

**EL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA REPARACIÓN DE VÍCTIMAS DEL
CONFLICTO ARMADO:
EXAMEN LEGAL DE LA FIGURA DE REPARACIÓN INTEGRAL PARA SU
IMPLEMENTACIÓN**

ANDREA DEL PILAR CASTELLANOS GARCÍA

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ, D.C.**

2018

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	9
EL PAPEL DE LAS VÍCTIMAS EN EL ESTADO COLOMBIANO.....	9
BREVE HISTORIA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA	9
EL CONFLICTO ARMADO CON GUERRILLAS DE LAS FARC, ELN Y PARAMILITARES	12
ACCIONES ESTATALES PARA SOLUCIONAR EL CONFLICTO.....	13
PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS VÍCTIMAS	21
LA NOCIÓN DE VÍCTIMA PARA LA LEY 1448 DE 2011 EN COLOMBIA	25
EL RÉGIMEN JURÍDICO DE JUSTICIA TRANSICIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA	33
JUSTICIA Y VÍCTIMAS.....	35
LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO MEDIANTE LA JUSTICIA ORDINARIA	38
REPARACIÓN INTEGRAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL.....	40
LA REPARACIÓN INTEGRAL EN EL CASO DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA	42
LAS FINANZAS DEL ESTADO PARA REPARAR A LAS VÍCTIMAS	45
CAPITULO SEGUNDO	50
EL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC-EP Y LAS VÍCTIMAS: ENTRE LA REALIDAD Y PROMESAS.....	50
PROCESO DE PAZ ENTRE EL ESTADO COLOMBIANO Y LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA – EJÉRCITO DEL PUEBLO (FARC-EP)	50
<i>El tema agrario y las víctimas</i>	53
LAS VÍCTIMAS EN LAS MESAS DE CONVERSACIÓN EN LA HABANA	57
EL PUNTO CINCO DEL ACUERDO FINAL: LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	62
EL PROCESO DE REFRENDACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL <i>ACUERDO FINAL</i>	68
LA JUSTICIA EN EL MARCO DEL POSCONFLICTO COLOMBIANO	73
PUNTOS CLAVE DE LAS VÍCTIMAS EN COLOMBIA: RECAPITULACIÓN	75
CAPÍTULO TERCERO.....	84
ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA FIGURA DE REPARACIÓN INTEGRAL	84

PLAN DE FINANCIACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA LEY 1448 DE 2011: CONPES 3712 DE 2011	86
LINEAMIENTOS, PLAN DE EJECUCIÓN DE METAS, PRESUPUESTO Y MECANISMO DE SEGUIMIENTO PARA EL PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, CONPES 3726 DE 2012.....	90
FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	94
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	96
LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE REPARACIÓN INTEGRAL: REFLEXIONES ..	100
LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR FISCALMENTE EL PRESUPUESTO NACIONAL Y LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS	116
SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	118
RECOMENDACIONES	120
CONCLUSIONES	121
REFERENCIAS	133

INTRODUCCIÓN

Tras el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno en el primer período presidencial de Juan Manuel Santos, el inicio y término de los acuerdos de paz con las guerrillas de las FARC y el inicio posterior de una etapa denominada posconflicto, en Colombia se ha hecho obligatorio pensar en las víctimas y en buscar formas para repararlas física, económica y emocionalmente (integral). Lograr esta reparación integral exige del Estado Colombiano una definición de víctimas que delimite su cantidad, de manera que sobre esto se pueda plantear un presupuesto dentro de las bases de sostenibilidad estatal.

Según el Registro Único de Víctimas (RUV), el conflicto armado en Colombia ha dejado un total de 8.131.269 víctimas a lo largo del territorio nacional (Unidad para las Víctimas, 2016). Estos datos son parciales, pues se apegan a la definición de víctimas que aporta la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En el artículo tercero de dicha ley se entiende que la calidad de víctimas solo la podrán tener aquellas personas que hayan sufrido daños directos en el marco del conflicto armado, a partir del 1° de enero de 1985 (Ley 1448, 2011, art. 3).

Sin embargo, el conflicto con grupos subversivos inició hacia la segunda mitad del siglo xx. Mario Aguilar Peña (2010) plantea una primera etapa de surgimiento de las guerrillas desde abril de 1949 hasta 1978, cuando en la IV Conferencia de las FARC se autodenominan “Ejército del Pueblo” con el objetivo de ganar el poder de gobierno por las armas. María Alejandra Vélez (2001) coincide en afirmar que la historia de las FARC se encuentra relacionada con las guerrillas que surgieron tras la muerte de Jorge Eliécer

Gaitán, pero recalca que solo surgen oficialmente en 1966, esto apoyado por el ímpetu que cogió este movimiento tras el ataque militar en Marquetalia en 1964. También en el año de 1964 se rastrea el surgimiento de grupos paramilitares (Rivas & Rey, 2008). El ELN, por su parte, se forma inicialmente en La Habana (Cuba) en el año de 1962, por parte de estudiantes colombianos, becarios del gobierno de la isla (Vélez, 2001). Esto quiere decir que —incluso si no se toma una proyección de las FARC hacia 1949, sino hacia su conformación oficial en 1966— se tendrían más de veinte años de conflicto de los cuales es difícil tener cifras certeras sobre las víctimas y el tipo de atropellos que sufrieron, por parte de FARC, ELN, paramilitares y Ejército Nacional.

Esta delimitación ofrecida por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ha sido avalada por la Corte Constitucional, corporación que, a pesar de reconocer la dificultad de establecer un punto de partida para el conflicto armado colombiano, establece que las estadísticas aseguran una escalada de arremetidas en la década de los ochentas y que la decisión se tomó tras el merecido debate, y en aras de establecer un criterio para la acción gubernamental (Corte Constitucional, C-250, 2012). Esta afirmación concuerda con que es hacia esta década cuando las FARC deciden iniciar su acometida en las ciudades tanto por vías militares como por difusión de propaganda en sindicatos y universidades (Vélez, 2001).

De lo anterior, se tiene que al Estado se le ha permitido entenderse en la obligación de reparar en primera medida y bajo los parámetros de la Ley 1448 de 2011, a 8.131.269 víctimas de las cuales 1.613.608 no sobreviven en la actualidad (Unidad para las Víctimas, 2016). En segundo lugar, el Estado se ha comprometido también en generar medidas

alternas que busquen reparar el daño hecho en la sociedad en general en el marco del conflicto armado, tal como resulta del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016). Dentro de lo pactado con las FARC-EP se contempla, entre otras, el establecimiento de una Jurisdicción Especial para la Paz y una Reforma Agraria Integral, como medidas necesarias para reparar a las víctimas y garantizarles su derecho a la verdad por lo ocurrido durante el más de medio siglo de conflictos. Es decir, lo pactado allí tiene grandes repercusiones para el país y es crucial para el pueblo colombiano, tal como lo reconoce la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017. Para dar cumplimiento a lo pactado, el Presidente Juan Manuel Santos ha emitido el Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016¹.

Ahora bien, las medidas de reparación de las víctimas directas o en consanguinidad de primer o segundo grado o por relación civil (Ley 1448, 2011, art. 3) —aunque se entienden en relación ideológica y política con las propuestas del posconflicto, cuyo inicio se demarca por la firma y aprobación del *Acuerdo*— actúan en un plano fiscal diferente al del cese al fuego entre el Gobierno y las FARC. La financiación del posconflicto y la reparación de las víctimas cobijadas por la Ley 1448 de 2011, necesariamente deben entenderse como independientes, pero articulados. Es decir, aunque la atención a víctimas hace parte de los

¹ En el AL 01 del 7 de julio de 2016 se establecía un procedimiento acelerado (*fast-track*) para aprobar desde el Congreso las disposiciones del Ejecutivo Central Colombiano; este proceso rápido fue parcialmente afectado por la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017, al declarar inexequibles a los literales h y j del artículo primero. Con esto, se obliga a surtir el debate sobre los Proyectos, no en su totalidad, sino en sus partes, sin necesidad de aprobación previa del Gobierno Nacional; aunque, se permite la realización de solo una vuelta de cuatro debates (en los procesos ordinarios son dos vueltas). Sobre este tema se amplía en el CAPÍTULO SEGUNDO: EL PROCESO DE REFRENDACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL.

acuerdos de paz con las FARC, solo se puede asegurar que se cumpla con ello al tratar el tema como un asunto autónomo en el marco de un proceso más amplio.

De lo anterior, se vislumbra un panorama problemático para el Gobierno Colombiano, e incluso para la academia nacional y la población en general, en relación con la financiación de la atención que se brindará a las víctimas en el posconflicto, de la mano de otras acciones que hacen parte de las obligaciones adquiridas por los firmantes del proceso de paz. Se trata entonces, de un problema presupuestal y humano; es decir, los primeramente afectados por fallas en la creación de una proyección financiera por parte del Estado son las víctimas que ya han sufrido en el marco de un conflicto armado. En este sentido, resulta válido cuestionar las formas en las cuales el Estado define el presupuesto y la estabilidad fiscal en torno a la reparación integral de las víctimas. Así, esta investigación tiene como fin resolver el interrogante: ¿Cuáles son los parámetros necesarios para alcanzar los objetivos del programa de atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en el Estado Colombiano, sin desbordar la capacidad financiera y presupuestal del aparato estatal.? En relación con esta pregunta se ha formulado como objetivo general, determinar cuáles son los parámetros necesarios para alcanzar los objetivos del programa de atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en el Estado Colombiano, sin desbordar la capacidad financiera y presupuestal del aparato estatal. Como objetivos específicos conexos se han establecido: *i.* analizar el régimen jurídico de justicia transicional adoptado para el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia y los mecanismos de reparación integral previstos, *ii.* Evaluar las repercusiones que tienen los

acuerdos de paz en la delimitación de la política pública de víctimas, *iii*. Proponer un esquema de equilibrio entre las medidas de reparación integral y el presupuesto del Estado para su ejecución de forma sostenible y equilibrada. Se plantea como hipótesis del presente trabajo que para la atención y reparación integral de víctimas del conflicto armado se hace necesario identificar los parámetros necesarios para alcanzar los objetivos del programa de atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en el Estado Colombiano, sin desbordar la capacidad financiera y presupuestal del aparato estatal. De esta forma, se considera que una labor primordial del Estado resulta de ofrecer garantías tanto financieras como sociales a las víctimas en un proceso que afectará positivamente a toda la sociedad civil, en el cual deberá tomar con aspectos esenciales los aprendizajes de implementación de la Ley 1448 de 2011 y los puntos acordados dentro del *Acuerdo final para la consecución de una paz estable y duradera*; pues lo cierto es que los malos resultados en la planificación presupuestal obedecen a que el conflicto armado no ha terminado, debido a que los otros grupos armados ilegales (ELN, Paramilitares, BACRIM, etc), también dejan víctimas en el país.

A fin de dar respuesta a este interrogante, se realizará un estudio de las diversas medidas de justicia transicional a adoptar por parte del Estado, referentes a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Este será un estudio de tipo cualitativo. Las investigaciones cualitativas son adecuadas para estudiar fenómenos socioculturales que afectan profundamente a las personas y que involucran diferentes variables que necesitan ser entendidas desde una perspectiva integral y holística (Vasilachis, 2006). Para Vasilachis (2006), “quien investiga construye una imagen

compleja y holística, analiza palabras, presenta detalladas perspectivas de los informantes y conduce el estudio en una situación natural” (p. 24). Es decir, se busca acá una atención integral a un panorama investigativo complejo.

Dentro de la investigación cualitativa existen diversos métodos que buscan acercarse a los informantes (población afectada y/u objeto, autores con teorías y estudios previos) (Hernández, Fernández & Baptista, 2014). En este trabajo, se tomarán la revisión bibliográfica y el estudio hermenéutico, como métodos propicios para dar respuesta a la pregunta y objetivos de investigación. Se parte de la revisión bibliográfica como método para construir un marco teórico complejo y específico para esta problemática, así como también, se emplea para lograr reconstruir una historia nacional registrada en estudios académicos dedicados a confrontar acontecimientos y fuentes primarias. Con la revisión bibliográfica se busca el reconocimiento de teoría previa, a fin de que el trabajo se inserte dentro de una tradición académica existente, a la cual podrá o no apegarse el investigador. Se realiza también un estudio hermenéutico de la legislación nacional en este tema, de manera que se hagan visibles las conexiones internas dentro del texto, los supuestos y las concordancias en el momento de proponer un entendimiento de las víctimas y del conflicto. Según Vasilachis (2006), con la hermenéutica es posible entender “las estructuras profundas de acción y significado”, lo cual es clave para entender los marcos legales sobre víctimas y presupuesto y las disposiciones presidenciales para la sostenibilidad fiscal en relación con este tema. Además de esto, se tomarán en cuenta las cifras que hasta el momento se tienen sobre el conflicto armado y se estudiarán ellas desde una perspectiva crítica, que permita identificar la sociedad y su comportamiento en el marco del conflicto

armado. Esto se hace porque se entiende que no basta solo con crear fórmulas matemáticas o proyecciones sobre una realidad social y económica del país, sino que también es necesario establecer parámetros básicos que permitan su realización bajo la condición de no desbordarse la capacidad financiera e institucional del aparato estatal.

Así, estas fórmulas deben, por un lado, permitir la satisfacción de las cargas de justicia transicional adquiridas por el Estado colombiano, no solo conforme a los acuerdos de paz que se suscriban, sino también en cumplimiento de deberes internacionales producto de la firma de tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Por otro lado, deben superar las dificultades económicas e institucionales que a largo plazo podrían truncar todo el proceso de transición del conflicto armado a la paz, ante el posible desbordamiento de la capacidad financiera y operativa del Estado para garantizar los recursos mínimos requeridos para la puesta en marcha del sistema de justicia transicional.

Para lograr este cometido, el presente trabajo se dividirá en tres capítulos. En el primero, se tratará el papel de las víctimas en el marco del conflicto armado colombiano y se analizará la forma en la cual se ha proyectado su protección histórica. En este apartado, se hará una primera revisión de las implicaciones presupuestales del enfoque diferencial en la reparación integral de las víctimas.

En el segundo, se discutirán las implicaciones del proceso de paz con las FARC, en lo referente a una ampliación de las obligaciones estatales hacia las víctimas. Todo esto, a la luz de la articulación de la situación de las víctimas con el necesario tema de reparación y

reestructuración agraria que se ha configurado en un aspecto central del *Acuerdo*, recientemente aprobado.

En el capítulo tercero, ante la realidad que se evidenció en los dos primeros, se tiene un panorama amplio de víctimas, sobre el cual se hace necesario llevar a cabo una revisión de las formas en las cuales el Estado ha planeado la gestión presupuestal. En este capítulo, además, se contempla el tema de las víctimas en el posconflicto.

