad inclusive por lo menos de visibilizar en algunas regiones como el Cesar, aquí en la ciudad

de Bogotá tuvimos la oportunidad de hacer algunas presentaciones de este importantísimo programa, que a instancias de la ONU el Gobierno nacional creó en el 2018 y apenas hace 2 años empezó a desarrollarse.

Pero desafortunadamente lo que entendemos es que este programa no siguió, porque este gobierno lo paró y es un tema que es preocupante, porque si ni siquiera servimos para ser visibilizados, entonces mucho menos vamos a tener esperanza, señor Defensor del Pueblo y Presidente de la Comisión, de ser tenidos en cuenta en las prioridades de la reparación a los periodistas como víctimas del conflicto, que ya fuimos, que estamos reconocidos como tal y que tenemos inclusive las resoluciones aprobatorias del resarcimiento de la reparación y de todos los elementos que contiene la reparación desde la Unidad de Víctimas. Pero hace más de 4 o 5 años estamos en espera de esta reparación y nada que nos llega, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Ernesto Camargo Assís – Defensor del Pueblo:

Gracias Presidente, no sin antes agradecer a todas las personas por sus intervenciones, a todas las instituciones del Estado, a todas las organizaciones de la sociedad civil y desde luego a las organizaciones de víctimas que hoy tuvieron la oportunidad de intervenir y de participar activamente en esta audiencia pública, que a bien consideró la Comisión Primera del Senado de la República para abordar todo lo relacionado con el Proyecto de Ley número 01 del 2023.

Este escenario es un escenario natural, un escenario propicio que fortalece la democracia y en ese sentido, esta iniciativa legislativa que tiene como propósito, por supuesto, la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y también ya en su génesis y en su filosofía, en su concepción propia, es importante tener muy presente cada uno de los comentarios, cada una de las observaciones, cada una de las amables y constructivas sugerencias que a bien ustedes en el día de hoy, que nosotros desde la Defensoría hicimos un ejercicio en el devenir de esta audiencia pública, un ejercicio de relatoría donde condensamos y consolidamos todas las observaciones y comentarios que ustedes a bien tuvieron, no sin antes recordar e insistir, en que cada uno de sus comentarios van a ser tenidos en cuenta en el devenir y en el desarrollo del presente proyecto de ley.

Yo quiero iniciar por los comentarios relacionados, expuestos por la señora Viceministra, en lo que tiene que ver con el impacto fiscal que generaría esta iniciativa legislativa, y bien lo anotó y de manera clara el señor Presidente y Coordinador Ponente el doctor Germán Blanco, donde efectivamente tiene

una estimación o una proyección presupuestal de 2.600 millones de pesos por vigencia.

En relación con la propuesta de unificación del proyecto de ley, es importante, como bien lo explicó el señor Presidente, es un tema de eminente trámite legislativo, donde ya con la presentación de la ponencia para primer debate quedó, puede prescindir ya de la posibilidad de unificar o de acumular distintos proyectos de ley, eso que sin perjuicio, por supuesto, de que existe por parte de la Defensoría del Pueblo ese ánimo constructivo, ese ánimo de recibir y de acoger las distintas iniciativas en el desarrollo de cada uno de los debates que surta en cada una de las células legislativas del Congreso de la República de Colombia.

En relación con los comentarios expuestos y planteados por la Delegada de la Unidad para las Víctimas sobre la articulación con el Acuerdo de Paz, es importante recordarle que efectivamente esta articulación existe y está consignada en el artículo 2°, cuando se introduce lo relacionado con la coordinación interinstitucional entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, asimismo queda consignado en el artículo 8° en el numeral 7, parágrafo 2°, donde se proyecta lo relacionado con la coordinación interinstitucional en clave del Acuerdo de Paz en materia de protección integral.

En lo que tiene que ver con el Centro Nacional de Memoria Histórica, agradecerle a su Directora la amable sugerencia, la sugerencia en lo que tiene que ver con la redacción para mejorar nuestra propuesta en el artículo 25.

Y también, por otro lado, precisar que en el artículo sí tuvimos en cuenta y sí introdujimos las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en lo que tiene que ver con el volumen Mi cuerpo es la verdad, los cuales señalan la no repetición de los hechos de violencia contra las mujeres y contra la población con orientación sexual e identidad de género diversa, las cuales están focalizadas en acciones del Estado para superar las discriminaciones y dar paso a la igualdad.

De hecho, en el artículo 5°, parágrafo 1°, se incluye el enfoque interseccional y se valoran los ejes de desigualdad, bajo una mirada integral de en lo que tiene que ver con el enfoque a la racionalidad, el tema de la etnia, las condiciones migratorias y de género, de manera de que en ese mismo artículo y en consonancia con el parágrafo 2°, quedan debidamente armonizados.

También encontramos que, en el artículo, se introduce en el artículo 21, frente a la medida de rehabilitación, la armonización con el Plan Nacional de Atención Psicosocial, del componente psicosocial del Acuerdo de Paz.

En lo que tiene que ver con la Unidad de Restitución, los planteamientos expuestos por la Unidad de Restitución y la Procuraduría General de la Nación relacionados con los mismos aspectos, quiero hacer la precisión sobre los segundos ocupantes, encontramos como a través del Decreto número 1626 de 2023 se busca agilizar la ruta frente a los procesos judiciales, donde no hay segundos ocupantes en proceso de reclamación, frente a lo cual la Defensoría del Pueblo es clara y estaría de acuerdo, pues apunta a agilizar y hacer efectivo el proceso que ahí pretendemos que se garantice.

Sobre lo relacionado a los comités de justicia transicional, la Defensoría del Pueblo está en desacuerdo, respetuosamente, con la intervención de la Procuraduría General de la Nación, ya que no se requieren esfuerzos presupuestales adicionales y lo que se busca es precisamente fortalecer la política territorial, tanto a nivel municipal como a nivel departamental, con igualdad de garantías.

También quiero referirme a lo que tiene que ver con el artículo modificador y adición de los párrafos al artículo 76, hoy la Unidad de Restitución tiene un poco más de 17.000 solicitudes que no se han microfocalizado por condiciones de seguridad, es decir, aún no han podido ser intervenidas por la manera que está diseñado el proceso, que implica el desarrollo de las actividades en terreno, limitando de esa manera el acceso a una reparación integral a las víctimas, por lo que se requiere claramente fijar otras metodologías diferentes a la georreferenciación, que si bien, en la ley se plantea como preferente en el trámite, es importante también decir que se ha identificado que la Unidad de Restitución lo ha tomado como obligatorio.

También en relación con los comentarios expuesto por la honorable Senadora María José Pizarro, la Defensoría, por supuesto, honorable Senadora y honorables Congresistas, comprende la importancia de la memoria para el proceso de construcción de paz y así como las funciones del Centro de Memoria Histórica y no tiene ningún interés en su proscripción, en su eliminación.

Por técnicas se hace, se hizo y que después el honorable Senador Alejandro Vega hizo la precisión mediante la proposición, por técnica legislativa no se copian completos todos los artículos, pero no fue eliminado, entonces quiero darle absoluta tranquilidad tanto a la Senadora como a los integrantes de esta importante célula legislativa.

Con relación al Centro Nacional de Memoria, se suscribió la presente o la siguiente reforma al artículo 145, sobre acciones en materia de memoria histórica, la Ley 1448 de 2011 relacionados en el Proyecto de la Defensoría del Pueblo, de la siguiente manera: abro comillas “Artículo 25. Adiciones el artículo 8° al artículo 145 del Capítulo 9 del Título 4 de la Ley 1448 de 2011” cierro comillas.

Únicamente se propone adicionar el artículo 8°, el cual se suscribe en los siguientes términos, dos puntos: abro comillas “Numeral 8. Promover y fortalecer las iniciativas de conmemoraciones distintas al 9 de abril, de fechas y sitios de memoria que permitan visibilizar la resistencia, recursos de afrontamiento y procesos de dignificación de las víctimas, organizaciones de víctimas y colectivos” cierro comillas. Es pertinente anotar que el resto del artículo no se toca, ni se propone alguna disposición para modificar.

En segundo lugar, al artículo 148 sobre las funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica de la Ley 1448 de 2011, relacionado con el Proyecto de la Defensoría del Pueblo: el artículo 26. Modifíquese el artículo 148 del Capítulo 9 del Título 4 de la Ley 1448 de 2011, únicamente se propone adicionar al final del artículo la siguiente proposición: abro comillas “la política pública de memoria y verdad, deberá incluir un enfoque democrático amplio, participativo, pluralista y con enfoque territorial” cierro comillas.

Es pertinente anotar que el resto del artículo no se toca, ni se pone alguna disposición para modificarlo, en la ponencia radicada en la tercera columna del documento, también se evidencia que no se apunta a eliminar nada de lo que está vigente sobre las funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica.

El comentario quedó en los siguientes términos: abro comillas “se adiciona y mejora la redacción del numeral 8 por técnica legislativa como el artículo adiciona un numeral no se debe transcribir todo el artículo de seguridad jurídica, modifica el número...” cierro comillas.

Y por último, en lo que tiene que ver frente a los comentarios aludidos, relacionados con la Fuerza Pública, se considera lo siguiente y quiero, en mi condición de Defensor, dejar claro la siguiente postura: es un vacío que existe en la ley y se busca es que exista una revisión en el tema, por tanto, se habla de la igualdad de las víctimas, pero la Fuerza Pública no tiene los mismos derechos cuando son víctimas y mucho más porque no todos al interior de la fuerza tienen las mismas rutas efectivas de acceso a los mismos derechos, pues hay diferencias si son oficiales, si son suboficiales, si son soldados, si son soldados que prestan el servicio militar, nosotros lo hemos evidenciado en las jornadas de atención con Fuerza Pública, muchas gracias.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, la Presidencia informa que se publican los documentos enviados al correo de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, comision_primera@senado.gov.co y los radicados en el trascurso de la audiencia y se envían los documentos a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

<p>Bogotá D.C., Noviembre de 2023</p> <p>Honorable Senador</p> <p>Germán Alcides Blanco Álvarez</p> <p>Presidente Comisión Primera</p> <p>comision.primer@senado.gov.co</p> <p>Ciudad</p> <p>Asunto: Intervención del programa de derecho virtual de la Fundación Universitaria del Areandina. Audiencia Pública del Proyecto de Ley 001 de 2023 Senado.</p> <p>Respetado Senador,</p> <p>En consideración a la invitación a la Audiencia Pública realizada por la Comisión Primera de Senado, nos permitimos pronunciarnos en respuesta a los interrogantes planteados en las proposiciones 62 y 63 en los siguientes términos:</p> <p>En la Adición del artículo 2A llama la atención la amplia autoridad otorgada al Ministerio de Justicia y del Derecho para coordinar y verificar la existencia y operatividad de los protocolos de reparación integral, así como para establecer lineamientos técnicos, plantea una preocupación en cuanto a la discrecionalidad que podría ejercer en los derechos de las víctimas. Aunque la coordinación es importante para garantizar una reparación efectiva, la excesiva discrecionalidad podría dar lugar a posibles interferencias políticas o administrativas que podrían afectar negativamente la independencia y la imparcialidad del proceso de reparación. Es crucial mantener un equilibrio entre la coordinación y la protección de los derechos de las víctimas, evitando cualquier injerencia indebida en un proceso que debe ser guiado por principios de justicia y reparación integral.</p> <p>Respecto a la modificación del párrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, si bien se está reconociendo la victimización de los miembros de la fuerza pública, su reparación económica y medidas de satisfacción se determinarán de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable. Esto podría interpretarse como una discrepante asimetría en comparación con las víctimas civiles, ya que las medidas específicas para los miembros de la fuerza pública podrían ser más favorables en términos económicos y de garantías de no repetición.</p> <p>En un proceso de reparación integral, es fundamental garantizar la equidad y la igualdad de tratamiento para todas las víctimas, independientemente de su afiliación o rol en el conflicto. Si las medidas de reparación para los miembros de la fuerza pública resultan ser sustancialmente más beneficiosas que las otorgadas a las víctimas civiles, esto podría plantear interrogantes en cuanto a la justicia y la equidad en la reparación. Por lo tanto, es</p>	<p>esencial que se asegure que todas las víctimas reciban una reparación adecuada y que las medidas de satisfacción y garantías de no repetición sean coherentes con el principio de igualdad ante la ley.</p> <p>El artículo 4A enfatiza el principio de seguridad humana y responsabiliza al Ministerio de Defensa de coordinar entidades para garantizar la seguridad de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Si bien el enfoque en comprender y superar los problemas que afectan a las víctimas es positivo desde la perspectiva de los derechos humanos, la dependencia del Ministerio de Defensa podría llevar a una militarización de la seguridad, lo que podría limitar la participación de actores civiles y no militares en la construcción de la paz y la reparación de las víctimas. Se requiere un equilibrio cuidadoso entre la seguridad y otros aspectos clave, garantizando que las medidas de seguridad respeten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sin perder de vista la justicia, la reconciliación y la reparación integral.</p> <p>El texto modificado del artículo 32 de la Ley 1448 de 2011 establece criterios y elementos para el diseño, revisión e implementación de programas de protección integral para las víctimas del conflicto armado en Colombia. Este enfoque responde a la necesidad de garantizar la seguridad y protección de las víctimas, lo cual es fundamental. Sin embargo, el texto también revela ciertos aspectos críticos. Primero, otorga una gran responsabilidad al Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública en la garantía de seguridad, lo que puede llevar a una militarización excesiva de la protección. Esto podría limitar la participación de actores civiles y no militares en el proceso y aumentar el riesgo de violaciones de derechos humanos. Además, se resalta la importancia de considerar criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital, lo cual es positivo, pero la coordinación permanente con programas de atención a víctimas parece centrarse principalmente en la atención al trauma, dejando de lado otros aspectos cruciales de la reparación integral. Por último, la creación de un programa especial para niñas, niños y adolescentes es un avance importante, pero debe garantizar la participación de las víctimas y no imponer requisitos innecesarios, como el Certificado de Obtención de Dejar de Armas (CODA), en respeto a los derechos de los menores.</p> <p>El artículo 66 modificado de la Ley 1448 de 2011 busca garantizar la atención integral de las personas víctimas de desplazamiento forzado que desean retornar o reubicarse voluntariamente en condiciones de seguridad favorables. Si bien este enfoque es positivo, el texto carece de una definición clara de las condiciones de seguridad y no especifica qué sucede si estas condiciones no se cumplen, lo que podría dejar margen para la discrecionalidad en la evaluación de la seguridad y poner en riesgo a las víctimas. Además, se hace referencia a la "voluntariedad", pero se necesita una definición más precisa y medidas para garantizar que las decisiones sean realmente voluntarias. La coordinación efectiva entre las entidades involucradas es crucial para asegurar la atención integral de las víctimas y la protección de sus derechos.</p> <p>En general, el artículo 66 es un paso importante para abordar el desplazamiento forzado, pero requiere una mayor claridad y precisiones para garantizar que las víctimas estén protegidas adecuadamente y que sus decisiones sean realmente voluntarias y basadas en una evaluación adecuada de la seguridad.</p>
<p>El artículo 186 modificado propone la creación del "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" como un instrumento para la restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado. Aunque la intención de documentar y restituir tierras a las víctimas es loable, existen algunos aspectos críticos en este artículo. La inclusión en el registro se basa en la inscripción de oficio o solicitud del interesado, lo que plantea interrogantes sobre cómo se garantizará que todas las tierras despojadas sean identificadas y registradas adecuadamente, especialmente teniendo en cuenta la posibilidad de que algunos propietarios puedan no estar dispuestos a cooperar. Además, el artículo no proporciona detalles suficientes sobre cómo se determinarán las condiciones de seguridad para el ingreso al territorio y cómo se abordarán las áreas de alta conflictividad, lo que podría plantear riesgos para las víctimas y generar desafíos en la implementación.</p> <p>Si bien la creación de este registro es un paso positivo en la búsqueda de la restitución de tierras a las víctimas, es esencial que se aborden estos desafíos de manera efectiva y se garantice que el proceso sea transparente, equitativo y seguro para todas las partes involucradas. También es importante que se consideren las condiciones de seguridad y las metodologías de identificación predial en áreas de alto riesgo para garantizar la efectividad de la restitución de tierras a las víctimas.</p> <p>El artículo 231 busca modificar el artículo 136 de la Ley 1448 de 2011 para establecer un programa de rehabilitación de víctimas del conflicto armado en Colombia. Aunque este enfoque es positivo en términos de brindar apoyo a las víctimas y garantizar sus derechos básicos, el principal problema radica en la falta de participación de las víctimas en la formulación de la propuesta. El artículo no especifica cómo se involucrará a las víctimas y no asegura una participación activa en la construcción de la política. Esto puede llevar a un enfoque inadecuado o insensible a las necesidades y experiencias reales de las víctimas, lo que socava el propósito de la ley de brindar una rehabilitación efectiva.</p> <p>En resumen, aunque el artículo 231 busca abordar la rehabilitación de las víctimas del conflicto, la falta de una participación significativa de las víctimas en la formulación de la política es una preocupación clave que podría limitar su efectividad y pertinencia para atender las necesidades de las víctimas.</p> <p>El artículo 149 de la Ley 1448 de 2011 establece garantías de no repetición en el contexto del conflicto armado en Colombia, incluyendo la promoción de la verdad y la memoria. Sin embargo, es crucial que estas garantías respeten la autonomía de las víctimas en los escenarios de memoria. Esto significa que las víctimas deben tener control sobre el proceso de búsqueda de la verdad y acceso a la información de manera transparente y segura, sin poner en riesgo su seguridad. La participación activa de las víctimas en los procesos de memoria, la consideración de enfoques diferenciales y la protección de su seguridad son elementos fundamentales para garantizar que las garantías de no repetición se implementen respetando los derechos de las víctimas, en especial el derecho a la verdad. Así las cosas el equilibrio entre la promoción de la verdad y la memoria y la autonomía de las víctimas es esencial desde una perspectiva jurídica para garantizar que los derechos de las víctimas se respeten plenamente, sin causarles más daño y permitiendo que tengan un papel activo en estos procesos.</p>	<p>El artículo 365 modifica y adiciona disposiciones a la Ley 1448 de 2011 en relación con la participación efectiva de las víctimas en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política de atención a víctimas a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Se destaca la importancia de propiciar la participación efectiva de diferentes grupos de víctimas, incluyendo mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Sin embargo, aunque se establece la conformación de las Mesas de Participación de Víctimas, estas pueden resultar limitadas en su alcance para asegurar una participación verdaderamente efectiva, ya que se enfocan en estructuras de representación.</p> <p>En un análisis crítico, es necesario señalar que la participación de las víctimas no se agota en la mera representación a través de mesas. Para garantizar una participación verdaderamente efectiva, se requieren mecanismos participativos que vayan más allá de estas estructuras. La participación de las víctimas debería incluir mecanismos flexibles que permitan una contribución activa en la toma de decisiones, más allá de la elección de representantes. Además, la participación de los niños, niñas y adolescentes se enfoca en un proceso pedagógico, lo cual es positivo, pero es esencial que se asegure su participación genuina y se les tome en cuenta en la elaboración de políticas y programas que los afecten. Para que las Mesas de Participación de Víctimas cumplan su cometido de manera efectiva, es importante considerar la diversidad de las experiencias de las víctimas y desarrollar mecanismos de participación que reflejen y respeten su autonomía en la contribución a la construcción de políticas de atención y reparación.</p> <p>Finalmente, desde el punto de vista del trámite legislativo, se extraña que no se haya aprovechado la oportunidad para acumular por conexidad material el presente proyecto de ley con los cuatro proyectos que se encuentran en la Comisión Primera de Cámara para primer debate, de autoría tanto de representantes y Senadores como por el Gobierno Nacional.</p> <p>Expreso mi agradecimiento por su amabilidad y valiosa consideración al convocarnos a la presente audiencia. Nos une el propósito de enriquecer la construcción de conocimiento y contribuir a las discusiones de país en el legislativo desde la academia.</p> <p>Fraternalmente,</p> <p></p> <p>CRISTINA YANNETH BARÓN HERNÁNDEZ</p> <p>Directora de los Programas virtuales de Derecho y Especialización en Derechos de Autor, Propiedad Industrial y Nuevas Tecnologías.</p> <p>Proyecto: Docentes con funciones de Investigación y Proyección Social.</p>



Resumen

El derecho a la reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos es uno de los pilares de la justicia transicional y un principio reconocido ampliamente tanto por la literatura, como por los estándares de derechos humanos. A pesar de su importancia, los programas administrativos de reparación suelen ser señalados como políticas con altos costos y poco efectivas. Sin embargo, la literatura sobre reparaciones ha dejado de lado la pregunta por la viabilidad financiera de estos programas. Este texto aporta el análisis sobre la financiación de los programas administrativos de reparación, en particular la reparación de la violencia sexual, a partir de la experiencia Colombiana. Analizamos cómo se definió la viabilidad financiera de la política de reparaciones creada en 2011, cómo se ha comportado el presupuesto destinado a las reparaciones entre 2012 y 2022 y cuál ha sido el lugar de la reparación de los hechos de violencia sexual en este marco. Esto nos permite identificar elementos metodológicos, conceptuales y políticos que son importantes para establecer qué ha funcionado bien y qué ha sido problemático en este proceso. A partir de este caso, discutimos factores que deben tenerse en cuenta en distintos contextos para garantizar programas sostenibles que satisfagan los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, especialmente las sobrevivientes de violencia sexual.

Palabras clave: reparaciones, financiamiento, sostenibilidad, violencia sexual, conflicto armado

Abstract

The right to reparation for victims of human rights violations is one of the cornerstones of transitional justice, and a principle widely recognized both in the literature and in human rights standards. Despite its importance, administrative reparation programs are frequently singled out as policies with high costs and little effectiveness. However, the literature on reparations has overlooked the question of the financial viability of these programs. This text provides an analysis of the financing of administrative reparation programs, particularly in the context of reparations for sexual violence, based on the Colombian experience. We analyze how the financial viability of the reparations policy established in 2011 was defined, how the budget allocated to reparations has evolved between 2012 and 2022, and what role reparations for acts of sexual violence have played within this framework. This allows us to identify methodological, conceptual, and political elements that are crucial for determining what has worked well and what has been problematic in this process. Based on this case, we discuss factors that should be taken into account in various contexts to ensure sustainable programs that meet the rights of victims of human rights violations, especially survivors of sexual violence.

Keywords: reparations, financing, sustainability, sexual violence, armed conflict

Para citar este libro:
 Guzmán Rodríguez, D. E., Molano Ayala, P. F., Valencia Cortés, P. A. & Villalba Arango, R. (2023). *Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia*. Dejusticia.

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

- DIANA ESTHER GUZMAN RODRIGUEZ** Directora de Dejusticia y abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con doctorado en Derecho y maestría en Investigación Socio Jurídica de la Universidad de Stanford. Su investigación se ha concentrado en temas de justicia de género, justicia transicional y derecho constitucional. También es profesora asociada en la Universidad Nacional de Colombia.
 orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4540-0111>
- PAOLA FERNANDA MOLANO AYALA** Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, LL.M en estudios de Derecho Internacional de la Universidad de Nueva York (nyu) y magíster en Sociología de la Universidad de los Andes. Es la coordinadora de la línea de Justicia Transicional en Dejusticia.
 orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1631-3880>
- PAULA ANDREA VALENCIA CORTÉS** Abogada de la Universidad Javeriana y candidata a magíster en Sociología de la Universidad de los Andes. Es investigadora de la línea de Justicia Transicional en Dejusticia y profesora de cátedra de la Universidad Javeriana.
 orcid: <https://orcid.org/0009-0009-8308-2809>
- RANDY SEBASTIÁN VILLALBA ARANGO** Economista y magíster en Economía de Políticas Públicas de la Universidad del Rosario, con experiencia en analítica de datos y métodos mixtos. Actualmente es investigador en Dejusticia, en la línea de Justicia Económica.
 orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9501-264X>

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

*Diana Esther Guzmán Rodríguez
Paola Fernanda Molano Ayala
Paula Andrea Valencia Cortés
Randy Sebastián Villalba Arango*



documentos/Editorial Dejusticia

Diana Esther Guzmán
Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia/Diana Esther Guzmán, Paula Valencia Cortés, Randy Villalba, Paola Molano Ayala - Bogotá: Editorial Dejusticia, 2023.
xii; 96 páginas; 24 cm. - (Documentos)
ISBN: 978-628-7517-75-2
1. Reparación 2. Financiamiento 3. Sostenibilidad 4. Violencia sexual 5. Conflicto armado

Documentos Dejusticia 86
LAS REPARACIONES. ¿ES IMPOSIBLE PAGARLAS? EL CASO DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN A SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL Y VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

ISBN: 978-628-7517-75-2 Versión impresa
ISBN: 978-628-7517-76-9 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
Atribución - No Comercial - Compartir Igual
Puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Corrección de estilo: Andrés Felipe Hernández C.
Ilustración de portada: Juan José Restrepo Restrepo
Diagramación de portada: Diana Carolina Hernández
Preprensa: Precolombi EU, David Reyes
Impresor: Ediciones Ántropos Ltda.

Bogotá D. C., noviembre de 2023

Contenido

AGRADECIMIENTOSXI

INTRODUCCIÓN 1

1. LA POLÍTICA DE REPARACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO EN COLOMBIA..... 7

1.1 Los antecedentes de la política de reparación: la atención a la población desplazada 7

1.2 Los primeros intentos por lograr la reparación para las víctimas del conflicto armado: la reparación judicial 9

1.3 En búsqueda de alternativas para lograr una reparación masiva: los programas de reparación administrativa11

1.4 El Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y sus efectos sobre la política de reparaciones16

1.5 Los grandes cambios de la reparación y la inclusión de la violencia sexual.....18

1.6 ¿Qué sabemos sobre el financiamiento y la sostenibilidad de la reparación a las víctimas en Colombia?19

2. LA VIABILIDAD DE LA POLÍTICA DE REPARACIONES ADMINISTRATIVAS Y LA ESTIMACIÓN DE SUS COSTOS.....25

2.1 Estimación del universo de víctimas.....26

2.2 Estimación de los costos de las medidas de reparación31

3. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y LA TRAYECTORIA PRESUPUESTAL DE LA IMPLEMENTACIÓN.....41

3.1 Fuentes de financiación de la política de reparación41

3.2 Las brechas entre las estimaciones y la implementación.....44

3.3. Las asignaciones, los compromisos y las ejecuciones presupuestales de la política de reparación entre 2012 y 202248

3.4 La reparación para las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado56

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: DE LOS RETOS PARA FINANCIAR LA POLÍTICA DE REPARACIONES EN COLOMBIA A LAS ESTRATEGIAS PARA ENFRENTARLOS59

4.1. Retos políticos e institucionales.....59

4.2. Retos presupuestales62

4.3. Recomendaciones.....70

BIBLIOGRAFÍA75

ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS85

Agradecimientos

La efectividad del derecho a la reparación es un objetivo que Colombia ha perseguido durante muchas décadas. Desde nuestros inicios, en Dejusticia hemos trabajado incansablemente para contribuir a ese propósito. Trabajar por este fin nos ha permitido crear alianzas con organizaciones como la Global Survivors Fund (GSF), que busca identificar y desarrollar soluciones para reparar a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual en diversas partes del mundo.

En ese sentido, queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a la GSF por hacernos parte de su propósito misional y por habernos invitado a documentar y reflexionar sobre la experiencia de Colombia en cuanto a la financiación y sostenibilidad de la política de reparación de la Ley 1448 de 2011. En particular, deseamos agradecer a Clara Sandoval, Juliana Laguna y Cristian Correa de GSF por su confianza en nuestro trabajo y su apoyo constante durante todo el proyecto.

Además del esfuerzo de las autoras, la contribución de varios miembros del equipo de Dejusticia fue esencial para llevar a cabo esta investigación. Queremos reconocer los valiosos aportes de Alejandro Jiménez y Maira Cortés, quienes formaron parte del equipo de Justicia Transicional y contribuyeron en las etapas iniciales de este trabajo. También expresamos nuestra gratitud a Sylvia Prieto (exinvestigadora de Dejusticia), Rodrigo Uprimny, Cristina Annear, Lina Arroyave, Diana Guarnizo, Daniel Ospina y Kelis Moreno por sus comentarios a las primeras versiones de este documento.

De manera muy especial, queremos agradecer a Mariana Matamoros, quien no solo hizo comentarios sobre los primeros borradores, sino que también nos apoyó en varios momentos del análisis cuantitativo. Además, su conocimiento y experiencia fueron fundamentales para

comprender aspectos técnicos del proceso de presupuestación en Colombia. También queremos agradecer a Carolina Reyes, Solimar Pinto, Lucía Albarracín, Claudia Luque, William Morales y a todos los demás miembros del equipo institucional, quienes hacen posible no solo este proyecto, sino todo el trabajo que realizamos en Dejusticia.