Al finalizar, se presentarán las conclusiones en lo referente a la noción de víctimas y el presupuesto nacional para su protección, también a la luz de las implicaciones del proceso de paz con las FARC. En este apartado, además, se buscará ofrecer ciertas salidas para disminuir gastos.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PAPEL DE LAS VÍCTIMAS EN EL ESTADO COLOMBIANO

BREVE HISTORIA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

La historia de Colombia, como Estado independiente de la corona española, a lo largo de las muchas repúblicas que se constituyeron con el fin de establecer una nación soberana, ha sido caracterizada por la violencia (Sánchez & Peñaranda, 1987). Incluso si se dejan de lado las guerras independistas y los enfrentamientos con militares españoles, se puede entender que la violencia es una marca clave de los últimos doscientos años de vida repugblicana.

En la historia reciente, se tiene que el siglo XX, entendido en su aspecto netamente cronológico, empezó en el tumulto de la Guerra de los mil días (1886-1902). Para investigadores como Jairo Antonio Melo (2016), iniciar la historia del conflicto armado colombiano y, en general, de las políticas gubernamentales, con referencia a este evento, no obedece a cuestiones de recuento cronológico, sino a que fue un catalizador de grandes problemas agrarios, económicos y sociales que perdurarían y favorecerían en décadas siguientes el surgimiento de otros actores violentos.

Cuando en la década de los 30 del siglo XX ascendieron los liberales al poder, tras un período de hegemonía conservadora de 46 años, se hizo necesario realizar una reforma a la Constitución de 1886, con el fin de consolidar una visión laica del Estado, bajo el

proyecto político propio de este partido. Uno de los aspectos que más se buscó reformar, desde el discurso, fue la tenencia de la tierra y las condiciones de vida y trabajo en el campo nacional, bajo el mando de Alfonso López Pumarejo y con el nombre de “La Revolución en Marcha”, proponiendo una reforma en el año 1936. Bajo esta reforma, se buscaba mejorar las condiciones de arriendos y las condiciones de tenencia de tierra, poner límites a latifundios y dinamizar al campo, así como propender por una mejora en la calidad de vida del campesinado. Sin embargo, después de un largo proceso y de haber levantado el sentimiento de los campesinos nacionales, esta reforma “no pasó de dar trámite a la protesta campesina por la propiedad de la tierra, sin modificar las estructuras sociales” (Albán, 2011, p. 327). Es decir, se trata de una revolución que se mantuvo en el discurso solamente y de una reforma que nunca ocurrió, a pesar de lo necesaria que era. El fallo de esta reforma, es uno de los principales problemas que llevarían a la crisis agraria, lo cual desencadenó en la violencia y en el conflicto armado.

En 1944, se inició un proceso de contrarreforma, para solventar los problemas sociales y la crítica social que se había incrementado durante la época de la reforma. El hecho de que no haya habido una verdadera reforma permite ver el carácter ideológico, más que fáctico, de la contienda que en este campo tuvieron liberales y conservadores (Albán, 2011). Con la Reforma de 1936 se incentivaron las voces de protesta campesina, mientras que con la Contrarreforma se buscaba acallarlas para suprimir la llegada del comunismo al país y a las luchas del pueblo (Albán, 2011). Se trata, entonces, de un campo de batalla ideológico entre dirigentes políticos que no solucionaron estructuralmente los problemas del agro nacional, y que no canalizaron la protesta campesina.

Junto con lo anteriormente mencionado, Sánchez y Meertens (1984) aseguran que como causa y efecto de una larga historia de conflicto en el siglo XIX, principalmente en zonas rurales, el apego violento a lógicas binarias (liberales/conservadores, buenos/malos, amigos/enemigos) se configuró en la forma de incursión política para los campesinos colombianos. Esta sería una de las principales causas de la Violencia (1945-1965), cuyo acelerador fue el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948 (Sánchez & Meertens, 1984).

A la par de esta confrontación bipartidista, surgieron otros grupos que posteriormente configurarían al actual conflicto armado: FARC, paramilitares y ELN. Las guerrillas de las FARC —que se constituyeron oficialmente en 1978 como un ejército popular con fines de adquisición de poder político— pueden ser rastreadas hasta 1949 (Aguilar, 2010). En este período ocurrió también la toma militar de Marquetalia (1964), en cuya respuesta surgieron los bloques que posteriormente se oficializaron como FARC-EP (Vélez, 2001). Los grupos paramilitares, por su parte, iniciaron su accionar en 1964 (Rivas & Rey, 2008). Y el ELN arrancó con su agenda en 1962 (Vélez, 2001).

Esto quiere decir, que hacia finales de lo que se ha definido como la violencia, iniciaron y cogieron ímpetu los que actualmente se entienden como actores del conflicto armado. Mientras la violencia bipartidista intentaba ser solucionada por el Frente Nacional (1958-1974), la represión de los focos guerrilleros se constituyó en una prioridad estatal. En este orden, se entiende la toma militar de Marquetalia y de otros municipios en el centro del país en donde se asentaban grupos de izquierda.

Si nos atenemos a estas fechas, logramos ver que el territorio nacional solo ha logrado conocer momentos de paz durante una parte de la primera mitad del siglo xx; claro está, si se obvian enfrentamientos aislados de asociaciones campesinas (Sánchez & Meertens, 1984). E incluso en estos pequeños períodos entre conflicto, la característica principal del país se hallaba en la desigualdad económica, el abandono estatal y las luchas por la tierra (Sánchez & Meertens, 1984).

EL CONFLICTO ARMADO CON GUERRILLAS DE LAS FARC, ELN Y PARAMILITARES

Hasta la década de los ochenta, el conflicto entre guerrillas, ejército y paramilitares, se había asentado en las zonas rurales del país. A partir de la séptima conferencia, tras un crecimiento de sus frentes y militantes en sus filas, las FARC-EP deciden expandir su influencia hacia las ciudades (Vélez, 2001). A la par, el ELN decide también por llevar la confrontación a zonas urbanas (Vélez, 2001). Se puede ver, entonces, que el conflicto armado contó con una nueva fuerza que haría de él uno de los mayores problemas del panorama político, militar, económico y social del país hasta la fecha.

En la última década del siglo xx, los grupos paramilitares lograron establecerse efectivamente en distintos municipios del territorio nacional, bajo el discurso público del ataque y defensa de la población de las incursiones violentas de las guerrillas, mientras lograban alianzas con algunos sectores políticos de Antioquia y la Región Caribe (Alonso *et al.*, 2007). Como consecuencia de esta incursión paramilitar, el panorama de víctimas del conflicto se agravaría (Riaño, Polo, Quintero, & Wills, 2011).

Como resultado de este conflicto, se tendrá que: **1.** Cerca de seis millones y medio de personas tuvieron que abandonar sus hogares bajo amenazas de grupos guerrilleros y paramilitares, de los cuales el 87% provenían del campo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), **2.** El 99% de los municipios del territorio nacional han sufrido por parte de la violencia, a raíz de la cual sus habitantes tuvieron que desplazarse forzosamente de manera individual o colectiva (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), **3.** 8.131.269 personas se han registrado como víctimas por actos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, de las cuales 1.613.608 fueron víctimas de asesinato, desaparición o murieron por otras causas (Unidad para las Víctimas, 2016).

Este panorama pone de relieve que, en efecto, el tema de las víctimas del conflicto armado colombiano ha alcanzado una escala que urge al Estado por su intervención para remediar su situación y tratar de solucionar la emergencia de grupos armados ilegales. A continuación se dilucidarán las acciones gubernamentales tomadas con el fin de cumplir este cometido.

ACCIONES ESTATALES PARA SOLUCIONAR EL CONFLICTO

El Estado Colombiano se ha valido de distintos mecanismos de negociación e incorporación a la vida social de los integrantes de organizaciones al margen de la ley. Estos mecanismos de negociación se consolidaron en la conformación de los partidos Unión Patriótica y Alianza democrática M-19.

Dada la escalada de los grupos guerrilleros hacia los centros urbanos, el conflicto armado se convirtió en una preocupación del Estado. A raíz de ello, el gobierno del entonces presidente Betancourt, inició negociaciones con miembros de las FARC para permitir un ingreso de sus militantes y milicianos a las vías de derecho. Así, en 1984 se dio pie para la conformación de la Unión Patriótica (UP), conformada por integrantes del grupo guerrillero, pero que en general buscaba la concreción de partidos políticos diferentes al liberal y conservador, con afiliaciones políticas de izquierda (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014b). El objetivo del Pacto de la Uribe que aseguraba este armisticio tenía como principal fin la reinserción de combatientes más que la reparación de las víctimas hasta allí producidas en el marco de la confrontación.

Sin embargo, el acuerdo de paz no dio los frutos que los reinsertados esperaban. Tras los asesinatos sistemáticos de los dirigentes de la UP, se hizo evidente para académicos y para los grupos militares, que en el país se estaba llevando a cabo una eliminación programada de los disidentes de izquierda (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014b; Cepeda, 2006). De este hecho se crearía un clima de desconfianza frente a la desmovilización de otros grupos guerrilleros, como es el caso del M-19.

Este movimiento guerrillero surgió en 1970, como respuesta a lo que sus integrantes entendieron como un fraude electoral en las elecciones presidenciales (Aguilera, 2003). Luna (2011) y Aguilera (2003) coinciden en resaltar que la conformación de esta guerrilla atendió a lógicas particulares. De la mano de dirigentes como Bateman y Pizarro, este grupo defendía la tesis de la toma del poder popular por las armas, pero también a partir de una aproximación más crítica e intelectual. Esta aproximación al enfrentamiento se ve

unida a que el M-19 consideraba que la base de su funcionamiento como organización eran “los afectos” entre los combatientes, y que ello se reflejaba en el hecho de que tal vez era el grupo guerrillero que menos había fusilado en el mundo estando en situación de guerra. (Aguilera, 2003, p. 13)

Claro está que la afirmación anterior debe ser confrontada con la necesaria revisión de lo que ocurrió en la toma del Palacio de Justicia y la influencia de este grupo por establecer al secuestro extorsivo como modalidad de financiación y de acción militar que posteriormente sería replicada por todos los actores del conflicto armado (Archila *et al.*, 2009).

Ad portas de una nueva constituyente y tras veinte años de accionar político y militar, en 1990 la guerrilla del M-19 decidió firmar y dar inicio a un proceso de entrega de armas y reincorporación a la vida social de los integrantes, después del cual se asesinara a su candidato presidencial, Carlos Pizarro. Señala Ocampo (1997) que este proceso de desarme y reintegración política pacífica no atribuyó tampoco mucha importancia al tema de las víctimas, dado que en el panorama nacional lo que urgía era encontrar una salida política a los militantes de grupos armados ilegales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014b).

Un intento de gran envergadura fue el acercamiento de paz y el establecimiento de la zona de despeje para llevar a cabo diálogos con las FARC bajo el gobierno del expresidente Andrés Pastrana. Según Leguízamo (2002), a pesar de la forma abrupta en que se interrumpió el proceso de diálogo, sobre este vale la pena resaltar que fue el primero en la historia nacional por ofrecer un acercamiento a la solución, en el cual se delimitaron varios

puntos de negociación, entre ellos, la garantía de los derechos humanos de la población colombiana.

Bajo esta perspectiva, empieza a conformarse una visión sobre la necesaria defensa de las víctimas. En este aspecto fue crucial la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), quien promulgaba por un reconocimiento de la situación de conflicto armado y la garantía subsecuente del cumplimiento del Derecho Internacional del Derecho Humanitario.

Posteriormente, durante su primer período de gobierno, el expresidente Uribe consideró un acercamiento pacífico con grupos guerrilleros y paramilitares, el cual se materializó en la Ley 975 de 2005, aunque después optara por un accionar más violento en contra de las FARC y el ELN. La negociación de este expresidente se llevó principalmente con miembros de grupos paramilitares.

Además de los grupos insurgentes, en Colombia también han sido agentes del conflicto las Fuerzas Armadas Colombianas. En particular, vale resaltar lo ocurrido con lo que actualmente se conoce como “falsos positivos”. Bajo este nombre se reconoce al accionar de miembros del ejército nacional que voluntariamente asesinaron a civiles y los hicieron pasar por guerrilleros, con el fin de recibir los incentivos prometidos por el gobierno de Álvaro Uribe (Reveles, 2012). Según un informe reciente de la ONU, un tercio de las bajas del ejército entre 2006 y 2007 relacionadas como muerte a guerrilleros, consistían en asesinatos sobre miembros de la población civil (NoticiasUno, 2016)

Ante la indignación nacional y el esclarecimiento de delitos atroces en las rendiciones de justicia, el Estado se vio en la necesidad de proponer una reforma sobre la jurisdicción militar para alcanzar el cometido de protección de la población civil en el marco del conflicto armado. Bajo esta premisa, se profiere el Acto Legislativo 01 de 2012, que modifica algunos artículos de la Constitución Política sobre el juzgamiento de militares; tema que se analizará más adelante.

Más reciente, en lo que se puede denominar sistema para el fin del conflicto armado y la paz, se llevó a cabo el proceso de diálogo con las FARC-EP. El 15 de octubre de 2012, se dio inicio a la fase preparatoria para la instalación de una mesa de diálogo entre el Estado Colombiano y este grupo guerrillero. Es importante advertir que, este grupo armado ha tenido una alta injerencia en el conflicto y en la creación de víctimas. Así, por ejemplo, se tiene que, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014a), las FARC han sido confirmadas como responsables del 37% de los secuestros en territorio nacional. Además, se cree que cuatro (4) de cada diez (10) integrantes eran menores de edad reclutados a la fuerza o voluntariamente, quienes debían atravesar duras situaciones que ponían en riesgo su vida e integridad física, moral, sexual y psicológica (Hernández, 2015)

A pesar del reconocimiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos por este grupo, el 25 de noviembre de 2012 se dio inicio a la mencionada mesa de conversaciones entre gobierno y FARC, bajo la premisa de buscar una salida definitiva a este sector del conflicto. En estos diálogos se discutieron cinco puntos para poner fin al conflicto, a saber: el tema agrario, la participación política de milicianos y desmovilizados, el cultivo y drogas ilícitas, víctimas y fin al conflicto (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

El punto sobre víctimas se constituyó en un tema de principal interés, de manera tal que la presencia de representantes de las víctimas se hizo una necesidad (Semana Nación, 2014). El objetivo de esta delegación consistía en exponer las exigencias de las víctimas y así tener una terminación real y efectiva del conflicto.

El 15 de diciembre de 2015, se dio a conocer el borrador del acuerdo sobre el punto de víctimas, titulado *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*. En dicho documento se propone la creación de una Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, junto con una Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, las cuales funcionarán bajo principios generales de reparación integral y construcción de paz. Además, se plantea la creación y puesta en marcha de una Jurisdicción Especial para la Paz, bajo parámetros internacionales de justicia transicional.

Conjuntamente, también se propuso la creación de mecanismos para que la ciudadanía y la administración, puedan observar la ejecución y resultados de los acuerdos para el fin del conflicto o para la paz. Ejemplo de ello, es la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que se encarga de observar los resultados del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas; en especial, de la gestión de las entidades surgidas bajo la figura de Unidades Administrativas Especiales del sistema, que tienen como objetivo, dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno y servir como puente entre el Estado y la víctima y que fueron instituidas por la Ley 1448 de 2011.

En concordancia con lo anterior, se había emitido previamente el comunicado conjunto número 52 del 7 de marzo de 2015, titulado *Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general*. Posteriormente, el 24 de julio de 2016, mediante el comunicado conjunto número 82, los delegados de las FARC y el Gobierno Nacional reconocen el enfoque de género dentro de las iniciativas de reparación y el particular atropello cometido contra mujeres y miembros de la comunidad LGBTI. Lo propuesto en estos acuerdos, principalmente en el comunicado conjunto número 82, se vio reflejado en el documento *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, presentado al público el 24 de agosto de 2016. Bajo esta perspectiva, este acuerdo de paz podría constituirse en un amplio, mancomunado y ambicioso proyecto por entender a las víctimas desde un enfoque integral y, en esta medida, buscar su reparación. Tras ser finalmente aprobado por el Congreso de la República, este *Acuerdo* podrá ser implementado en el país de forma paulatina.

En lo referente a la justicia transicional, es menester aclarar que este mecanismo ha sido implementado en el país desde la expedición de la Ley 975 de 2005. En términos generales, el Estado ha entendido que este es un procedimiento integral que busca:

1. Medidas de investigación y judicialización: Ley 975 de 2005, Ley 1592 de 2012 y Ley 1424 de 2010.

2. Búsqueda de la verdad y construcción de la memoria histórica (CNRR, Centro de Memoria Histórica y los acuerdos de la verdad que establece la Ley 1424 de 2010)

3. Garantías de no repetición (reintegración de excombatientes de las AUC y otros grupos armados).

4. Reparación integral a las víctimas (Ley 1448 de 2011).

5. Rango y bases constitucionales de la estrategia de justicia transicional. (Ministerio de defensa, s.f.)

En este orden, se tiene que, la justicia transicional no solo constituye un esfuerzo por reparar actos sobre víctimas puntuales, sino también, permite la sanación de todo el territorio nacional. Esta es la intención de todo el *Acuerdo final*, en el cual, mientras se da prioridad a las víctimas, se busca una reparación colectiva. Es decir, es un sistema complejo para la paz.

El sistema para la paz y la terminación del conflicto en Colombia, es el resultado de los diálogos, los procesos efectivos, las reformas sociales y agrarias, para reparar a las víctimas, las políticas públicas y las leyes o reglamentos que las desarrollan. De igual manera, se funda en la necesidad de realizar continuos diálogos con los grupos armados al margen de la ley, la justicia transaccional y el enfoque de víctimas, a fin de lograr una reparación integral y efectiva.

PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS VÍCTIMAS

Lo anteriormente expuesto, permitiría entender que Colombia se ha configurado como un Estado que ha atravesado por dificultades para crear un acuerdo general con todos los grupos al margen de la ley y, con ello, lograr la construcción de un régimen jurídico alrededor de la temática de la paz, la justicia, las víctimas y su reparación. La protección de las víctimas se ha ido construyendo a partir de retazos de aquellos procesos que han sido fructíferos; que se concretan en leyes y políticas públicas para lograr la paz. La historia de estos retazos se contará a continuación.

En 1997, durante el gobierno del entonces presidente Ernesto Samper, se expidió la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Esta ley se convertiría en una primera aproximación de algún gobierno nacional por afrontar la protección de las víctimas (Meier, 2007) en el marco de lo que ahora se entiende como un conflicto armado interno (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008).

A pesar de esta iniciativa legal, la situación de las víctimas del conflicto armado no mejoró (Uribe, 2000). Esta situación se hizo oficial a nivel estatal en 2004, cuando mediante la expedición de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declara que la poca acción estatal por proteger a las víctimas del conflicto armado se consideraba un estado de cosas inconstitucional y una obligación perentoria. A esta conclusión llega la corporación tras evaluar acciones de tutela interpuestas por personas desplazadas en el

marco del conflicto armado, quienes reclaman sus derechos de protección por parte del Estado. En el documento de la sentencia dice la Corte:

El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección.

De lo anterior, se logra extraer que la Ley 387 de 1997, no logró ser eficiente en la protección de víctimas. Ante ello, la Corte establece que el Estado se encuentra en la doble obligación de generar nuevos programas y marcos normativos que protejan a las víctimas, y en la de cesar todo acto tendiente a afectarlas, como lo es, pedir la presentación de una tutela como requisito para ser atendidas.

Por ello, es entendible que en el 2005, el Congreso de Colombia, en colaboración con el entonces Presidente Álvaro Uribe Vélez, haya promulgado la Ley 975 de 2005. El artículo primero de dicha ley, establece que tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al

margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Con esto, se tiene que, inicia un proceso por defender a las víctimas, en especial, lo que la ley entiende como su “derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso” (Ley 975, 2005, art. 4). Este derecho se vería garantizado por el funcionamiento de una justicia transicional, a la cual se acogieran las personas desmovilizadas, quienes rendirían *libremente* confesiones sobre los actores de guerra y crímenes de lesa humanidad que hubieran cometido en el marco de su actuar violento (Ley 975, 2005, art. 17).

Los resultados de esta ley no fueron garantes de la protección de las víctimas. Por un lado, se tiene que, ha sido denunciada la reincidencia de paramilitares desmovilizados en actos violentos propios del conflicto en las mismas zonas de las que públicamente anunciaban su retiro (Caracol Radio, 2011; El Tiempo, 2014; González & González, 2015; Revista Semana, 2005; Grajales, 2011). Por otro, se tiene que, existe una amplia denuncia sobre falsas desmovilizaciones, tanto de grupos paramilitares, como de guerrilleros, siendo presentados civiles en nombre de militantes (Grajales, 2011; El País, 2012).

Además de lo anterior, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-370 de 2006, resalta que varios apartados de la Ley 975 de 2005, terminan por ofrecer un efecto adverso al propuesto en ella misma, con lo que podría llegar a considerarse como benevolente hacia los desmovilizados y se vería afectada la consolidación de justicia y paz (Arnson, 2007). Cabe resaltar que, en dicho fallo, la Corte no considera que esta ley sea inconstitucional *per se*, pues se atiene a los principios constitucionales de protección de las víctimas (C-370, 2006).

De todo lo anterior, se logra entender que esta ley no logró ser suficiente para proteger a las víctimas, tanto por su aplicación como por propuestas propias de ella (González, 2010). Ejemplo de estas propuestas contrarias en el seno de la ley son: el artículo 20, que establecía que las penas imputadas a desmovilizados no pudieran exceder los ocho (8) años, y los artículos 25 y 70 que contemplaban penas laxas para aquellos que se vincularan a rendiciones libres. Ambas disposiciones fueron declaradas inexequibles por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006, toda vez que, la justicia se vería afectada por no exigir la declaración completa y veraz del accionar de guerra y por no permitir la penalización adecuada sobre crímenes atroces.

Ante esto, un nuevo marco legal, con mayor procura de la defensa de los derechos de las víctimas, se hizo necesario. De esta necesidad surgió la Ley 1448 de 2011, o ley de “Víctimas y Restitución de Tierras”, la cual, establece criterios para entender: a) que las disputas armadas en el territorio nacional eran, en efecto, parte de un conflicto armado, cuya denominación había sido solicitada en reiteradas ocasiones por organismos nacionales e internacionales (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008), b) que en el marco de la confrontación, se produjeron víctimas con derecho a la reparación y restitución, los cuales se consideraban adicionales a los de verdad y justicia, proclamados por la Ley 975 de 2005, c) que esta reparación debe ser integral y d) que se necesita una inversión estatal para garantizar los derechos de las víctimas.

Con lo referente a la Ley 1448 de 2011 y el *Acuerdo final*, basta señalar que el tema de las víctimas tiene grandes implicaciones para el Estado Colombiano. Todo el sistema jurídico de justicia transicional, trae consigo un sinnúmero de deberes y cargas para el

Estado, con el fin de salvaguardar los derechos y garantías de las víctimas. Este es un sistema que impone mayores costos al Estado que, en un principio, ya tiene una carga para cumplir con los mínimos y garantías en pro de una igualdad real y material de todos los administrados.

Bajo lo anterior, el Estado debe crear fórmulas que le permitan cumplir con todas las cargas nuevas, sin causar detrimentos en el cumplimiento de otros fines constitucionales. Además, debe enfrentar el uso de los mecanismos tradicionales para el cumplimiento de derechos, como la acción de tutela por parte de las víctimas, según se entiende en la Ley 1448 de 2011. Esto, es particularmente necesario si se extrapola la carga fiscal que han representado los fallos de tutela en torno a la salud a favor de los accionantes (Mendivelso, 2013); tanto así que existe hoy en día, una regla fiscal para controlar y mitigar los efectos de este tema.

LA NOCIÓN DE VÍCTIMA PARA LA LEY 1448 DE 2011 EN COLOMBIA

Como se había señalado anteriormente, en Colombia existe una ley especial para el reconocimiento de las víctimas, la Ley 1448 de 2011, hito para Colombia al establecer todo un sistema relacionado con la reparación de las víctimas y la restitución de tierras, que a la vez atraviesa por grandes retos (Salamanca, 2015). Dicha provisión normativa, creó o consolidó todo un cúmulo de acciones reales por parte de la Administración Pública y algunos particulares, para cumplir los fines constitucionales y legales en relación con los derechos mínimos de las víctimas.

Desde otro punto de vista, la mencionada normatividad también trazó una clara diferencia frente a la categorización de víctimas. En un Estado, el concepto de víctima puede ser utilizado en diferentes orbitas del derecho (Holguín, Durando, Cardona, Cataño, & Duque, 2016). En este sentido, pueden existir víctimas de los delitos comunes, víctimas del narcotráfico, víctimas del conflicto armado, entre otras. Es por ello, que antes de iniciar el análisis económico de la presente tesis, es menester definir el campo de estudio, a través de la categorización del concepto de víctima.

Para la Ley 1448 de 2011, las víctimas son aquellas “personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño de manera directa por hechos que guarden relación con el conflicto armado, siempre y cuando hayan ocurrido a partir de 1985” (art. 3). Además de ello, el artículo tercero especifica que para ser víctima en el marco de la citada ley, es necesario que el hecho victimizante se haya dado en el marco del conflicto armado interno y constituya una grave violación a los derechos humanos. En otras palabras, en el contexto del conflicto armado, la persona debió padecer algún gravamen contra sus derechos humanos considerado en la normatividad nacional e internacional como atentatoria de los derechos humanos. Cabe aclarar que, desde el ordenamiento jurídico internacional, en especial, el relacionado con el derecho internacional humanitario, el conflicto armado interno, se predica cuando se recurre prolongadamente a la fuerza entre autoridades gubernamentales y grupos alzados en armas organizados (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008).

Igualmente, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance del concepto de víctima. En ese sentido, el alto tribunal ha reafirmado que, debido a la situación social

de Colombia, la noción de conflicto armado es basta y difícil de señalar. Por tal razón, deberá realizarse un examen de las situaciones

De manera que, ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima. (Corte Constitucional, T-087, 2014)

Sin embargo, en decantación de lo señalado por la jurisprudencia constitucional entre la diferencia de la víctima de delito común y de conflicto armado, existen algunas situaciones que siempre resultarán en la caracterización del último supuesto, tales como: desplazamiento forzado, desaparición forzada, tortura o tratos inhumanos o degradantes, violaciones, abusos o esclavitud sexual, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, el confinamiento de la población, violencia sexual contra las mujeres, la violencia generalizada, las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados, las acciones legítimas del Estado, las actuaciones atípicas del Estado, los hechos atribuibles a bandas criminales, y los hechos atribuibles a grupos armados no identificados y por grupos de seguridad privados. (Corte Constitucional, T-895, 2007; T-076, 2013).

En la sentencia C-253A de 2012, la Corte señala que el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, “se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella”. Cabe resaltar que, la categorización que realiza la Ley 1448

de 2011, bajo las interpretaciones jurisprudenciales, no comporta medidas contrarias a la Constitución. Esto, es ratificado por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta que se trata de una definición operativa, la Corte Constitucional ya ha aceptado que en ella se introduzcan factores o condiciones que delimiten el universo de víctimas beneficiarias de las medidas consagradas en la ley, incluyendo, por ejemplo, requisitos temporales, cualificando el tipo de hechos victimizantes y hasta el conjunto de personas que pueden ser considerados como víctimas directas amparados por la ley, siempre y cuando con ello no se incurra en discriminación, en violaciones de otros preceptos de la Constitución, o en arbitrariedades manifiestas. (C-781, 2012).

Por último, la ley también señala que, serán víctimas aquellos familiares que hayan sufrido un daño como resultado del daño producido directamente a la víctima del conflicto armado (Ley 1448, 2011, art. 3). En otras palabras, los hijos, cónyuges y hasta abuelos sin ligarlo a un régimen especial de afinidad o consanguinidad, siempre que cumplan con algunos presupuestos legales.

Con todo lo anterior, se puede señalar que, el carácter de víctima para los efectos del sistema para la paz y la terminación del conflicto, en especial, el contemplado en la Ley 1448 de 2011, tiene en cuenta dos factores; el primero, es un criterio temporal, que señala que solo serán objeto de los beneficios aquellas personas consideradas individual y colectivamente como víctimas del conflicto armado interno, a partir de crímenes cometidos desde el 1º de enero de 1985 (art. 3) y, el segundo, tiene en cuenta las características del

crimen. Es decir que, no toda persona que haya sido lesionada, podrá beneficiarse de la ley, sólo aquellas que hayan sufrido graves afectaciones en sus derechos, por delitos cometidos en medio del conflicto armado. Así, para determinar cuáles delitos y cuáles violaciones pueden ser entendidos bajo este concepto, se debe hacer uso de la jurisprudencia internacional y nacional que se ha proferido sobre el tema, promoviendo siempre la mayor participación de las víctimas.

Además de esto, se tiene que, en dicha ley se plantea un enfoque diferencial de reconocimiento de la situación de vulneración de la población víctima, con lo que pone al Estado en la obligación de prestar atención a características claves del contexto nacional (Ley 1448 de 2011, art. 13). El artículo decimotercero de esta ley, propone lo siguiente como base para entender el enfoque diferencial en lo referente a víctimas:

El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Como se puede ver, con este enfoque diferencial, el Gobierno Nacional se obliga a propender por una reparación que va mucho más allá de lo plenamente financiero y también hacia aspectos estructurales, contextuales, socioculturales y situacionales que han llegado a establecer desigualdades sociales que facilitan el conflicto y terminan por victimizar, de manera más expedita y cruenta, a determinados grupos poblacionales. La reparación, entonces, buscaría ser integral, al ofrecer la posible articulación de aspectos pecuniarios, jurídicos, sociales y coyunturales. Además, el enfoque diferencial obligaría al Estado a mantener una constante y recurrente revisión de los hechos dentro del territorio nacional, como a favorecer la inversión en otro tipo de acciones que no son, en principio, atinentes al carácter de víctima, sino al de pertenencia a una población vulnerable.