Por último, queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a las personas entrevistadas. Además de haber desempeñado un papel crucial en el diseño y la implementación de la política de reparación, ellas tuvieron la generosidad de compartir con nosotras sus experiencias y reflexiones. Cualquier error que pueda surgir durante la investigación o en el documento final es nuestra responsabilidad.

Introducción

La reparación para víctimas de violaciones a los derechos humanos es un principio que ha alcanzado un alto consenso a nivel internacional en los últimos treinta años. En la actualidad, este es uno de los pilares de la justicia transicional y un derecho de dichas víctimas, como lo muestran numerosa jurisprudencia y múltiples informes realizados por distintos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos (De Greiff, 2014; Naciones Unidas, 2005).

El consenso alrededor del reconocimiento del derecho a la reparación ha estado acompañado de altos niveles de institucionalización. Además de las medidas de reparación ordenadas por órganos judiciales nacionales e internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Nash Rojas, 2009), se han extendido por todo el mundo los programas de reparación. Estos son procedimientos administrativos de iniciativa gubernamental o legislativa que permiten acceder a reparaciones sin la cargas probatorias y los costos asociados a los procesos judiciales en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos (De Greiff, 2014; Sandoval, 2017). Según el proyecto colaborativo de investigación en justicia transicional, entre 1979 y 2015 se crearon al menos 53 programas de reparación en países de distintas regiones (Transitional Justice Research Collaborative, s. f.).

A pesar de la importancia creciente de las reparaciones en contextos de justicia transicional, los programas administrativos de reparación suelen considerarse políticas cuyos altos costos no se justifican en relación con sus niveles de efectividad (De Greiff, 2014). En países en transición que enfrentan altos niveles de desigualdad y pobreza, es posible encontrar argumentos que sostienen que, en lugar de destinar recursos a la reparación, los Estados deberían enfocarse en fortalecer

sus políticas sociales a favor de los sectores con peores condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Esto generaría mejores oportunidades para la construcción de paz o la estabilización democrática que invertir en intentar reparar a las víctimas por un daño que es, en últimas, irreparable. A este tipo de argumentos se suman voces que consideran que los programas de reparación son financieramente insostenibles, en especial en países con escasez de recursos.

El resultado de este tipo de objeciones suele ser el fracaso de los intentos por adoptar programas de reparación, el diseño de programas poco comprensivos, o la exclusión de hechos victimizantes y amplios sectores de personas víctimas y sobrevivientes. Esto suele ocurrir especialmente con la violencia sexual y sus sobrevivientes (De Greiff, 2014). La exclusión de la violencia sexual o de algunas de sus manifestaciones está asociada a la dimensión de género de estos crímenes y la prevalencia de diversas formas de desigualdad y discriminación de género en los contextos en los que ocurren, factores similares a los que explican su alto subregistro y los bajos niveles de reconocimiento de responsabilidad por parte de sus perpetradores.

Pero, ¿son los programas administrativos de reparación para víctimas de violaciones graves a los derechos humanos realmente inviables o financieramente insostenibles? Aunque esta pregunta atraviesa tanto la posibilidad de crear programas de reparación como su éxito, la literatura sobre la financiación de las reparaciones está poco desarrollada. Salvo algunas excepciones relevantes de estudios que abordan la pregunta por la economía política de las reparaciones (Segovia, 2006), la mayoría de estudios se enfocan en su dimensión jurídica, haciendo reflexiones sobre su alcance y contenido (Rincón, 2010; Sandoval, 2017), o en su dimensión sociojurídica y política, con análisis sobre el acceso efectivo de las víctimas o la implementación y los impactos de estos programas (Guarín & Londoño, 2019).

Para abordar algunas de las discusiones centrales sobre la viabilidad y sostenibilidad de los programas administrativos de reparación, en este documento analizamos la política que ha desarrollado Colombia para reparar a las víctimas del conflicto armado. Esta política, creada a través de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (LVRT) de 2011

y sus decretos-ley¹, ofrece un escenario ideal para estudiar diversos aspectos de la dimensión financiera de los programas administrativos de reparación. A pesar de enfrentar un conflicto armado en constante evolución y de tener los desafíos de una economía de renta media con altos niveles de desigualdad, Colombia ha implementado una política de reparaciones administrativas que reconoce un conjunto amplio de violaciones a los derechos humanos, incluidas diversas formas de violencia sexual; involucra diversos programas de reparación (restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas); y, en comparación con otros países, cuenta con uno de los universos de víctimas más amplio (Carr Center for Human Rights Policy, 2015), pues aspira a reparar a más de siete millones de personas registradas oficialmente como potenciales beneficiarias (cerca del 14% de la población total del país). Comparativamente, ningún otro programa ha registrado o reparado a más del 2% de sus poblaciones (Carr Center for Human Rights Policy, 2015).

En este documento caracterizamos y analizamos la política de reparaciones administrativas colombiana a partir de tres preguntas relacionadas con su financiación²: ¿cómo se hizo el proceso para costear los programas de reparación en Colombia?, ¿cuál ha sido el comportamiento del presupuesto destinado a las reparaciones entre 2012 y 2022 y cuáles sus fuentes de financiación?, y ¿cuál ha sido el lugar de la reparación por hechos de violencia sexual en este marco? Estas preguntas, que son en principio descriptivas, nos permiten abordar más analíticamente el proceso de financiación de las reparaciones en Colombia, e identificar elementos metodológicos, conceptuales y políticos que son importantes para establecer qué ha funcionado bien y qué ha sido problemático en este proceso. Nuestro énfasis transversal en la violencia sexual nos permite ofrecer tanto una mirada general sobre la financiación de la

- 1 La Ley de Víctimas es un marco amplio conformado tanto por la Ley 1448 de 2011 como por los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635, en los que se abordan los derechos de los pueblos étnicos en Colombia. Cuando nos referimos en este documento a la Ley de Víctimas, incluimos también estos decretos.
- 2 Este documento no analiza la política de restitución de tierras. Aunque la restitución es una medida de reparación para las personas despojadas, en Colombia esta cuenta con un procedimiento independiente que tiene una fase administrativa y otra judicial.

política de reparación como un análisis centrado en aquellos tipos de violaciones a los derechos humanos que suelen ser excluidos en mayor proporción de los programas administrativos.

Para abordar estas preguntas, usamos tres métodos. Primero, hicimos un análisis sistemático de documentos oficiales relevantes, como aquellos que establecen las bases financieras de las reparaciones y los informes de seguimiento a la implementación de política. Segundo, realizamos un análisis de datos oficiales sobre la política pública de víctimas en Colombia. Obtuvimos estos datos de fuentes secundarias, pero también a través de derechos de petición que nos permitieron contar con una base de datos propia a partir de la cual usamos estadística descriptiva para elaborar nuestros análisis en algunos puntos. Tercero, para contextualizar los datos y profundizar nuestra comprensión sobre el proceso de costeo y financiación de las reparaciones, llevamos a cabo seis entrevistas semiestructuradas con exfuncionarios claves en la formulación e implementación de la política de reparación, tanto en el Departamento Nacional de Planeación como en la Unidad de Víctimas.

A partir de estos elementos, encontramos que desde su diseño y planeación, la política de reparaciones en Colombia tomó en consideración aspectos fundamentales de viabilidad y sostenibilidad financiera. Sin embargo, el caso colombiano muestra que la viabilidad de los programas de reparación administrativa, entendida como la posibilidad de contar con los recursos necesarios para que estos sean efectivamente creados e implementados, no depende solo ni principalmente de consideraciones financieras. Como lo sugiere la literatura comparada sobre la economía política de la financiación de las reparaciones, factores como el respaldo político de los gobiernos de turno, la movilización social en torno a los derechos de las víctimas y el consenso político sobre la necesidad de las reparaciones tienen la potencialidad de movilizar los recursos para su pago, incluso en contextos de escasez (Segovia, 2006). En el caso colombiano, estos tres factores estuvieron presentes y fueron determinantes en la aprobación de la ley que creó la política de reparaciones.

Una vez establecida la política en la Ley 1448 de 2011, que le dio vida jurídica, el Gobierno llevó a cabo un proceso de costeo de las reparaciones. Para ello, tuvo en cuenta una estimación del universo de víctimas, que para ese momento era desconocido, y el valor aproximado de las medidas que debían entregar a título de reparación de acuerdo con la Ley. A partir de este proceso se planeó el presupuesto necesario

- 4 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

para implementar la política. Nuestro análisis muestra que —a pesar de fundamentarse en las cifras existentes en ese momento y de incluir una lista amplia de violaciones a los derechos humanos, incluyendo la violencia sexual— este fue un ejercicio conservador que resultó en una subestimación del universo de víctimas y del costo de las medidas. Esto llevó a que el presupuesto para las reparaciones establecido inicialmente fuera insuficiente para atender al universo real de víctimas, que se fue ajustando y ampliando progresivamente con la puesta en marcha del Registro Único de Víctimas (RUV).

Después de más de doce años de implementación, la política de reparación enfrenta desafíos importantes, incluidos su sostenibilidad financiera y el logro de sus objetivos. Desde el 2011, el Estado ha invertido cantidades considerables de recursos económicos e institucionales y, por ejemplo, han logrado otorgar indemnizaciones a casi un millón y medio de víctimas³. Si comparamos este resultado con el universo de víctimas de otras transiciones, podemos considerar que si bien son un esfuerzo mayúsculo, las reparaciones son viables desde el punto de vista financiero. Por ejemplo, en Perú el universo de víctimas registradas asciende a 182 350 personas y 7678 comunidades, y en Guatemala asciende a 54 000 víctimas. En Indonesia, aunque no hay un registro de víctimas, se calcula que 233 282 personas en 1724 comunidades han sido beneficiarias directas de reparaciones colectivas, y otros 30 000 individuos han sido beneficiarios de pagos en efectivo mediante reparaciones individuales (Carr Center for Human Rights Policy, 2015). Sin embargo, ese número de indemnizaciones representa solo el 16% de las personas que tienen derecho a recibir este tipo de medidas, pues la meta es siete millones de personas (Unidad para las Víctimas, s. f.)⁴.

- 3 De acuerdo con la última cifra de la Unidad de Víctimas, han sido pagadas 1 446 000 indemnizaciones administrativas a 31 de julio de 2023, con una inversión mayor a diez billones de pesos. Al respecto, ver: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-individual/con-mas-de-10640-millones-de-pesos-son-reparadas-849-victimas-en-antioquia#:~:text=En%20total%2C%20m%C3%A1s%20de%201.446,los%2010%20billones%20de%20pesos.>
- 4 Si bien en el Registro Único de Víctimas la cifra de personas registradas supera los nueve millones, quienes son sujeto de reparación —por cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 1448— son alrededor de siete millones.

Debido al número tan alto de víctimas que aún faltan por acceder a una reparación completa según los términos establecidos en la Ley, no solo compensación sino también el conjunto de medidas al que tendrían derecho, hay nuevas alertas sobre la sostenibilidad financiera de la política. De hecho, fue necesaria una prórroga de diez años para que la política pudiera cumplir con sus metas. Aún así, la respuesta a la pregunta por la sostenibilidad no es sencilla y requiere matices. Nuestros hallazgos muestran que en el contexto de la política de víctimas en el país, las medidas de asistencia a víctimas han desplazado la centralidad de las reparaciones. En el ámbito presupuestal, esto se traduce en que los recursos destinados para las reparaciones son inferiores a los destinados a la asistencia. Esto se debe, entre otros aspectos, a la urgencia de las medidas que hacen parte de este componente, a la dificultad técnica de concretar algunas medidas de reparación y a que las medidas de asistencia son financiadas —en gran medida— con recursos dirigidos a atender a toda la población, no únicamente a víctimas. Esto ha contribuido a fomentar la idea de que las reparaciones son muy costosas, a pesar de que no se han ejecutado todos los rubros destinados a ellas en las medidas más sustantivas de reparación. Por ello, dedicamos algunas de las reflexiones finales de este documento a extraer algunas enseñanzas sobre lo que no ha funcionado bien en el proceso de implementación de las reparaciones y qué permitiría tener una mejor sostenibilidad de las reparaciones.

Para desarrollar nuestro argumento, el documento tiene cinco secciones. Después de esta introducción, la segunda parte brinda un contexto analítico y normativo general al análisis, para lo cual explica la evolución de la política de reparaciones en Colombia y qué ha dicho la literatura sobre su financiación. Esto nos permite caracterizar la política de reparación administrativa y reconocer sus relaciones con otros marcos normativos y desarrollos jurisprudenciales. La tercera sección presenta nuestro análisis sobre la forma como se costearon las reparaciones. La cuarta aborda las fuentes de financiación y los compromisos presupuestales frente a la Ley 1448, en general, y frente a las reparaciones, en particular. Allí describimos de forma específica cuál ha sido la aproximación frente a la reparación de las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto. La quinta, a modo de conclusión, desarrolla algunos retos de la política de reparación en materia de financiamiento y, además, presenta algunas recomendaciones.

- 6 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

1. LA POLÍTICA DE REPARACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO EN COLOMBIA

Más de cinco décadas de conflicto armado en Colombia han dejado millones de víctimas y el enorme desafío de garantizar sus derechos; entre ellos, la reparación integral. Desde finales de los años 90, el Estado ha buscado atender la situación de las víctimas del conflicto. Primero lo hizo a través de la atención humanitaria para la población desplazada. Luego, como parte de los debates sobre justicia transicional en el país, empezó a desarrollar diversos mecanismos destinados a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Como parte de estos, ha implementado vías judiciales y administrativas para garantizarle a las víctimas el derecho a la reparación. En esta sección mostramos cómo se ha ido desarrollando la oferta institucional en materia de reparaciones en Colombia. Así, empezamos por contextualizar el surgimiento de la política de reparaciones y luego la caracterizamos desde el punto de vista normativo. Para finalizar, mostramos cómo está el estado de la conversación sobre la financiación de las reparaciones en Colombia, a través del análisis de los estudios que abordan el tema.

1.1 Los antecedentes de la política de reparación: la atención a la población desplazada

Durante la mayor parte del siglo xx, el desplazamiento forzado en Colombia permaneció como una problemática inadvertida, invisibilizada y, en muchos casos, justificada como una consecuencia o "efecto colateral" de décadas continuas de conflicto armado interno (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Por esta razón, en los 90 se dieron luchas sociales por el reconocimiento del fenómeno de desplazamiento

de atención y cumplimiento de los estándares internacionales de reparación. Además, dio órdenes destinadas a fortalecer los componentes de indemnización, restitución de tierras, rehabilitación, verdad, no repetición y justicia, para superar la impunidad frente al delito de desplazamiento, al igual que a fortalecer los enfoques diferenciales para poblaciones específicas; a saber, mujeres, grupos étnicos, afrodescendientes, personas con discapacidad, y niños, niñas y adolescentes (NNA).

Pese a que se centró en la atención a la población desplazada por la violencia, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento impactaron los desarrollos posteriores en materia de reparación y el ámbito de reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas. Así, por ejemplo, los autos que se refirieron a la situación de las mujeres desplazadas (Auto 092 de 2008, entre otros) permitieron dar cuenta de los impactos diferenciales de esa victimización en las mujeres; de la centralidad de la violencia sexual en el conflicto y sus efectos cuantitativa y cualitativamente desproporcionados sobre las mujeres; y, en consecuencia, de la necesidad de una respuesta también diferenciada por parte de las autoridades. Esto fue clave para que los debates posteriores sobre reparaciones tomaran en consideración la violencia sexual y sus impactos, a pesar del subregistro. Más aún, estos autos también sentaron las bases sobre cuáles debían ser los criterios constitucionales básicos para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado.

1.2 Los primeros intentos por lograr la reparación para las víctimas del conflicto armado: la reparación judicial

En Colombia, la reparación por vía judicial siempre ha sido una posibilidad para las víctimas de violaciones a los derechos humanos que fueran responsabilidad del Estado. Esto es posible mediante la reclamación de la responsabilidad extracontractual del Estado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a título de acción u omisión por violaciones de los derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado. Dentro de los posibles remedios judiciales, el juez tenía la competencia de ordenar medidas de reparación, entre ellas la indemnización a cargo de la entidad que fuera declarada responsable. Por ejemplo, en

como un hecho que necesitaba especial atención por parte del Estado (Atehortúa & Fuentes, 2013). En respuesta, en 1997, mediante la Ley 387, el Estado reconoció la masividad de este fenómeno y la necesidad de atender la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las víctimas de desplazamiento mediante acciones de atención humanitaria (Ley 387 de 1997).

Pese a este avance, en el país persistía la dramática situación de más de tres millones de personas desplazadas por la violencia y la falta de una respuesta articulada e integral por parte de las autoridades. Ante esta situación, mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional⁵ por la violación masiva y la reiterada violación de los derechos de la población desplazada. Esto representó una transformación del fenómeno del desplazamiento forzado, pues pasó de ser un asunto humanitario a ser entendido como una violación a los derechos humanos; y, por tanto, la población desplazada empezó a ser entendida como víctima del conflicto y titular de derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010). Dicha sentencia ordenó, entre otras medidas: (i) crear un plan de acción para superar las consecuencias del desplazamiento forzado, (ii) hacer todos los esfuerzos para conseguir el presupuesto requerido para la atención de víctimas y (iii) garantizar el goce efectivo del contenido esencial de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Además, la Corte Constitucional dispuso un mecanismo dialógico de seguimiento al cumplimiento de la sentencia y, como parte de este, realizó un trabajo de evaluación a las medidas tomadas por el Estado para manejar la situación de las personas desplazadas. Para ello, emitió una serie de autos de seguimiento donde estableció estándares mínimos

⁵ "El estado de cosas inconstitucional (eci) es una figura o una forma de decisión que la Corte Constitucional adopta cuando se cumplen ciertos requisitos para enfrentar una situación grave: 1. que haya una violación masiva y recurrente de los derechos fundamentales de cierta población; 2. que esa violación no se deba a circunstancias específicas sino a problemas generales usualmente ligados a la falta de cumplimiento de ciertas autoridades de sus obligaciones legales y constitucionales y que, por consiguiente; 3. las tutelias individuales no sirven porque, 4. se necesitan medidas generales" (Dejusticia, 2022).

⁸ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

las decisiones del Consejo de Estado⁶ que declaran la responsabilidad del Estado por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto, es frecuente ver que condenan al Ministerio de Defensa a pagar las indemnizaciones ordenadas a título de reparación. Los recursos para pagar las indemnizaciones provienen, entonces, del presupuesto de las entidades declaradas responsables. Sin embargo, esta vía es demorada e implica esfuerzos probatorios importantes por parte de las víctimas. Por ello, cuando empezaron los debates sobre sus derechos no se le consideró una alternativa adecuada para asegurar la reparación integral de todas las víctimas.

Desde el 2005, las vías para la reparación empezaron a ampliarse. La Ley 975 de 2005, mejor conocida como Ley de Justicia y Paz, fue la primera en reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Su objetivo era facilitar los procesos de paz y la reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley que se desmovilizaran individual o colectivamente, creando mecanismos que permitieran garantizar los ya mencionados derechos de las víctimas.

Este fue un hito importante para la reparación, pues estableció que todas las víctimas de los delitos cometidos por quienes se hubieran acogido a la ley podrían acceder a la reparación. Para este fin, la ley introdujo un mecanismo de reparación judicial integral, que, si bien estaba asociado a los procesos penales en contra de los desmovilizados, no excluía la posibilidad de utilizar a futuro otros mecanismos (Uprimny & Saffon, 2005). Además, esta ley abrió las puertas para crear programas administrativos de reparación y creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRRR), la cual, entre otras funciones, estaba encargada de hacer seguimiento y evaluación periódica a la reparación y de recomendar reparaciones con cargo al Fondo para la Reparación.

Aunque originalmente la ley concibió la reparación como una obligación de los perpetradores de violaciones a los derechos humanos, la Corte Constitucional aclaró que, en todo caso, el Estado está obligado a reparar a las víctimas en virtud del principio de solidaridad

⁶ Algunos ejemplos de diferentes años son Consejo de Estado, Sección Tercera, N.º 7.267, 1992; Consejo de Estado, Sección Tercera, N.º 11.837, 1998; Consejo de Estado, Sección Tercera, N.º 8.490, 2000.

¹⁰ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

(Sentencia C 370 de 2006). Según esto, a los bienes aportados por los desmovilizados se debía sumar el presupuesto del Estado para pagar por las reparaciones, de tal manera que se ampliaron las fuentes de financiación para incluir recursos del presupuesto general de la nación (PGN). Para ello, la ley creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas (art. 54), al cual irían los bienes incautados o entregados voluntariamente por los perpetradores, los recursos provenientes del presupuesto nacional y las donaciones en dinero o en especie⁷.

No obstante, durante los primeros años de implementación de la Ley 975, sus avances en materia de entrega efectiva de reparaciones fueron muy escasos. Uno de los principales obstáculos para la reparación por vía judicial en el procedimiento de Justicia y Paz es que esta era un reconocimiento exclusivamente para las víctimas de quienes fueran condenados, lo que excluyó a las víctimas de actores armados diferentes a los desmovilizados, que eran principalmente grupos paramilitares (Guzmán, 2009). Tres años después de que iniciaran los procesos, ninguno estaba en etapa final, por lo que no se había podido adelantar ningún incidente de reparación (Guzmán, 2009)⁸. Esto mostró que era necesario desarrollar otros mecanismos para la reparación; por ejemplo, a través de medidas administrativas permitidas por la propia Ley de Justicia y Paz.

1.3 En búsqueda de alternativas para lograr una reparación masiva: los programas de reparación administrativa

Considerando la lentitud de los procesos judiciales que permitían la reparación de las víctimas del conflicto, el Estado optó por desarrollar programas administrativos. Esta opción buscaba lograr mayor agilidad

⁷ La Corte Constitucional tuvo que aclarar que en el Fondo para la Reparación también debía tener participación del presupuesto del Estado, dado que el goce efectivo del derecho a la reparación de las víctimas podría verse seriamente disminuido si dicho fondo estuviera integrado exclusivamente con bienes o recursos de los integrantes de cada frente o bloque armado ilegal.

⁸ Esta era la figura procesal por medio de la cual las víctimas solicitaban las medidas de reparación, y únicamente procedía cuando el tribunal competente aceptaba el reconocimiento de responsabilidad del procesado.

y cobertura en el proceso de reparación, algo necesario considerando el creciente número de víctimas reportadas.

a. El programa de reparación del Decreto 1290 de 2008

En el 2008, el Gobierno nacional promulgó el Decreto 1290. Este instrumento creó un programa de reparación individual por vía administrativa gestionado por la Agencia Presidencial para la Acción Social que estaba dirigido a las víctimas de los grupos armados organizados. El programa buscaba reparar las vulneraciones a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual. El decreto optó por otorgar reparaciones individuales, principalmente mediante la indemnización solidaria⁹. Esta vía fue la alternativa para dar una respuesta relativamente pronta sin que la víctima requiriera representación y asesoría de un abogado. Sin embargo, el decreto recibió múltiples críticas por reducir la idea de reparación a medidas individuales y por privilegiar la indemnización (Guzmán, 2009). Esto llevó a que se generara un debate público sobre la necesidad de pensar medidas alternativas y más robustas para la reparación.

b. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

El 7 de agosto de 2010, Juan Manuel Santos llegó a la presidencia. Como parte de sus prioridades de gobierno, el presidente entrante planteó la búsqueda de la paz y el reconocimiento de los derechos de las víctimas, que para ese momento contaban con amplio respaldo del movimiento de víctimas y de derechos humanos. Para concretar estas prioridades,

⁹ En el artículo 5 se encuentran los montos de indemnización de acuerdo con los hechos victimizantes: Homicidio, desaparición forzada y secuestro: cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente: hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente: hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. Tortura: treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. Delitos contra la libertad e integridad sexual: treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. Reclutamiento ilegal de menores: treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. Desplazamiento forzado: hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

¹² Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

respaldó e impulsó el proyecto de ley que pretendía crear una política para las víctimas. En este contexto, en 2011 el Congreso aprobó la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley de Víctimas). Su propósito fundamental fue crear medidas para garantizar el ejercicio de los derechos a la atención, la asistencia y la reparación. Además, incluyó medidas para garantizar la participación de las víctimas en procesos judiciales y estableció medidas de protección especiales, al igual que otras de atención humanitaria (Guzmán, 2012). El mismo año, este nuevo marco normativo se integró también por los decretos-ley que fueron ratificados luego de los procesos de consulta previa con los pueblos y las comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y rom (Rodríguez & Orduz, 2012).

La Ley estableció que la reparación integral implicaba que "las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño" (Ley 1448 de 2011, art. 25). La noción de *reparación transformadora*¹⁰ sugiere que las reparaciones no solo son una forma de justicia correctiva que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado por los hechos, sino también una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar las situaciones de exclusión y desigualdad que pudieron alimentar la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables (Uprimny & Saffon, 2009; Uprimny & Guzmán, 2010).

Aunque habla de reparación integral, esta ley no pretende aplicar el estándar judicial de reparación integral, que busca enfrentar la naturaleza y extensión de todos los daños sufridos por las víctimas. Por el contrario, en estas reparaciones administrativas no hay valoración concreta del daño, sino una tasación general de las medidas de reparación. Pero, a diferencia de otros programas administrativos, está en clave de complementariedad con varias medidas de reparación y de integralidad con otros mecanismos de justicia transicional y políticas más generales del Estado, como las políticas sociales. En el programa administrativo creado por la Ley de Víctimas se prevén las siguientes medidas de reparación:

¹⁰ Este concepto ha sido utilizado y desarrollado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tabla 1. Medidas de reparación del programa administrativo

Tipo de medida	Finalidad	Descripción
Componente de indemnización	Compensar económicamente por los hechos victimizantes sufridos.	Entrega de montos establecidos dependiendo del hecho victimizante ¹¹ .
Componente de restitución	Devolver a la víctima al estado anterior al hecho victimizante.	Medidas financieras de crédito, restitución de vivienda, capacidades para el empleo, retorno y reubicación. Además, crea el programa de restitución de tierras, con una fase administrativa y una judicial, para lograr la restitución de las tierras y los territorios despojados durante el conflicto.
Componente de rehabilitación	Restablecer las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.	Recuperación emocional de carácter grupal, atención psicosocial a víctimas en el exterior, acompañamiento en procesos de búsqueda y entrega de cadáveres, y fortalecimiento de las relaciones de confianza.
Componente de satisfacción	Reconstruir la verdad, difundir la memoria y dignificar a las víctimas.	Mensajes estatales de dignificación, exención y desacuartelamiento militar, procesos de reconocimiento de responsabilidades y solicitudes de perdón, acompañamiento en la entrega de cadáveres y apoyo a las iniciativas locales de memoria.
Garantías de no repetición (CIVIC)	No repetir la vulneración de los derechos y eliminar sus causas estructurales.	Formulación, gestión y socialización de una por parte de la Unidad de Víctimas, además de acciones coordinadas entre distintas entidades, incluyendo reformas institucionales y transformaciones culturales que requieren políticas públicas.

¹¹ Decreto 4800 de 2011, art. 149: "Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos 1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales (~\$13.108 USD). 2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales (~\$13.108 USD). 3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales (~\$9.831 USD)".

¹⁴ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Más aún, la ley introdujo el concepto operativo de víctima. Es decir que estableció el ámbito de aplicación de las medidas a través de factores personales, temporales y relacionados con los hechos causantes de la victimización (Ley 1448 de 2011). Para efectos de acceder a las medidas, la ley definió como víctimas a quienes “individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985¹², como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Ley 1448 de 2011, art. 3).

Además, con el fin de respaldar la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación, la Ley 1448 también creó una nueva institucionalidad. En primera medida, la Ley creó la Unidad para las Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV o Unidad para las Víctimas), la cual se encarga de (i) coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado; (ii) articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)¹³; y (iii) administrar el Fondo para la Reparación creado por la Ley 975 de 2005 (Ley 1448 de 2011). La Unidad de Víctimas asumió las competencias en materia de atención, asistencia y reparación de acción social y se incorporó a un nuevo departamento administrativo, el de la Prosperidad Social (DPS).

También, creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAERGTD) para lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas. La UAERGTD es la entidad encargada de diseñar y administrar el registro de tierras despojadas y

12 Más adelante, la Corte Constitucional declaró constitucional la definición de víctimas hecha por la Ley en su carácter temporal, bajo el argumento de que, por sostenimiento fiscal, las medidas solamente serían procedentes para quienes sufrieron hechos victimizantes después del 1 de enero de 1985, sin dejar de lado que aquellas a quienes no les sea aplicable se beneficiarían de medidas de reparación simbólica y garantías de no repetición, como parte del conglomerado social, sin necesidad de ser individualizadas. Véanse las sentencias C-250 del 2012 y C-253 del 2012.