Así, por ejemplo, el Estado se vería en la obligación de crear políticas públicas que atiendan a la población indígena, además de favorecer su retorno a sus tierras ancestrales. Este tipo de políticas públicas podrían estar destinadas, por ejemplo, al fortalecimiento de la jurisdicción indígena (para lo cual el gasto no sería monetario sino ideológico y estaría

asegurado por los órganos estatales, tales como la Rama Judicial y la Corte Constitucional), a la ampliación de garantías para el acceso a la salud, la educación y el trabajo digno.

En el caso de grupos de la comunidad LGBTI y poblaciones en situación de discapacidad, además de propender por que se identifique y sane el daño sufrido, el Estado estaría en la obligación de fortalecer medidas que favorezcan el trato cordial y respetuoso en la comunidad. Esta sería una medida integral, pues buscaría solucionar el problema de una población que es vulnerable *antes* de ser víctima; son víctimas por ser vulnerables y viceversa. En este sentido, el Gobierno profirió la Ley Antidiscriminación, Ley 1482 de 2011 y la Ley 1620 de 2013, que busca la proliferación de espacios académicos libres de *bullying* por género, orientación sexual o corporalidad.

Además de esto, el Estado se ve en la obligación de ofrecer garantías de empleo que permitan el goce efectivo de los derechos fundamentales de estas poblaciones. Así, por ejemplo, se debe entender las dinámicas particulares de prostitución asociadas al conflicto (Rincón, 2012), de lo cual se han visto perjudicadas mujeres y miembros de la comunidad LGBTI que provienen y han sido víctimas de zonas de asentamiento de la confrontación armada (Angarita, 2016). En este aspecto, por ejemplo, el rol del Estado se vería ampliado a buscar una inversión social que permita el acceso al trabajo digno y a la educación para la cualificación laboral, como, además, deberá abordar prontamente el tema de la prostitución en el campo nacional, más allá del establecimiento de zonas de tolerancia.

Así, entonces, se puede ver que la Ley 1448 de 2011, mientras establece limitaciones claras para el concepto de víctima como el temporal (con ocasión de hechos violentos

ocurridos a partir del 1° de enero de 1985 en el marco del conflicto armado), también favorece la proliferación de sentidos en los cuales se les puede entender. En este orden, las víctimas que son sujeto de reparación y restitución, están contenidas dentro del artículo tercero. Pero, a la vez, se entiende que su condición de víctima obedece tanto a razones situacionales (el hecho victimizante) como a razones estructurales, socioculturales y coyunturales, como las amplias diferencias entre el campo y la ciudad, la violencia de género, la indefensión de la población infantil, sobre todo en zonas de periferia estatal, la histórica violencia en contra de comunidades indígenas ancestrales en el suelo colombiano y las profundas diferencias ideológicas nacionales que fomentan la discriminación hacia poblaciones en situación de discapacidad o no heteronormativas, como son los miembros de la comunidad LGBTI

Conforme a lo anterior, se puede concluir que, el concepto de víctima del conflicto armado en Colombia es de gran amplitud y presenta diversas situaciones, según lo que establece la Ley 1448 de 2011. Este hecho permite gran aplicación del sistema y, por lo tanto, aumenta significativamente el grupo de personas que puedan tener mayores beneficios como consecuencia de su caracterización, sobre todo en el enfoque diferencial, pues se verían afectadas personas que puedan pertenecer a una comunidad vulnerable pero que no hayan sufrido particularmente a causa de hechos victimizantes. La Ley 1448 de 2011, entonces, busca tener un gran impacto en la sociedad y para lograrlo necesita de una gran inversión presupuestal.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE JUSTICIA TRANSICIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

A partir de lo expuesto en los anteriores apartados² se puede ver que el régimen jurídico de justicia transicional para el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia se ha consolidado a partir de la Ley 1448 de 2011³, tras casi una década de formulaciones que, si bien empezaban a crear un plano de protección para las personas que han sufrido a causa de los enfrentamientos en el país, no lograban crear un panorama claro para el esclarecimiento de la verdad y la reparación material e inmaterial. De esta manera, la Ley 1448 de 2011 puede ser considerada como un avance significativo en la protección de víctimas.

No obstante, este régimen jurídico de protección puede considerarse plenamente acabado y completo en sí mismo. En el marco de un conflicto armado de vieja data el régimen jurídico de protección a las víctimas debe repensarse y evaluarse a la luz de los resultados de desmovilización y finalización del enfrentamiento militar, en un proceso de revisión de los daños ocasionados y de la magnitud del problema social, económico y político que queda como resultado. Por esta razón, se considera que el régimen jurídico de protección a las víctimas no estará completado hasta que no se logren incorporar acciones tendientes a crear una transición hacia el posconflicto tras el final definitivo de los

² “Protección jurídica a las víctimas” y “La noción de víctima para la Ley 1448 de 2011 en Colombia”.

³ Recientemente, y aun en proceso de concreción, a este régimen se ha agregado lentamente las decisiones del Legislativo en torno a la aprobación de los acuerdos de Paz firmados con las FARC. Debido a que temas sensibles como las jurisdicciones especiales para la paz son todavía objeto de debate por parte de colectivos, presidencia y congresistas, se considera que no se puede incluir cabalmente esto dentro de lo que se considera como “régimen”, toda vez que no ha sido plenamente establecido y aprobado por los miembros de gobierno.

enfrentamientos con todos los actores ilegales armados. En este sentido, se deben aguardar también las decisiones que se tomen en un eventual pacto de paz con las guerrillas del ELN y Bandas Criminales que se formaron tras la desmovilización de grupos paramilitares. Surge esta consideración al ver que la Ley 1448 de 2011 puede entenderse como una acción administrativa para proteger a las víctimas, la cual genera un nivel de inversión para el Estado, mientras que los logros del *Acuerdo final* pueden considerarse como un camino hacia la reparación integral de las víctimas y del tejido social colombiano que se resquebrajó a causa de los enfrentamientos⁴. Es decir, el régimen de transición se enfoca en la cuantificación de personas víctimas y de recursos necesarios para surtir procesos administrativos, mientras que las propuestas iniciales del *Acuerdo* con las FARC generan una suerte de reparación integral nacional en la medida en que aboga por el esclarecimiento de la verdad a partir de la creación de comités de justicia transicional que citen a personas claves del conflicto, desde combatientes hasta políticos. Además de esto, se crean dentro del acuerdo procesos de reconocimiento de las condiciones que generaron el conflicto y que agudizaron la generación de víctimas. Estas cuestiones deben ser necesariamente incluidas dentro de todo régimen jurídico de protección a las víctimas, no solo como ley, sino como un compromiso estatal anclado en políticas de Estado a largo plazo, que logren la reestructuración de las relaciones dentro del país.

A partir de lo anterior, la Ley 1448 de 2011 debe verse como un inicio clave para la creación de un régimen jurídico de protección de las víctimas de conflicto armado, mas no su culminación. De esta etapa inaugural debe resaltarse el esfuerzo realizado en crear una

⁴ Se amplía sobre esto en el capítulo segundo.

delimitación temporal para la consideración de quién será víctima, bajo los criterios de estabilidad presupuestal, sin que se niegue la existencia de personas que hayan podido sufrir a causa del conflicto armado en otros momentos históricos nacionales. De esta forma, la actual composición del régimen jurídico de protección de víctimas abre un camino hacia la inclusión, el cual está marcado también por la protección de la estabilidad presupuestal en el país.

JUSTICIA Y VICTIMAS

Para Hernando Valencia Villa, uno de los elementos necesarios para que las víctimas puedan hacer historia, es necesaria la realización de justicia, puesto que “la calidad moral de la democracia, como régimen de mayorías y minorías trabadas por libertades y justicias, depende de la observancia de los derechos humanos y, cuando hay víctimas de la violencia, depende del derecho a la justicia, es decir, a la verdad y a la memoria, al castigo civilizado de los victimarios y a la reparación integral de las víctimas” (Valencia Villa, 2008).

En ese sentido, y en tratándose de la relación entre un proceso de justicia transicional y la justicia, para Pablo de Greiff, “un sistema de justicia (uno basado en leyes, al menos), es decir, un sistema de derechos efectivos y legítimos es inconcebible sin niveles mínimos de reconocimiento, confianza [en que el sistema producirá de manera fiable los resultados esperados] y participación política [entendidos como condición y consecuencia de la justicia...] Si esto es correcto, la relación entre estos fines y la justicia es tan estrecha como compleja” (2011, pág. 33).

De este modo, se logra comprender que el alcance de la justicia depende del reconocimiento mutuo entre el sistema judicial, como representación del Estado, y los ciudadanos, misma que se logra a partir del respeto de los derechos humanos, así como de la garantía de participación política en el proceso transicional; todo ello a propósito del reconocimiento, la confianza y el fortalecimiento de la norma.

En este punto, vale la pena preguntarse ¿cuáles son los resultados que esperan las víctimas?, y al respecto, vale la pena destacar que la lucha por la justicia se ha destacado históricamente en lograr determinar la responsabilidad pública de quienes cometieron crímenes en el marco de un conflicto armado; y en ese contexto, el derecho penal ha logrado captar la atención de la academia, de la política y de la sociedad en general, debido a la preocupación por evitar la impunidad (Sánchez León N. C., 2017, pág. 189). Es de este modo como los juicios penales, la reforma de instituciones públicas, las comisiones de la verdad, la imposición de sanciones disciplinarias a funcionarios del Estado, los programas de reparación por vía administrativa, etc., se presentan como fundamentales a propósito de conocer la verdad, reparar a las víctimas y ejercer algún tipo de sanción en contra de los responsables (Sánchez León N. C., 2017, pág. 189).

En esa misma línea, se debe partir mencionando que “el impacto del ideario de la justicia transicional ha traspasado las discusiones sobre el castigo y los dispositivos penales que serán aplicados a los excombatientes y se ha instalado en muchas de las conversaciones sobre los asuntos más importantes de la sociedad colombiana” (Sánchez León N. C., 2017), razón por la que se debe tener presente que un proceso de justicia transicional busca la materialización de una justicia que no es sinónimo de privación de la libertad, ello sin decir

que no sea necesario juzgar a quienes violaron derechos humanos, pero teniendo presente que en el marco de este proceso recobra mayor relevancia la reparación integral de quienes sufrieron menoscabo en sus derechos o en los de sus familiares, pero teniendo claro que tal y como lo manifiesta Nelson Sánchez,

[...] juzgar a un número determinado de responsables de violaciones de derechos humanos no produce por sí mismo un cambio radical de una cultura de impunidad. Por esta razón, la crítica de inclusión de temas sociales por ser supuestamente estructurales, frente a la agenda de libertades y derechos civiles que aparentemente sería más concreta, parece carecer de fundamento. [Pues...] al menos para el caso colombiano, ninguno de los mecanismos de la caja de herramientas de la justicia transicional tiene la capacidad de resolver en un periodo de tiempo corto las necesidades de justicia de una sociedad que enfrenta los desafíos del legado de violencia masiva (2017, pág. 290).

Con todo, puede decirse que la reparación de las víctimas es una medida de justicia, misma que en el marco de un proceso transicional tiene que ver: 1. Con el reconocimiento, social e institucional, de los ciudadanos como víctimas de un conflicto; 2. Con la garantía de acceso al sistema jurídico; 3. La materialización de una *restitutio in integrum*; 4. El conocimiento de la verdad; 5. La garantía de no repetición; 6. La sanción punitiva a quienes han cometido violaciones graves a los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO MEDIANTE LA JUSTICIA ORDINARIA

La Constitución Política de Colombia, establece en el artículo 90° que el Estado es responsable patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas; teniendo además, para el caso de la reparación de las víctimas, que los artículos 93° y 94° del mismo texto normativo dan vía libre a que Colombia adopte los lineamientos aportados por el Sistema Universal de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano.

De este modo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contempla dentro de su normatividad el procedimiento para interponer una serie de acciones en donde el Estado, por sí o través de un tercero, ha vulnerado los derechos de los ciudadanos. En ese marco, se encuentran las acciones o medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad electoral, controversias contractuales, *reparación integral*, entre otras; siendo esta última la más idónea para demandar las violaciones a los derechos humanos (Guzman, Sánchez, & Uprimny Yepes, 2010, pág. 118), teniendo que el artículo 140° del ya mencionado código establece que la persona interesada [sujeto calificado que puede estar representado por el Estado frente a acciones de un particular, o por un particular frente a las acciones cometidas por el Estado o por otro particular que siguió la instrucción expresa de este último], está en la potestad de demandar, dentro de los dos años siguientes a la comisión de la acción u omisión, la reparación del daño antijurídico (Ley 1437, 2011).

En ese contexto, el Consejo de Estado, especialmente con posterioridad al año 2002 según lo manifestado por Guzmán, Sánchez y Uprimny (2010, págs. 118-119), ha incorporado en sus pronunciamientos los criterios establecidos por la Corte Internacional de Derechos Humanos para la reparación, teniendo que además de las indemnizaciones respecto de los daños morales y materiales, ha concedido otras medidas de reparación *de satisfacción, rehabilitación* y tendientes a evitar la repetición de hechos similares, tal y como ocurrió con las masacres de Ituango (2007), casos de desaparición forzada (2008), entre otros. Así,

El estado frente a esta población se encuentra en la obligación de adoptar medidas afirmativas a su favor, con el objetivo de garantizar una igualdad real y efectiva, por lo tanto dentro de la protección especial a estos sujetos, se encuentra el instrumento del otorgamiento de la indemnización y reparación vía administrativa, susceptible de ser solicitada por las víctimas a través de la tutela (Rad. 2017-01573).

Aunado a lo anterior, es pertinente mencionar que para la Corte Constitucional, el proceso judicial ordinario de reparación integral tiene como objetivo que el juez, como representante del Estado, juzgue al responsable de la comisión del delito, y conceda a las víctimas la reparación a la que haya lugar; ello con el fin de dar pleno cumplimiento del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia de la que gozan las últimas (T-054, 2017).

No obstante lo anterior, y pese a los esfuerzos institucionales por crear tal acción así como de intentar dotarla de eficacia, lo cierto es que la misma no puede ser entendida como

una forma de reparación integral respecto de graves violaciones a los derechos humanos debido a que, con relación a la población vulnerable con condiciones socio-económicas desfavorables, que en la mayoría de los casos ha sido la que ha sufrido los vejámenes del conflicto, padece problemas de acceso [debido a que no es oficiosa, debe ser presentada por intermedio de un abogado y en distritos judiciales determinados, los cuales se encuentran apartados de los lugares de ocurrencia de los hechos], congestión y morosidad [con relación a estos dos elementos, el Consejo Superior de la Judicatura ha reconocido la demora en este tipo de procesos la cual puede ascender a trece años en promedio] (Guzman, Sánchez, & Uprimny Yepes, 2010, pág. 119).

REPARACIÓN INTEGRAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La implementación de un proceso de justicia transicional es el conjunto de teorías y prácticas que derivan de un proceso político cuyo objetivo, en un contexto determinado, es lograr pasar de un estado de guerra a un estado de paz o de una dictadura a una democracia, a través de la aplicación de ciertos estándares jurídicos que tienen que ver con la defensa de los derechos de las víctimas a: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición (Uprimny & Saffon, 2008), ello teniendo presente que “El mínimo de justicia requerido para que una transición pueda ser hoy en día considerada como legítima está dado por el respeto a las normas básicas de derechos humanos” (Sánchez León, 2013, pág. 9).