13 Esta entidad articula a las entidades con competencias para formular o ejecutar acciones, planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas.

las medidas¹⁴; (iii) el fortalecimiento de la reparación colectiva; (iv) el impulso de la rehabilitación psicosocial, con medidas de recuperación individual y rehabilitación psicosocial comunitaria; (v) el fortalecimiento de los retornos y las reubicaciones que promueven la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de defensores comunitarios y el acompañamiento de un equipo especializado; (vi) el fortalecimiento y la dinamización de la restitución de tierras, que incluye la participación de los entes territoriales y el acompañamiento técnico a las personas beneficiarias de la restitución; y (vii) la adecuación y el fortalecimiento de la política de atención y reparación, mediante la cual se incluye la voz de las víctimas en la discusión de las propuestas de reparación, las reformas normativas para garantizar la implementación y una mayor cobertura de las medidas, y la toma de acciones para la financiación plena y efectiva (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016). En lo que respecta específicamente al programa administrativo de reparación, al momento de redactar este documento, los ajustes a la política no habían sido implementados.

Además, con el propósito de dar una respuesta institucional articulada e integral para satisfacer los derechos de las víctimas, el AFP previó que las nuevas instituciones para la paz debían hacer también aportes a la búsqueda de la reparación. Así, el Acuerdo creó la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad (CEV), las cuales debían articularse en torno al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN). Este sistema incorpora una perspectiva de integralidad de la satisfacción de los derechos de las víctimas, de manera que cada uno de sus componentes contribuye a la garantía de estos. Así, se acordó que todos los componentes del Sistema debían satisfacer los derechos de las víctimas; por ejemplo, impulsando acciones con contenido reparador, como medidas de satisfacción y esclarecimiento. Estas medidas con efecto reparador no suplen las medidas de reparación,

14 Estas pueden consistir en participación en: obras de reconstrucción de infraestructura en los territorios más afectados; participación en programas de limpieza; descontaminación de territorios de minas antipersonales; programas de sustitución de cultivos ilícitos; búsqueda, ubicación, identificación y recuperación de personas muertas o dadas por desaparecidas; y programas de reparación de daño ambiental.

abandonadas, en donde se inscriben las personas sujeto de restitución, se señala su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar, y también lleva a cabo la fase administrativa del proceso de restitución (Ley 1448 de 2011). De la mano con esta entidad se crearon en la rama judicial los jueces de restitución de tierras, encargados de resolver la fase judicial de los procesos de restitución. Finalmente, a través de la Ley de Víctimas también se instauró el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), que tomó muchas de las tareas de la CNRR, en particular del Grupo de Memoria.

Los decretos-ley para los pueblos étnicos, que hacen parte integral y son centrales en la política de víctimas en Colombia, tienen desarrollos importantes en materia de reparación, los cuales parten de reconocer el pensamiento y los gobiernos propios de estos pueblos y comunidades. Los procesos de consulta previa que dieron como resultado el articulado finalmente aprobado permitieron reconocer al territorio como víctima, dimensionar la violencia del conflicto armado e incluir sus factores conexos como parte de la violencia histórica y estructural a la que han estado expuestos los pueblos, y enfatizar el reconocimiento del daño colectivo sufrido por los pueblos y comunidades étnicos, entre otros elementos.

1.4 El Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y sus efectos sobre la política de reparaciones

El camino avanzado por la política de atención y reparación a las víctimas fue retomado por el Acuerdo de Paz (AFP) de 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, el cual parte del reconocimiento de la importancia de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas prevista en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por este motivo, el Acuerdo no crea mecanismos nuevos para garantizar el derecho a la reparación, sino que busca fortalecer los procesos existentes, haciendo énfasis en algunos componentes, como la reparación colectiva.

En ese sentido, el Acuerdo incluye las siguientes medidas: (i) los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, mediante los cuales las FARC-EP y los responsables del conflicto reconocen la responsabilidad del daño causado; (ii) las acciones concretas de contribución a la reparación, que permiten la participación directa en

16

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

pero deberían contribuir a generar una respuesta más robusta para las víctimas y los sobrevivientes.

1.5 Los grandes cambios de la reparación y la inclusión de la violencia sexual

La reconstrucción que hemos hecho del marco normativo desarrollado en Colombia en relación con las reparaciones a las víctimas da cuenta de los distintos esfuerzos que ha hecho el Estado por satisfacer este derecho. También, muestra cambios importantes en la aproximación conceptual y política frente a la reparación, pues, por ejemplo, se pasó de privilegiar la vía judicial a desarrollar la vía administrativa. Además, el paso del Decreto 1290 de 2008 a la Ley 1448 de 2011 también muestra una transición de una reparación administrativa restitutiva a una integral y transformadora. Esto sugiere que se han complejizado no solo el marco jurídico y las vías existentes, sino también los objetivos de la reparación. Así, más allá de indemnizar los hechos ocurridos, se busca lograr una reparación administrativa integral que permita transformar las condiciones de vulnerabilidad económica que dieron origen a la victimización. Esto implica, por supuesto, mayores exigencias presupuestales para satisfacer este derecho, las cuales recaen en los perpetradores, pero principalmente en el Estado.

La violencia sexual, en distintas de sus manifestaciones, ha sido incluida y reconocida como una violación a los derechos humanos que debe ser reparada. Un hito de este reconocimiento es el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, que hace parte del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 sobre la situación de la población desplazada. Dicho auto, a partir de la evidencia disponible presentada en los informes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos, da cuenta de los impactos diferenciados del conflicto en las mujeres. En este sentido, la Corte destaca la prevalencia de la violencia sexual como un hecho victimizante que las afecta de manera particular. Además, la Corte identificó las barreras para acceder a la oferta institucional como un factor fundamental que conduce al subregistro de este tipo de hechos. A partir del Auto 092 y de autos de seguimiento posteriores, la violencia sexual se siguió considerando un hecho victimizante que debía tener una respuesta por parte del Estado.

18

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

En las vías tanto judicial como administrativa, la violencia sexual se ha considerado una violación que debe ser reparada con enfoque de género. Esto implica tomar en cuenta su dimensión de género y las consecuencias y afectaciones diferenciadas que deja en las mujeres y en las disidencias sexogénicas. La Ley 1448 incluyó la violencia sexual como uno de los hechos victimizantes a ser reparados, aunque no atribuyó medidas específicas o diferenciadas frente a esta. Además, por vía administrativa se ha considerado también la necesidad de establecer reparaciones para los hijos que sean consecuencia de algún hecho de violencia sexual.

Además de incluir la violencia sexual como una de las violaciones a los derechos humanos que debe ser reparada mediante las medidas administrativas de la Ley de Víctimas, el Estado ha adoptado algunas medidas destinadas a garantizar el reconocimiento, la satisfacción y la atención adecuada a sus sobrevivientes. Por ejemplo, el Decreto 1480 de 2014 declaró el 25 de mayo como el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado. Además, como parte del proceso de reparación de las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual, la Unidad para las Víctimas creó una estrategia para asegurarles una atención diferencial y transformadora que se centra en el fortalecimiento de capacidades desde un enfoque de derechos (Unidad para las Víctimas, 2020).

A diferencia de otros contextos transicionales, en donde dicha violencia ha estado excluida o minimizada, en Colombia ha sido central, al menos en el desarrollo del marco normativo. Así, la violencia sexual debe ser reparada de manera integral y transformadora según los términos definidos por la Ley de Víctimas, otorgando todas las garantías procesales y simbólicas a sus sobrevivientes.

1.6 ¿Qué sabemos sobre el financiamiento y la sostenibilidad de la reparación a las víctimas en Colombia?

Aunque la financiación de las reparaciones ha sido un tema de conversación constante entre hacedores de política pública, no se ha desarrollado de manera sistemática y amplia en la literatura especializada sobre reparaciones en Colombia. En todo caso, existen estudios que han analizado algunas de las dimensiones del problema de la financiación y

sostenibilidad de las reparaciones administrativas, con diversos niveles de profundidad.

Los primeros estudios que se preguntaron por la financiación de las reparaciones son previos a la política establecida en la Ley 1448 de 2011. En 2010, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) presentó un informe donde comparaba la estructura y los aspectos operativos del programa de reparación administrativa colombiano (del Decreto 1290 de 2008) con programas de otros países que también han buscado la reparación de víctimas (Argentina, Chile, Irak, Turquía y Alemania). Este informe explicó que uno de los principales retos que enfrentaba el programa colombiano era la disponibilidad de recursos. Los investigadores estimaron que en aquel año el valor total del programa de reparación administrativa del Decreto 1290 ascendería a unos cuatro billones de pesos colombianos, es decir, alrededor de dos billones de dólares (USAID & Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2010).

Aunque esta estimación haría pensar que, dados sus altos costos, crear un programa masivo y con pluralidad de medidas de reparación administrativas sería inviable en el contexto colombiano, como señalamos previamente, en 2011 el Congreso aprobó la creación de una política de víctimas con un componente grueso de reparaciones transformadoras. Como lo muestran algunos estudios en la materia, esta aprobación fue posible gracias a distintos factores, como la prioridad que le dio a esta política el recién electo gobierno de Juan Manuel Santos, una robusta movilización social a favor de las víctimas y sus derechos, y la labor articulada de organizaciones sociales y congresistas que trabajaron para mejorar el articulado e incorporar la voz de las víctimas (Uprimny & Saffon, 2009).

Una vez entró en vigencia la política de reparaciones diseñada en la Ley 1448, varios autores se concentraron en señalar algunos retos para financiar la reparación en Colombia. Ana Portilla y Cristian Correa (2015) enfatizaron que, pese a los esfuerzos presupuestales hechos por el Estado, con esta nueva política el déficit para poder cumplir con la reparación se mantiene y profundiza, pues si bien anualmente se aumenta el presupuesto de la Unidad para las Víctimas, solo una pequeña porción (1,7%) se destina al Fondo para la Reparación. Este estudio no precisa ni las razones por las cuales ocurriría esto ni la destinación del resto del presupuesto (estas cifras se refieren a los presupuestos de 2015

y 2016), pero muestra que una hipótesis que es relevante analizar para nuestro estudio es justamente la participación de las reparaciones en el presupuesto y su implementación frente a las otras medidas que integran la política de víctimas. Para los autores, a esta dificultad se suma la gestión de los recursos, que tiene que ver con recurrir constantemente al uso de vigencias futuras para cubrir la asistencia humanitaria, lo que impacta de forma negativa los recursos para otras medidas como la indemnización.

En una línea similar, pero más general, Nelson Sánchez y Adriana Rudling (2019) hicieron un balance de la implementación de la Ley de Víctimas, y ratificaron las dificultades propias del propósito tan ambicioso que tiene. En ese sentido, indicaron que al universo creciente de víctimas, que en ese momento ascendía al 19% de la población total del país, se sumaba la carga financiera producida por el compromiso de compensar y garantizar otras medidas a la población desplazada por la violencia. En particular, destacan la decisión de la Corte Constitucional que condujo a que se otorgara indemnización a las víctimas de desplazamiento, algo contrario a lo previsto al momento de concebir la Ley de Víctimas, que se encaminaba a ofrecer otro tipo de medidas, como subsidios de vivienda que contaran como parte de la compensación. Los autores señalan que este cambio creó un impacto fiscal considerable, dado que la mayoría de las víctimas registradas padecieron desplazamiento forzado, lo que aumentó la cantidad de recursos requeridos para pagar las indemnizaciones. Este es, en efecto, uno de los factores que tuvieron mayor peso en la variación del universo de víctimas a reparar, como veremos más adelante.

Por su parte, Germán Valencia y Fredy Chaverra (2021) resaltan una de las tensiones más relevantes en Colombia en materia de reparación: existe una gran cantidad de víctimas que esperan una reparación en relación con los escasos recursos con los que cuenta el Estado. A partir de una revisión documental, los autores explican que ante un universo de siete millones de víctimas que esperaban ser reparadas en la vigencia de diez años de la ley, el Estado colombiano no tuvo ni la capacidad ni los recursos para garantizar la reparación de esta población. Además, señalan que, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento de la Ley de Víctimas, esta se encuentra en saldo rojo y está desfinanciada. Los autores no precisan el monto del déficit y se remiten a los informes de la Comisión de Seguimiento, que señala las proyecciones de inversión

a 2030 en 357 billones de pesos para atender a las cerca de nueve millones de víctimas, que equivalen a un poco más de 15% del presupuesto general de la nación.

En 2022, Alejandro Rodríguez y Hobeth Martínez —investigadores de Dejusticia y de la Red de Justicia Transicional de la Universidad de Essex (EJTN, por sus siglas en inglés), respectivamente— realizaron un análisis con un sentido similar a los anteriores, pero esta vez enmarcado en la implementación del Acuerdo de Paz. Su documento se enfoca en hacer un diagnóstico y análisis de la financiación de los puntos 1 (desarrollo rural) y 5 (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición) del Acuerdo Final de Paz.

Rodríguez y Martínez afirman que los recursos asignados a la política de reparación muestran un esfuerzo fiscal importante por parte del Estado para cumplir con la Ley de Víctimas. Señalan que entre 2017 y 2021 la Unidad de Víctimas recibió incrementos presupuestales consecutivos de entre el 1% y 8% y no sufrió ningún recorte. Además, a partir de los informes de la Comisión de Seguimiento a la Política de Víctimas, indican que el valor presupuestado al momento de empezar a implementar la Ley de Víctimas (74,9 billones de pesos) ha sido superado más del doble por lo efectivamente gastado (118 billones de pesos). No obstante, ante la envergadura del objetivo que persigue esta política, las asignaciones que se han dado hasta el momento no alcanzan para poder cumplir con el objetivo en el periodo acordado. Así mismo, los autores destacan que se requiere analizar por qué si se ha asignado una cantidad significativa de recursos el porcentaje de víctimas que han accedido a una reparación es tan bajo.

Esta revisión muestra que la producción y el análisis sobre este tema es poca y se fundamenta en fuentes secundarias, especialmente en los informes de la Comisión de Seguimiento a la Implementación de la política de reparación. Además, se puede observar que estos estudios tienen varios puntos en común relevantes para nuestro análisis: (i) desde 2010 hasta la actualidad los investigadores han expresado preocupación por el costo de la reparación a las víctimas en Colombia y por la incapacidad fiscal para cumplir con esta promesa. (ii) Se ha reiterado la dificultad para acceder a la información necesaria en este ámbito; algunos afirman que la transparencia de los datos es limitada, y es por eso que una de las principales fuentes han sido los informes de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas. (iii) Aunque

hace unos años se veía con preocupación que el Estado estuviera asumiendo mayoritariamente el costo de la reparación, este debate ha ido perdiendo relevancia en la literatura en los últimos tiempos, debido al mandato legal de que deben garantizarse los derechos de las víctimas independientemente de la atribución de responsabilidad en sede judicial. (iv) Por último, también es evidente la preocupación de varios autores por nuevos factores que han afectado significativamente la viabilidad de lograr una reparación, como la crisis económica producto de la pandemia, los cambios económicos del país y el constante aumento del universo de víctimas a reparar.

Teniendo como contexto tanto el diseño normativo de la política de reparación como las hipótesis que se derivan de la literatura analizada en esta última sección, en las siguientes secciones analizamos la forma como se costeo la política de reparaciones en Colombia y su sostenibilidad financiera.

2. LA VIABILIDAD DE LA POLÍTICA DE REPARACIONES ADMINISTRATIVAS Y LA ESTIMACIÓN DE SUS COSTOS

Una vez aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Colombia hizo un proceso de costeo de la política de víctimas; así, estableció cuánto costaría atender, asistir y reparar a las víctimas en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Este proceso fue liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y dio como resultado la elaboración de documentos Conpes¹⁵ que determinan los recursos necesarios para la implementación de la Ley. En concreto, estos son: Conpes 3712 de 2011 (Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011), Conpes 3726 de 2012 (Plan Nacional de

¹⁵ Estos son documentos de política pública elaborados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y presentados para su aprobación al Consejo Nacional de Política Económica y Social (de las siglas de este órgano proviene su nombre), que es el principal órgano asesor del gobierno para temas relacionados con desarrollo económico y social. De acuerdo con el Decreto 627 de 1974, en el Conpes participan de manera permanente los ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Trabajo, Comercio y Relaciones Exteriores; el director del Departamento Nacional de Planeación; el gerente del Banco de la República; y, de acuerdo con el tema que se discuta, los ministros no mencionados previamente, los directores de los departamentos administrativos y los organismos descentralizados, y cualquier otro funcionario invitado por el Presidente de la República. Los documentos Conpes son el resultado de un proceso de análisis, consulta y concertación entre diferentes entidades gubernamentales, el sector privado, la academia y otros actores relevantes. Estos no son de carácter vinculante, pero el DNP hace seguimiento a su implementación en su rol de secretaría técnica del Consejo.

Atención y Reparación Integral a las Víctimas), y Conpes 4031 de 2021¹⁶ (actualización del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

El costeo de la Ley 1448 que se fijó en estos documentos se basó en una estimación del universo de víctimas y en la definición de las medidas de gasto involucradas en la implementación de la Ley. Este ejercicio de estimación, como detallaremos en los apartados siguientes, enfrentó a varios retos. En primer lugar, no había información suficiente para estimar un universo de víctimas y de hechos victimizantes, pues no existían registros con el detalle de información que exigía la Ley 1448 (por marco temporal y tipo de hechos victimizantes). En segundo lugar, varias de las medidas propuestas eran nuevas, por lo que había pocos referentes para estimar los costos de toda la política. A continuación presentaremos la metodología que implementó el DNP para las estimaciones a partir de la información oficial disponible. También, explicamos cómo evolucionaron las proyecciones a lo largo de la implementación de la política de reparación.

2.1 Estimación del universo de víctimas

En el momento que se costeo la Ley de víctimas, había un subregistro importante de las violaciones a los derechos humanos a ser reparadas. La mayoría de las fuentes oficiales y no oficiales citadas en el Conpes 3712 tenían limitaciones frente a las exigencias de la Ley de Víctimas respecto al período y los hechos victimizantes que cobijan. Por ello, hubo obstáculos para lograr el nivel de caracterización y detalle que requería la Ley. Por una parte, la Ley 1448 establecía como marco temporal para la reparación los hechos cometidos desde 1985 y, por otra, no solo reconocía la posibilidad de victimización directa, sino también indirecta (cónyuges, compañeros permanentes, parejas del mismo sexo, y familiares en primer grado de consanguinidad y aquellos que intervinieron para ayudar a la víctima). De esta manera, dado el alcance de la Ley 1448 y las limitaciones de información al momento de ponerla en marcha, cualquier estimación podría ser inexacta o estar desfasada respecto de la potencial demanda.

¹⁶ Este documento Conpes responde a la prórroga de la Ley 1448 de 2011 prevista en la Ley 2078 de 2021.

²⁶ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Tabla 2. Metodología para la estimación del universo de víctimas por hecho victimizante

Hecho victimizante	Fuente	Metodología
Todos	Registro del ops Registro Único de Población Desplazada (RUPD) Policía Nacional Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial de DD. HH. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas Fondelibertad Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (icbf) Registros, informes e investigaciones de centros de pensamiento, universidades, organizaciones defensoras de los derechos humanos y demás actores de la sociedad civil	Contrastación del registro del ops con otras fuentes. Al número total de registros, le fueron descontadas las solicitudes revocadas y rechazadas, las ya indemnizadas por el Decreto 1290 de 2008 y la Ley 418 de 1997, aquellas que estaban pendientes de pago y las víctimas del desplazamiento forzado que habían sido indemnizadas por otro hecho victimizante.
Homicidio	Registro ops Centro de Investigación y Educación Popular Oxfam Amnistía Internacional (1985-2002) Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (1975-2005) Echeverry, Salazar y Navas, 2001 (1984-1998) Gutiérrez Sanín, 2006 (1975-2004) Pruo, 2003 (1997-2001) Sánchez y Díaz, 2005 (1990-2002) Peace Research Institute International Institute for Strategic Studies	Utilizaron la cifra aproximada de 134 000 hechos victimizantes que arroja la estimación basada en los registros del ops. Esta cifra es superior a los estimados más altos calculados por las fuentes alternativas.
Desaparición forzada	Registro del ops Registro Nacional de Desaparecidos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Teniendo en cuenta un posible subregistro, utilizaron la cifra aproximada de 22 200 víctimas de desaparición forzada en el marco del conflicto armado, que es la cifra más alta registrada.
Lesiones personales	Registro del ops	No hay fuentes alternativas, por lo que usaron la cifra de la fuente existente.

28 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Hecho victimizante	Fuente	Metodología
Secuestro	Registro del ops Fondelibertad (1996-2010)	Se utilizan las cifras calculadas por Fondelibertad para estimar el universo de secuestrados, pues es la que tiene más registros.
Tortura	Registro del ops	Optaron por la cifra contenida en el registro del ops. Es importante tener en cuenta la limitación sugerida por la información presentada en la versión no editada del documento CAT/C/COL/CO/4 del 19 de noviembre de 2009 elaborado por el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas en su informe sobre Colombia, en donde se expresa que "al Comité le preocupa que en la práctica, la imputación de crímenes de tortura no permite identificar claramente los casos de tortura como crimen específico y autónomo ya que estos delitos se subsumen en las agravantes de otros delitos conexos que se consideran más graves por los operadores judiciales".
Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes	Registro del ops Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Se contrastan ambas fuentes, encontrando un subregistro importante en la información del ops. Por ello, la cifra empleada para el cálculo de víctimas de este delito es la del icbf.
Delitos contra la libertad e integridad sexual	Registro del ops Oxfam	Debido a la dificultad de aproximarse a una cifra real en relación con los delitos contra la libertad y la integridad sexual, fue necesario estudiar diversas fuentes oficiales y no oficiales para poder incluir esta cifra dentro del universo de víctimas. Sin embargo, buscando realizar un ejercicio que reconociera las dificultades particulares de registro que tiene este tipo de hecho victimizante, se tomó el dato de la organización Oxfam International. Este fue producto de un ejercicio que buscaba establecer el número de casos de

Continúa

Hecho victimizante	Fuente	Metodología
Desplazamiento forzado	Registro del ops	violencia sexual en el contexto del conflicto armado, teniendo en cuenta el subregistro existente para estos casos. El cálculo del número de víctimas se efectuó sobre un total de aproximadamente 618 000 hogares activos en el registro, cifra a la que se descontaron 78 000 víctimas que, además de ser desplazadas, sufrieron otro hecho victimizante.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Conpes 3712.

A partir de las cifras detalladas previamente se hicieron las estimaciones del universo de víctimas, que se ven en la tabla 3. En estas se incluyeron las víctimas directas de todos los hechos victimizantes, además de las indirectas para los casos de homicidio y desaparición forzada. Lo anterior, en virtud de que las víctimas indirectas son beneficiarias de medidas dispuestas por la ley diferentes a la indemnización. El resultado fue un universo estimado de 323 600 destinatarios de las medidas de la ley por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado y 540 000 por este hecho (a partir de los registros del Registro Único de Población Desplazada [RUPD]). Para estimar las víctimas indirectas de los hechos de homicidio y desaparición forzada, se empleó un factor de expansión de tres, dado por una aproximación de la composición del núcleo familiar sin la presencia del miembro asesinado o desaparecido (es decir, se asumieron como promedio familias de cuatro integrantes).

Tabla 3. Destinatarios por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado

Fuente	Hechos victimizantes	Destinatarios
1\	Homicidio†	217 800 (más 72 600 víctimas indirectas)
2\	Desaparición forzada †	66 600 (más 22 000 víctimas indirectas)
3\	Lesiones (incapacidad permanente)	2100
4\	Secuestro	13 300
5\	Lesiones (incapacidad no permanente)	3900

30 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Fuente	Hechos victimizantes	Destinatarios
6\	Tortura	3400
7\	Reclutamiento forzado de menores	3500
8\	Delitos contra la libertad e integridad sexual	13 000
Total de destinatarios por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento		323 600

† Para los destinatarios de estos hechos victimizantes, se aplica un factor de expansión de tres, dada la composición del núcleo familiar colombiano (cuatro integrantes por familia).

- 1\ Fuente: Estimación del ops y owp basada en el registro de solicitudes del Decreto 1290.
- 2, 3, 5, 6\ Fuente: ops.
- 4\ Fuente: Fondelibertad.
- 7\ Fuente: icbf.
- 8\ Fuente: Oxfam (owg).

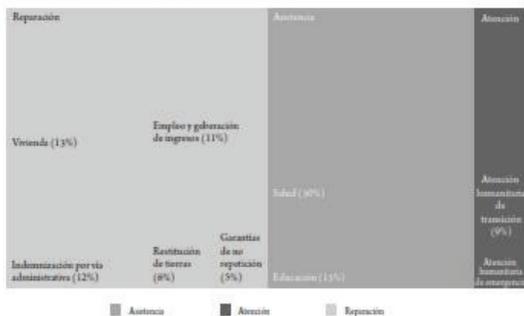
Fuente: tomado del Conpes 3712.

2.2 Estimación de los costos de las medidas de reparación

Una vez estimado el universo de beneficiarios de la Ley 1448, el Conpes costó las medidas de atención, asistencia y reparación, al igual que las necesidades institucionales, con el fin de estimar el costo total de la política. Dado que lo previsto en la Ley de Víctimas era, en gran medida, novedoso, no había un punto de partida cierto sobre el costo de cada una de las medidas. Para superar la ausencia de información, el DNP tomó como referentes distintos programas y proyectos que se encontraban en proceso de diseño o ajuste, además de otros que ya estaban siendo implementados pero que estaban enfocados exclusivamente a la población en situación de desplazamiento forzado.

El cálculo de costos se realizó con precios de 2011 para los diez años de vigencia que previó originalmente la ley. En específico, el ejercicio de costeo realizado para el periodo 2012-2021 consistió en analizar cada una de las medidas de atención, asistencia y reparación de la Ley y desagregarlas en sus componentes, como lo muestra el gráfico 1. Para las medidas de asistencia, se calcularon 22,6 billones de pesos (41 %); para las medidas de atención, 5,4 billones (7 %); y para las medidas de reparación, 24,7 billones (45 %). Es decir que desde la planeación financiera de la política de víctimas, la reparación fue el componente con más recursos programados.

Gráfico 1. Participación por tipo de medida en los gastos estimados para las víctimas entre 2012 y 2021



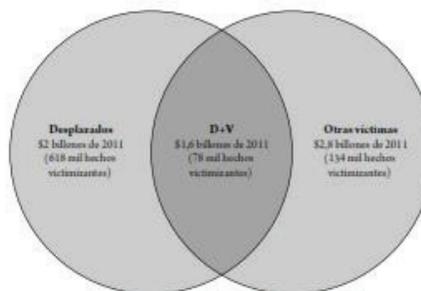
Fuente: elaboración propia a partir del Conpes 3712.

Al desagregar el costeo de la reparación por tipo de medidas, la indemnización es la que tiene más recursos destinados. Para el periodo 2012-2021, el costo de la indemnización por vía administrativa se estimó en un monto de 6,4 billones de pesos. Este representa el 9% del presupuesto total destinado a la política de víctimas y el 40% del presupuesto destinado a medidas de reparación. Como lo muestra el gráfico 2, la distribución de los 6,4 billones presupuestados se previó así: 2 billones para la población desplazada, 2,8 billones para las víctimas de otros hechos y 1,6 billones para los 78 000 casos de personas fueron víctimas simultáneamente de desplazamiento forzado y de otro hecho victimizante.

32

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Gráfico 2. Universo estimado para indemnización por vía administrativa



Fuente: tomado de Conpes 3712.

Este gráfico que ofrece el Conpes 3712 muestra una de las características que va a acompañar el ejercicio de presupuestar el pago de las reparaciones: el costeo tiende a agregar distintos tipos de medidas y de hechos victimizantes. Esta falta de desagregación genera algunas dificultades analíticas; por ejemplo, para identificar los recursos planeados y asignados por tipo de hecho victimizante distinto al desplazamiento. Por eso no es posible desagregar lo planeado para reparar, por ejemplo, a las personas sobrevivientes de violencia sexual. Además, a pesar de la atención prestada a las cifras disponibles para el Estado en ese momento, las proyecciones del Conpes 3712 para los diez años siguientes no contemplaron la posible necesidad de hacer ajustes a lo largo de ese periodo, ni tuvieron en cuenta la inflación esperada o factores como el aumento de víctimas.

Posterior a los documentos Conpes, el Presidente de la República promulgó el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, en el que, entre otros aspectos, se definieron los montos de indemnización para cada hecho victimizante y las reglas para las adjudicaciones. Por ejemplo, por delitos contra la libertad e integridad sexual, se podían pagar hasta treinta salarios mínimos (~9800 dólares estadounidenses). Además, se dispuso que si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3.º de la Ley 1448 de 2011, ella tendrá

Documentos Dejusticia 86

33

derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos (~\$13 100 dólares).

En el año 2012 se dio una primera modificación a la planeación financiera realizada en el documento Conpes 3712, mediante el Conpes 3726 de 2012. En este Conpes, el DNR hizo una pequeña actualización a los costos asociados a las medidas del plan de financiación de la Ley 1448 de 2011. Si bien no se modificó el monto total aprobado por el Conpes anterior, la composición de los gastos asociados a la población vulnerable sí cambió en la elaboración del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Por esto, aumentó el costo de algunas medidas y disminuyó el de otras. El Conpes 3726 se basó en las orientaciones presupuestales del Conpes 3712; actualizó el plan de financiación y agregó como componente de costeo el enfoque diferencial, de manera que se estimaron medidas que no fueron contempladas en su totalidad dentro del plan de financiación inicial. Así, los recursos para la reparación pasaron de los 24,6 billones de pesos programados en el Conpes 3712 a 24,7 billones en el Conpes de 3726.

En concreto, los recursos programados para la restitución de tierras se incrementaron en un 21%, y para empleo y generación de ingresos, se redujeron en un 7%. Las medidas de satisfacción, que tan solo tenían 42 000 millones, ahora pasaban a 398 000 millones. Se incorporaron las reparaciones colectivas, con un presupuesto de 400 000 millones, y se redujo lo presupuestado para las garantías de no repetición en un 37%. Estas reconfiguraciones no cambiaron sustantivamente el presupuesto global, pues al final solo hubo un aumento del 0,3% en los recursos del plan de financiación inicialmente aprobado, pero sí afectaron la senda de gasto proyectada.

2.2.1 La prórroga a la Ley de Víctimas y la necesidad de una buena planificación financiera: el Conpes 4031 de 2021

Luego de los primeros diez años de vigencia de la Ley de Víctimas, se reconoció la necesidad de prorrogarla para poder cubrir al universo de víctimas objetivo. Durante la primera década de vigencia de la Ley 1448, si bien no se logró la meta de reparación prevista en los Conpes —de acuerdo con el octavo informe de seguimiento a la implementación de la ley (Comisión de Seguimiento, 2021)—, hubo avances importantes en el otorgamiento de las medidas de reparación. Así, por ejemplo, 889 066

personas accedieron a las medidas de rehabilitación y 983 038 personas recibieron la indemnización administrativa. En comparación con otros programas en el mundo, como lo indicamos en secciones anteriores, no solo era considerablemente mayor la meta propuesta con el programa de reparación, sino que también lo habían sido los resultados parciales de implementación.

La ampliación de la vigencia de la Ley de Víctimas trajo la necesidad de construir un nuevo plan de financiación para la prórroga de diez años. En el documento Conpes 4031 de 2021, el Gobierno nacional hizo un balance sobre la primera década de la política de reparación a las víctimas. Al respecto, afirma que “el 75% de los recursos se destinaron a la medida de asistencia, el 17% a reparación y el 8% restante a gastos en los ejes transversales de la política por parte de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)” (Gobierno nacional, 2020, como se citó en Conpes 4031 de 2021, p. 10). Esto refuerza la idea de que en la práctica la reparación ha sido uno de los componentes que ha implicado menos inversión en la política de víctimas.

Además, el Conpes 4031 reconoció la brecha entre la estimación inicial y el universo de víctimas una década después. De la mano con lo anterior, también reconoció la dificultad que ha habido para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto —entre ellos, la reducción de los riesgos de seguridad— en vista de la persistencia de la violencia, y, por supuesto, el insuficiente acceso a las medidas de reparación. Además, señaló que a pesar de las mejoras derivadas de la implementación del RUV y de la disminución de la tasa de registro, aún existían vacíos de información sobre esta población y obstáculos para su acceso que no permiten la captura completa, consistente y actualizada de la información necesaria para su caracterización. Este Conpes pretendió, entonces, “implementar mecanismos de eficiencia en el gasto público y de reorientación de la inversión hacia resultados” (p. 124). En ese sentido, afirma que las proyecciones de la prórroga se hicieron

teniendo en cuenta un análisis de competencias y articulación de oferta de las entidades que hacen parte del SNARIV, la normalización de costos de bienes y servicios, así como la reorientación del gasto hacia las necesidades latentes de la política, en particular, la implementación de los derechos asociados a la medida de reparación a las víctimas” (p. 124).

34

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Documentos Dejusticia 86

35

De acuerdo con el documento Conpes 4031, el proceso de actualización ocurrió en tres fases. En la primera, el propósito era hacer una depuración de los bienes y servicios de los cuales son beneficiarias las personas víctimas, partiendo de la contrastación de los proyectos de inversión con cargo al presupuesto general de la nación entre las distintas entidades del SNARIV. El segundo momento estaba dirigido a mejorar la articulación entre las entidades del SNARIV, por lo que consistió en aclarar las competencias de las entidades y los criterios para la programación y ejecución de los recursos que cada una destinaría a la política, buscando establecer el alcance de su participación, la oferta y los mecanismos de articulación. Por último, en la tercera fase las entidades ejecutoras de la política hicieron una estimación y proyección del gasto de acuerdo con las competencias de cada entidad y su intervención directa en la política. En suma, los elementos centrales de la actualización presupuestal fueron la eficiencia en el gasto, la definición precisa de las competencias de las entidades del SNARIV y la implementación de criterios de focalización de acuerdo con las facultades de las unidades ejecutoras.

Además de actualizar las proyecciones, no hubo modificaciones en las fuentes de financiación, que son el presupuesto general de la nación y el Sistema General de Participaciones. Si bien la proporción del presupuesto proyectada para la asistencia y atención sigue siendo mayor en comparación con la reparación, se afirma en el Conpes que sí hay una variación en el gasto exclusivo programado, pues la reparación¹⁷ tiene más participación que la asistencia y la atención.

Por otra parte, en relación con las estimaciones por tipo de gasto, para el período comprendido entre las vigencias 2022 y 2031, los montos totales proyectados ascendieron a 142,1 billones de pesos de 2021 (Conpes 4031 de 2021). Los recursos del PGN para el régimen subsidiado de salud (RSS) representan el 38%; este rubro está seguido por inversión (33%), el Sistema General de Participaciones (SGP) en el componente de educación (17%), y los gastos de funcionamiento distintos del SGP educación y el RSS (13%). La participación de cada medida en el gasto se presenta en detalle en la tabla 4.

17 Dentro de esta se incluyen: indemnización administrativa, procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, rehabilitación, satisfacción y reparaciones colectivas.

36 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Tabla 4. Nueva proyección del costeo por tipo de medida 2022-2031

Medida / derecho	Período 2022-2031	Participación %
Asistencia	109,9	77,3 %
Alimentación	0,4	0,3%
Educación	24,1	17,0%
Generación de Ingresos	2,3	1,6%
Identificación	0,1	0,1%
Reunificación familiar	0,6	0,4%
Salud	54,5	38,4%
Subsistencia mínima	18,2	12,8%
Vivienda	9,7	6,8%
Atención	7,7	5,4 %
Orientación y comunicación	7,7	5,4%
Ejes transversales	3,7	2,6 %
Participación	0,1	0,1%
Coordinación nacional	3,2	2,2%
Coordinación nación-territorio	0,3	0,2%
Sistemas de información	0,1	0,04%
Prevención y protección	1,0	0,7 %
Vida, seguridad, libertad e integridad	1,0	0,7%
Reparación	19,8	13,9 %
Empleo	0,5	0,4%
Garantías de no repetición	0,4	0,3%
Indemnización	11,5	8,1%
Rehabilitación	0,2	0,2%
Reparaciones colectivas	0,7	0,5%
Restitución	4,6	3,3%
Retorno y reubicación	0,7	0,5%
Satisfacción	1,1	0,8%
Total General	142,1	100,0 %

Fuente: tomado de Conpes 4031.

En materia de reparación, de acuerdo con el “Anexo A. Plan de Acción de Seguimiento (PAS)” del Conpes 4031, se propone que la asignación para este componente de la Ley 1448 sea incremental. Según

el DNP, se conoció que la proyección está basada en un incremento del 3% anual para cada vigencia. Es importante destacar que, pese a establecer un incremento anual progresivo, el nuevo plan de financiamiento parte del comportamiento del gasto durante los primeros años. Por tanto, contrario a mantener la reparación como la medida con mayor participación en el presupuesto —como ocurrió en el Conpes 3712 (gráfico 1)—, en el Conpes 4031 esta pasa al segundo lugar, después de las medidas de asistencia. Como veremos más adelante, debido a que los recursos provienen del Sistema General de Participaciones, y por la facilidad de su ejecución, las medidas de asistencia tienen una participación considerablemente mayor en el presupuesto.

El ejercicio de costeo de las medidas se llevó a cabo en observancia de una restricción significativa sobre la dificultad de determinar con precisión el crecimiento del universo de víctimas en los próximos años, dado que cualquier cambio en él tiene repercusiones sobre las proyecciones realizadas en este plan de financiamiento durante su etapa de ejecución. Así mismo, el documento reconoce que en la medida que las estimaciones anuales se alejen en el tiempo, estas conllevan un mayor grado de incertidumbre. La razón es que la proyección de este plan de financiación se realizó con base en supuestos y proyecciones, tanto de los costos como de la evolución de las necesidades de la población víctima en el tiempo, y estas variables son más difíciles de predecir entre más largo sea el horizonte de tiempo considerado.

El costeo del programa de reparación creado por la Ley de Víctimas da cuenta de dos aspectos fundamentales al momento de costear medidas de reparación. Primero, los obstáculos que existen para contar con fuentes de información suficientes para hacer estimaciones tanto del universo de beneficiarios como del costo de las medidas. Segundo, la importancia de incluir múltiples fuentes de contraste, tanto oficiales como de organizaciones que hayan recolectado sistemáticamente información de violaciones de los derechos humanos.

Estos aspectos son anticipables, especialmente si se quiere poner en marcha un programa nuevo, con metas y alcances distintos a otros tipos de programas previamente implementados. Más aún, las dificultades asociadas a la falta de información no se mantienen a lo largo del tiempo; por el contrario, a medida que se pone en marcha el programa de reparación se pueden suplir los vacíos de información. Por lo tanto, si el escenario inicial es de poca información para hacer estimaciones,

38 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

las actualizaciones periódicas de dichas estimaciones y de los costos, en concordancia con la información que se va recolectando durante la implementación, es un ejercicio que puede mejorar las proyecciones para poder cerrar las brechas entre lo que se proyecta y lo que se requiere. En Colombia esto no ocurrió, al menos no de manera formal, con la expedición de nuevos documentos Conpes, únicamente hasta la prórroga de la Ley de Víctimas en el 2021, pese a que era sabido el enorme desfase entre lo previsto en el Conpes 3712 y las demandas de implementación del programa de reparación.

El Conpes 4031 de 2021 llevó a cabo esta tarea de actualización de manera parcial. Aunque este tomó en cuenta los cambios en el universo de víctimas y se benefició de los avances en materia de información que trajo el Registro Único de Víctimas, no llevó a cabo un buen proceso de definición de metas y estrategias. Por ejemplo, sin mayor justificación, fijó metas muy moderadas respecto a la reparación. Este tipo de definiciones, aunque tienen un componente técnico, tienen una naturaleza política, por lo que deberían partir de una definición lo más democrática y transparente posible sobre las prioridades de política.

Las dificultades para hacer estimaciones más precisas del universo de víctimas y el costo de las medidas de reparación son un desafío. Sin embargo, llevar a cabo este proceso permite, al menos en cierta medida, construir un escenario futuro de recursos necesarios y fuentes de financiación. Pero ante las subestimaciones y la creciente aclaración de las variables que inciden en la implementación del programa de reparación, es necesario hacer actualizaciones y recosteos para ajustar la planeación y destinación de recursos, verificar si se requieren más o nuevas fuentes de financiación, o adecuar la política a las posibilidades materiales para su ejecución.

3. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y LA TRAYECTORIA PRESUPUESTAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

En esta sección nos preguntamos por el origen de los recursos para pagar las reparaciones y la forma como se ha comportado su asignación presupuestal, con especial énfasis en los hechos relacionados con violencia sexual. Esto nos permite mostrar que las fuentes de financiación han sido relativamente estables, pero también que el Fondo para la Reparación no ha logrado cumplir con sus propósitos. Además, observamos que el panorama general de las asignaciones presupuestales se caracteriza, principalmente, por la brecha entre lo estimado en los documentos Conpes 3712 y 3726 y los compromisos presupuestales que se han asumido. Para ello, presentaremos en detalle cómo se ha dado la asignación presupuestal a partir de cálculos propios con base en la información remitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)¹⁸.

3.1 Fuentes de financiación de la política de reparación

El Estado se ha valido de varias fuentes para financiar las medidas creadas para garantizar la atención, asistencia, reparación y restitución integral de los derechos de las personas que han sido afectadas por el conflicto armado interno. Estas fuentes no establecen destinaciones presupuestales ni fuentes de financiamiento diferenciadas por población o hecho victimizante, lo que hace difícil poder desagregar los fondos que se han asignado específicamente a reparar los hechos de violencia sexual.

¹⁸ Esta información fue remitida como respuesta a un derecho de petición.

Para implementar las medidas de reparación administrativa de la Ley 1448 de 2011, las fuentes de financiación han sido el presupuesto general de la nación (PGN), con la principal participación; el Sistema General de Participaciones (SGP), principalmente para las medidas de asistencia (salud y educación); el Sistema General de Regalías (SGR); y el Fondo para la Reparación de las Víctimas. A continuación presentamos la participación de cada fuente de financiación en los programas de reparación.

3.1.1 El presupuesto general de la nación

El PGN es el principal instrumento financiero de la política fiscal. En este se programa y registra el gasto público, su forma de financiación y las reglas para su ejecución; por lo tanto, dentro de él se encuentran los ingresos y gastos. En relación con los ingresos, allí están las contribuciones tributarias y no tributarias, los recursos del crédito interno y externo, y las rentas propias de los establecimientos públicos. Respecto al gasto, allí están los costos de funcionamiento, de inversión y de servicio a la deuda.

Al ser el principal instrumento financiero, el PGN incorpora los recursos y el gasto dirigidos a cumplir la mayoría de las medidas de la Ley 1448. Dentro de ellas están, por ejemplo, (i) la atención en salud a través del régimen subsidiado al que acceden las víctimas, incluidas las sobrevivientes de violencia sexual; (ii) la provisión de bienes y servicios a los que tienen derecho por su condición de ciudadanas colombianas (gasto por demanda); y (iii) los gastos de los derechos específicos de las víctimas (gasto exclusivo) derivados de los daños producto del conflicto armado interno, incluidas las víctimas de violencia sexual (Conpes 4031).

Como pasaremos a mostrar, hay otras fuentes de recursos destinadas a medidas específicas. Dos de ellas, el Fondo para la Reparación y el Sistema General de Regalías, no están incluidas en los ingresos del PGN, mientras que el Sistema General de Participaciones sí lo está, pero es ejecutado por las entidades territoriales.

3.1.2 El Fondo para la Reparación de las Víctimas

Esta es una fuente específicamente creada para financiar las reparaciones a las víctimas del conflicto armado. Su creación parte de la necesidad de asegurar que los responsables de las violaciones a los derechos humanos

⁴² Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

participen en la satisfacción del derecho a la reparación. Para ello, aspira a que dichos responsables hagan entrega de los bienes que adquirieron gracias al conflicto y que estos sirvan para el pago de las reparaciones.

Este Fondo está destinado al pago de las indemnizaciones y se encarga de recibir, administrar y monetizar: los bienes (muebles e inmuebles) y recursos que a cualquier título entreguen las personas o grupos armados ilegales; los recursos provenientes del presupuesto general de la nación; las donaciones en dinero o en especie (nacionales o extranjeras) y por las nuevas fuentes de financiación (Ley 975 de 2005, art. 54, reformado por el art. 177 de la Ley 1448 de 2011).

El Fondo, sin embargo, no ha logrado aportar recursos significativos para el pago de reparaciones. Por una parte, la monetización de los bienes y otros recursos que recibe ha sido un aspecto problemático al momento de disponer de los recursos, como detallaremos al analizar los retos que enfrenta la política en la sección final de este texto. Por otra parte, la operación del Fondo también genera costos administrativos con cargo al presupuesto general. Así, aunque la existencia del Fondo puede ser leída como una apuesta por diversificar las fuentes de recursos destinados a la reparación, su ineficacia sugiere que dicha diversificación ha sido insuficiente en el caso colombiano.

3.1.3 Las entidades territoriales

Estas entidades también hacen aportes a las reparaciones, pero principalmente a las medidas de asistencia y atención. Los departamentos, distritos y municipios de Colombia tienen la obligación de contribuir a la financiación de las medidas establecidas en la Ley de Víctimas, a través de los recursos propios del presupuesto departamental, distrital o municipal; del Sistema General de Participaciones; y del Sistema General de Regalías.

El SGP se compone de las transferencias del PGN que hace la nación a las entidades territoriales con el fin de cubrir las necesidades básicas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principalmente. Estos recursos buscan cerrar brechas sociales y beneficiar a comunidades en condición de vulnerabilidad, por lo que un gran porcentaje de las medidas de asistencia proviene de esta fuente. Es importante precisar que los recursos del SGP se dirigen a atender a toda la población, no atienden de manera diferenciada a la población víctima. Por ello, como mostraremos en la siguiente sección, al sacar de la implementación el

gasto correspondiente al SGP, como estos no son recursos focalizados para las víctimas y sobrevivientes, los porcentajes de participación de las medidas en el presupuesto cambian.

Por su parte, los recursos del SGR son los que provienen de la explotación de recursos naturales. Estos no hacen parte del PGN ni del SGP y su destinación se define en una coordinación entre las entidades territoriales y la nación. Dichos recursos no hacen parte del presupuesto de la política de reparación de forma permanente, sino que pueden ser usados para proyectos específicos que deben presentarse ante la instancia encargada de aprobar la destinación de los recursos de regalías (el Órgano Colegiado de Administración y Decisión). Dentro de estos proyectos están principalmente aquellos dirigidos a la reparación colectiva y a los retornos y reubicaciones. Vale la pena precisar que con la prórroga a la Ley de Víctimas y el Conpes 4031 de actualización no se cambiaron ni se incluyeron nuevas fuentes de participación, y tampoco se modificó la destinación ni la concurrencia nación-territorio.

3.2 Las brechas entre las estimaciones y la implementación

La puesta en marcha de la política de reparación rápidamente demostró un desfase entre lo estimado y el universo real de beneficiarios, que trajo una brecha entre lo presupuestado y lo efectivamente asignado. De esta comparación, el Gobierno nacional reporta una variación promedio entre lo presupuestado y lo ejecutado para las medidas de reparación del 68% (Unidad para las Víctimas, 2020, p. 306). Esta cifra constata la inexactitud de las estimaciones al momento de costear la política en el 2012, pues —como indicamos anteriormente— en el Conpes 3712 se previó un universo de víctimas mucho menor a las nueve millones inscritas en el RUV al momento de la prórroga. En materia de hechos victimizantes, en la tabla 5 observamos que lo estimado en el Conpes 3712 difiere ampliamente de la información reportada en el RUV, tanto respecto a lo estimado como al tipo de conductas registradas.

⁴⁴ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Tabla 5. Hechos victimizantes registrados en el ruv y estimados en el Conpes 3712 de 2011

Hecho victimizante	ruv*	Conpes 3712
Acto terrorista/atentados/combatos/enfrentamientos/hostigamientos	79 845	Sin estimación
Amenaza	611 070	Sin estimación
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en el desarrollo del conflicto armado	37 670	13 000
Desaparición forzada	136 476	66 600
Desplazamiento forzado	6 898 167	618 000
Homicidio	746 179	217 800
Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	10 226	Sin estimación
Secuestro	28 957	13 300
Tortura	8695	3400
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	8568	3500
Abandono o despojo forzado de tierras	35 201	Sin estimación
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	113 758	Sin estimación
Lesiones personales físicas	15 999	4000
Lesiones personales psicológicas	13 078	Sin estimación
Confinamiento	120 172	Sin estimación
Sin información	42 610	N/A

*Fecha de corte: 31 de julio de 2023. Estas cifras incluyen solamente la población registrada que es sujeto de reparación.

Fuente: elaboración propia a partir del ruv y el Conpes 3712.

En la tabla vemos que respecto a la violencia sexual, si bien puede persistir el subregistro, la información del ruv casi triplica lo estimado en el Conpes 3712. En este sentido, puede haber dos hipótesis no excluyentes: la subestimación producto de las dificultades ya mencionadas, sumadas al subregistro de este tipo de violencias, y una mejora en el registro, posiblemente atribuible al mecanismo de toma de declaraciones para la inclusión en el ruv.

Además de las dificultades que señalamos en la sección anterior, la diferencia entre el universo estimado y el registrado también se debió a las decisiones de la Corte que contribuyeron a la ampliación del

universo de víctimas, por un lado, y a la decisión de mantener un registro abierto durante toda la vigencia de la Ley, por otro. Respecto al primer asunto, en 2012 la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de los requisitos para ser reconocido como víctima del conflicto con el fin de acceder a las medidas de la Ley 1448. Así, frente a la exigencia de una relación entre el hecho victimizante y el conflicto armado, reiteró que este debe entenderse de manera amplia y su interpretación debe favorecer a las víctimas. Por tanto, si bien no se incluyen víctimas de la delincuencia común, la noción de conflicto armado no excluye *a priori* a las víctimas de ciertos actores armados, sino que debe haber únicamente una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-253A de 2012, Sentencia C-781 de 2012). Esta aproximación fue reiterada a propósito del desplazamiento forzado causado por los grupos denominados en ese momento como *BACRIM* (bandas criminales), bajo el entendido de que no incluir en el ruv a las víctimas desplazamiento de estos actores era un retroceso inaceptable (Corte Constitucional de Colombia, Auto 119 de 2013).

Además, la Corte Constitucional ha explicado que las medidas de restitución de tierras¹⁹ dirigidas a garantizar la vida digna de la población desplazada no pueden afectar o reducir la indemnización administrativa que debe otorgarse en dinero a las víctimas. Tales prestaciones son adicionales y no pueden descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-462 de 2013, Sentencia C-912 de 2013). Esta decisión también afectó las proyecciones presupuestales del Conpes 3712. Dado que se tenía que incluir a la población víctima de desplazamiento forzado, que era el hecho victimizante con mayor

¹⁹ Entre ellas se encuentran: (i) subsidio integral de tierras; (ii) permuta de predios; (iii) adquisición y adjudicación de tierras; (iv) adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; (v) subsidio de vivienda de interés social rural, en las modalidades de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico; o (vii) subsidio de vivienda de interés social urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-462 de 2013, Sentencia C-912 de 2013).

⁴⁶ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

ocurrencia, se incrementó considerablemente lo previsto para las indemnizaciones administrativas.

Respecto al segundo elemento, la discusión sobre el universo de víctimas también estuvo afectada por la determinación de por cuánto tiempo estaría abierto el ruv. De acuerdo con un entrevistado, “si tú cerrabas el registro y modulabas la entrega de las indemnizaciones, de alguna forma, establecías un corte ... era una cifra pagable, una cifra difícil de pagar, pero era pagable. Si tú dejabas abierto el registro, era una cifra absolutamente impagable. Y eso fue efectivamente lo que pasó” (E5). Esto es particularmente difícil en un contexto como el colombiano, donde se implementan medidas de justicia transicional, como programas de reparación, mientras se mantiene la violencia que afecta a la población civil. En consecuencia, cualquier estimación tiene el riesgo de ser muy inexacta, pues está jugando con un escenario incierto de aumento de las victimizaciones y de aparición de múltiples actores armados.

Esto trajo consigo, además de la constatación de la brecha, el reconocimiento de los desafíos presupuestales que implicaba cumplir con lo dispuesto en la Ley de Víctimas. Las personas entrevistadas coinciden en que una de las principales barreras para implementar la política de reparación son los recursos, pues aunque ha habido un esfuerzo presupuestal sostenido por parte del Gobierno, este sigue siendo insuficiente. Una de las entrevistadas afirmó que las limitaciones de presupuesto hacen que las medidas se implementen de acuerdo con la programación presupuestal, no con la cantidad de personas a atender (E4). Así las cosas, anualmente hay un límite de personas atendidas y un rezago que crece y se suma a los registros nuevos en el ruv.

A estas dificultades presupuestales se suma la falta de nuevas fuentes de financiación. Como lo hemos indicado y detallaremos más adelante, la política de reparación se financia en su gran mayoría por recursos del presupuesto general de la nación, a través de asignaciones de funcionamiento y de inversión, y del Sistema General de Participaciones. De manera que una de las principales preguntas, como lo indicó una entrevistada, es por nuevas fuentes de financiación, dado que sin ajustes a la política, las presiones presupuestales se mantienen y no hay discusiones profundas sobre la viabilidad de *las promesas* (E4).

De acuerdo con los entrevistados, hubo otros aspectos puntuales que implicaron dificultades presupuestales. Uno de ellos fue el diseño

de los planes de reparación colectiva, que se formularon sin techo presupuestal y —en sus palabras— eran pequeños planes de desarrollo que resultaban fiscalmente inviables (E5). Esto se modificó con el rediseño de la estrategia de reparaciones colectivas, y se adoptaron unos montos máximos que permitieron darle viabilidad a los planes. Otro aspecto fue la atención humanitaria, que ocupaba una gran porción de los recursos en contraposición a la reparación, que era el propósito de la política (E2).

3.3. Las asignaciones, los compromisos y las ejecuciones presupuestales de la política de reparación entre 2012 y 2022

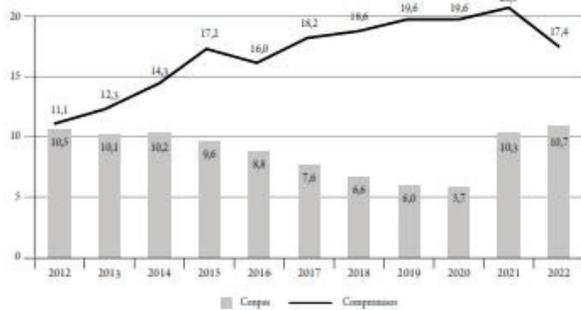
En este apartado presentamos un análisis de los recursos asignados, comprometidos y ejecutados de la política para la reparación de víctimas del conflicto desde 2012 hasta 2022. Allí incluimos las fuentes de recursos y las distintas medidas contempladas en la Ley de Víctimas. La base de este análisis fueron la información remitida por el MHRP²⁰; los informes de seguimiento a la implementación de la ley 1448 de 2022 producidos por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo; y los documentos Conpes (3712, 3726 y 4031). En este apartado presentaremos cuál fue la planeación de los recursos al inicio de la implementación de la Ley de Víctimas y cómo se fueron dando las asignaciones y los compromisos presupuestales año a año.

²⁰ En relación con la información reportada por el mhcr, proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (siif), es importante precisar la definición de algunos conceptos. De acuerdo con Manual de inversión pública nacional, la inversión pública se registra en tres categorías: Apropiación: las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Compromisos: son los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos en desarrollo de la capacidad de contratar y comprometer el presupuesto realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Obligaciones: se entiende por obligación exigible de pago el monto adecuado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento total o parcial de los compromisos adquiridos por el recibo de bienes y servicios prestados pendientes de pago.

⁴⁸ Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

En primera instancia, los documentos Conpes 3712, 3726 y 4031 indican que el Gobierno realizó una programación de recursos para el financiamiento de la política pública de víctimas por 212,9 billones constantes de 2023 (es decir, para el periodo de 2012 a 2031). No obstante, según el décimo informe de la Comisión de Seguimiento (2023), entre los años 2012 y 2022 la nación ejecutó, a precios constantes de 2023, recursos por 184,7 billones de pesos. Esto significa que, con casi diez años restantes de la política, ya se ha comprometido el 86,7% de los recursos planeados para los veinte años de vigencia. Es decir que los recursos ejecutados para todas las vigencias superaron los estimados en los Conpes, como vemos en el gráfico 3. Estos recursos pasaron de representar el 2,9% del PIB en 2012 al 1,1% en 2022.

Gráfico 3. Recursos presupuestados en los Conpes (3712 y 4031) frente a recursos comprometidos para las medidas de la Ley 1448 entre 2012 y 2022 (billones de pesos constantes de 2023)

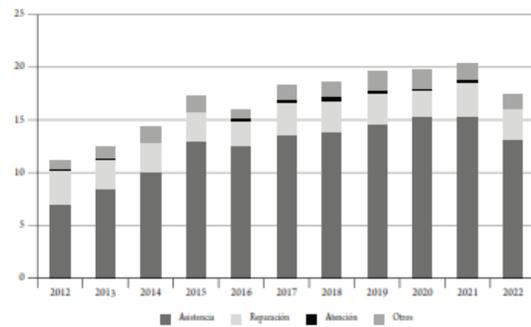


Fuente: elaboración propia según el décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

En relación con el comportamiento del presupuesto según el tipo de medidas, en el gráfico 4 vemos que el componente de asistencia ha sido el que históricamente ha tenido mayor participación dentro del presupuesto. Desde el 2012 al 2022, las medidas de asistencia han tenido, en promedio, una participación del 74%; las de reparación, un 18%; y las de atención, 1%. El resto corresponde a otros gastos. Esto, además, revela

que la mayoría de los recursos para las medidas de asistencia provienen del SGP (salud y educación), por lo que un porcentaje considerable de los recursos no está dirigido de manera directa a las víctimas, sino que está destinado para atender a toda la población; así, por ejemplo, del total de los recursos ejecutados en 2022, el 63% (11,7 billones de pesos de 2023) provienen de esa fuente (Comisión de Seguimiento, 2023).