Ahora bien, con relación a la reparación como concepto, Pablo de Greiff es claro en que éste ha sido entendido en dos contextos: jurídico-internacional, en donde se hace referencia a todas las medidas de las que deben gozar las víctimas a efectos que el daño

sufrido se vea resarcido y dentro de las que se incluyen la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; y como un diseño de programas, donde el concepto tiene que ver con los beneficios ofrecidos a las víctimas directas de ciertas violaciones a los derechos humanos (2011, pág. 409); teniendo que, de cualquier forma, para el caso que nos ocupa adquiere relevancia el primer contexto de conceptualización, habida cuenta que, para las víctimas, esta “constituye una manifestación de la seriedad del Estado y de sus conciudadanos en sus esfuerzos por restablecer relaciones de igualdad y respeto” (De Greiff, 2011, pág. 429).

Así, es de anotarse que en el marco de la justicia transicional, la reparación “[...]es la "plena restitución" (*restitutio in integrum*), esto es, la restauración del *statu quo ante* [...] dejando claro que] en casos en los que esto es imposible, por ejemplo, cuando ha ocurrido una muerte, se requiere compensación [de daños morales y materiales]” (De Greiff, 2011, pág. 415). De este modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido los presupuestos de los que debe gozar la referida reparación, al tener presente que el elemento financiero no es el único que debe considerarse, pues algunas de ellas desean dar a conocer su experiencia de victimización (De Greiff, 2011, pág. 421):

1. Deben observar criterios de integralidad y plenitud, de forma que se alcance la *restitutio in integrum*, es decir, la reparación debe propender por devolver el contexto que existía antes del hecho dañoso.
2. Si ello no es posible, deben adoptarse medidas tendientes a la compensación de los daños, mediante indemnizaciones.
3. la reparación debe ser justa y proporcional al daño sufrido.
4. La reparación debe comprender los daños materiales e inmateriales.
5. La

reparación del daño material incluye el daño emergente y el lucro cesante- comprende igualmente, la rehabilitación-. 6. Debe tener carácter individual y colectivo, comprendiendo medidas de reparación de carácter simbólico (Sentencia de Restitución de Tierras Rad. 2015-00091, 2017).

Con todo, el Estado colombiano ha entendido la reparación integral como un derecho fundamental el cual goza de nueve elementos, dentro de los que se pueden destacar: el reconocimiento expreso de la reparación a quien ha sido víctima, el respeto a los estándares internacionales, el derecho a la restitución integral en los términos referidos por Pablo de Greiff, la inclusión de medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y a la memoria histórica a propósito de la materialización de la justicia, la dimensión individual y colectiva del derecho, el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche social e institucional al mismo, la inclusión de acciones tanto judiciales [sanción a los responsables, búsqueda de la verdad y medidas de reparación] como administrativas [vía expedita de reparación que por ende no logra una reparación plena del daño causado], la diferenciación entre asistencia, servicios sociales y ayuda humanitaria, y la necesaria articulación de las medidas reparadoras con las políticas públicas (T-197, 2015).

LA REPARACIÓN INTEGRAL EN EL CASO DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

Tal y como se ha venido sosteniendo al interior del presente trabajo, el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, presenta unos requisitos de forma y de fondo para el reconocimiento de la calidad de víctima, mismos que pueden ser clasificados así: requisito temporal [a partir del 1° de enero de 1985], la calidad de las partes, el nexo causal entre la victimización y el

conflicto armado interno; y adicionalmente, a propósito del reconocimiento del derecho fundamental a la restitución de tierras, se requiere de la verificación de un abandono forzado o despojo, así como la prueba siquiera sumaria de su relación con el territorio que reclama; teniendo en cuenta que los incisos 1°, 2° y 3°, están orientados a la población civil.

No obstante lo anterior, el parágrafo 1° del mismo artículo establece que:

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 tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable.

De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Con todo, tal precepto normativo fue demandado por un ciudadano, debido a que consideraba que el hecho de no reconocerlos como víctimas en el marco de la referida ley, atentaba en contra del artículo 13 [derecho a la igualdad] y 93 [bloque de constitucionalidad], de la Constitución Política de Colombia; razón por la cual, la Corte Constitucional en la sentencia radicado N° C-161 de 2016 se pronunció al respecto, sosteniendo que:

1. Existe un reconocimiento expreso de la calidad de víctima de los miembros de la Fuerza Pública.
2. Como consecuencia de lo anterior, el derecho a ser reparados integralmente a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

3. No obstante lo anterior, y aun cuando son titulares de derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011 si cumplen los requisitos en ella establecidos, el legislador determinó que para efectos de la reparación con carácter económico, **deben sujetarse a un régimen especial**, mismo que tiene lugar debido al elevado riesgo de su profesión y a que el Estado es el encargado de implementar los mecanismos necesarios a efectos de que los miembros de la Fuerza Pública no sean re-victimizados.

4. El régimen especial al que se refiere el numeral anterior, tiene que ver, de conformidad al espíritu del legislador, con la necesidad de limitar el monto de dicha reparación a los beneficios ya adquiridos en sus regímenes de seguridad social.

5. El Decreto Ley 1211 de 1990 así como el Decreto 1212 de 1990, contienen las condiciones salariales y prestaciones especiales de las que gozan los miembros de la Fuerza Pública, mismas que pueden resumirse en: prima de actividad, prima de servicio anual, prima de orden público, subsidio familiar, prima de servicio, prima de vacaciones, prima de especialista, prima de Estado Mayor, prima de cuerpo administrativo, prima de navidad, prestaciones por muerte en actividad [combate, misión o mera actividad]; así mismo, el Decreto Ley 1796 de 2000, regula la forma de evaluación de la capacidad psicofísica, disminución de capacidad laboral e indemnizaciones, tipos de pensiones, etc.

6. Debido a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado - Sección Tercera, los daños producidos a los miembros de la Fuerza Pública se pueden cubrir con la **indemnización forfait** debido a la relación laboral que se puede predicar entre ellos y el Estado, sin embargo, esta no excluye la reparación de los daños cuando son generados por daño en el servicio o cuando el funcionario hubiera sido sometido a un riesgo de naturaleza excepcional.

7. De cualquier modo, los miembros de la Fuerza Pública, pueden ser beneficiarios de los otros conceptos relativos a la reparación integral, a los que se refiere el artículo 25 de la ya mencionada ley.

8. Con todo, el derecho a la igualdad no se ve vulnerado, debido a que de conformidad al test integrado de igualdad elaborado por tal corporación, se logró identificar que el tratamiento diferenciado tiene como objeto articular y armonizar las medidas de reparación a fin de hacerla sostenible y de evitar la duplicidad de erogaciones.

Finalmente, debe mencionarse que el derecho del que gozan los miembros de la Fuerza Pública, consistente en el hecho de poder acudir a la jurisdicción especial a título de víctimas, continuará del mismo modo en tratándose de la Jurisdicción Especial para la Paz creada a propósito del “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” firmado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional.

LAS FINANZAS DEL ESTADO PARA REPARAR A LAS VÍCTIMAS

Con todo lo anterior, se entiende que el tema reparación de víctimas del conflicto armado en Colombia, presupone un gran accionar de la administración pública para dar cumplimiento eficaz a todos los presupuestos de derechos y garantías en relación con el tema. Ahora bien, la pregunta debe girar en torno a la obtención de recursos para satisfacer las necesidades descritas.

De antaño, se ha entendido que el Estado Social de Derecho propugna por una igualdad real y material de todos los integrantes de la Nación (Cabrera, 2016). Esto es, el Estado debe contemplar como parte de las erogaciones presupuestales aquellas actividades necesarias para cumplir con un mínimo de garantías y oportunidades para los administrados, aun cuando esto pueda llegar a implicar un déficit o desequilibrio en el presupuesto del Estado (Cervini, 2016). La denominada inversión social y los rubros del presupuesto destinados a la ejecución de políticas públicas en temas que no comportan ningún beneficio económico y, por el contrario, una carga económica es el común del Estado (Quinche, 2009).

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado que:

El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal. (C-566, 1995)

Por otro lado, también le corresponde al Estado velar por su mantenimiento y estabilidad y, por tal razón, es que existe todo un sistema de tributos y esquemas comerciales encaminados a recolectar fondos para el cumplimiento de los primeros

objetivos. Lo anterior, ha sido denominado como la función distributiva por el alto tribunal constitucional, en los siguientes términos:

La función distributiva de determinados bienes y servicios culturales y materiales por parte del Estado, se apoya fundamentalmente en el ejercicio de la potestad tributaria y tiene, por ende, un límite en la capacidad de exacción del sistema fiscal, el cual a su turno depende del nivel y del crecimiento de la economía. (C-566, 1995)

Además, existe la aprobación constitucional para que se pueda intervenir válidamente en la economía, para garantizar sus condiciones e incluso dictar normas encaminadas a priorizar el gasto público.

En este contexto, del *Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015* de la Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (2015), se infiere que, la situación de los rubros presupuestales para la reparación de víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, se encuentra en la siguiente situación:

Primero: no existe suficiente presupuesto en el Estado para cumplir los cometidos de la ley y el sistema de reparación integral. Por el contrario, se evidencia un déficit de alrededor de 33,6 billones de pesos para garantizar todas las indemnizaciones que se pueden dar en virtud de la ley (Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2015, p. 24), teniendo en cuenta que el Presupuesto General de la Nación para 2015 era de 216,2 billones de pesos (Ministerio de Hacienda, 2014).

Segundo: es un hecho cierto que el fenómeno de la victimización en Colombia está creciendo a tasas incontrolables y, por tal razón, las proyecciones del Gobierno, en el momento de realizar la norma, resultan relativas (Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2015, p. 24).

Tercero: el conjunto de entidades que conforman el sistema nacional de atención y reparación a las víctimas, se encuentran desprovistas de competencias para cumplir sus fines.

Cuarto: el tema agrario no está resultando en una medida de reparación eficaz, toda vez que la oferta de tierras está superando la demanda de solicitudes. De esto se infiere que el número de personas que se están constituyendo como víctimas no está accediendo a los beneficios agrarios (Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2015, p. 28).

En este orden de ideas, y realizando una primera conclusión para la tesis que aquí se presenta, según los resultados obtenidos en 2015, el sistema de reparación de víctimas no cumple ninguna de las reglas de eficiencia en los siguientes términos:

Primero: el actual enfoque agrario, como mecanismo de reparación, no resulta eficiente, teniendo en cuenta que las víctimas no están accediendo a él. De esto deriva el uso ineficiente de recursos por el Estado, es decir, una falla económica que no permite distribuir los beneficios a fin de lograr que el mencionado grupo se encuentre, por lo menos, en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad. En otras palabras, las

medidas agrarias no resultan ser un incentivo suficiente para que las víctimas decidan acceder a él y, por lo tanto, continúan en estado de vulneración.

Segundo: si los mecanismos de reparación a las víctimas de la Ley 1448 de 2011 no son eficaces para la redistribución y asignación de beneficios, es necesario replantear la ecuación de reparación y buscar controlar las fallas del sistema, como: falta de recursos y uso inadecuado de ellos, o decisiones negativas de las víctimas en relación con los incentivos.

En los capítulos siguientes, se efectuará un examen de aquellos componentes del sistema que buscan la reparación integral de víctimas, realizando los respectivos análisis económicos y jurídicos. Finalmente se buscará presentar algunas propuestas con el fin de controlar las fallas del sistema.

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC-EP Y LAS VÍCTIMAS: ENTRE LA REALIDAD Y PROMESAS

PROCESO DE PAZ ENTRE EL ESTADO COLOMBIANO Y LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA – EJÉRCITO DEL PUEBLO (FARC-EP)

El día 15 de octubre de 2012, mediante comunicado de prensa, el Gobierno de Colombia, encabezado por el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, reveló a la población colombiana y a la comunidad internacional, que había terminado la fase exploratoria y de acercamiento con las FARC. Con ello, se estableció que finalmente existía el ánimo de ambas partes para la instalación de una mesa de diálogo, cuyo objetivo final sería establecer un acuerdo para lograr el cese del conflicto armado con ese grupo y contribuir a la paz en el territorio colombiano.

La cita para concertar la instalación de la mencionada mesa de conversaciones, tuvo lugar los días 17 y 18 de octubre de 2012 en Oslo, Noruega. Mediante un Comunicado del día 18 de octubre de ese año, el Gobierno Colombiano informó que, de esta reunión germinaron los siguientes acuerdos:

Primero, que había finalizado formalmente la fase exploratoria o de acercamiento y que, fruto de ello, se instalaría una mesa de conversaciones públicas con el objeto de desarrollar un acuerdo general para lograr la paz con el mencionado grupo armado al margen de la ley en el territorio colombiano. Segundo, que dicha mesa estaría compuesta

por voceros de ambas partes, los cuales se reunirían el 15 de noviembre de 2012 en la Habana, Cuba, para continuar con las labores previas a la instalación de la mesa. Tercero, se acordó que el primer tema que se abordaría en la mesa de conversaciones, sería el desarrollo agrario integral.

El 25 de noviembre de 2012, se pactó utilizar diferentes tipos de espacios participativos, directos e indirectos. Así, se estableció la figura del foro. El primero de ellos se llevó a cabo los días 17, 18 y 19 de diciembre de ese año. En él se trató lo relativo a las reformas agrarias.

Adicionalmente, se acordó que también se velaría por una participación física de aquellos ciudadanos que no tengan medios suficientes para el acceso a plataformas de la información, por intermedio de la alcaldía y gobernaciones (Delegados y delegadas del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP), 2012). Por su parte, el mecanismo de participación ciudadana indirecta fue instaurado y puesto en funcionamiento el 7 de diciembre de 2012, relativo a la página web de la mesa de conversaciones, que tiene como objetivo principal, dotar de transparencia y publicidad al proceso de negociación y garantizar la participación virtual ciudadana.

En la mesa de conversaciones se discutieron otros temas que, si bien, pueden llegar a afectar la órbita de las víctimas, no están relacionados *directamente* con ellas, a saber: discusión sobre participación política y cultivos ilícitos y drogas (Delegados y delegadas del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP), 2013).

Así, el 6 de noviembre de 2013, se llegó a un acuerdo en relación con la participación política. El acuerdo se puede sintetizar en los siguientes aspectos: primero, los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política; segundo, mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles y para todos los niveles de la administración; y tercero, la implementación de medidas de promoción efectivas para una participación política ciudadana nacional, regional y local efectiva.

Este tema tiene relevancia frente a las víctimas, ya que dentro de los esquemas de reparación integral, algunos de los acuerdos de participación política pueden estar en la balanza con compromisos de verdad y justicia para las víctimas, sobre todo, cuando algunos de los actores directos e indirectos de crímenes en el conflicto armado, pretendan hacer parte de la órbita política del país. Sobre este punto, al igual que con el agrario, el proceso de paz se introduce en la órbita del derecho procesal al incluir la creación de nuevos organismos y procesos que garanticen la participación ciudadana, ejemplo de ello, es la creación de Consejos para la Reconciliación y la Convivencia.