Gráfico 4. Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 (billones de pesos constantes de 2023)²¹



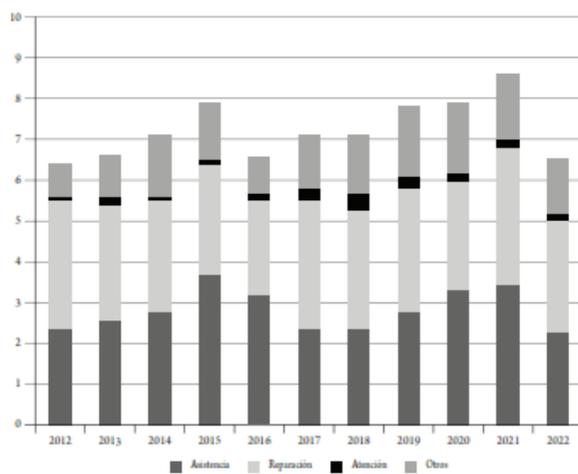
Fuente: elaboración propia a partir del décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

Sin embargo, al hacer el análisis sin los recursos del SGP, incluyendo aquellos dirigidos exclusivamente a atender a la población víctima, vemos que la participación de los recursos cambia y aquellos destinados a la asistencia se acercan más a los de reparación (gráfico 5). Sin incluir los recursos del SGP, entre 2012 y 2022 se han destinado, en promedio, 2,8 billones de pesos a la asistencia y 2,9 billones a la reparación.

²¹ Se incluyen los recursos del SGP, que son para salud y educación de las entidades territoriales y no están focalizados exclusivamente para la población víctima, sino que se destinan a toda la población.

50 | Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

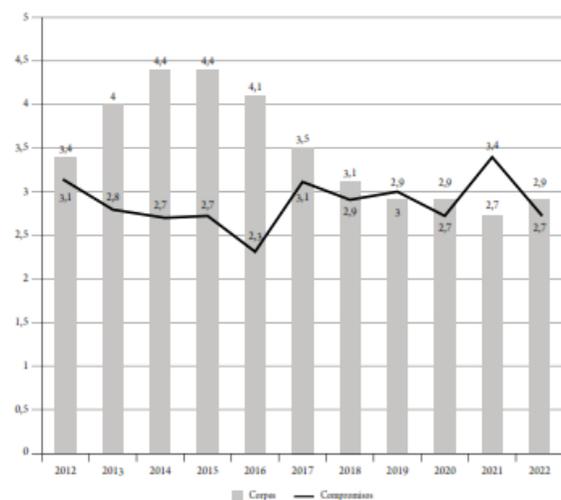
Gráfico 5. Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 sin el SGP (billones de pesos constantes de 2023)



Fuente: elaboración propia a partir del décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

Ahora, si bien en el gasto global lo comprometido ha superado lo programado en los documentos Conpes, esto no ha ocurrido con el gasto en materia de reparación, como vemos en el gráfico 6. En promedio, desde el 2012 la diferencia entre los recursos comprometidos y los planeados para reparación es del 26%.

Gráfico 6. Recursos programados en los Conpes 3712 y 4031 frente a los recursos comprometidos para las medidas de reparación (billones de pesos constantes de 2023)

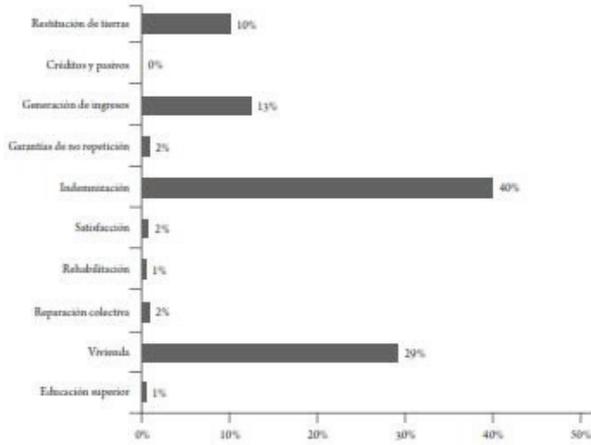


Fuente: elaboración propia a partir del décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

Respecto a las medidas de reparación, el gráfico 7 sugiere que, en promedio, para el periodo analizado, el 40% se destinó a indemnización; el 29%, a vivienda; el 13%, a generación de ingresos; y el 10%, a los gastos relacionados con la fase administrativa de la restitución de tierras.

52 | Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Gráfico 7. Porcentaje de compromisos por tipo de medida entre 2012 y 2022*

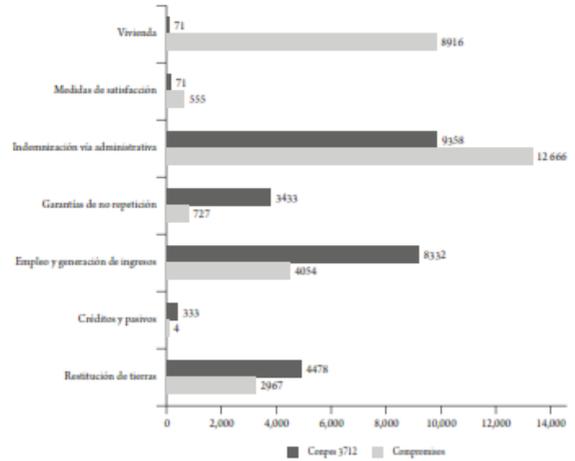


*Promedio de compromisos

Fuente: elaboración propia a partir del décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

Respecto a lo planeado en el Conpes 3712 para cada medida de reparación, cabe anotar que no se incluyeron ni la reparación colectiva, ni la rehabilitación, ni la educación superior. En los demás casos, como vemos en el gráfico 8, los compromisos sobrepasaron lo planeado para las medidas de vivienda (subsidio), satisfacción e indemnización administrativa. Pero no ocurrió lo mismo para las medidas de empleo y generación de ingresos, créditos y pasivos, restitución de tierras (costos de la fase administrativa) y garantías de no repetición.

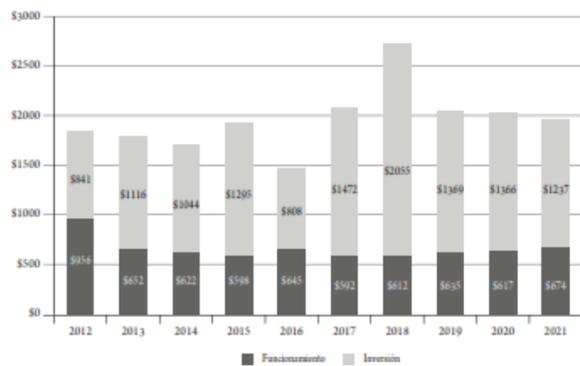
Gráfico 8. Recursos programados en el Conpes 3712 y compromisos por medida de reparación de 2012 a 2021 (miles de millones de pesos constantes de 2023)



Fuente: elaboración propia a partir del décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

De acuerdo con la naturaleza del rubro, el gráfico 9 sugiere que el gasto de funcionamiento es un componente importante de los recursos de reparación. De acuerdo con la información disponible, la mayor parte del rubro de funcionamiento corresponde al Fondo para la Reparación (99,7%).

Gráfico 9. Tipo de gasto en materia de reparación (miles de millones)



Fuente: elaboración propia con base en información del sauc.

Lo que hemos presentado hasta aquí da cuenta de varios elementos problemáticos desde la perspectiva financiera en la puesta en marcha de la Ley 1448, en general, y de las medidas de reparación, en particular. Por una parte, las dificultades en el costeo mencionadas en la sección anterior se ven claramente expuestas al momento de determinar las apropiaciones y los compromisos. Ninguno de los datos analizados muestra algún grado de correspondencia entre lo proyectado en los Conpes y los recursos comprometidos. En el gasto global, lo comprometido supera significativamente lo proyectado, mientras que en materia de reparación vemos lo contrario, lo proyectado superó lo comprometido en casi todos los años.

Además, en los primeros años de implementación de la Ley de Víctimas surgieron condiciones que afectaron lo estimado, que habrían tenido un impacto incluso si las estimaciones hubiesen sido más precisas. Las decisiones de la Corte Constitucional respecto a (i) permitir el registro de víctimas de actores distintos a los tradicionalmente asociados como partes en el conflicto y sobre (ii) la imposibilidad de descontar otras medidas, como subsidios, de la indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado afectaron el gasto en los primeros diez años

de implementación de la Ley 1448. Pese a estos factores y a la evidente distancia entre lo proyectado y lo que iba ejecutándose en los primeros años, no hubo un ejercicio de actualización y recosteo que permitiera planear de acuerdo con la nueva información disponible.

En relación con las medidas de reparación, que son el centro de la Ley 1448, esto no se refleja en los compromisos presupuestales. Si bien es innegable el esfuerzo del Estado por intentar financiar dicha ley, las medidas de reparación están rezagadas, lo que hace que a futuro se requiera una inversión enorme para satisfacer este derecho de las víctimas. Más aún, en los recursos destinados a las medidas de reparación, la mayor participación la han tenido la indemnización y los subsidios de vivienda. Incluso en estos casos, estas siguen rezagadas, lo que indica que las medidas que cuentan con menor participación en el gasto global de reparaciones están en una situación más crítica frente a su otorgamiento.

3.4 La reparación para las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado

El deber de reparar a las víctimas y sobrevivientes de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado ha sido reconocido desde mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas. Sin embargo, esta ley no previó medidas de reparación específicas para estas víctimas. Por ello, en los documentos de planeación —tanto el inicial como la actualización— no hay un costeo específico que atienda a esa categoría. Igualmente, al hacer seguimiento a la implementación, en la mayoría de las medidas no hay información desagregada que permita ver el gasto destinado a reparar a las víctimas de violencia sexual; únicamente es posible verlo en las medidas de rehabilitación y en la indemnización.

Lo que más nos acerca a poder ver de manera diferenciada la financiación e implementación de medidas de reparación para las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual es el enfoque de género en las medidas de reparación, incluido por mandato de la Ley 1448. En concreto, respecto a la reparación por violencia sexual, la Unidad para las Víctimas ha implementado desde 2014 una *Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual* (Unidad para las Víctimas, 2018). Pero si bien estrategia incorpora un enfoque sensible al

género y al tipo de violencia en la oferta de atención y reparación, lo que se traduce en algunos indicadores de seguimiento, no implementa medidas de reparación específicas ni crea criterios de priorización para acceder a la reparación; por tanto, tampoco se traduce en un costeo desagregado sobre el total de las medidas.

El primer indicador que se refiere a la atención ofrecida a las víctimas de violencia sexual es “mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”, que reporta el avance en la implementación de la estrategia mencionada previamente, pero, como lo indicamos, no cuenta con información desagregada sobre su costo. La única información adicional es que lo reportado en este indicador se refiere al acceso a la metodología Vivificarte. De acuerdo con la Unidad para las Víctimas (2020), Vivificarte

[es una] metodología [que] busca, de un lado, aportar a que las víctimas [de violencia sexual] asuman su proceso de vida como un compromiso personal, que no se agota ni se limita a la reparación integral, sino que requiere decisiones y acciones concretas de autorealización y empoderamiento. Y de otro lado, contribuir a la reparación integral a través de la implementación de medidas de *reparación simbólica*, las cuales atienden a las dimensiones irreparables de la violencia y a las acciones que aportan a las garantías de no repetición desde una dimensión preventiva” (Unidad para las Víctimas, 2020, énfasis propio, p. 3).

Un ejemplo de las acciones de esta metodología es brindar orientación para hacer inversión de la indemnización a través de educación financiera. Sin embargo, la metodología Vivificarte no es por sí misma un programa de reparación diferenciada, sino más bien un enfoque en la manera de otorgar las medidas de reparación sensible al género y al hecho victimizante. Así, si bien ofrece medidas de atención y empoderamiento con enfoque reparador, estas no son reparación.

Respecto a medidas de reparación concretas, la atención integral en salud y la indemnización son las únicas que cuentan con algún grado de información desagregada por hecho victimizante. En primera instancia, el Programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI) ha ofrecido medidas para atender los daños producto de

la violencia sexual. Entre 2013 y 2022 ha atendido a 3720 víctimas de violencia sexual, lo que equivale al 0,5% del total de personas atendidas (662 524) y al 9,8% de las víctimas de este tipo de actos. Si bien no hay valor diferenciado por hecho victimizante, de acuerdo con el Ministerio de Salud, atender a una persona en el PAPSIVI en 2013 tenía un valor de 641 895 pesos (~150 dólares), el cual descendió hasta equilibrarse en los años 2017 y 2018 en aproximadamente 200 000 pesos (~50 dólares) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

En segunda instancia, respecto a la indemnización administrativa está el indicador “mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada”. En el décimo informe de seguimiento (Comisión de Seguimiento, 2023), este indicador muestra un avance del 26% (8816 personas) del universo de víctimas registradas por esos hechos victimizantes, para un total de 200 648 millones de pesos. En relación con los hijos e hijas producto de conductas de violencia sexual, el mismo informe señala que el avance en la indemnización es del 52% del total de víctimas registradas (1114). Es importante precisar que la violencia sexual no es un criterio de priorización para acceder a la indemnización, pues estos criterios únicamente se refieren a la edad, a estar en situación de discapacidad o padecer una enfermedad ruinosa (Resolución 01049 de 2019, art. 4; Comisión de Seguimiento, 2022, p. 441 y ss). Teniendo en cuenta este panorama, es posible establecer que para indemnizar a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual pendientes²², a precios de 2021, se requerirían 779 535 millones de pesos (Comisión de Seguimiento, 2021).

²² Esta información tiene corte al 31 de marzo de 2021, antes de la prórroga de la Ley 1448.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: DE LOS RETOS PARA FINANCIAR LA POLÍTICA DE REPARACIONES EN COLOMBIA A LAS ESTRATEGIAS PARA ENFRENTARLOS

Con la información presentada hasta este momento es posible identificar algunos retos en la financiación de la política de reparaciones en Colombia. Los hemos clasificado en dos categorías principales: retos de carácter político institucional y retos presupuestales. Estos desafíos nos permiten delinear algunos elementos fundamentales para pensar cómo responder a las exigencias de un programa de reparación ambicioso como el colombiano, pero también los aprovechamos para reflexionar sobre ciertos aspectos que podrían considerar los programas de otros países para fortalecer sus políticas de reparación administrativa frente a violaciones masivas y graves a los derechos humanos.

4.1. Retos políticos e institucionales

a. Reconocimiento de la violencia sexual, pero falta de datos específicos y desagregados sobre su costeo y financiación

Distintos países que han pasado por procesos transicionales han excluido la violencia sexual de las violaciones a los derechos humanos que son susceptibles de ser reparadas, al menos en las primeras etapas de la transición. En países como Argentina y Chile, el reconocimiento de la violencia sexual y la búsqueda de mecanismos para su reparación llegaron con el tiempo, gracias a la movilización social feminista. Esto ha ocurrido por la falta de reconocimiento de la gravedad de la violencia sexual o por el alto subregistro que suele haber frente a ella. El efecto

práctico de esta exclusión es que las sobrevivientes, en su mayoría mujeres, no tienen acceso efectivo a atención especializada en salud y atención psicosocial, entre otros asuntos.

Colombia reconoció la violencia sexual como una violación grave a los derechos humanos, incluso antes de la etapa de diseño de la política pública de reparaciones. También, ha desarrollado programas de reparación que cuentan con componentes específicos y diferenciados para sobrevivientes de violencia sexual, como el Programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI), al cual nos referimos en la sección anterior.

A pesar de ello, el país no ha desarrollado herramientas específicas para poder analizar la financiación de la violencia sexual. Como lo mostramos en la sección sobre costeo, en este proceso se incluyó esta violación, pero no se tomaron en cuenta algunas de sus particularidades, como el enorme subregistro que suele haber en estos casos y las dificultades para que las víctimas denunciaran. Igualmente, ni el presupuesto ni la forma como se hace el seguimiento presupuestal permiten desagregar esta violación a los derechos humanos. Esto dificulta hacer balances más concretos sobre los costos de la reparación a la violencia sexual en Colombia, para lograr un seguimiento que permita hacer ajustes cuando sean necesarios. Tener mayor desagregación contribuye a una mayor transparencia sobre el uso de los recursos para la reparación y sobre la forma como estos son distribuidos a la reparación de violaciones específicas, lo cual puede ayudar a generar mejores insumos de política pública.

b. Subordinación de la reparación frente a otras medidas a favor de las víctimas y sobrevivientes

La Ley 1448 de 2011 le reconoce un conjunto amplio de derechos a las víctimas del conflicto. En particular, incluye medidas de reparación, atención y asistencia. Aunque se trata de medidas independientes, que abordan dimensiones distintas de la victimización y necesidades diversas de las víctimas que deberían tratarse con igual relevancia, la reparación suele subordinarse a las medidas de asistencia. Aunque se trata de políticas destinadas a la misma población, las de atención concentran mayores esfuerzos institucionales que la reparación. Si bien gran parte de los recursos para la asistencia provienen del SGP y no de los recursos destinados específicamente para la población víctima, en el agregado

de implementación de la Ley 1448 se ve que no hay un balance entre lo que globalmente se destina a dicha medida y a la reparación.

La necesidad urgente de asistencia humanitaria por parte de las comunidades ha hecho que una porción importante del gasto se concentre en las medidas urgentes de asistencia (Elementa, 2021). Las medidas de atención se dan en situaciones de emergencia, por lo que requieren acción inmediata. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido una jerarquía con la asistencia humanitaria sobre la reparación. Incluso cuando este último es un derecho fundamental, la Corte precisó que no puede considerarse absoluto ni se puede exigir su cumplimiento inmediato, pues, a diferencia de la asistencia humanitaria, no pone en riesgo el núcleo esencial del derecho al mínimo vital (Corte Constitucional de Colombia, Auto 206 de 2017).

Sumado a que las acciones de emergencia no dejan de ser necesarias, debido a la persistencia del conflicto armado, dichas medidas permiten altos niveles de ejecución y muestran eficiencia en la gestión. En efecto, estas suelen concretarse en paquetes preestablecidos que se entregan a los grupos familiares en situaciones de emergencia por el conflicto. Las reparaciones, por otra parte, son más complejas conceptual y logísticamente, por lo que suele ser más difícil concretarlas. Un programa de reparación colectiva, por ejemplo, requiere trabajo previo con las comunidades o grupos para establecer expectativas, necesidades y mecanismos de reparación apropiados, y luego necesita todo un despliegue institucional para traducir el diseño del plan en acciones concretas.

En los países donde la reparación está en diseño, sería recomendable considerar la necesidad de que esta se articule a otras medidas a favor de las víctimas y a otras políticas generales del Estado, pero asegurando su independencia. Para ello, desde el ámbito presupuestal, sería recomendable contar con una buena desagregación de la reparación, asociada a compromisos y metas concretas de política pública que pudieran ser revisadas y ajustadas en el tiempo.

c. Confusiones entre las reparaciones y la política social del Estado

La política de víctimas colombiana desarrollada a partir de la Ley 1448 de 2011 reconoce la diferencia entre medidas de reparación, asistencia humanitaria y política social. En virtud de esta diferencia, desarrollada por la Corte Constitucional y por autores como Uprimny y Guzmán

(2010), se entiende que la reparación es tanto un derecho de las víctimas como una medida autónoma de las restantes, aunque beneficie a personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, excluidas o discriminadas. Esta diferenciación conceptual es importante para evitar que las reparaciones se diluyan en la política social del Estado y no logren su propósito de reparar a quienes han padecido violaciones graves a los derechos humanos.

La Ley 1448 apuesta por mantener la independencia de estos tipos de medidas pero, a la vez, asegurar la coordinación y articulación entre ellas. A pesar de la claridad conceptual que inspira el diseño de esta política, en la práctica es menos clara la diferenciación entre los distintos tipos de medidas. De acuerdo con un entrevistado (E2), distinguir entre la política de reparación y la política social fue una dificultad desde la primera fase de implementación de la Ley de Víctimas, más teniendo en cuenta que el sector encargado (el Departamento para la Prosperidad Social) se ocupaba de ambas políticas. Esto se hace evidente, por ejemplo, en los recursos provenientes del SGP (salud y educación) destinados a asistencia, pero lo mismo ocurre con otras medidas, como los subsidios de vivienda y el acceso a educación superior.

Combinar indistintamente la política social y la política de reparación lleva a que el componente reparador se diluya y, como resultado, a que no sea claro cuándo una víctima ha sido reparada integralmente dentro de la ruta de la política pública de reparación. Por ejemplo, en tanto el objetivo de la política social es la superación de la pobreza, esta confusión entre ambas podría llevar a afirmar que la reparación integral solo ocurre cuando las víctimas superen la pobreza, lo que resulta irrealizable para un universo de víctimas tan grande en un periodo de diez años.

4.2. Retos presupuestales

a. Incremento constante del universo de víctimas

El universo de víctimas en Colombia ha estado en constante expansión a lo largo del conflicto, incluso después que se creara la política de reparación en el país. Aunque el Conpes 3712 se basó en estimaciones válidas para el gasto en ese momento, únicamente hubo una actualización, que ocurrió a propósito de la prórroga por diez años más de la Ley de Víctimas mediante la Ley 2078 de 2021. Esta prórroga fue necesaria

para cumplir los objetivos de la Ley 1448, pues al cierre de sus primeros diez años, la atención y reparación a víctimas estaba aún lejos de cubrir el universo establecido en el ruv.

Esta variabilidad en el universo de víctimas no se debe únicamente a la persistencia de la violencia y el surgimiento de nuevos hechos victimizantes. Hay otros factores asociados que resultan relevantes. Por ejemplo, varias decisiones de la Corte Constitucional han ampliado el alcance del concepto de víctima de la Ley 1448, como explicamos en el primer capítulo de este documento ("La política de reparación administrativa a las víctimas del conflicto en Colombia"). Además, con un conflicto armado abierto y procesos de negociación en curso, el universo de víctimas puede seguir variando y las proyecciones pueden ser, nuevamente, insuficientes frente a la demanda.

De forma similar, luego del Acuerdo de Paz de 2016, el escenario en relación con la satisfacción de los derechos de las víctimas cambió. Si bien se reconoció la importancia de mantener el programa administrativo de reparación, surgieron otros espacios que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y tienen como propósito satisfacer los derechos de las víctimas desde una perspectiva integral. Así mismo, otros elementos del Acuerdo de Paz, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), también fueron previstos como instrumentos de planeación territorial que incorporan elementos para dar respuesta a las víctimas en varias zonas focalizadas. Este instrumento, por lo tanto, también debe pensar nuevamente en elementos de la política de reparación, para actualizarlos al nuevo entorno posacuerdo de paz.

Este reto puede ser particular para casos como el colombiano, en los que se decida hacer reparaciones en medio de un conflicto activo o sin que haya precedido la finalización de la violencia política. En aquellos casos en los que las reparaciones son posteriores a la dictadura o a la guerra, el universo de víctimas no debería tener variaciones sucesivas en el tiempo. Sin embargo, incluso en estos casos el universo podría ampliarse por cuenta de factores como un aumento de confianza de las víctimas para denunciar y la creación de mecanismos que permitan superar el subregistro, lo cual es una buena práctica en contextos de transición.

Teniendo en cuenta las posibilidades de variación del universo de víctimas, es importante que los países en transición que desean desarrollar programas de reparaciones se tomen en serio el proceso de

estimación de dicho universo. Esto implica, al menos, utilizar metodologías que permitan hacer estimaciones robustas a partir de la información disponible, pero también desarrollar sistemas de información que ayuden a contar con más y mejor información sobre hechos victimizantes, víctimas, beneficiarios y su caracterización.

Como lo sugiere el caso colombiano, también es importante considerar la actualización de las estimaciones, al menos en aquellos casos en los que se dan cambios de contexto que pueden afectar de manera importante el universo de víctimas. Para que estas actualizaciones puedan hacerse más fácilmente, es importante asegurar mayor transparencia y claridad en las metodologías usadas en el proceso inicial de estimación. Estas actualizaciones también deben estar acompañadas de debates públicos sobre las implicaciones de la posible ampliación del universo de víctimas respecto a los costos de la reparación, pues esto hace parte del proceso para establecer nuevas fuentes, ampliar la participación de las existentes o transparentar cuál es la temporalidad en las que las reparaciones serán posibles.

b. Debilidades del Fondo para la Reparación: plazos, tipos de bienes que entregan, aportes reducidos de los perpetradores

Como explicamos previamente, el Fondo para la Reparación surgió como una iniciativa para lograr que la reparación se pudiera financiar con bienes provenientes de los perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos en el contexto del conflicto armado. En Colombia, la creación del Fondo parecía buena idea, pues este busca que el responsable por la violación participe de manera directa en la reparación. Además, parecía realizable, pues en el país los actores armados del conflicto se han lucrado de economías ilegales y, por tanto, era razonable suponer que tendrían recursos para contribuir a la reparación.

Sin embargo, el Fondo para la Reparación ha experimentado varias dificultades que le han impedido cumplir con sus finalidades. En primer lugar, no ha habido plazos claros para entregar los bienes para la reparación. Por ejemplo, en el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Gobierno nacional no impuso un cronograma de fechas o entregas de bienes, por lo que la entrega ha sido el resultado de labores de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación (Valencia & Chaverra, 2021). Esto ha contribuido a que no

haya una buena dinámica en la entrega de bienes y a que el Fondo tenga, entonces, pocos recursos. En segundo lugar, muchos de los bienes entregados durante las primeras fases del fondo no tenían una vocación reparadora, lo que generó dificultades para su administración y monetización con fines de reparación. Así, por ejemplo, los postulados de Justicia y Paz han entregado bienes en mal estado cuya administración ha resultado más costosa que lo que pueden aportar para la reparación (Valencia & Chaverra, 2021).

La Ley 1592 de 2012 intentó superar estos dos problemas, al disponer que los bienes entregados deben tener vocación de reparar de manera efectiva a las víctimas. Dicha ley aclara que se entienden como bienes sin vocación reparadora los que no puedan ser identificados e individualizados, así como aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral. No obstante, como se indicó antes, estos dos problemas persisten.

Prueba de la persistencia de estos problemas en el Fondo es lo ocurrido durante la entrega de bienes de las FARC a propósito del proceso de paz con el Gobierno nacional (2012-2016). Este grupo entregó bienes que contribuyen a la reparación, pero también incluyeron en su inventario otros que no tienen vocación reparadora, como obras de infraestructura (carreteras veredales, por ejemplo), y otros que no tenían bajo su poder y no pudieron ser recuperados²³. Una vez depurados por la Sociedad de Activos Especiales, los bienes entregados por las antiguas FARC luego del Acuerdo de Paz superan los 247 000 millones de pesos. De ellos, se han podido monetizar más de 45 000 millones y faltan por

23 No hay mucha información oficial disponible al respecto. No obstante, en la prensa se registra esta información: Bocanegra, N. (2020, 31 de diciembre). Colombia dice que entrega de bienes de FARC deja un pobre balance al culminar plazo. Reuters. <https://www.reuters.com/article/colombia-paz-idESKBN2951P2>; Quiñones, M. (2019, 21 de febrero). Bienes de las Farc: Estado solo ha ocupado 8 de los 722 del listado. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/balance-de-recuperacion-de-bienes-de-las-farc-para-reparar-a-victimas-329346>; ¿Por qué las Farc no han entregado los bienes para reparar a las víctimas? (2020, 25 de noviembre). Revista Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-las-farc-no-han-entregado-los-bienes-para-reparar-a-las-victimas/202058/>

monetizar bienes equivalentes a aproximadamente 811 000 millones²⁴. Esto resulta insuficiente para reparar a las víctimas y repite el episodio de Justicia y Paz, donde el Fondo no logró contribuciones importantes a la reparación. De acuerdo con una entrevistada que fue funcionaria de la Unidad para las Víctimas, lo que pudo ser monetizado para la reparación de las víctimas de los paramilitares equivalía a lo necesario para indemnizar a apenas 50 000 víctimas; por lo tanto, la principal carga para pagar las reparaciones recae en el Estado (E4).