El 16 de mayo de 2014, la mesa llegó a un acuerdo sobre el tema de los cultivos y drogas ilícitas, titulado *Solución al problema de las drogas ilícitas*. Al igual que en los documentos anteriores, las partes acordaron sobre los siguientes puntos esenciales: La creación de programas de prevención del consumo y cuidado de la salud pública y programas para la sustitución de cultivos ilícitos. Sobre este punto, el acuerdo fue enfático en tres pilares: el desarrollo de estos programas bajo la soberanía plena del Estado Colombiano sin intervención de otros; el desarrollo de las actividades de los programas en

salvaguarda de los derechos fundamentales y la creación de soluciones efectivas en relación a la tierra y el bienestar de las comunidades involucradas en problemas de cultivos ilegales.

Sobre lo anterior, es crucial el tema agrario y de víctimas. Bajo el esquema de la reforma agraria, se busca garantizar la propiedad campesina e impulsar la implementación de soluciones para aquellos poseedores de tierras que, en su carácter de víctimas, se hayan dedicado a los cultivos ilícitos por coacción, en el marco del conflicto armado.

El tema agrario y las víctimas

La primera temática de la mesa de conversaciones de la Habana, fue el tema agrario y se definió que su objetivo era: “la búsqueda de soluciones para contribuir al desarrollo y a la superación de la desigualdad del campo colombiano. Se escucharon expertos y personas vinculadas al sector rural, en el marco de las consultas directas pactadas en el Acuerdo” (Delegados y delegadas del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP), 2012). La discusión de esta agenda versó sobre la importancia de garantizar y hacer efectivo el acceso a la tierra para todos los colombianos que se encuentren en el territorio nacional y la importancia de crear políticas públicas para la transformación del campo, a través de la implementación de proyectos sociales, económicos y culturales para erradicar la pobreza rural, y asegurar el fortalecimiento de la seguridad jurídica del derecho de propiedad de los campesinos que aseguren el bienestar de la población rural. (Delegados y delegadas del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP), 2013).

Bajo este escenario, en marzo del año 2013, se dieron las primeras luces sobre lo que más tarde sería el acuerdo sobre el tema agrario, relacionados con sus puntos esenciales, a saber: “acceso y uso de la tierra; tierras improductivas; formalización de la propiedad; frontera agrícola y protección de zonas de reserva” (Delegados y delegadas del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP), 2013). Posteriormente, el 3 de mayo de 2013, mediante comunicado conjunto de la mesa de conversaciones, las partes señalaron que ya existía un borrador del acuerdo sobre el tema agrario y, finalmente, el 26 de mayo de 2013, en nuevo pronunciamiento se pudo conocer la última versión del acuerdo.

En resumen, el acuerdo sobre el tema agrario denominado *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral* trató los siguientes puntos: primero, acceso a la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial, infraestructura; segundo, adecuación de tierras, desarrollo social en temas de salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza; tercero, estímulo a la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa; y cuarto, políticas alimentarias y nutricionales.

El tema agrario y la defensa de las víctimas, tienen antecedentes en Colombia, en específico, con la Ley 1448 de 2011. En esta ley se contempló un esquema de reparación agraria para las víctimas, especialmente aquellas que hubieran sido despojadas de sus lugares de origen, por culpa del conflicto armado.

Es pertinente en este punto observar algunas consideraciones jurisprudenciales sobre este esquema de reparación agraria, asimilada al proceso de restitución de tierras

despojadas, como fue previsto en la Ley 1448 de 2011. Al respecto, resulta clave resaltar que, aunque en el acuerdo de paz con las FARC se trató de forma aislada el tema agrario del de víctimas, estos puntos no pueden entenderse como asuntos separados. Esto se entiende así, tras asimilar que el origen del conflicto se asentó principalmente en las zonas rurales del país (Sánchez & Meertens, 1984; Sánchez & Peñaranda, 1987; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Así, víctimas y campo se llegan a constituir en aspectos relacionables y compatibles del conflicto armado en Colombia y del proceso de paz con las FARC.

Esta relación ha sido así entendida por la Corte Constitucional. Mediante sentencia C-099 de 2013, el alto tribunal señala que la reparación de víctimas, en lo referente al tema agrario, surge de la necesidad de garantizar la “restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados” (Ley 1448, 2011, art. 72), buscando un restablecimiento de los derechos de propiedad y el “registro de la medida en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria” (Ley 1448, 2011, art. 72).

En este sentido, para que el proceso de restitución prospere, lo primero que se debe hacer, es probar la ocurrencia de los hechos que dieron lugar al despojo o abandono de tierras, según lo define el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011. Después de ello, se debe determinar la calidad de los titulares del derecho a la restitución, siendo estos propietarios poseedores de predios o explotadores de baldíos que pretendieran su adjudicación (Ley 1448, 2011, art. 84). Además, se deberán seguir una serie de pasos dentro del proceso de restitución, que garanticen, entre otros, los principios procesales como el debido proceso y la doble instancia.

De cara a los principios, la jurisprudencia constitucional ha mencionado que el proceso de restitución de tierras debe estar orientado por

(i) el reconocimiento de la restitución jurídica y material como medida preferente de reparación integral; (ii) el derecho a la restitución opera independientemente de que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas; (iii) las medidas previstas buscan alcanzar de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas; (iv) las víctimas tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; (v) las medidas previstas en la ley buscan garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución; (vi) las medidas adoptadas deben adoptarse en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas; (vii) se debe garantizar la participación plena de las víctimas; y (viii) se garantiza la prevalencia del derecho a la restitución de las tierras despojadas o abandonadas de manera forzada a las víctimas que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido y a quienes sean los más vulnerables. (Corte Constitucional, C-099, 2013)

Si se tiene en cuenta lo anterior y las anotaciones sobre el proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011, y el acuerdo de reforma agraria entre el Gobierno y las FARC-EP, se puede llegar a concluir que, de lograrse la implementación de la Reforma Agraria Integral, el Estado se vería ante una encrucijada presupuestal adicional.

Esto se infiere porque implicaría la creación de mecanismos adicionales a los actualmente contemplados mediante la Ley 1448 de 2011.

Ahora bien, la promulgación y puesta en marcha de una eventual reforma agraria en el marco del posconflicto se podría entender como una revitalización necesaria de un sistema de restitución de víctimas que en la actualidad no arroja los resultados esperados desde su sanción. Esto, sin embargo, debe ser considerado a la luz de la carga presupuestal, equilibrada con la necesidad de implementar proyectos que garanticen la sostenibilidad de la propiedad campesina en temas de salud, educación, productividad, entre otros.

LAS VÍCTIMAS EN LAS MESAS DE CONVERSACIÓN EN LA HABANA

El cuarto punto en la agenda de conversaciones, fue el tema relativo a las víctimas. Es necesario señalar que, la materia es de tal envergadura, que ha sido necesario abordar un régimen especial conformado por principios y reglas que permitan materializar las promesas en el momento en que se llegase a refrendar el acuerdo.

El 7 de junio de 2014, la mesa de conversaciones dio a conocer su *Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: “víctimas”*. En dicho acuerdo se establece: el reconocimiento a las víctimas, el reconocimiento de responsabilidad, satisfacción de derechos de las víctimas, participación de las víctimas, esclarecimiento de la verdad, reparación de víctimas, garantías de protección, seguridad y no repetición, principio de reconciliación y enfoque de derechos. Es importante resaltar que, en esta ocasión y en

cumplimiento de los mencionados principios, se le dio un espacio a las víctimas a manera de participación ciudadana especial, dentro de la mesa de conversaciones.

En lo referente a las víctimas, tres campos han sido resaltados recientemente en el panorama nacional, los referentes a desminado, jurisdicción especial para la paz y aceptación del enfoque de género dentro del conflicto armado. El *Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general* promueve y establece un panorama para iniciar el desminado en el país. El desminado del 43% de las áreas que se estiman contaminadas por estos artefactos, costaría cerca de trescientos setenta y ocho mil cuatrocientos sesenta y tres millones de pesos (Vanguardia Colombia, 2016).

Este acuerdo, más que un acuerdo, es un reconocimiento necesario que realiza el grupo armado sobre la presencia de minas antipersonas en el territorio colombiano. Además, es una ratificación de su compromiso de participar en el proceso de limpieza y descontaminación. Dicho acuerdo, arroja a la población nacional un mensaje relacionado con el compromiso del grupo guerrillero sobre un real compromiso por facilitar el establecimiento de una paz estable y duradera.

El 25 de septiembre de 2015, la mesa de conversaciones de la Habana reveló la existencia de un acuerdo para la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz. Este esquema puede entenderse como un mecanismo de todos aquellos componentes del sistema

de justicia transicional que se han venido llevando a cabo en el país, de manera más específica, a partir del año 2005.

Como se mencionó anteriormente, la Jurisdicción Especial para la Paz, como un mecanismo de justicia transicional, tiene dos objetivos correlacionados: el primero, entendido de forma directa, busca favorecer la protección de las víctimas y garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En este sentido, se busca establecer justicia sobre cuestiones situacionales y coyunturales. El segundo objetivo se entiende de cierta forma indirecto, pues se logra a través de la reparación de las víctimas. Con este último se busca propender por la realización de un cambio en las estructuras sociales, a partir de la evidencia de comportamientos que favorecen la cultura de la violencia y la solución armada de los conflictos.

El comunicado conjunto No. 60 de la mesa de conversaciones, resalta los aspectos básicos del acuerdo en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, así:

Primero, los objetivos de la jurisdicción son: i) buscar satisfacer el derecho de las víctimas del conflicto armado, es decir, no sólo de aquellas víctimas de las FARC en este marco la justicia, ii) debe propender por la obtención de la verdad para la sociedad colombiana y contribuir eficazmente a luchar contra la impunidad, con el iii) objetivo de contribuir a la reparación de las víctimas y aportar seguridad jurídica a la situación de aquellos que participaron directa o indirectamente en el conflicto y con el iv) fin de apoyar al logro de una paz estable y duradera.

Para el cumplimiento de los mencionados fines y objetivos, la Jurisdicción Especial para la Paz tendrá una doble competencia: a) la personal, relativa y exclusiva sobre aquellas personas y grupos que hayan participado de manera directa e indirecta en el conflicto armado colombiano; en otras palabras, no es exclusiva para las FARC-EP, b) la material, y exclusiva sobre los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado. En conclusión, existirá una jurisdicción paralela a la de delitos comunes que se encarga de manera exclusiva, esto es, reservada, de juzgar todo aquello relacionado con el conflicto armado.

En la ejecución de esta competencia, la jurisdicción estará integrada por salas de justicia y un tribunal para la paz, que estará compuesta por magistrados colombianos y extranjeros. Las funciones principales del tribunal para la paz son: a. juzgar e imponer sanciones a los responsables de cometer delitos en el contexto del conflicto armado, por intermedio de sentencias anticipadas sobre quienes se establezca la responsabilidad, o sentencia fruto de un juicio en cumplimiento de todos los derechos fundamentales, en especial, el debido proceso, y b. fijar las condiciones de la sanción y el cumplimiento de la sentencia.

De igual manera, este sistema se caracterizará por tener un tratamiento especial de la justicia, consistente en el otorgamiento de amnistías o indultos, si es posible, y dentro del marco del derecho internacional humanitario, por delitos políticos y conexos; penas especiales para quienes reconozcan voluntariamente su responsabilidad que oscilarán entre 5 y 8 años y para aquellos que no lo realicen de manera voluntaria, la sentencia proferida en juicio, podrá imponer penas hasta de 20 años. Finalmente, la Jurisdicción Especial para la

Paz, hará parte del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, y procurará concretarse en los casos más graves y representativos, por ello, tendrá amplias facultades de oficio para seleccionar, priorizar, organizar y acumular procesos.

Por otro lado, respecto al enfoque de género, manifestado a través del comunicado número 82 del 24 de julio de 2016, se consideró por parte de los observadores académicos de los diálogos y de distintas organizaciones, como un paso sustancial en el total reconocimiento de lo que ha implicado el conflicto armado colombiano. Previamente a este comunicado, investigadoras como María Emma Wills, Angélica Rettberg y los miembros de la ONG Parces, habían realizado diferentes tipos de actividades académicas, estéticas y simbólicas, que buscaban hacer visibles los efectos perversos particulares del conflicto, en especial, en lo referente a mujeres y miembros de la comunidad LGBTI.

Así, Riaño, Polo, Quintero y Wills (2011) resaltan la labor llevada a cabo por parte de matronas de la Región Caribe, quienes se tomaron en sus manos la posibilidad y obligación de resarcir a una comunidad abatida por la guerra, principalmente el paramilitarismo. La acción de estas mujeres surgió del reconocimiento de que la forma en que sufrieron la guerra, no se debió a su nacionalidad o al territorio al que pertenecían, sino por el simple hecho de ser mujeres, lo cual las convirtió en seres que podían ser abusadas sexualmente, con un precio y un valor en la comunidad (Riaño, Polo, Quintero, & Wills, 2011). Fue por investigaciones de este tipo que se promovió el enfoque de género, de cuyo reconocimiento se puede esperar una posibilidad de reparación integral, si se tienen en cuenta los logros de las matronas costeñas que fueron resaltadas en la investigación del grupo de Wills.

En el acuerdo final, este enfoque de género es crucial; por ello, en su presentación se dice:

El Acuerdo Final presta especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres, los de los grupos sociales vulnerables como son, los pueblos indígenas, las niñas, niños y adolescentes, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados; los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas, los derechos esenciales de las personas en condición de discapacidad y de los desplazados por razones del conflicto; los derechos fundamentales de las personas adultas mayores y de la población LGBTI. (Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, p. 2)

Así, se puede ver un logro de entender al enfoque de género dentro del conflicto, puesto que a la par que indica el recrudecimiento de las formas de conflicto sobre la población femenina, también señala que esto ocurre debido a su situación de vulnerabilidad dentro del territorio. Al pensar en este grupo vulnerable, se encuentran otros que sufrieron por su abandono estatal o por las formas sociales de segregación: como trabajadores de la tierra, menores, personas LGBTI y con corporalidad diferente y movilidad física limitada.