A esto se suman los altos costos de funcionamiento del Fondo, que representan un gran porcentaje del presupuesto destinado a la reparación; los recursos para la reparación compiten con los costos de funcionamiento. Aunque inicialmente este se pensó como una herramienta para contribuir a satisfacer la compensación a través de las indemnizaciones administrativas, su funcionamiento termina por acaparar recursos que no se destinan a los programas de inversión para la reparación.

Estas dificultades del Fondo para cumplir con sus propósitos han contribuido a que sea casi irrelevante en debates sobre el costeo de las reparaciones, y a ser cuestionado por algunos sectores del movimiento de víctimas y de la sociedad civil. En efecto, estos sectores tenían altas expectativas frente a la cantidad de bienes que iban a integrar estos fondos. El contraste con la baja entrega de bienes que ha ocurrido en la práctica hizo que se convirtieran, para algunas víctimas y organizaciones, en una muestra de la falta de interés que tenían los grupos armados por reparar los actos cometidos durante el conflicto armado. Esto generó más desconfianza en los procesos de paz y, a su vez, evidenció la poca capacidad del Estado para perseguir los bienes producto de actividades ilícitas en las que participaron quienes cometieron violaciones de los derechos humanos.

A pesar de estas dificultades, un mecanismo como el Fondo puede ser útil en otros casos en los que se enfrenta la pregunta por cómo

24 No contamos con información oficial disponible, no obstante en medios se registra esta información: Navarro, C. (2023, 21 de julio). JEP pide verificar la existencia de finca de Salvador Arana en la que habría desaparecidos. Caracol Radio. <https://caracol.com.co/2023/07/22/jep-pide-verificar-la-existencia-de-finca-de-salvador-arana-en-la-que-habria-desaparecidos/>

financiar las reparaciones. La experiencia colombiana es relevante para establecer un diseño que permita evitar los errores de nuestro Fondo. Así, fondos con estas finalidades pueden establecerse con definiciones claras sobre los bienes que tienen vocación reparadora y que, en consecuencia, pueden ser recibidos y rápidamente monetizados para contribuir a la reparación. También, deben incorporar una temporalidad de entrega y un esquema de incentivos explícitos para la entrega oportuna de bienes. Por último, la puesta en marcha del Fondo debe evitar generar enormes cargas burocráticas y estar acompañada de mucha claridad sobre el alcance real que puede tener. Incluso bajo condiciones ideales de funcionamiento, un fondo como el colombiano no puede ser considerado la mayor fuente de financiación para las reparaciones.

c. Los altos costos de la reparación y su viabilidad

El aumento constante del universo de víctimas, las dificultades en la forma como se han desarrollado fuentes de financiación como el Fondo, y las características mismas de la reparación transformadora y con enfoques diferenciales que aspira a entregar Colombia contribuyen a alimentar la narrativa de que reparar a todas las víctimas es financieramente inviable. Esta narrativa de inviabilidad financiera plantea el debate sobre si los Estados, incluso aquellos con escasos recursos, pueden financiar y pagar reparaciones por violaciones masivas a los derechos humanos.

Para abordarlo, es relevante partir de algunas precisiones conceptuales y normativas sobre el estándar que debe orientar una reparación como la colombiana. Los programas de reparación administrativa surgieron como una alternativa a las reparaciones judiciales para poder enfrentar situaciones masivas de violaciones a los derechos humanos. Las reparaciones judiciales buscan resarcir la amplitud y profundidad de los daños sufridos a través de un conjunto de medidas que cumplan con el estándar de reparación integral. Los programas de reparación administrativa se fundan en una idea de justicia parcialmente diferente; enfrentan el daño pero no de manera integral, sino buscando una respuesta universal (cubrir a todas las víctimas) que permita reconocer a las víctimas y generar solidaridad (De Greiff, 2006). Para esto, establecen tarifas de reparación por tipo de victimización iguales para todas las víctimas, independiente de los daños sufridos o de las particularidades de cada caso.

La política de reparaciones en Colombia desarrollada a partir de la Ley 1448 de 2011 adopta la forma de reparaciones administrativas. Esta decisión surgió de la necesidad de cubrir un universo amplio de víctimas y de la constatación de que las reparaciones judiciales que debían otorgarse en los procesos judiciales de Justicia y Paz no avanzaban. Por tanto, la Ley establece que se tratará de una reparación integral, transformadora e integral (Ley 1448 de 2011, art 25).

Esta definición del derecho de las víctimas en el contexto de los programas de reparación en Colombia parece establecer un estándar particularmente alto. Sin embargo, al hablar de integralidad, la Ley apuesta a que la reparación no se reduzca a una indemnización tarifada, sino que pueda acompañarse de un conjunto amplio de medidas adicionales, como la restitución y las medidas de satisfacción (Ley 1448 de 2011, art. 25). Así, por ejemplo, las sobrevivientes de violencia sexual no solo reciben una indemnización, sino también acceso a rehabilitación y otras medidas posibles. El estándar de reparaciones transformadoras, por su parte, implica que las medidas que otorgue el Estado no deben intentar devolver a la víctima a la situación anterior, sino transformar las condiciones de exclusión y discriminación que dieron origen a la victimización sufrida (Uprimny, 2009). Este enfoque transformador exige ir más allá del enfoque restitutivo que tradicionalmente ha acompañado las reparaciones; pero a la vez reconoce las limitaciones que impone un contexto caracterizado por la escasez de recursos y, por tanto, admite la priorización de víctimas en función de la gravedad de sus condiciones de pobreza, exclusión o discriminación (Uprimny & Guzmán, 2010). Así, aunque parece más exigente, en la práctica permite una mayor ponderación en función de las condiciones materiales en las que debe otorgarse la reparación.

El estándar en Colombia es una reparación administrativa tarifada, acompañada de medidas suplementarias y con la posibilidad de priorización. Al ser tarifada, esta admite montos que respondan a las realidades fiscales del Estado, siempre que se brinden a través de procedimientos que aseguren el reconocimiento y la dignidad de las víctimas y sobrevivientes. Por tanto, desde el punto de vista teórico y normativo, se trata de un estándar exigente pero realizable.

Frente a las necesidades presupuestales para implementar la Ley 1448, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo ha señalado que se requieren más de 301,4 billones (unos 65 300 millones de dólares o

60 200 millones de euros) para atender y reparar a las víctimas del conflicto armado al 2031. Esto equivale, en promedio, a 7256 dólares por víctima. En el costeo de la Contraloría se destacan los siguientes recursos requeridos para las medidas de reparación: indemnización individual y colectiva: 74 billones de pesos; vivienda: 53 billones; generación de ingresos: 15 billones; retornos y reubicaciones: 13 billones. A estos valores habría que sumar también los recursos destinados a esta política requeridos por las entidades territoriales y los de cumplimiento de sentencias de restitución de tierras²⁵.

El Conpes 4031 de 2021 estimó recursos para toda la política por un valor de 142 billones de pesos hasta 2031, que a precios de 2022 serían 154 billones. Si comparamos esta cifra con lo estimado por la Contraloría para pagar a todas las víctimas, habría un desfase de más de 150 billones. Frente a la reparación, a manera de ejemplo, en lo relacionado a la indemnización administrativa (la medida más costosa), la estimación del Conpes es de 11 billones de pesos, mientras que la de la Contraloría es de 65 billones (a precios de 2021). Lo asignado es claramente insuficiente para cumplir con los compromisos del Estado en relación con la política de atención y reparación a las víctimas (Comisión de Seguimiento, 2021).

Es en ese contexto en el que se insertan las declaraciones del presidente de Colombia, Gustavo Petro, sobre la imposibilidad de pagar las reparaciones. Las cifras necesarias para asegurar la reparación de todas las víctimas son altas, de acuerdo con las estimaciones de la Contraloría, y exigen un esfuerzo fiscal de parte del Estado que puede competir con otras políticas centrales para el Gobierno y el Estado. Sin embargo, la conclusión inmediata no puede ser la inviabilidad de las reparaciones. Este es un tema que requiere una discusión pública abierta y plural que permita entender tanto las prioridades de inversión del Gobierno como las posibilidades de encontrar nuevos balances entre los distintos componentes de la política de víctimas. Además, este debate también debería tener en cuenta la forma como se han financiado las reparaciones, para explorar posibles fuentes alternativas, y su subordinación a otras

25 Comunicado oficial de la Contraloría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/se-regularen-m%C3%A1s-de-301-billones-para-cumplirle-a-las-v%C3%ADctimas-a-2031-contralor%C3%ADa>

medidas a favor de las víctimas. Las estimaciones de la Contraloría, por ejemplo, son para atender y reparar a las víctimas.

En virtud de ello, es necesario buscar alternativas que no se restrinjan únicamente a buscar más recursos, sino que apunten también a garantizar la sostenibilidad de la política bajo las condiciones de implementación que ya hemos indicado, como el incremento del universo de víctimas. Una alternativa posible es independizar la financiación de las reparaciones, dotarlas de fondos específicos, priorizarlas respecto a otras medidas y buscar formas de agilizarlas. De hecho, en el pasado se ha planteado intentar algunas fórmulas en este sentido. De acuerdo con varios entrevistados (E2, E4), hubo discusiones institucionales para racionalizar el acceso al registro, pero ninguna iniciativa fue exitosa. De la mano con esta discusión, se intentó agilizar la reparación a través, por ejemplo, de programas de reparación colectiva. Sin embargo, tampoco se logró este propósito, porque la manera en la que fue implementada la política en un comienzo terminaba por crear planes de reparación colectiva imposibles de cumplir y fiscalmente inviables (E2, E5). También hubo intentos por ajustar la forma como se adjudicaban las indemnizaciones (E4), pues los núcleos familiares seguían creciendo y esto también tenía impactos sobre los montos a adjudicar y las estimaciones presupuestales. Sin embargo, tampoco hubo un cambio en este sentido, más allá de las prioritizaciones hacia ciertos sectores poblacionales, como los adultos mayores (E1). Así, antes de declarar la imposibilidad de reparar, hay alternativas de política que deberían ser exploradas por el Estado buscando garantizar el derecho a la reparación.

4.3. Recomendaciones

El caso colombiano permite explorar las complejidades de costear y financiar reparaciones administrativas frente a violaciones masivas a los derechos humanos. Esto muestra que financiar las reparaciones es posible, incluso en contextos caracterizados por la escasez de recursos, pero esta es una tarea difícil y no exenta de retos. A partir de la descripción de cómo han funcionado en Colombia el costeo y la financiación de las reparaciones y del análisis de los retos que enfrenta el país para llegar a la meta de reparar las siete millones de personas reconocidas como víctimas que cumplen con los criterios para ser reparadas, en esta sección planteamos una serie de recomendaciones que agrupamos en

70 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

torno a tres temas que han sido centrales en nuestra investigación: (i) la reparación de la violencia sexual, (ii) el costeo de la reparación y (iii) la financiación de las reparaciones. Algunas de estas recomendaciones aplican para las particularidades del caso colombiano y otras son relevantes también para contextos en los que las reparaciones están siendo diseñadas o modificadas.

4.3.1. Sobre la financiación de la reparación en casos de violencia sexual

- Los distintos países que emprenden el diseño de programas de reparación deben reconocer la violencia sexual como violación a los derechos humanos, e incorporarla dentro del listado de violaciones a reparar. La violencia sexual debe hacer parte del proceso de costeo de las reparaciones, lo que implica tomar en cuenta aquellas características que han sido identificadas en la literatura comparada, como su impacto desproporcionado en las mujeres y el subregistro que suele acompañarla.
- Se debe mejorar los sistemas de información de manera que sea posible desagregar la inversión en la reparación por hecho victimizante. Esto es especialmente importante para dar cuenta de cómo se posicionan las mujeres víctimas de violencia sexual en este escenario.
- Colombia y los demás países que implementen programas de reparación administrativa deben hacer un esfuerzo por desagregar cuáles son los recursos destinados a la reparación de la violencia sexual. Esto permitiría hacer un mejor seguimiento sobre a quiénes llega la reparación y cómo se puede mejorar la financiación de este componente. Tener mayor desagregación contribuye a que haya mayor transparencia en el uso de los recursos para la reparación, y puede ayudar a generar mejores insumos de política pública.

4.3.2. Sobre el costeo

- El diseño de programas administrativos de reparaciones debe incluir desde su inicio ejercicios robustos y transparentes para su costeo. Esto implica adoptar metodologías claras y consistentes que tomen en consideración los datos oficiales y no oficiales disponibles, y que hagan explícitos los criterios usados para

tomar decisiones metodológicas en la estimación. Este ejercicio de costeo debe estar articulado, además, al fortalecimiento de la información oficial disponible, que es posible, por ejemplo, con la creación de sistemas de información.

- Teniendo en cuenta las barreras que existen para hacer estimaciones más ajustadas a los escenarios de implementación, consideramos que, en aras de mantener ejercicios de planeación transparentes y útiles para la política pública, los distintos países que implementen reparaciones administrativas deberían hacer actualizaciones periódicas del costeo que también tengan en cuenta los escenarios macroeconómicos y las necesidades de inversión en la política social que también beneficiará a las víctimas. En el caso colombiano, dichas actualizaciones deberían tomar lugar periódicamente durante los próximos diez años de vigencia.

4.3.3. Sobre la financiación

- Las crecientes exigencias presupuestales producto de escenarios no previstos ponen de presente que la política de reparación a las víctimas requiere evaluaciones y actualizaciones del presupuesto periódicas, de la mano con actualizaciones al costeo. Una política establecida en un momento determinado no necesariamente responde a los desafíos que emergen con el pasar del tiempo. Como ya señalamos, el aumento en el universo de víctimas es el más notorio de ellos.
- En Colombia, con el fin de enfrentar el debate sobre la inviabilidad financiera de reparar al universo restante de víctimas, es necesario hacer un debate plural y diverso sobre los alcances de la reparación. Este debe reconocer las condiciones materiales actuales de la reparación, pero también las posibilidades que ofrece su conceptualización. Además, pueden establecerse mecanismos destinados a revisar, actualizar y racionalizar los programas existentes. Por ejemplo:
 - El Estado colombiano podría revisar los instrumentos que regulan los montos y procedimientos de adjudicación de indemnizaciones para racionalizarlos. Dentro de los elementos para tener en cuenta se sugieren factores como la definición

72 Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

- de núcleos familiares, los pisos y los topes, para hacerla más eficiente y aumentar su cobertura.
- Sobre la actualización de la política respecto a su financiación, impulsar la reparación colectiva territorial anclada a programas territoriales existentes, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, puede traer un enfoque más eficiente del gasto y ser más cercana a las expectativas de las comunidades, al tiempo que se reducen los efectos de dispersión que causa la vía individual.
- Considerando la importancia de mantener en el centro el propósito de la reparación, consideramos crucial impulsar la discusión técnica y política sobre los criterios para establecer cuándo se puede afirmar que se logró la reparación integral dentro de la ruta de la política pública, y ajustar los sistemas de información en concordancia. De esta forma, quienes sean beneficiarios de la política puedan tener mayor certeza sobre el momento de entrada y de salida en la política transicional de reparación, y, al tiempo, el Estado puede racionalizar sus esfuerzos y recursos para poder darle agilidad a la oferta.
- Con el fin de garantizar la eficiencia en el gasto, se deben separar las medidas de asistencia y atención y las de reparación. En lo posible, las primeras deberían atenderse como una ruta focalizada en la política social del Estado de superación de la pobreza, mientras que las segundas, una vez definidos los criterios de la recomendación anterior, se enfocarían en la dimensión reparadora de las intervenciones y en la oferta de la política transicional de la Ley 1448.
- Para Colombia es también importante evaluar el funcionamiento del Fondo para la Reparación, con el fin de pensar posibles ajustes para reducir sus costos de operación e implementar medidas que faciliten la monetización de los bienes y, como resultado, la contribución al pago de las indemnizaciones. Además, es importante volver a discutir sobre la ampliación y diversificación de fuentes de financiación, pues la meta final de reparación planteada originalmente en la Ley de Víctimas aún está lejos de ser una realidad. Aunque los problemas actuales en la ejecución de la política de víctimas no se solucionan simplemente

inyectando más recursos, hablar sobre la ampliación de fuentes debería hacer parte integral de una discusión democrática más amplia y transparente sobre las metas de la política de víctimas y las estrategias para lograrlas.

Bibliografía

Atehortúa, C. & Fuentes, D. (2013). Efectos desapercibidos de la sentencia T/025 de 2004: sobre la necesidad de una aproximación cualitativa a las realidades de la población en situación de desplazamiento. *International Law*, (22), 121-145. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/6046ee67-0069-4e74-8d33-907264268a4f/content>

Bolívar Jaime, A. P. (2009). Mecanismos de reparación en perspectiva comparada. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez & R. Uprimny Yepes (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 71-144). Centro Internacional para la Justicia Transicional, Dejusticia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>

Botero, C. & Restrepo, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny Yepes M. P. Saffon Sanin, C. Botero & E. Restrepo, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (pp. 45-108). Dejusticia. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Justicia%20transicional%20sin%20transici%C3%B3n.pdf>

Caicedo Fraide, E. M., Enciso Suárez, M. A. & Solano Reyes, C. F. (2020). La reparación a las víctimas en Colombia: un análisis desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el derecho penal internacional. *Prolegómenos*, 23(46), 71-87. <https://doi.org/10.18359/prole.3956>

Carr Center for Human Rights Policy. (2015). *Evaluation for the Unidad para las Víctimas: Global and Comparative Benchmarking* [working paper 10/14/2014].

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2015). *Estudio sobre la reparación individual a las víctimas en Colombia*. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. <https://banrepultural.org/digital/collection/p17054coll2/id/63>

Chaparro, S., Revelo, J. & Sánchez, N. (2016). *La restitución de tierras y territorios: justificaciones, dilemas y estrategias*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Modulo-pedagogico-La-Restitucion-de-tierras-PDF-paraweb.pdf>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2021). *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República 2020-2021*. <https://www.contraloria.gov.co/documentos/20125/2968467/008.+Octavo+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+a+la+Ley+de+V%C3%A0ctimas.+2021.pdf/d6c4f3c9-31a7-7acc-a3fb-92206e75bee8?t=1665415972344>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2022). *Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/Informe%20-%20Victimas.pdf>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2023). *Décimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022*. <https://www.contraloria.gov.co/documentos/20125/2968467/de%CC%81CIMO+INFORME+DE+LA+COMISIO%CC%81N+DE+SEGUIMIENTO+Y+MONITOREO+A+LA+LEY+DE+V%C3%B3ctimas+2023.pdf/04e96fe0-f643-6b76-6b42-2becab5803c8?t=1692884462619>

De Greiff, P. (Ed.). (2006). *The handbook of reparations*. Oxford University Press.

De Greiff, P. (Relator para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Doc. ONU A/69/S18 (14 de octubre de 2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/67/PDF/N1456467.pdf?OpenElement>

Dejusticia. (2022, 8 de febrero). *5 preguntas para entender el estado de cosas inconstitucional por la inseguridad de excombatientes*.

<https://www.dejusticia.org/5-preguntas-para-entender-el-estado-de-cosas-inconstitucional-por-la-inseguridad-de-ex-combatientes/>

De Zubiria Posada, N. (2019). *¿Qué es la reparación integral? ¿Cuáles son sus componentes y cómo están contemplados en la ley y en la jurisprudencia?* Corporación Excelencia en la Justicia. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2019/12/La-reparacio%CC%81n-integral-y-sus-componentes.pdf>

Elementa. (2021). *Reparar para seguir. Retos de la reparación colectiva*. <https://elementadhh.org/wp-content/uploads/2021/06/Reparar-para-seguir.pdf>

Guarín, A. & Londoño, J. (2019, 19 de noviembre). Reparaciones para el Desarrollo: El Impacto de las Indemnizaciones sobre las Víctimas del Conflicto Armado en Colombia. *Foro Económico*. <https://dev.focoeconomico.org/2019/11/19/reparaciones-para-el-desarrollo-el-impacto-de-las-indemnizaciones-sobre-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/>

Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Guzmán, D. (2009). Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez & R. Uprimny Yepes (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto* (pp. 193-226). Centro Internacional para la Justicia Transicional, Dejusticia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>

Guzmán, D. E. (2012). *¿Reparar lo irreparable? Violencia sexual en el conflicto armado colombiano*. ONU Mujeres.

Indepaz. (2006). *El proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia—AUC*. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). *Ley de Justicia y Paz*. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/justicia-transicional/Paginas/Ley-de-Justicia-y-Paz.aspx?;-text=1_justicia%20y%20la%20reparaci%C3%B3n%20integral

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020) *Evaluación Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas—PAPSIVI. Informe Final*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/informe-final-evaluacion-resultados-papsivi-ps.pdf>

on domestic reparation programmes. *The International Journal of Human Rights*, 22(9), 1192-1208. <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1268439>

Sánchez, C. & Rudling, A. (2019). *Reparations In Colombia: Where To? Mapping the Colombian Landscape of Reparations for Victims of the Internal Armed Conflict*. Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies. <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/ColombiaReparationsPolicyReportFORAPPROVAL-SP-HR-NoCrops.pdf>

Segovia, A. (2006). Financing Reparations Programs: Reflections from International Experience. En P. de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199291926.003.0020>

Transitional Justice Research Collaborative. (s. f.) *Browse Records on Reparations*. <https://transitionaljustice.com/browse.html>

Unidad para las Víctimas. (s. f.-a). *Garantías de no repetición*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/garantias-de-no-repeticion/173>

Unidad para las Víctimas. (s. f.-b). *Indemnización*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/indemnizacion/8920>

Unidad para las Víctimas. (s. f.-c). *Medidas de satisfacción*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfaccion/172>

Unidad para las Víctimas. (s. f.-d). *Rehabilitación*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/rehabilitacion/8939>

Unidad para las Víctimas. (s. f.-e). *Restitución*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/restitucion/8945>

Unidad para las Víctimas. (s. f.-f). *Víctimas del conflicto armado*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/infografia>

Unidad para las Víctimas. (2018). *Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual*. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/Mujeres%20Victimas.pdf>

Unidad para las Víctimas. (2020). *Estrategia vivificarte*. https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/55_metodologiavivificarte%5.pdf

Unidad para las Víctimas. (2023a, 31 de julio). *Con más de 10.640 millones de pesos son reparadas 849 víctimas en Antioquia*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-individual/>

Naciones Unidas. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

Nash Rojas, C. (2009) *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)* (2.a edición). Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, EACID. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r15428.pdf>

Peña Valderrama, C. A. (2013). El costo de las reparaciones, ¿quién está pagando la justicia transicional? *Revista de Derecho Público*, 31. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.31.2013.15>

Petro asegura que no hay recursos para cumplir el Acuerdo de Paz ni para víctimas (2023, 11 de abril). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-afirma-que-no-hay-dinero-para-acuerdo-de-paz-ni-para-indemnizar-a-victimas-del-conflicto/>

Portilla, A. C. & Correa, C. (2015). *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. ICTJ. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>

Rincón, T. (2010) *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*. Universidad del Rosario

Rodríguez, C. & Orduz, N. (2012) *La consulta previa: dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*. Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_277.pdf

Rodríguez Llach, A. & Martínez Carrillo, H. (2022). *¿La paz al menor costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*. Dejusticia.

Rodríguez Garavito, C. & Rodríguez Fraco, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf

Sandoval, C. (2017). Two steps forward, one step back: reflections on the jurisprudential turn of the Inter-American Court of Human Rights

78 | Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

[con-mas-de-10640-millones-de-pesos-son-reparadas-849-victimas-en-antioquia?;-text=En%20total%2C%20m%C3%A1s%20de%201.446,los%2010%20billones%20de%20pesos](https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394?;-text=7%2C564%2C198,reparaci%C3%B3n%20establecidas%20en%20la%20Ley)

Unidad para las Víctimas. (2023b). *Víctimas del conflicto armado*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394?;-text=7%2C564%2C198,reparaci%C3%B3n%20establecidas%20en%20la%20Ley>

Uprimny, R. & Guzmán Rodríguez D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* (17) 231-286.

Uprimny, R & Saffon, M. P. (2005). La ley de “justicia y paz”: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades? *Revista Foro* (55), 49-62.

Uprimny, R & Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez & R. Uprimny Yepes (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). Centro Internacional para la Justicia Transicional, Dejusticia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>

Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID] & Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2010). *Estudio Comparado de Programas de Reparación Administrativa a Gran Escala: Los casos de Colombia, Argentina, Chile, Irak, Turquía y Alemania*. <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/860/COL-OIM%200334.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valencia, G. & Chaverra, D. (2011). Los fondos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Estudios Políticos* (61), 9-21. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a01>

80 | Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Corte Constitucional de Colombia. Auto 177 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 29 de agosto de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 178 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 29 de agosto de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 370 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández; 18 de mayo de 2006).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 218 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 11 de agosto de 2006).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 14 de abril de 2008).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 6 de octubre de 2008).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 10 de diciembre de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 385 de 2010. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 10 de diciembre de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 13 de octubre de 2011).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 29 de marzo de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa; 10 de octubre de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 119 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 24 de junio de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-462 de 2013 (M.S. Mauricio González Cuervo; 17 de julio de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-912 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa; 3 de diciembre de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 173 de 2014. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 6 de junio de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 009 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 27 de enero de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 23 de agosto de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 12 de junio de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 737 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 18 de diciembre de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 894 de 2022 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 30 de junio de 2022).

Normas

Decreto 4800 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 20 de diciembre de 2011.

Ley 387 de 1997. *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* 24 de julio de 1997. DO: 43 091.

Ley 975 de 2005. *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.* 25 de julio de 2005. DO 45 980.

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.* 10 de junio de 2011. DO: 48 096.

Resolución 01049 de 2019 [Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas]. *Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea*

el método técnico de priorización, se derogan las resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones. 15 de marzo de 2019.

Documentos de planeación

Conpes 3712 de 2011. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>

Conpes 3726 de 2012. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3726.pdf>

Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>

ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS

Gráfico 1. Participación por tipo de medida en los gastos estimados para las víctimas entre 2012 y 2021 32

Gráfico 2. Universo estimado para indemnización por vía administrativa 33

Gráfico 3. Recursos presupuestados en los Conpes (3712 y 4031) frente a recursos comprometidos para las medidas de la Ley 1448 entre 2012 y 2022 (billones de pesos constantes de 2023) 49

Gráfico 4. Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 (billones de pesos constantes de 2023) 50

Gráfico 5. Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 sin el SGP (billones de pesos constantes de 2023) 51

Gráfico 6. Recursos programados en los Conpes 3712 y 4031 frente a los recursos comprometidos para las medidas de reparación (billones de pesos constantes de 2023)..... 52

Gráfico 7. Porcentaje de compromisos por tipo de medida entre 2012 y 2022* 53

Gráfico 8. Recursos programados en el Conpes 3712 y compromisos por medida de reparación de 2012 a 2021 (miles de millones de pesos constantes de 2023) 54

Gráfico 9. Tipo de gasto en materia de reparación (miles de millones)..... 55

Tabla 1.	Medidas de reparación del programa administrativo	14
Tabla 2.	Metodología para la estimación del universo de víctimas por hecho victimizante	28
Tabla 3.	Destinatarios por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.....	30
Tabla 4.	Nueva proyección del costeo por tipo de medida 2022-2031.....	37
Tabla 5.	Hechos victimizantes registrados en el RUV y estimados en el Conpes 3712 de 2011.....	45

86

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

- DOCUMENTOS 1:**
ETNOREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia
 Publicación digital e impresa
 César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam
 2011
- DOCUMENTOS 2:**
LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia
 Publicación digital e impresa
 César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas
 2012
- DOCUMENTOS 3:**
LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina
 Publicación digital e impresa
 Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
 2012
- DOCUMENTOS 4:**
ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali
 Publicación digital e impresa
 Yukyan Lam, Camilo Ávila
 2013
- DOCUMENTOS 5:**
INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia
 Publicación digital
 Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel
 2013
- DOCUMENTOS 6:**
ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia
 Publicación digital
 Diana Esther Guzmán, Annika Dalén
 2013
- DOCUMENTOS 7:**
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá
 Publicación digital e impresa
 César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.
 2013
- DOCUMENTOS 8:**
LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA
 Publicación digital
 Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
 2013
- DOCUMENTOS 9:**
ACOSO LABORAL
 Publicación digital
 Diana Guzmán, Annika Dalén
 2013
- DOCUMENTOS 10:**
ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia
 Publicación digital
 Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
 2013
- DOCUMENTOS 11:**
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO
 Publicación digital e impresa
 Annika Dalén
 2013

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

- DOCUMENTOS 12:**
RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO
 Publicación digital e impresa
 Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
 2013
- DOCUMENTOS 13:**
RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades
 Publicación digital e impresa
 María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
 2013
- DOCUMENTOS 14:**
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.
 Publicación digital
 Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
 2013
- DOCUMENTOS 15:**
BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar
 Publicación digital
 Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
 2013
- DOCUMENTOS 16:**
OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos
 Publicación digital
 Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
 2013
- DOCUMENTOS 17:**
GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES. Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas
 Publicación digital e impresa
 César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
 2014
- DOCUMENTOS 18:**
VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA. El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales
 Publicación digital e impresa
 Carlos Cortés Castillo
 2014
- DOCUMENTOS 19:**
NO INTERRUMPIR EL DERECHO. Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE
 Publicación digital
 Nina Chaparro González, Annika Dalén
 2015
- DOCUMENTOS 20:**
DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público
 Publicación digital e impresa
 Vivian Newman
 2015
- DOCUMENTOS 21:**
REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN? Una tensión entre seguridad e intimidad
 Publicación digital e impresa
 Sebastián Lalinde Ordóñez
 2015

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

- DOCUMENTOS 22:**
FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios
 Publicación digital
 Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
 2015
- DOCUMENTOS 23:**
CASAS DE JUSTICIA: una buena idea mal administrada
 Publicación digital
 Equipo de investigación: Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez, Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
 2015
- DOCUMENTOS 24:**
LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza
 Publicación digital
 Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
 2015
- DOCUMENTOS 25:**
EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO
 Publicación digital
 Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
 2015
- DOCUMENTOS 26:**
CUIDADOS PALIATIVOS: abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos
 Publicación digital e impresa
 Isabel Pereira Arana
 2016
- DOCUMENTOS 27:**
SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente
 Publicación digital e impresa
 Mario Melo Cevallos
 2016
- DOCUMENTOS 28:**
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
LOS TERRITORIOS DE LA PAZ. La construcción del estado local en Colombia
 Publicación digital e impresa
 Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry, Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo, Natalia Duarte Mayorga
 2016
- DOCUMENTOS 29:**
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
NEGOCIANDO DESDE LOS MARGENES: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)
 Publicación digital e impresa
 Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
 2016
- DOCUMENTOS 30:**
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
LA PAZ AMBIENTAL: retos y propuestas para el posacuerdo
 Publicación digital e impresa
 César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco, Helena Durán Crane
 2016

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

DOCUMENTOS 31
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO
 Publicación digital e impresa
 Ana María Ramírez Mouraille, María Paula Ángel Arango, Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Newman Pont
 2017

DOCUMENTOS 32
JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras
 Publicación digital e impresa
 Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
 2017

DOCUMENTOS 33
SIN REGLAS NI CONTROLES. Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad
 Publicación digital e impresa
 Diana Guarnizo Peralta
 2017

DOCUMENTOS 34
ACADEMIA Y CIUDADANÍA. Profesores universitarios cumpliendo y violando normas
 Publicación digital e impresa
 Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry, Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
 2017

DOCUMENTOS 35
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL
 Publicación digital e impresa
 Nelson Camilo Sánchez León
 2017

DOCUMENTOS 36
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ
 Publicación digital e impresa
 Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez
 2017

DOCUMENTOS 37
DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA
 Publicación digital e impresa
 Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera
 2017

DOCUMENTOS 38
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo
 Publicación digital e impresa
 Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera
 2017

DOCUMENTOS 39
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ
RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS. Ideas para el posacuerdo
 Publicación digital e impresa
 Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo, Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
 2017

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

DOCUMENTOS 40
CÁRCEL O MUERTE. El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto
 Publicación digital
 Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph, Margarita Martínez Osorio
 2017

DOCUMENTOS 41
SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA
 Publicación digital e impresa
 Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa
 2017

DOCUMENTOS 42
SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad
 Publicación digital e impresa
 Valentina Roza Rangel
 2017

DOCUMENTOS 43
VICTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión
 Publicación digital e impresa
 Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango, María Ximena Dávila Contreras
 2018

DOCUMENTOS 44
LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo
 Publicación digital
 Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán, Silvia Rojas Castro
 2018

DOCUMENTOS 45
POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz
 Publicación digital
 Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño, Margarita Martínez Osorio
 2018

DOCUMENTOS 46
UN CAMINO TRUNCADO: los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María
 Publicación digital e impresa
 María Ximena Dávila, Margarita Martínez, Nina Chaparro
 2019

DOCUMENTOS 47
ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos
 Publicación digital e impresa
 Diana Guarnizo, Ana María Narváez
 2019

DOCUMENTOS 48
RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA: la protección de datos personales en la era digital
 Publicación digital e impresa
 Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
 2019

DOCUMENTOS 49
ELOGIO A LA BULLA: protesta y democracia en Colombia
 Publicación digital e impresa
 Sebastián Lalinde Ordóñez
 2019

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

DOCUMENTOS 50
LOS TERCEROS COMPLEJOS: la competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz
 Publicación digital e impresa
 Sabine Michalowski, Alejandro Jiménez Ospina, Habeth Martínez Carrillo, Daniel Marín López
 2019

DOCUMENTOS 51
DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRE QUE COMES. Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá
 Publicación digital e impresa
 Valentina Roza Ángel
 2019

DOCUMENTOS 52
LOS CAMINOS DE DOLOR. Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia
 Publicación digital e impresa
 Isabel Pereira, Lucía Ramírez
 2019

DOCUMENTOS 53
LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS: reto a la reparación con vocación transformadora
 Publicación digital e impresa
 Habeth Martínez Carrillo
 2019

DOCUMENTOS 54
CANNABIS EN LATINOAMÉRICA: la ola verde y los retos hacia la regulación
 Publicación digital e impresa
 Alejandro Corda, Ernesto Cortés, Diego Piñol Arriagada
 2019

Documentos 55
ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO. Avances, retos y recomendaciones
 Publicación digital e impresa
 Silvia Ruiz Mancera, Lucía Ramírez Bolívar, Valentina Roza Ángel
 2020

Documentos 56
ENTRE LA BATA Y LA TOGA: el rol de los tribunales de ética médica en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos
 Publicación digital e impresa
 María Ximena Dávila, Nina Chaparro
 2020

Documentos 57
LA IMAGINACIÓN MORAL EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ
 Publicación digital
 Ivonne Elena Díaz García
 2020

Documentos 58
FESTÍN DE DATOS. Empresas y datos personales en América Latina
 Publicación digital e impresa
 Coordinadores académicos: Vivian Newman Pont, Juan Carlos Upegui, Daniel Ospina-Celis
 2020

Documentos 59
CATASTRO PARA LA PAZ. Tensiones, problemas, posibilidades
 Publicación digital e impresa
 Felipe León, Juana Dávila Sáenz
 2020

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

Documentos 60
¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo
 Publicación digital
 Cheryl Morris Rada, Ana Jimena Bautista Revelo, Juana Dávila Sáenz
 2020

Documentos 61
¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz
 Publicación digital e impresa
 Sabine Michalowski, Michael Cruz Rodríguez, Habeth Martínez Carrillo
 2020

Documentos 62
DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para una igualdad de género en el juego bonito
 Publicación digital
 Rachel Davidson Raycraft, Rebecca Robinson, Jolena Zabel
 2020

Documentos 63
LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público
 Publicación digital e impresa
 María Paula Tostón Sarmiento
 2020

Documentos 64
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA
 Publicación digital e impresa
 Fabio E. Velásquez
 2021

Documentos 65
LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Talima (1993-2002)
 Publicación digital e impresa
 Juana Dávila Sáenz, Felipe León, Bibiana Ramírez, Ricardo Cruz, Juan Diego Restrepo
 2021

Documentos 66
OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos
 Publicación digital e impresa
 Paula Angarita Tovar, Johnnatan García, Diana Guarnizo Peralta
 2021

Documentos 67
DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA
TERRITORIO WAYÚU: entre distancias y ausencias. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribí
 Publicación digital e impresa
 Julián Gutiérrez-Martínez, Ana María Narváez Olaya, Johnnatan García Ruiz, Diana Guarnizo Peralta
 2021

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

DOCUMENTOS 66

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira Arana, María Ximena Dávila Contreras, Mariana Escobar Roldán, David Filomena Velandía, Angélica Jiménez Izquierdo, Hugo Castro Cortés
2021

DOCUMENTOS 68

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA LA DESIGUALDAD QUE RESPIRAMOS. Una mirada desde la justicia ambiental a la política de descontaminación del aire en Bogotá 2010-2020

Publicación digital e impresa
Diana León Torres, Sebastián Rubiano, Vanessa Daza Castillo
2021

DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES EN COLOMBIA. Un estudio sobre apartheid educativo

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas, Leonardo Fergusson
2021

DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA DESIGUALDADES DIGITALES. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia

Publicación digital e impresa
Victor Práxedes Saavedra Rionda, Daniel Ospina-Celis, Juan Carlos Upegui Mejía, Diana C. León Torres
2021

DOCUMENTOS 72

¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a la verdad y reconocimiento de responsabilidad por quienes serán seleccionados en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski, Michael Cruz Rodríguez, Hobeth Martínez Carrillo
2021

DOCUMENTOS 73

NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS: un análisis constitucional de siniestralidad y seguridad vehicular en Colombia

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar Diana, Guarnizo Peralta
2021

DOCUMENTOS 74

SEGURIDAD VEHICULAR Y DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO: preguntas y respuestas para Colombia

Publicación digital e impresa
René Urueña Hernández, Paula Angarita Tovar, Diana Guarnizo Peralta
2021

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

DOCUMENTOS 75

¿BARRERAS INSUPERABLES? Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa
Aarón Alfredo Acosta, Nelson Camilo Sánchez
2021

DOCUMENTOS 76

TOAR ANTICIPADOS Y SANCIONES PROPIAS: reflexión informada para la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital
Clara Sandoval Villalba, Hobeth Martínez Carrillo, Michael Cruz Rodríguez, Nicolás Zuluaga Afanador, Juliana Galindo Villarreal, Pilar Lovelle Moraleda, Juliette Vargas Trujillo, Adriana Romero Sánchez, Andrea Rodríguez Daza
2021

DOCUMENTOS 77

¿LA PAZ AL MENOR COSTO? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral

Publicación digital
Alejandro Rodríguez Llach, Hobeth Martínez Carrillo
2022

DOCUMENTOS 78

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA RENTA BÁSICA FEMINISTA: de la utopía a la necesidad urgente para la Paz

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila, Nina Chaparro, Alejandro Rodríguez Llach, Diana León
2022

DOCUMENTOS 79

MÁS ALLÁ DE LOS MÁXIMOS RESPONSABLES. Los partícipes no determinados en los crímenes más graves y representativos ante la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital
Sabine Michalowski, Michael Cruz Rodríguez
2022

DOCUMENTOS 80

SER MIGRANTE Y TRABAJAR EN COLOMBIA: ¿cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?

Publicación digital e impresa
Lucía Ramírez Bolívar, Lina Arroyave Velásquez, Jessica Corredor Villamil
2022

DOCUMENTOS 81

REFLEXIONES SOBRE LA REMISIÓN TEMPRANA DE COMPARECIENTES A LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. El caso fundacional de Almarío Rojas

Publicación digital
Sabine Michalowski, Michael Cruz Rodríguez
2022

DOCUMENTOS 82

JUSTICIA RESTAURATIVA, DIALOGO, REPARACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE ACTORES ECONÓMICOS EN COLOMBIA

Publicación digital
Aarón Alfredo Acosta, Ema Gómez Jaramillo, Alejandro Jiménez Ospina, María José León Marín, Michael Monclou Chaparro, Laura Natalia Torres Acosta
2022

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE JUSTICIA

DOCUMENTOS 83

TRANSPARENTE COMO EL AIRE. NI INFORMACIÓN, NI CALIDAD, NI DERECHOS

Publicación digital e impresa
Laura J. Santacoloma Méndez, Daniel Bernal Bolaños, Alba Cecilia Sandoval Dueñas, Daniela del Pilar Cardona Arciniegas
2022

DOCUMENTOS 84

CUANDO LO ESENCIAL ES INVISIBLE AL ESTADO: DERECHOS FUNDAMENTALES Y MEGAMINERÍA

Publicación digital e impresa
Laura J. Santacoloma Méndez
2022

DOCUMENTOS 85

JUSTICIA ANCESTRAL EN LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DEL NORTE DEL CAUCA: COMPORTAMIENTO DURANTE LA PANDEMIA

Impreso y digital
César Valderrama Gómez, Sofía Forero Alba
2023

DOCUMENTOS 86

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

El derecho a la reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos es uno de los pilares de la justicia transicional. A pesar de su importancia, los programas administrativos de reparación suelen ser considerados políticas con altos costos y poco efectivas. Aun así, la literatura sobre reparaciones ha dejado de lado la pregunta por la viabilidad financiera de estos programas.

Este texto aporta a resolver esta pregunta a través de la experiencia colombiana sobre la financiación de los programas administrativos de reparación, con énfasis en la reparación de la violencia sexual. Analizamos cómo se definió la viabilidad financiera de la política de reparaciones creada en 2011, cómo se ha comportado el presupuesto destinado a las reparaciones entre 2012 y 2022, y cuál ha sido el lugar de la reparación por hechos de violencia sexual en este marco.

A partir de este análisis, identificamos elementos metodológicos, conceptuales y políticos sobre qué ha funcionado bien y qué ha sido problemático en este proceso. A partir de esto, discutimos los factores que deben tenerse en cuenta en distintos contextos para garantizar programas sostenibles que satisfagan los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, especialmente los de las sobrevivientes de violencia sexual.

ISBN: 978-628-7517-75-2



9 786287 151775 2



Dejusticia

Bogotá D.C., noviembre de 2023

Senador
Germán Blanco
 Presidente Comisión Primera del Senado
 La ciudad

Asunto: concepto sobre el proyecto de ley 001 de 2023- Senado "Por la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno."

Respetado presidente Blanco,

Agradezco la invitación que la Comisión Primera del Senado hizo a Dejusticia para participar en la audiencia pública dentro trámite del proyecto de ley de la referencia. Me excuso por no haber podido asistir debido a compromisos previos.

Dado el interés de Dejusticia en contribuir a las discusiones públicas para avanzar en el deber del Estado de reparar a las víctimas del conflicto, me permito remitir el presente documento con base en la reciente publicación: [Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?: El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia](#). Envío como adjunto dicho documento, en caso de ser de utilidad para las discusiones que adelanta la Comisión que usted preside.

En este documento presento, a modo de ilustración académica, los principales desafíos para la sostenibilidad de la política de reparación a las víctimas que deben atenderse para satisfacer el derecho a la reparación de las víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011. Si bien el proyecto de ley 001/2023-S no tiene como objeto la sostenibilidad de la política de atención y reparación de las víctimas, este tema es inaplazable en cualquier discusión sobre la implementación y el futuro de la reparación en Colombia. Si este tema no se atiende, las reformas a la Ley 1448 pueden ser insuficientes para garantizar el derecho a la reparación transformadora de las víctimas del conflicto armado.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Nuestra investigación indaga cómo se dio el proceso de costeo y financiamiento de la política de reparación desde 2011 hasta 2022, con el fin de extraer aprendizajes para otros programas de reparación en el mundo. Nuestros hallazgos nos permitieron identificar los enormes avances que ha tenido la política de reparación.

Los logros de nuestra política de víctimas incluyen, aunque no se reducen a: el reconocimiento de un catálogo amplio de violaciones de los derechos humanos, la adopción de una noción robusta de reparación y la creación misma de programas administrativos de reparación. Los logros también incluyen el esfuerzo presupuestal considerable que ha hecho el Estado durante los primeros años de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Estos logros fueron producto de la movilización social y de la voluntad política de las autoridades ante las demandas de las víctimas del conflicto. Aunque ahora damos por sentados algunos de estos logros, en perspectiva comparada muestran la importancia de la voluntad política y de la confluencia del Estado y de la sociedad civil en un mismo propósito.

También identificamos los enormes desafíos que afectan la sostenibilidad de la política y, en últimas, el cumplimiento del deber de reparar a las víctimas. Como lo mostramos en nuestra publicación, a pesar de las enormes cantidades de dinero que se han invertido en la política creada por la Ley de Víctimas, las estimaciones de la [Contraloría General](#) en el décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (2023), indican que para poder cumplir con los objetivos de la Ley se requieren 252 billones de pesos, es decir, 40 billones de pesos más que los presupuestados para la prórroga de la Ley. Esta diferencia puede parecer nominalmente poco significativa, sin embargo, si se pone en perspectiva, equivale al doble de lo que el Gobierno Petro quiso recaudar el primer año de la reforma tributaria aprobada en 2022. [Otras estimaciones](#)¹ establecen que, al ritmo actual de indemnización,² se requerirían 61 años para indemnizar a todas las víctimas, es decir, seis veces más que la vigencia prevista.

¹ Informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

² Es importante precisar que una de las falencias para hacer análisis integrales de la política de reparación es la falta de información sobre todas las medidas de reparación. Actualmente existe información sobre el número de beneficiarios de diversas medidas, pero no es posible saber cada individuo sujeto de reparación a cuáles medidas ha accedido para poder establecer un avance global de toda la política. Por ello, el principal dato para medir el avance es el de las indemnizaciones administrativas, a pesar de que es solo una dentro de todas las medidas que hacen parte de la reparación integral en los términos de la Ley de Víctimas.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

El análisis que hicimos de este déficit de recursos nos reveló que, además de la diversificación de las fuentes de financiación, hay una relación con otros aspectos que deberían ser abordados en una reforma a la política de atención y reparación a las víctimas –tanto legislativa, como de ajustes de política–. Estos aspectos se traducen en desafíos a atender, y los agrupamos en (i) políticos e institucionales y (ii) presupuestales.

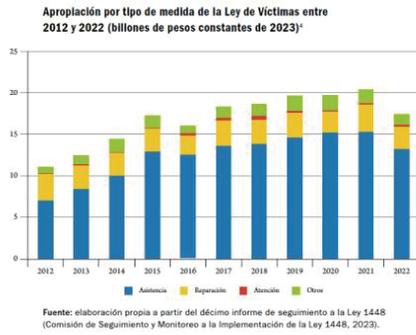
Retos políticos e institucionales

(a) **Carencia de información desagregada:** este desafío se relaciona con la falta de información (i) sobre los costos y la inversión en reparación por hecho victimizante; y (ii) en relación con el avance de la reparación integral, no de medidas aisladas. Contar con suficiente información permite hacer diagnósticos más precisos sobre el avance de la reparación y, a partir de ello, poder hacer ajustes más pertinentes de acuerdo con los rezagos.

(b) **Subordinación de las medidas de reparación:** si bien la destinación presupuestal ha sido considerable desde el momento de puesta en marcha de la Ley de Víctimas, un porcentaje importante de los recursos que se registran como parte de la atención a las víctimas proviene del Sistema General de Participaciones; es decir, son recursos que atienden a toda la población y están dirigidos a las medidas de asistencia humanitaria, no a la reparación. De tal manera que la mayor parte de los recursos invertidos hasta hoy no se han destinado a reparar a las víctimas, sino que han sido utilizados para atender la situación de vulnerabilidad que estas enfrentan.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia



(c) **Confusión de la política de reparación con la política social:** la política de víctimas en Colombia reconoce la diferencia entre medidas de reparación, asistencia humanitaria y política social. En virtud de esta diferencia, se entiende que la reparación es tanto un derecho de las víctimas como una medida autónoma de las restantes, aunque beneficie a personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, excluidas o discriminadas.

Este reto tiene una relación directa con el anterior, pues la política de la Ley 1448 de 2011 se ha trasladado con la política social del Estado, dada la situación de vulnerabilidad de la mayoría de las víctimas del conflicto. Por ello, en lugar de ser una política que se concentra en reparar las victimizaciones sufridas en el conflicto, le ha dado prioridad a la asistencia humanitaria de emergencia. En un sentido similar, en lugar de darle prioridad a programas y medidas en lógica de reparación, se suma la población víctima a la demás población beneficiaria en el acceso a bienes y servicios por parte del Estado. La consecuencia es que las reparaciones se han diluido en la política social del Estado y no se ha logrado que reparen de manera integral a quienes han padecido violaciones graves a los derechos humanos.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Retos presupuestales

Los retos presupuestales se refieren a aquellos que afectan directamente la posibilidad de pagar las reparaciones. Entre ellos encontramos: (a) el incremento constante del universo de víctimas; (b) las debilidades del Fondo de Reparación; y (c) narrativa sobre la inviabilidad de la reparación.

(a) **Incremento constante en el universo de víctimas:** La decisión de mantener el registro de víctimas abierto no previó el aumento progresivo del universo de víctimas producto de, entre otros factores, el subregistro previo y la persistencia de la violencia. Este reto implica que sea difícil hacer estimaciones presupuestales más precisas, como lo muestra el desfase entre el universo previsto en el Conpes 3712 (alrededor de un millón de víctimas) y el número de víctimas registradas hoy (más de siete millones y medio de personas).

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Tabla 5. Hechos victimizantes registrados en el ruv y estimados en el Conpes 3712 de 2011

Hecho victimizante	RUV*	Conpes 3712
Acto terrorista/atentados/combatos/enfrentamientos/hostigamientos	79 845	Sin estimación
Amenaza	611 070	Sin estimación
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en el desarrollo del conflicto armado	37 670	13 000
Desaparición forzada	136 476	66 600
Desplazamiento forzado	6 898 167	618 000
Homicidio	746 179	217 800
Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	10 226	Sin estimación
Secuestro	28 957	13 300
Tortura	8695	3400
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	8568	3500
Abandono o despojo forzado de tierras	35 201	Sin estimación
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	113 758	Sin estimación
Lesiones personales físicas	15 999	4000
Lesiones personales psicológicas	13 078	Sin estimación
Confinamiento	120 172	Sin estimación
Sin información	42 610	N/A

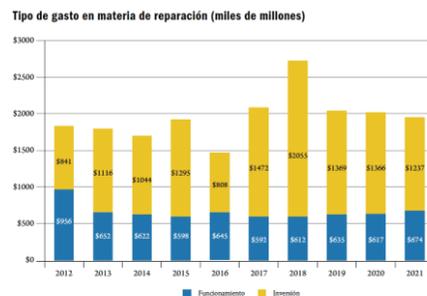
*Fecha de corte: 31 de julio de 2023. Estas cifras incluyen solamente la población registrada que es sujeto de reparación.
 Fuente: elaboración propia a partir del ruv y el Conpes 3712.

(b) **Debilidades del Fondo de Reparación:** el Fondo para la Reparación ha experimentado varias dificultades que le han impedido cumplir con sus finalidades. En primer lugar, no ha habido plazos claros para entregar los bienes para la reparación. Por ejemplo, en el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Gobierno nacional no impuso un cronograma de fechas o entregas de bienes, por lo que la entrega ha sido el resultado de labores de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En segundo lugar, muchos de los bienes entregados durante las primeras fases no tenían una vocación reparadora, lo que

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

generó dificultades para su administración y monetización con fines de reparación. La Ley 1592 de 2012 intentó superar estos dos problemas, al disponer que los bienes entregados deben tener vocación de reparar de manera efectiva a las víctimas. No obstante, este problema persiste. Prueba de ello es lo ocurrido en la entrega de bienes de las FARC a propósito del proceso de paz con el Gobierno nacional (2012-2016). Este grupo entregó bienes que contribuyen a la reparación, pero también incluyó en su inventario otros que no tienen vocación reparadora, como obras de infraestructura (carreteras veredales, por ejemplo), y otros más que no tenían bajo su poder y no pudieron ser recuperados. A esto se suman los altos costos de funcionamiento del Fondo, que representan un gran porcentaje del presupuesto destinado a la reparación; los recursos para la reparación compiten, entonces, con los costos de funcionamiento.



(c) **Narrativa sobre la inviabilidad de la reparación:** el gran universo de víctimas registradas y el reducido avance en la indemnización ha dado lugar a una idea prevalente de que las reparaciones son fiscalmente inviables. Sin embargo, el modelo colombiano, al enfocarse en una reparación transformadora, permite una mayor ponderación en función de las condiciones materiales en las que debe

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
 Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
 Email: info@dejusticia.org
 Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

otorgarse la reparación. El estándar nacional es una reparación administrativa tarifada, acompañada de medidas suplementarias y con la posibilidad de priorización. Al ser tarifada, esta admite montos que respondan a las realidades fiscales del Estado, siempre que se brinden a través de procedimientos que aseguren el reconocimiento y dignidad de las víctimas. Por tanto, desde el punto de vista teórico y normativo, se trata de un estándar exigente pero realizable.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la política de reparación no es solo una apuesta política del Gobierno que impulsó la creación de la Ley 1448 de 2011, sino que es un deber del Estado, como parte de la respuesta que debe dar a quienes padecieron violaciones a los derechos humanos y es un eje de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz de 2016. Por lo tanto, superar la narrativa de la inviabilidad hace parte de cumplir con obligaciones internacionales y de dar garantía al reconocimiento de la centralidad de las víctimas. Frente a este último aspecto es crucial que la política de reparación prevista en el 2011 se ajuste a las realidades posteriores al 2016.

Estos retos muestran que las preguntas por la sostenibilidad son inaplazables en las reformas a la política de reparación que se pongan en discusión. Cualquier iniciativa que no aborde las problemáticas identificadas falla en buscar alternativas para cumplir los deberes del Estado frente a las víctimas.

En este momento, toda posibilidad de reforma de la Ley 1448 debe poner en el centro la necesidad de avanzar una discusión amplia, profunda y democrática sobre el futuro de la reparación. Estas deben basarse en los diagnósticos disponibles y deben abordar las cuestiones centrales que permitan dinamizar la política de atención y reparación para que las metas planteadas para el 2031 puedan cumplirse.

Cordialmente,



Diana Esther Guzmán Rodríguez
Directora
Dejusticia

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Bogotá D.C., noviembre de 2023

Senador
Germán Blanco
Presidente Comisión Primera del Senado
La ciudad

Asunto: concepto sobre el proyecto de ley 001 de 2023- Senado "Por la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno."

Respetado presidente Blanco,

Agradezco la invitación que la Comisión Primera del Senado hizo a Dejusticia para participar en la audiencia pública dentro trámite del proyecto de ley de la referencia. Me excuso por no haber podido asistir debido a compromisos previos.

Dado el interés de Dejusticia en contribuir a las discusiones públicas para avanzar en el deber del Estado de reparar a las víctimas del conflicto, me permito remitir el presente documento con base en la reciente publicación: [Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?: El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia](#). Envío como adjunto dicho documento, en caso de ser de utilidad para las discusiones que adelanta la Comisión que usted preside.

En este documento presento, a modo de ilustración académica, los principales desafíos para la sostenibilidad de la política de reparación a las víctimas que deben atenderse para satisfacer el derecho a la reparación de las víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011. Si bien el proyecto de ley 001/2023-S no tiene como objeto la sostenibilidad de la política de atención y reparación de las víctimas, este tema es inaplazable en cualquier discusión sobre la implementación y el futuro de la reparación en Colombia. Si este tema no se atiende, las reformas a la Ley 1448 pueden ser insuficientes para garantizar el derecho a la reparación transformadora de las víctimas del conflicto armado.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Nuestra investigación indaga cómo se dio el proceso de costeo y financiamiento de la política de reparación desde 2011 hasta 2022, con el fin de extraer aprendizajes para otros programas de reparación en el mundo. Nuestros hallazgos nos permitieron identificar los enormes avances que ha tenido la política de reparación.

Los logros de nuestra política de víctimas incluyen, aunque no se reducen a: el reconocimiento de un catálogo amplio de violaciones de los derechos humanos, la adopción de una noción robusta de reparación y la creación misma de programas administrativos de reparación. Los logros también incluyen el esfuerzo presupuestal considerable que ha hecho el Estado durante los primeros años de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Estos logros fueron producto de la movilización social y de la voluntad política de las autoridades ante las demandas de las víctimas del conflicto. Aunque ahora damos por sentados algunos de estos logros, en perspectiva comparada muestran la importancia de la voluntad política y de la confluencia del Estado y de la sociedad civil en un mismo propósito.

También identificamos los enormes desafíos que afectan la sostenibilidad de la política y, en últimas, el cumplimiento del deber de reparar a las víctimas. Como lo mostramos en nuestra publicación, a pesar de las enormes cantidades de dinero que se han invertido en la política creada por la Ley de Víctimas, las estimaciones de la [Contraloría General](#) en el décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (2023), indican que para poder cumplir con los objetivos de la Ley se requieren 252 billones de pesos, es decir, 40 billones de pesos más que los presupuestados para la prórroga de la Ley. Esta diferencia puede parecer nominalmente poco significativa, sin embargo, si se pone en perspectiva, equivale al doble de lo que el Gobierno Petro quiso recaudar el primer año de la reforma tributaria aprobada en 2022. [Otras estimaciones](#)¹ establecen que, al ritmo actual de indemnización,² se requerirían 61 años para indemnizar a todas las víctimas, es decir, seis veces más que la vigencia prevista.