EL PUNTO CINCO DEL ACUERDO FINAL: LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Si bien, dentro del *Acuerdo* se dedicó un punto específico a discutir las acciones que se tomarán para reparar a las víctimas de manera explícita, es válido señalar que les atañe también lo acordado en el punto agrario de la agenda de discusión. Esto, porque la

Reestructuración Agraria Integral se debe entender como un factor que inhibirá dos cosas:

1. La creación de nuevos grupos armados ilegales de cualquier corte ideológico, que vean en la asimetría de la tenencia de la tierra una oportunidad de poder o un objeto de lucha; y
2. Permitir la continuidad de situaciones que generan víctimas y desposeídos a lo largo del país. Se busca, en parte, que aquellas personas que tuvieron que huir de sus hogares en el campo, puedan retornar a ellos. Para que se logre esto de la mejor forma, es necesario reestructurar el agro, para así garantizar el goce de derechos a las víctimas. Se trata acá de otorgar el goce de derechos civiles y políticos que aseguren la participación en la toma de decisiones, derechos económicos a partir de un cambio en las estructuras de posesión de tierras y el respeto por la diferencia y las divisiones inequitativas de trabajo que otorgan más carga a las mujeres, aunque no siempre sean de gran fuerza física. El que este trabajo de reestructuración agraria se piense principalmente para las víctimas del conflicto armado se puede ver cuando en el *Acuerdo* se dice:

La política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores. (Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, p. 12)

En este aspecto se trata de una concepción amplia del término víctima, no necesariamente de la creada en la Ley 1448 de 2011, sino una que va de la mano de los estudios de académicos: las situaciones de vulnerabilidad en el campo, aun cuando no han

sido directamente afectados por el conflicto, son respuestas de inequidades estructurales que propician el enfrentamiento. En este sentido, acudir a las víctimas se puede entender como una forma muy elemental y clave para solucionar el conflicto armado en el país.

Ahora bien, como lo demuestra el punto cinco del *Acuerdo*, la atención y reparación de víctimas cumple con aspectos tanto materiales como inmateriales. Se habla de una búsqueda de la verdad y la justicia, del reconocimiento de su existencia y de labores para favorecer el goce de sus derechos en todos los aspectos de la vida pública en el territorio colombiano. Según los Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP (2016), hablar de víctimas incluye discutir sobre: “1. Derechos humanos de las víctimas y 2. Verdad, tratando de dar contenidos que satisfagan las reivindicaciones de quienes han sido afectados por la larga confrontación” (p. 124). Estas discusiones, además, atienden principios que fueron acordados entre las partes, tales como: *i.* reconocer la existencia de víctimas y la responsabilidad propia en el proceso de victimización, *ii.* la obligación de reparar a las víctimas y comprometerse con que gocen de sus derechos a la participación, la verdad, la protección, seguridad y la no repetición; y *iii.* la obligación contraída para la creación de una relación pacífica entre los antiguos grupos combatientes y por la creación de un orden político y militar de plena garantía de derechos. Como se puede ver, se trata, principalmente, de actuar de acuerdo con el derecho constitucional colombiano y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se busca entender las implicaciones de la protección más allá de la materialidad de la reparación económica.

Un par de estos principios, son particularmente interesantes y merecen ser resaltados en el presente trabajo. En primer lugar, se tiene el reconocimiento de la responsabilidad de

ambas partes. Es decir, tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP, aceptaron que con su actuar surgieron situaciones que generaron víctimas en el territorio Colombiano. Este es un paso importante en ambos lados hacia la construcción de una sociedad en paz, particularmente, en lo que tiene que ver con el reconocimiento que emana del órgano estatal. Ahora bien, este reconocimiento se basa en el silencio, principalmente. Al aclarar este principio, acordaron las partes: “Cualquier discusión de este punto debe partir del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto. No vamos a intercambiar impunidades” (Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, p. 124). Es decir, si bien se acepta el parte de responsabilidad, no se discutirá sobre los actos por los cuales se aceptarán los cargos éticos. Esto tiene una función en el marco de tratados de paz, con el fin de lograr superar los problemas que se presentaron durante el conflicto armado colombiano. Sin embargo, en relación con las víctimas puede llegar a considerarse todavía necesario que todos los actores armados del conflicto discutan con ellas las causas y desaciertos que llevaron a la desprotección de una población vulnerable que no pidió hacer parte de un enfrentamiento armado. En este orden, se hace necesaria una revisión de las formas en las cuales se ha reconocido la culpa ante las víctimas.

Por su parte, la reparación de las víctimas se considera un hecho esencial para lograr una paz estable y duradera en el país:

Las víctimas tienen derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. Restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto, es parte fundamental de la

construcción de la paz estable y duradera. (Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, p. 124)

Esta es una guía no solo para el *Acuerdo*, sino también para la Ley 1448 de 2011, pues se demarca la importancia de atender y reparar integralmente a las víctimas. No se trata solo de acciones que tienden al gozo de derechos individuales, sino a garantías para la sociedad civil en general, en la medida en que se intenten solucionar los problemas de inequidad en el país.

En el interés de reparar a las víctimas de forma material e inmaterial, se crean dos caminos centrales dentro de los acuerdos: la creación de un **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**, y el cumplimiento de un **Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos**. Para ello, se han creado comisiones de verdad y unidades para la búsqueda de personas desaparecidas a causa del conflicto armado, junto con la Jurisdicción Especial para la Paz. Este último se rige, particularmente, por los principios de la justicia transicional. Además de esto, se propuso, y ya inició, el proceso de desminado y remoción de artefactos explosivos en las zonas veredales del país. Se busca con todo esto, evitar que las personas sufran a futuro con los hechos propios del conflicto, asegurar un tránsito seguro por las zonas rurales y ayudar en la construcción de una memoria histórica nacional, que ayude a entender lo que ocurrió en el país por más de medio siglo, con el fin último de evitar una nueva ocurrencia de actos similares.

De esta forma, el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación combina tanto elementos de orden judicial como jurídico y constitucional, para garantizar el cumplimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y resarcir los daños causados sobre el Derecho Internacional Humanitario. Con este sistema se busca satisfacer los derechos de las víctimas por vías judiciales y extra-judiciales, rendir cuentas de los responsables y actos del conflicto armado, garantizar la no repetición y otorgar un tratamiento diferenciado que dé prioridad en términos de género e inequidades territoriales. Se busca, además, que con este sistema se otorgue legitimidad al proceso de construcción del país en el posconflicto, a partir de la construcción de una verdad histórica, favorecer valores y acciones para la convivencia y la reconciliación y asegurar la estabilidad jurídica en la transición del enfrentamiento a un período de paz. Para proteger a las víctimas, en el sistema se han establecido las amnistías y las sanciones para aquellos combatientes que no se acojan al programa de construcción de verdad y se nieguen a dar luces sobre la realidad del enfrentamiento.

Esto está íntimamente relacionado con el compromiso, la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos. Para ello, se hace necesario fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos y de la labor de los defensores de los mismos en el país.

En términos generales, en la sección que se destinó a la atención de víctimas en el posconflicto a raíz de lo que se pactara en el *Acuerdo*, se pudo evidenciar que, más allá de la reparación material y la restitución de tierras, se trata de garantizar el goce de derechos, de manera que se rompan las desigualdades sociales que promovieron el conflicto y dejaron

víctimas a lo largo y ancho del territorio colombiano. De forma adicional, se tiene que, no atañe a los *Acuerdos* discurrir sobre las formas en las que administrativamente se otorgará la reparación material a las víctimas, pues, para ello, ya se tiene un marco jurídico vigente para el cual se ha considerado la realidad de la estabilidad presupuestal en el país. Así, en el acuerdo, se establecen las formas en las cuales se puede atender un aspecto inmaterial y no tangible de las repercusiones de la guerra en el país: los daños en los derechos humanos y la situación de vulnerabilidad de las víctimas, de sus necesidades psicológicas e históricas a conocer la verdad de lo ocurrido y de saber dónde descansan los restos de sus familiares desaparecidos.

El mensaje del punto cinco del *Acuerdo* consiste en asegurar que es necesaria una reestructuración de la justicia nacional y de la forma en la que se construye el tejido social en Colombia, de manera tal que se permita la sanación colectiva, la verdad y la memoria. Más allá de los actos de restitución material y económica, este punto trata de mostrar que, en el fondo no se solucionará el problema del agro y de las víctimas en el país, si no hay un compromiso serio por el respeto del otro en todas sus dimensiones: política, social, económica, civil, de género, etc.

EL PROCESO DE REFRENDACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL

Desde el inicio del proceso de negociación con las FARC-EP, el Gobierno Colombiano, encabezado por el presidente Juan Manuel Santos, aseguró que no se implementarían los acuerdos a los que se llegaran, hasta que el pueblo colombiano, en pleno, los avalara en las

urnas mediante un plebiscito. Este puede ser entendido como una forma de legitimar una decisión gubernamental en un país altamente polarizado entre los seguidores del ex presidente Uribe y su política de guerra y aquellos que aceptan los acuerdos de paz. El 24 de agosto de 2016, cuando se anunció el fin de la mesa de diálogo, porque se consideraba que se había llegado a unos acuerdos válidos en todos los puntos de la agenda, el presidente Juan Manuel Santos, desde Bogotá, anunció que, en efecto, se realizaría el plebiscito aprobatorio, el día 2 de octubre de 2016.

En la medida en que se acercaba el día de las elecciones, la polarización en el país se hizo cada vez más evidente. Esto ya había quedado claro desde junio de 2014, cuando en términos amplios, solo hubo 5% de diferencia en los votos, entre el presidente Santos y su contendiente Oscar Iván Zuluaga, cada uno representando un lado opuesto en lo que respectaba a la realización de los acuerdos de paz. Se podría ver, que cerca de la mitad de la población que votaba, concordaba con las posturas del ex presidente Uribe que reproducía Zuluaga y, la otra mitad, buscaba la culminación satisfactoria de los diálogos.

Estos resultados se mantuvieron de manera similar el 2 de octubre de 2016. A la pregunta: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”, el 50,21% de la población que votó optó por el NO, mientras que el 49,78% votó por el SÍ. Esto, es un indicador de una sociedad altamente polarizada. Además, la jornada electoral se caracterizó por la abstinerencia, pues según cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil, solo votaron 13.066.047 de las 34.899.945 personas habilitadas para hacerlo; es decir, el 37% del censo electoral colombiano. Si bien, la cifra de votantes fue el triple del umbral aprobatorio, para diferentes sectores, el alto

grado de abstención era un factor para deslegitimar los resultados del plebiscito. Además de esto, en la Región Caribe se adujo la abstención a las condiciones climáticas del día, por el coletazo del Huracán Matthew. Estas afirmaciones no fueron suficientes para desestimar los resultados de las elecciones a los ojos del Consejo Nacional Electoral.

Estos comicios estuvieron marcados por demandas en cada sector. Los miembros del Centro Democrático instauraron una demanda para impedir que se realizara el plebiscito, la cual fue admitida hasta diciembre de 2016. Por su parte, los partidarios del acuerdo instauraron una demanda tras las declaraciones de un miembro del Centro Democrático, quien aseguró que voluntariamente se difundió información no justificada y sin asidero de realidad en distintos lugares del país.

Tras los resultados de las votaciones, hubo un tiempo de limbo jurídico en el país en relación con el paso a seguir. En primer lugar, los líderes de la oposición, encabezados por el ex presidente Uribe, solicitaron una revisión de los acuerdos en puntos esenciales como la justicia transicional y la restitución de tierras. Tras estos diálogos, el Gobierno Nacional y los delegados de las FARC-EP, se mantuvieron en los puntos primordiales, modificando algunas acciones, pero manteniendo como eje central, la justicia, la verdad, la reparación y la restitución de las víctimas. Sobre este nuevo documento de acuerdo final, se buscó una nueva forma de refrendación. Mientras esto ocurría, la presencia de la ONU en Colombia fue reconsiderada, para finalmente asegurar que se mantenía el apoyo del organismo.

Ahora bien, los acuerdos se entienden como disponibles para aprobación e implementación no solo con los resultados de las votaciones convocadas, sino también del

proceso de ratificación que ocurra dentro del Congreso de la República. A razón de esto, el Presidente de la República emitió el Acto Legislativo (AL) 01 del 7 de julio de 2016, a poco más de un mes de la conclusión positiva de los Acuerdos. Este acto buscaba agregar un artículo transitorio a la Constitución en el cual se determinara y aplicara un nuevo procedimiento legislativo para la aprobación del *Acuerdo final* (art. 1), así como otorgar facultades presidenciales en lo referente a disposiciones sobre estos pactos para la paz en el país (art. 2). En lo que respecta al proceso legislativo, se ofrecieron pautas para realizar uno más breve de lo que establece normalmente la Constitución (de ahora en adelante, *fast-track*). Este proceso buscaba dar aprobación final, y carácter de norma de la República, a los acuerdos, en un plazo máximo de un año, al darle a este tema preferencia sobre otros asuntos (art. 1, literal b), y establecer “una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días” (art.1, literal f); además, ya que el Presidente se entiende como el máximo responsable ante la comunidad civil, política y militar nacional e internacional de la implementación de los acuerdos, el literal *h* estableció que las modificaciones que se presenten, deberán tener una previa aprobación del Gobierno nacional. Para hacer el procedimiento más acelerado, se delimitó que las decisiones serán sobre la totalidad de cada proyecto de Acto Legislativo, previa aprobación del Gobierno nacional (art. 1, literal j). En lo que respecta a las atribuciones del Ejecutivo central, el artículo segundo le otorgaba al Presidente la posibilidad de emitir decretos con fuerza de Ley en asuntos relacionados con el fin del conflicto, y la implementación del *Acuerdo final*.

Este AL fue demandado por inconstitucionalidad en dos ocasiones. En la primera, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, consideró

que el AL es exequible y que no sustituye a la constitución al establecer que el *fast-track* “es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes [... cuyo] objetivo es lograr la paz [...] que] se ajusta al marco constitucional preexistente” (p. 1). Es decir, se entendió a este proceso como una forma de garantizar el cumplimiento de los Acuerdos. Ahora bien, en la sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, se establecieron límites para la implementación del *fast-track*, particularmente al declarar inexecutable a los literales *h* y *j* del artículo 1° del AL 01 de 2016, en los cuales se establecía la previa autorización del Gobierno Nacional sobre modificaciones en los AL y la obligación de votar la totalidad de los proyectos. En lo referente al literal *f*, en el que se establece una sola vuelta de cuatro sesiones con paso de Cámaras en ocho días se mantuvo en lo que previamente había estipulado la Corporación en la sentencia C-699 de 2016; es decir, que están conformes a la Constitución nacional. Esto quiere decir que sí se surtirá un proceso menos demorado que el habitual dentro del funcionamiento del Congreso, con una sola vuelta de debates en las Cámaras, pero estas no tendrán la celeridad que esperaba el Presidente de la República, pues al imposibilitar la votación en bloque de los Acuerdos, se abre un debate amplio y álgido, con posturas disimilares dentro de Senado y Cámara, que puede retardar el proceso de aprobación normativa e implementación del *Acuerdo*. Además, se deja la vía libre para el cambio de lo pactado, según lo disponga el Congreso; es decir, los negociadores corren el riesgo de ver modificadas partes de los Acuerdos. En la actualidad, entonces, el proceso de refrendación, aprobación e implementación de los acuerdos, se ha retardado en relación con lo esperado al emitir el AL 01 del 7 de julio de 2016, aunque podría ser un proceso más ágil que una ley ordinaria. En la sentencia C-332 de 2017, se mantuvo lo resuelto en la C-699 de 2016, en lo referente al artículo segundo del

AL 01 de 2016, frente a las atribuciones del Presidente de la República. Esto le permite promulgar Decretos con fuerza de ley que permitan parcialmente la implementación de los acuerdos. A todas luces, se ve un panorama de implementación en un plazo, mediado por debates, particularmente para asuntos fundamentales de los acuerdos como la restitución de tierras, la Reforma Agraria Integral y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz.