¹ Informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

² Es importante precisar que una de las falencias para hacer análisis integrales de la política de reparación es la falta de información sobre todas las medidas de reparación. Actualmente existe información sobre el número de beneficiarios de diversas medidas, pero no es posible saber cada individuo sujeto de reparación a cuáles medidas ha accedido para poder establecer un avance global de toda la política. Por ello, el principal dato para medir el avance es el de las indemnizaciones administrativas, a pesar de que es solo una dentro de todas las medidas que hacen parte de la reparación integral en los términos de la Ley de Víctimas.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

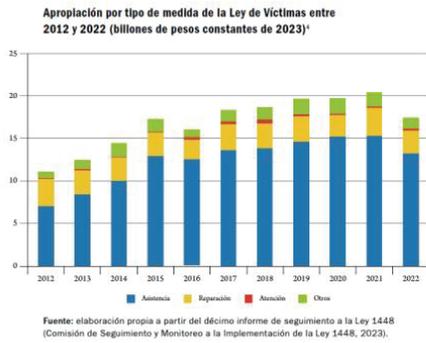
El análisis que hicimos de este déficit de recursos nos revela que, además de la diversificación de las fuentes de financiación, hay una relación con otros aspectos que deberían ser abordados en una reforma a la política de atención y reparación a las víctimas –tanto legislativa, como de ajustes de política–. Estos aspectos se traducen en desafíos a atender, y los agrupamos en (i) políticos e institucionales y (ii) presupuestales.

Retos políticos e institucionales

- Carencia de información desagregada:** este desafío se relaciona con la falta de información (i) sobre los costos y la inversión en reparación por hecho victimizante; y (ii) en relación con el avance de la reparación integral, no de medidas aisladas. Contar con suficiente información permite hacer diagnósticos más precisos sobre el avance de la reparación y, a partir de ello, poder hacer ajustes más pertinentes de acuerdo con los rezagos.
- Subordinación de las medidas de reparación:** si bien la destinación presupuestal ha sido considerable desde el momento de puesta en marcha de la Ley de Víctimas, un porcentaje importante de los recursos que se registran como parte de la atención a las víctimas proviene del Sistema General de Participaciones; es decir, son recursos que atienden a toda la población y están dirigidos a las medidas de asistencia humanitaria, no a la reparación. De tal manera que la mayor parte de los recursos invertidos hasta hoy no se han destinado a reparar a las víctimas, sino que han sido utilizados para atender la situación de vulnerabilidad que estas enfrentan.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia



(c) **Confusión de la política de reparación con la política social:** la política de víctimas en Colombia reconoce la diferencia entre medidas de reparación, asistencia humanitaria y política social. En virtud de esta diferencia, se entiende que la reparación es tanto un derecho de las víctimas como una medida autónoma de las restantes, aunque beneficie a personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, excluidas o discriminadas.

Este reto tiene una relación directa con el anterior, pues la política de la Ley 1448 de 2011 se ha trasladado con la política social del Estado, dada la situación de vulnerabilidad de la mayoría de las víctimas del conflicto. Por ello, en lugar de ser una política que se concentra en reparar las victimizaciones sufridas en el conflicto, le ha dado prioridad a la asistencia humanitaria de emergencia. En un sentido similar, en lugar de darle prioridad a programas y medidas en lógica de reparación, se suma la población víctima a la demás población beneficiaria en el acceso a bienes y servicios por parte del Estado. La consecuencia es que las reparaciones se han diluido en la política social del Estado y no se ha logrado que reparen de manera integral a quienes han padecido violaciones graves a los derechos humanos.

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Retos presupuestales

Los retos presupuestales se refieren a aquellos que afectan directamente la posibilidad de pagar las reparaciones. Entre ellos encontramos: (a) el incremento constante del universo de víctimas; (b) las debilidades del Fondo de Reparación; y (c) narrativa sobre la inviabilidad de la reparación.

(a) **Incremento constante en el universo de víctimas:** la decisión de mantener el registro de víctimas abierto no previó el aumento progresivo del universo de víctimas producto de, entre otros factores, el subregistro previo y la persistencia de la violencia. Este reto implica que sea difícil hacer estimaciones presupuestales más precisas, como lo muestra el desfase entre el universo previsto en el Compes 3712 (alrededor de un millón de víctimas) y el número de víctimas registradas hoy (más de siete millones y medio de personas).

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

Tabla 5. Hechos victimizantes registrados en el suv y estimados en el Compes 3712 de 2011

Hecho victimizante	RUV*	Compes 3712
Acto terrorista/atentados/combatos/enfrentamientos/hostigamientos	79 845	Sin estimación
Amenaza	611 070	Sin estimación
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en el desarrollo del conflicto armado	37 670	13 000
Desaparición forzada	136 476	66 600
Desplazamiento forzado	6 898 167	618 000
Homicidio	746 179	217 800
Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	10 226	Sin estimación
Secuestro	28 957	13 300
Tortura	8695	3400
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	8568	3500
Abandono o despojo forzado de tierras	35 201	Sin estimación
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	113 758	Sin estimación
Lesiones personales físicas	15 999	4000
Lesiones personales psicológicas	13 078	Sin estimación
Confinamiento	120 172	Sin estimación
Sin información	42 610	N/A

*Fecha de corte: 31 de julio de 2023. Estas cifras incluyen solamente la población registrada que es sujeto de reparación.
Fuente: elaboración propia a partir del suv y el Compes 3712.

(b) **Debilidades del Fondo de Reparación:** el Fondo para la Reparación ha experimentado varias dificultades que le han impedido cumplir con sus finalidades. En primer lugar, no ha habido plazos claros para entregar los bienes para la reparación. Por ejemplo, en el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Gobierno nacional no impuso un cronograma de fechas o entregas de bienes, por lo que la entrega ha sido el resultado de labores de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En segundo lugar, muchos de los bienes entregados durante las primeras fases no tenían una vocación reparadora, lo que

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

generó dificultades para su administración y monetización con fines de reparación. La Ley 1592 de 2012 intentó superar estos dos problemas, al disponer que los bienes entregados deben tener vocación de reparar de manera efectiva a las víctimas. No obstante, este problema persiste.

Prueba de ello es lo ocurrido en la entrega de bienes de las FARC a propósito del proceso de paz con el Gobierno nacional (2012-2016). Este grupo entregó bienes que contribuyen a la reparación, pero también incluyó en su inventario otros que no tienen vocación reparadora, como obras de infraestructura (carreteras veredales, por ejemplo), y otros más que no tenían bajo su poder y no pudieron ser recuperados.

A esto se suman los altos costos de funcionamiento del Fondo, que representan un gran porcentaje del presupuesto destinado a la reparación; los recursos para la reparación compiten, entonces, con los costos de funcionamiento.



(c) **Narrativa sobre la inviabilidad de la reparación:** el gran universo de víctimas registradas y el reducido avance en la indemnización ha dado lugar a una idea prevalente de que las reparaciones son fiscalmente inviables. Sin embargo, el modelo colombiano, al enfocarse en una reparación transformadora, permite una mayor ponderación en función de las condiciones materiales en las que debe

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Dejusticia

otorgarse la reparación. El estándar nacional es una reparación administrativa tarifada, acompañada de medidas suplementarias y con la posibilidad de priorización. Al ser tarifada, esta admite montos que respondan a las realidades fiscales del Estado, siempre que se brinden a través de procedimientos que aseguren el reconocimiento y dignidad de las víctimas. Por tanto, desde el punto de vista teórico y normativo, se trata de un estándar exigente pero realizable.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la política de reparación no es solo una apuesta política del Gobierno que impulsó la creación de la Ley 1448 de 2011, sino que es un deber del Estado, como parte de la respuesta que debe dar a quienes padecieron violaciones a los derechos humanos y es un eje de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz de 2016. Por lo tanto, superar la narrativa de la inviabilidad hace parte de cumplir con obligaciones internacionales y de dar garantía al reconocimiento de la centralidad de las víctimas. Frente a este último aspecto es crucial que la política de reparación prevista en el 2011 se ajuste a las realidades posteriores al 2016.

Estos retos muestran que las preguntas por la sostenibilidad son inaplazables en las reformas a la política de reparación que se pongan en discusión. Cualquier iniciativa que no aborde las problemáticas identificadas falla en buscar alternativas para cumplir los deberes del Estado frente a las víctimas.

En este momento, toda posibilidad de reforma de la Ley 1448 debe poner en el centro la necesidad de avanzar una discusión amplia, profunda y democrática sobre el futuro de la reparación. Estas deben basarse en los diagnósticos disponibles y deben abordar las cuestiones centrales que permitan dinamizar la política de atención y reparación para que las metas planteadas para el 2031 puedan cumplirse.

Cordialmente,



Diana Esther Guzmán Rodríguez
Directora
Dejusticia

Calle 35 # 24 - 31 Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 608 36 05 / +57 1 232 78 58
Email: info@dejusticia.org
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Respetado
H. Dr. GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Respetada
H. Dra. YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Saludos Cordiales,

El proyecto de ley Número 01 de 2023 SENADO Por la cual se modifica la ley 1448 de 2011 se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno, si bien se gestó en el marco una investigación, y cuenta con una metodología, debe propenderse por mayor participación de las víctimas, en el escenario de su socialización y construcción, sin embargo, es importante reconocer los temas que recoge la propuesta: i) la ampliación de la definición de víctimas, incluyendo a militares con su respectiva diferenciación en concordancia con la sentencia C-161 de 2016, hace reconocer la labor de la Defensoría del Pueblo y de las demás instituciones que trabajaron en la construcción de proyecto, dar parte de la reparación integral a nuestra fuerza pública es casi que urgente y es uno de los avances más significativos de este proyecto de ley, es un hito en el contexto de la ley de víctimas que merece ser aplaudido. La Corte Constitucional ha mencionado en relación al concepto de víctima en la ley 1448 que: (i) La norma contiene una definición operativa del término "víctima", en la medida en que no define una condición fáctica, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho Estatuto Legal; (ii) La expresión "conflicto armado interno" debe entenderse a partir de una concepción amplia, en contraposición a una noción restrictiva que puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas; (iii) La expresión "con ocasión del conflicto armado" cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido perpetrado por "delincuencia común"; (iv) Con todo, existen "zonas grises", es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. Además, no es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos; (v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas; (vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante y (vii) Los hechos atribuidos a los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005, se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna.

Por otro lado, ii) es importantísimo que el legislador se dé la discusión en concordancia con la población desplazada de niños y niñas huérfanos, desprotegidos o abandonados como consecuencia del conflicto armado. Hoy es una realidad para los territorios que los niños y niñas siguen siendo objetos en el conflicto armado y que por tal cosificación pierden, para los grupos alzados en armas, su inocencia y humanidad. El 12 de febrero se presentó un nuevo informe del Observatorio de la Niñez y Conflicto Armado que documenta cifras que escandalizan sobre la vinculación de menores en los delitos propios en contexto del enfrentamiento; en tal informe se puede observar que, en el 2022, aproximadamente 268.524 menores de edad fueron víctimas del conflicto, lo que representa, indiscutiblemente un aumento del alrededor del 11,5%, en comparación del 2021.

Según los datos publicados, a corte 2022, por la Unidad para las Víctimas: según el Registro Único de Víctimas (RUV), tiene un acumulado histórico de casi 8.219.403 víctimas de desplazamiento forzado por eventos ocurridos desde 1985 hasta el 31 de diciembre de 2021.² Así las cosas, es importante mencionar que las víctimas del conflicto armado en Colombia tienen el derecho, en el marco de la reparación integral, a ser escuchadas; reconozco los esfuerzos que ha realizado la Defensoría del Pueblo, sin embargo, la construcción de del proyecto de ley no puede ser solo el resultado de encuestas virtuales y un número reducido número de representantes de las víctimas, lo que sería desconocer el papel que juegan las regiones en la construcción de la paz, y en mayor medida, los enfoques con los que fue construida y debatida la ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia constitucional que antecede la ley; la visibilización de las comunidades negras e indígenas, y campesinos tiene que ser una realidad que no se da únicamente en el marco de los resultados de la aplicación de una metodología de investigación, puesto que, las necesidades de las víctimas obedecen a sus particularidades en el territoriales, a los hechos victimizantes, a la historia del conflicto y a la capacidad de resiliencias.

El Estado Social y Democrático de Derecho, en el escenario de la administración pública obliga a generar los escenarios de participación que sean necesarios para la construcción de políticas públicas o proyectos de ley que pretendan cambiar la realidad de las personas. La participación es necesaria para seguir manifestando la voluntad del Estado en garantizar la reparación integral a las víctimas; de igual forma es menester, propender por general la cultura de la participación propiciando el ejercicio de las distintas dimensiones de la ciudadanía.

Con el acostumbrado respeto,

MANUEL ENRIQUE QUINTERO LARA
Jefe de Área de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad Antonio Nariño

² <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/las-cifras-que-presenta-el-informe-global-sobre-desplazamiento/>; -text=La%20cifra%20que%20presenta%20el%20informe%20del%20obse%20de%20desplazamiento%202022.-Lectura%20m%C3%A9dimo%20del%20texto%20reportado%20por%20el%2031%20de%20diciembre%20de%202021.



FICHA DE OBSERVACIONES

P.L. 001 DE 2023 del Senado X o Cámara

"Por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno"

Fecha de las observaciones	28 de septiembre de 2023
Dependencia de la Procuraduría	Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5, para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.
Viable (SI/NO/PARCIALMENTE)	

RAZONES INCONSTITUCIONALIDAD (CUANDO APLIQUE)

El artículo 2A que se propone adicionar a la Ley 1448 de 2011, sobre la coordinación institucional, presenta razones de inconstitucionalidad, al considerar que le otorga al Ministerio de Justicia, funciones de fijar "lineamientos técnicos para la articulación y coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco de las disposiciones derivadas de la ley de Justicia y Paz, la Ley 1448 de 2011, sus modificaciones y el Acuerdo Final suscrito entre el Estado y las FARC-EP"; y mediante una ley ordinaria no se pueden fijar competencias a una entidad del Ejecutivo, para que intervenga ante la rama judicial y las entidades creadas en el Acto Legislativo 001 de 2016.

RAZONES DE INCONVENIENCIA (CUANDO APLIQUE)

El artículo 2A sobre la Coordinación institucional, con relación al desarrollo de un protocolo que permita organizar la oferta institucional del Estado, es inconveniente, por cuanto la creación de otros protocolos hace que cada vez sean más los instrumentos y herramientas existentes para que las víctimas del conflicto armado puedan acceder a los programas.

Se recomienda el estudio de implementar una herramienta de cruce de fuentes de información, que unifique la totalidad de víctimas incluidas en el RUV, que, han accedido a cada uno de los programas que ofrece el SNARIV de manera integral.

Con relación a las competencias que le asigna este proyecto al Ministerio de Justicia y del Derecho, sobre la coordinación y verificación de la operatividad de los protocolos, consideramos que, es inconveniente, debido a que, la ley asignó



estas funciones a la secretaria técnica del SNARIV, como articuladora del sistema.

Respecto a la adición del párrafo 1, al artículo 4, del capítulo 2, del título 1, es improcedente, pues se está repitiendo lo que este ya dice, y si bien, lo que se pretende es reforzar las obligaciones que tienen las entidades del SNARIV, con la reparación integral de las víctimas, esto se puede hacer mediante reglamentación para cada sector que garantice la oferta preferencial para la población víctima.

En el **Art. 5** que modifica el **Art. 13**. La expresión al final del primer párrafo "víctimas del confinamiento forzado y víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, urbano y transnacional", es inconveniente pues puede llevar a que se limite el desplazamiento a estas y se discrimine a quienes se han desplazado de zonas rurales, por lo que se debería dejar solo la expresión "víctimas de desplazamiento forzado".

En el **Art. 13** que modifica el título del capítulo III, deja por fuera aquellas víctimas que se desplazan de los entornos rurales, lo cual puede dar lugar a interpretaciones restringidas que limitan el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

En el **Art. 28**, que modifica el Art. 151, no es conveniente la modificación propuesta para el primer párrafo del artículo. Los pueblos étnicos se atienden en el marco de los decretos Leyes, tal como lo dispone el Art. 2 de la Ley. Por otro lado, desaparece la concepción de que el programa debe atender los tres eventos a los que hace referencia el artículo.

Con respecto al **artículo 30**, es importante revisar la conveniencia de modificar la conformación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en el entendido en que estas instancias se toman decisiones respecto de la implementación de la política pública de víctimas en los niveles departamental y municipal. Dejar la conformación en términos de las entidades y no los directivos podría generar dificultades para la toma de decisiones en dicha instancia, asimismo, genera cuestionamientos sobre el funcionamiento de los subcomités técnicos. Esta consideración podría tener validez en el caso de las entidades nacionales, pero las de nivel territorial deberían mantenerse, más en el caso de la primera (Gobernación o Alcaldía) que preside el CTJT. El **numeral 10°** se refiere a un tema distinto a la conformación de los CTJT.

En el **Art. 36** que modifica el Art. 194, adiciona un último párrafo que no se considera necesario, con un decreto reglamentario sería suficiente.



Frente al **artículo 76**, sobre el Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas", en el **parágrafo 3°** se indica lo siguiente: "Se deberá establecer el diseño de mecanismos y metodologías de identificación predial diferente a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permiten el ingreso a los predios que habiliten la micro focalización de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la Unidad Especial de Tierras URT - para decidir el ingreso o no al registro de tierras despojadas y abandonadas forzadamente".

En este párrafo, no hay claridad en cuanto a lo que se refiere al diseño de metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación, dado que, actualmente y de conformidad con la Resolución conjunta IGAC 1101 y SNR 11344 de 2020, en su artículo 2.2.2.6, se cuenta con tres tipos de métodos de recolección de información (métodos directos, métodos indirectos y métodos declarativos y colaborativos).

Así mismo, es necesaria una precisión conceptual referente a si "no existen condiciones de seguridad", en este sentido, se debe puntualizar que, la medida de restitución de tierras tiene una vocación transformadora, el Estado debe crear escenarios idóneos de reparación, máxime si nos encontramos en el marco de una justicia transicional, por lo tanto, pensar que se restituya un predio donde no hay condiciones de seguridad, sería tanto como crear una nueva forma de víctimas, no suple el requisito de completitud.

SUGERENCIAS DE MEJORA (CUANDO APLIQUE)

Los **artículos 2 y 3**, contienen disposiciones orientadas a la coordinación interinstitucional lo que ayuda a impulsar y fortalecer el SNARIV, por lo que se sugiere que lo allí dispuesto se ubique en el capítulo III del Título V de la Ley 1448/2011.

Se valora la incorporación de disposiciones orientadas a la articulación con el Sistema Integral para la Paz, se considera importante revisar el rol que desempeñaría la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz en la formulación de los lineamientos técnicos para la articulación con el Acuerdo Final de Paz de 2016, y el de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en lo relacionado con "todo acuerdo de paz que se firme con posterioridad a la promulgación de esta norma".

De otra parte y con respecto al **artículo 3**, mediante el cual se pretende adicionar el artículo 4 de la Ley 1448 de 2011, relacionado con la dignidad, se sugiere que se implementen medidas de reparación y atención en busca de la dignificación de la identidad de las víctimas.



Buscar la implementación de medidas de reparación y atención para la dignificación de la identidad y pertenencia a las víctimas su reconocimiento social, político, cultural y económico, en sus dimensiones individual y colectiva, dirigidas a poder habilitar jurídicamente el diseño e implementación de medidas, rutas, estrategias o acciones destinadas a reconstruir el tejido social y organizativo afectado por el conflicto armado interno, poder garantizar la presencia del Estado, que se creen espacios de confianza en las instituciones.

Frente al **artículo 4** mediante el cual que se propone adicionar a la Ley 1448 de 2011 el artículo 4A, relacionado con el principio de seguridad humana; se sugiere mejorar la redacción y sentido de las frases como: "Entrega de derechos y de técnicas de reparación", pues, no se entiende que quieren decir las mismas.

Con respecto al **artículo 8**, se sugiere revisar si procede que el "programa especial de protección, prevención para niñas, niños y adolescentes" incluya acciones para abordar de manera oportuna las amenazas frente al reclutamiento forzoso, uso y/o vinculación a actores armados.

En el **Art. 15** que adiciona el **Art. 66A**. Es necesario revisar el concepto de la integración local, pues esto impide identificar quienes efectivamente se encuentran en proceso de reubicación, y sea en el lugar receptor y en un lugar distinto a este. En general el uso de ese término de esa manera, tal cual como está en el protocolo actual de acompañamiento a RyR confunde aún más la identificación de universos en soluciones duraderas. Se considera que debe usarse solo para quienes deciden permanecer en el lugar receptor, para no confundirlo con quienes deciden reubicarse en un tercer lugar. O sea, el escenario de soluciones duraderas no se define a la luz del lugar en que se encuentra la víctima al momento de solicitar el acompañamiento, sino que se define a la luz del lugar de expulsión y de donde la víctima decide que sea el escenario de su solución duradera.

Igualmente, se debe revisar como está redactado el párrafo 1, pues puede limitar el acompañamiento, como ya sucede. En el párrafo dos, debería ser más preciso y hacer referencia a que se debe activar la ruta de acompañamiento en ese término de tiempo (3 meses), la cual incluye la caracterización y georreferenciación, además del acceso a todos los programas establecidos para la estabilización socioeconómica.

En el **artículo 26**, mediante el cual se pretende ajustar el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011, es importante que se tenga en cuenta y se armonice con las disposiciones que introduzca el PL de política pública de memoria y verdad que está en trámite en el Congreso de la República.



El **artículo 27**, es un artículo que no tiene por objeto modificar el párrafo del artículo 149 sino incluir un párrafo.

En el **artículo 28**, Se sugiere unificar la denominación "Programa de Reparación Colectiva" o "Plan Nacional de Reparación Colectiva", adicionalmente se sugiere que dicho programa defina los lineamientos de articulación con el Sistema Integral para la Paz (SIP), específicamente en lo que tiene que ver con la implementación de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador (TOAR) y las sanciones propias en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz. Adicionalmente, se sugiere revisar si la articulación se daría solamente con el SIP o también cobijaría a las entidades que implementan la reforma rural integral creados luego de la firma del Acuerdo de Paz.

<p>Bogotá DC, 07 de noviembre de 2023</p> <p>Honorable Senador ALEJANDRO VEGA PÉREZ Vicepresidente Comisión Primera del Senado</p> <p>Honorables Senadores Ponentes:</p> <p>German Alcides Blanco Álvarez Pedro Raúl Amin Saleme Alfredo Deluque Zuleta David Luna Sánchez María Fernanda Cabal María José Pizarro Rodríguez Julián Gallo Cubillos Ariel Fernando Ávila</p> <p>Asunto: proposiciones al Proyecto de Ley 01 de 2023 "por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a víctimas del conflicto armado interno" radicado en el Congreso de la República el 20 de julio del año en curso por el Doctor Carlos Ernesto Camargo Asís- Defensor de Pueblo y publicado en la Gaceta del Congreso N° 896 de 2023.</p> <p>Hace 32 años Colombia se reconoció en un nuevo modelo constitucional de Estado Democrático y Social de Derecho, plurietnico y multicultural, Estado que a tono con Fallos como por ejemplo y de Instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Convenio OIT 169 de 1989, exige la coexistencia armónica y respetuosa de los ordenamientos jurídico, político y económico estatal, con los ordenamientos milenarios de los Pueblos ancestrales, esto es, con sus leyes de origen, estructuras de gobierno, economías propias, calendarios, culturas y ordenamientos territoriales, expresadas además en Instrumentos como sus Planes de Vida y Salvaguarda, sus saberes tradicionales, Protocolos Bioculturales y de Consulta Previa entre muchos otros.</p> <p>La Consulta Previa en la misma Constitución Política, en instrumentos internacionales como los descritos y en Fallos y Autos de la Corte Constitucional como por ejemplo el SU 123-18, Autos 004 -09 y 266 -17 y en el Acto legislativo 02 de 2017 que consagra el Capítulo Étnico de los acuerdos de paz, es reconocida como un derecho fundamental de los pueblos para velar por su pervivencia física, política, jurídica y cultural y para garantizar esa interculturalidad permanente de lo público en todo el quehacer del Estado, esto es, en la aprobación e implementación de sus normas, fallos, políticas, programas, proyectos y medidas administrativas, tanto a nivel nacional como territorial. La consulta previa se erige entonces como un requisito para armonizar las diversas visiones sobre el desarrollo</p>	<p>y la justicia y se reconoce a sí misma como un instrumento vital para el dialogo, la participación y la construcción de paz.</p> <p>Los principios básicos de la Justicia Transicional no escapan a ese nivel de interculturalidad para la inclusión, por lo que el Centro Internacional de Justicia Transicional y el informe final de la Comisión de la Verdad coinciden en insistir en que sin el respeto tangible y verificable a las leyes, cosmovisiones y necesidades de los pueblos étnicos, no es posible hablar de verdad, justicia, reparación y no repetición con verdadero enfoque diferencial y adecuación cultural, y por tanto es imposible hablar de paz permanente y duradera en cualquier tipo de contexto o sociedad humana actual.</p> <p>La misma Corte Constitucional Colombiana en Fallos como el T-025 de 2004 y Autos como el 004 de 2009, 173 de 2012 y 265 de 2019, ha insistido en que la exclusión de los pueblos étnicos como sujeto colectivo de especial protección constitucional, vulnerado y vulnerable e históricamente segregado, discriminado y violentado, de la construcción de las normas, políticas, programas y medidas administrativas que les afectan, constituye en sí una nueva forma de violencia racial y por ende de revictimización que atenta contra sus familias, contra la diversidad cultural del país y también debe ser judicializada y reparada.</p> <p>En contravía de estos claros avances normativos, jurisprudenciales e institucionales en materia de inclusión multicultural, consulta previa y justicia transicional, el Proyecto de Ley citado, que en teoría promueve una mejor coordinación interinstitucional, contrariamente se formula y radica en paralelo al que ese mismo día radica la UARIV, entidad coordinadora del SNARIV en la misma Ley de víctimas – también con ánimo modificatorio de la misma norma.</p> <p>Contrario a su objetivo, principios y fundamentos, el Proyecto de Ley de la Defensoría del Pueblo promete además un fortalecimiento de los mecanismos e instancias de participación de las víctimas y de los enfoques diferenciales étnico y de género en su implementación, mientras lo radica en el Congreso a espaldas de las principales instancias de concertación étnica del país como la Mesa permanente de Concertación Indígena - MPC, establecida para ese fin en el Decreto 1397 de 1996, o la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, establecida con ese fin en el Decreto 1396 de 1996, sin ni siquiera el concepto de procedencia que de la consulta previa debió emitir para el mismo, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, por Decreto 2353 de 2019.</p> <p>Más de 36 Fallos Judiciales de la Corte Constitucional en los últimos 25 años, entre los que están el C- 702 de 2010, SU- 383 de 2003, SU -123 de 2018, el T -116 de 2001, el C - 175 de 2009, el C-030 de 2008, C- 063 de 2010, C- 208 de 2007 y el más reciente, el 054 de 2023, son claros en enfatizar la falta de consulta previa de medidas legislativas que afectan a los Pueblos, como un vacío de fondo y de procedimiento que no se puede suplir con mecanismos de dialogo, participación o concertación suplementarios, simbólicos o aleatorios, en paralelo o posteriores a su radicación, procesos exprés y de relleno, que tarde que temprano se caen por estas razones en los controles previos o posteriores de constitucionalidad.</p>
--	---

Son más de 1,2 millones de víctimas étnicas de conflicto armado en Colombia, que pueden afectarse por una propuesta legislativa que no ha sido estudiada por sus mesas especiales y órganos de concertación interna, más al tratarse de una Ley que guarda relación con los derechos de los Pueblos y puede afectar la implementación de normas que van en la misma vía como el Decreto Ley 4633 de 2011, pues la arquitectura, principios y mecanismos transversales del SNARIV, los fundamentos gruesos para la atención, reparación, satisfacción, rehabilitación, retorno y reubicación de las víctimas de los pueblos ancestrales nacen de la Ley 1448 e involucran el papel de más de 37 Instituciones que deben también deben ser garantes constitucionales de estos Pueblos.

Por las razones antes expuestas, solicitamos muy respetuosamente a esta honorable sala, el archivo del Proyecto de Ley en cuestión, bajo la posibilidad de que sea subsanado y radicado de nuevo en el siguiente periodo legislativo que inicia en cuatro meses (16 de marzo de 2024), tiempo suficiente para realizar las consultas debidas y presentarlo sin vacíos legales.

Adicionalmente solicitamos a este honorable recinto, que por principios de celeridad, economía procesal y unidad de materia, obedeciendo además a que se trata de un tema que atañe al interés común y bienestar general de las comunidades y sus territorios; el trámite y debate – en lo posible- de todos los Proyectos de Ley que versen sobre el mismo tema, en un solo proceso legislativo.

Cordialmente,

Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz
Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas
Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC

Siendo las 12:27 a. m. la Presidencia da por finalizada la audiencia pública.

Presidente, **H.S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**
 Vicepresidente, **H.S. ALEJANDRO ALBERTO VEGA PEREZ**
 Secretaria General, **YURY LINETH SIERRA TORRES**