LA JUSTICIA EN EL MARCO DEL POSCONFLICTO COLOMBIANO

Previo a ahondar en el tema sugerido por el título de este acápite, debe entenderse que, uno es el proceso que emana de la Ley 1448 de 2011, tendiente a reconocer a las víctimas del conflicto armado y a restituirles las tierras que les fueron despojadas o que se vieron obligados a abandonar, y otro es el proceso de negociación con las FARC-EP, el cual trae consigo la posibilidad de hablar de posconflicto una vez se inicie la materialización del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Ahora bien, si se parte de los presupuestos contemplados por Pablo de Greiff (2011) a propósito de lograr materializar la justicia en el marco de un proceso transicional, tendría que identificarse en dicho proceso, como mínimo, los elementos denominados reconocimiento, confianza y participación; mismos que se han logrado identificar en el marco del proceso de restitución de tierras, pues a 09 de febrero de 2018, se han recepcionado en etapa judicial 110.964 solicitudes, de las cuales se han proferido 3.727 sentencias y se han resuelto un total de 6.936 solicitudes y una restitución de 289.655 hectáreas (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Rstitución de Tierras Despojadas

y Abandonadas, 2018); lo que indica que la realización del proyecto de vida de las víctimas está empezando a re-hacerse, no obstante ello, lo cierto es que esta ley no tiene como objetivo sancionar penalmente a quienes han vulnerado los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, pese a que es permitido compulsar copias, pues para tales fines fue creada la jurisdicción de “Justicia y Paz” así como, más recientemente y de conformidad al acuerdo firmado entre la guerrilla más antigua de Latinoamérica y el gobierno colombiano, la Jurisdicción Especial para la Paz.

Con relación a la jurisdicción de “Justicia y Paz”, "Se han hecho varias críticas a Justicia y Paz por el número de sentencias proferidas, pero no se resalta la calidad de sentencias que están produciendo. Las decisiones adoptadas en el marco de Justicia y Paz son verdaderas macro-sentencias por el contenido de las mismas, por el número de delitos imputados y la cantidad de víctimas que intervienen" (Magistrado Suárez, 2017); y respecto del proceso emanado del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC-EP, existen controversias debido a que según un gran número de colombianos, el mismo no era símbolo de justicia, debido a que las penas impuestas a ciertos responsables no se compadecían con el dolor causado, y a que en otros casos, cuando los crímenes de los que eran acusados estaban dados por la lógica del conflicto, se aplicarían sanciones de tipo alternativo.

Con todo, lo cierto es que, en el marco de un proceso transicional como el que está atravesando Colombia, justicia no es igual a prisión, toda vez que, si bien, las víctimas son el centro del conflicto, la reparación integral o *restitutio in integrum*, debe ser el centro del debate, ello, sin decir que no deban existir sanciones para los responsables de los crímenes atroces, pero entendiendo que:

(i) la paz negociada implica aceptar que los líderes de las FARC, incluso si son responsables de crímenes atroces, puedan en algún momento, y dadas ciertas condiciones, participar en política; (ii) eso es tan claro que Uribe Vélez, cuando era presidente, defendió esa tesis para intentar negociar con las guerrillas; otra cosa es que después, para oponerse al actual proceso de paz, haya cambiado de opinión; (iii) la experiencia comparada de procesos de paz muestra la necesidad y conveniencia de esas fórmulas que, además, (iv) son compatibles con el derecho internacional, siempre y cuando esa participación política de los responsables de crímenes atroces no permita que estas personas eludan sus deberes frente a la justicia y las víctimas. Terminamos proponiendo (v) algunos principios y fórmulas para armonizar la elegibilidad política de los líderes de las FARC con sus deberes frente a la justicia y a las víctimas (Uprimny & Güiza, Penas, paz y participación política, 2017).

PUNTOS CLAVE DE LAS VÍCTIMAS EN COLOMBIA: RECAPITULACIÓN

El conflicto armado ha sido una característica clave del conflicto colombiano a lo largo del siglo xx. Como consecuencia de estas confrontaciones, el país ha afrontado la proliferación de situaciones que terminan por producir cantidades inconmensurables de víctimas.

Por cerca de tres décadas, se ha hecho visible la necesidad de lograr acuerdos pacíficos con grupos armados ilegales, tal como fueron las medidas para la creación de la

UP y la consolidación del M-19 como partido político. En estos acuerdos, el tema de las víctimas se descuidaba y solo hasta el intento de diálogos bajo el gobierno del expresidente Pastrana, se incluyó en la agenda de negociación la necesidad de establecer garantías para la defensa de los derechos fundamentales de todas las personas en el territorio nacional.

En el contexto de cuidado de las víctimas del conflicto armado, se han presentado dos grandes escenarios recientes: la Ley 1448 de 2011 y los diálogos de paz con las FARC. La Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de tierras, reconoce, define y crea un sistema para víctimas en Colombia, bajo la cual se entiende a todas las personas que han sufrido por hechos cometidos a partir del 1° de enero de 1985. Esta herramienta es particularmente crucial en el momento de pensar en la justicia transicional de la Ley 975 de 2005, a la cual se acogen algunos desmovilizados de grupos paramilitares y guerrilleros. En específico, estipula marcos más específicos de cooperación, investigación y procesamiento de la información.

Por su parte, los diálogos de paz con las FARC, se plantean como una forma de resolver tres grandes problemas de vieja data: 1. La necesaria desmovilización de grupos armados al margen de la Ley. Este punto había sido clave en la agenda de negociación con los primeros grupos desmovilizados y fue la principal, y casi única razón para entablar diálogos con ellos y lograr la firma de un armisticio. 2. La ayuda para las víctimas, de manera tal que se les pueda asegurar la no repetición de los actos victimizantes, un marco de verdad, justicia y reparación. Y 3. El tema de la tenencia de la tierra y la desigualdad rural. Como se mencionó anteriormente, el tema agrario y de víctimas no son necesariamente puntos aislados, sino interconectados —aunque independientes— en el

seno de un país que afronta serios problemas en el campo desde inicios del siglo xx, lo cual fue causa y efecto de diferentes etapas del conflicto nacional (Sánchez & Meertens, 1984).

En el marco específico del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, el tema agrario es de especial importancia. Al respecto, dice el *Acuerdo final*

Considerando que a juicio del Gobierno Nacional las transformaciones que conlleva la implementación del presente acuerdo deben contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños (Delegados del Gobierno Delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, p. 2)

Es decir, que la tenencia de la tierra y la desigualdad agraria, se consideran claves de la situación de las víctimas en el país. Se ha hecho a todas luces evidente en los discursos del diálogo de paz, que es necesario que las personas que abandonaron sus tierras, puedan retornar a ellas y generar nuevos espacios de resocialización que permitan a mediano y largo plazo garantizar la efectividad del fin del conflicto, entre lo cual, se contempla la soberanía alimentaria y la posibilidad de llevar a la práctica otras formas de entender al campo y su relación con la ciudad.

A la par de esto, en el escenario real se ha dado todo un esquema de restitución de tierras, que en la práctica no ha tenido los mejores resultados, sobre todo, por la renuencia de las víctimas a volver y los elevados costos de los programas que se generan para el Gobierno. En el ambiente de la Habana, se planea, además, que este proyecto agrario incluya a víctimas y campesinos por igual, postulando a Colombia con un perfil eminentemente agrario. Aquí, la garantía a la propiedad privada campesina, es uno de los pilares del proceso del fin al conflicto y la paz. Esta postura, mantenida en el acuerdo de paz, sería clave entonces para ayudar a que la Ley 1448 de 2011, logre tener el impacto social que espera y que los despojados puedan volver a sus tierras, en un clima de protección y de paz. Sin embargo, ofrecería mayores retos para el Gobierno Nacional en materia presupuestal, para lo cual sería necesario una bolsa fiscal más robusta para el posconflicto.

De cara al tema de víctimas, el ordenamiento jurídico colombiano ha sido objeto de grandes introducciones procesales, a fin de sufragar los compromisos de cada sistema. Estos sistemas procesales derivan en costos de transacción para el tema de efectividad, eficiencia y sostenibilidad de la reparación de las víctimas.

Como se señaló anteriormente, los sistemas de justicia o reparación deben tener en cuenta los postulados básicos de los derechos de las víctimas. En este punto, los pronunciamientos de la Corte Constitucional cobran gran importancia. Al respecto, la Corte ha señalado que las víctimas tienen derechos a la justicia, verdad y reparación (C-781, 2012; C-253A, 2012; C-099, 2013)

En relación al Derecho a la Justicia, el tribunal constitucional ha señalado que el Gobierno Nacional tiene un papel de prevención y garantías de los derechos de las víctimas en los procesos judiciales. En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado que el Estado está en:

(i) la obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de derechos humanos, especialmente cuando se trata de violaciones masivas, continuas y sistemáticas como el desplazamiento forzado interno; (ii) la obligación del estado de luchar contra la impunidad; (iii) la obligación de establecer mecanismos de acceso ágil, oportuno, pronto y eficaz a la justicia para la protección judicial efectiva de los derechos de las víctimas de delitos. (C-099, 2013).

En otras palabras, el Estado Colombiano, debe establecer herramientas y mecanismos que prevengan la aparición de víctimas dentro del conflicto armado y, que en caso de llegarse a presentar, debe garantizar la existencia de todo un sistema que permita el acceso a la administración en búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

Frente a las garantías de las víctimas en los derechos procesales, el Estado está en:

(iv) el deber de investigar, procesar y sancionar judicialmente a los responsables de graves violaciones de derechos humanos como el desplazamiento forzado; (v) el respeto del debido proceso y de que las reglas de procedimiento se establezcan con respeto del mismo; (vi) la obligación de establecer plazos razonables para los procesos judiciales, teniendo en cuenta que los términos desproporcionadamente reducidos pueden dar lugar a la denegación del derecho a la

justicia de las víctimas y a la no obtención de una justa reparación; (vii) el deber de iniciar ex officio las investigaciones en casos de graves violaciones contra los derechos humanos; (viii) el mandato constitucional de velar porque los mecanismos judiciales internos tanto de justicia ordinaria, como de procesos de transición hacia la paz, tales como amnistías e indultos, no conduzcan a la impunidad y al ocultamiento de la verdad; (ix) el establecimiento de limitantes y restricciones derivadas de los derechos de las víctimas frente a figuras de seguridad jurídica, tales como el *non bis in ídem* y la prescriptibilidad de la acción penal y de las penas, en casos de violaciones protuberantes a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos; (x) la determinación de límites frente a figuras de exclusión de responsabilidad penal o de disminución de las penas en procesos de transición, en cuanto no es admisible la exoneración de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y por tanto el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados. Esta regla, como lo ha señalado la Corte, solo puede tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investiguen a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral y se diseñen medidas de no repetición destinadas a evitar que los crímenes se repitan; (xi) la legitimidad de la víctima y de la sociedad, en casos de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario para hacerse parte civil dentro de los procesos penales con el fin de obtener la verdad y la reparación del daño; (xii) la importancia de la participación de las víctimas

dentro del proceso penal, de conformidad con los artículos 29, 229 de la Constitución y 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; (xiii) la garantía indispensable del derecho a la justicia para que se garantice así mismo el derecho a la verdad y a la reparación de las víctimas. (Corte Constitucional, C-099, 2013)

Este punto es supremamente importante de cara al escenario de promesas, ya que la Jurisdicción Especial para la Paz, tal y como está planteada, no tiene en cuenta algunos aspectos en relación a los indultos y amnistías, tema que por lo demás, también se liga a los escenarios de participación política.

Frente al derecho a la verdad, la mencionada Corporación ha establecido que este es un derecho humano, que encuentra fundamento en la dignidad y busca luchar contra la impunidad, materializándose en el deber de memoria histórica, el derecho al buen nombre y a la imagen (C-253A, 2012). Este derecho está en cabeza de las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto. La víctima tiene derecho a conocer la verdad de lo ocurrido y la sociedad tiene el derecho y la obligación de construir una memoria histórica y, con ello, contribuir a la no repetición. (C-099, 2013).

En relación con la efectividad del derecho de la verdad, se ha dicho que

este derecho se encuentra intrínsecamente relacionado y conectado con el derecho a la justicia y a la reparación. Así, el derecho a la verdad se encuentra vinculado con el derecho de acceso a la justicia, ya que la verdad sólo es posible si se proscriben la impunidad y se garantiza, a través de investigaciones serias, responsables, imparciales, integrales y sistemáticas por parte del Estado, el

consecuente esclarecimiento de los hechos y la correspondiente sanción; (ix) de otra parte, el derecho a la verdad se encuentra vinculado con el derecho a la reparación, ya que el conocimiento de lo sucedido para las víctimas y sus familiares, constituye un medio de reparación. (Corte Constitucional, C-099, 2013)

Por último, el derecho a la reparación (C 715 de 2012) deviene de una categoría internacional, cuya esencia consiste en compensar integralmente el daño causado a la víctima de graves violaciones a derechos humanos. Por cuenta de la reparación, se deben contemplar esquemas de justicia distributiva, redistributiva y de representación. La justicia distributiva y redistributiva garantizaría el logro de una igualdad social, en lo referente a las posibilidades de tenencia de la tierra y goce de beneficios sociales, políticos y económicos. Este tipo de justicia, además, propendería por resarcir los daños causados en el marco del conflicto armado, ante lo cual, el sistema de Restitución de Tierras se lograría entender como un paso necesario para lograr la sanción de la población nacional.

Además, la justicia distributiva y redistributiva podría garantizar la creación de estructuras, situaciones y contextos que impidan la nueva creación de estructuras que favorezcan a conflicto: como las desigualdades sociales, la periferización del campo en pro de la ciudad y la poca participación política. Además, en este marco deben validarse formas no jurídicas de reparación. En este sentido, el Gobierno Nacional constituyó el Centro Nacional de Memoria Histórica, cuyo principal fin, es lograr la verdad de lo ocurrido durante los años de violencia y ofrecer formas de reconciliación y reparación simbólica a través del discurso. Es decir, la reparación es mucho más que un esquema de servicios

sociales para las víctimas, que parte de formular todo un conjunto de políticas públicas para garantizar la reparación de las víctimas.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA FIGURA DE REPARACIÓN INTEGRAL

Este capítulo pretende realizar un análisis del derecho, en términos de eficiencia, desde el punto de vista económico y extenderlo a las previsiones legales estudiadas en el primer y segundo capítulo. Se busca esto de forma tal que sea posible distinguir cuán pertinentes, efectivas y sostenibles son las medidas de reparación integral de víctimas emergidas de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011. Cabe resaltar nuevamente que, según lo expuesto en los capítulos anteriores, la reparación integral a las víctimas se considera un derecho fundamental, el cual atraviesa consideraciones económicas, sociales, étnicas, políticas, sexuales y de género. Esto se traduce en una necesaria participación de las víctimas en todos los procesos de justicia penal, al igual que en la obligación de abarcar todos los perjuicios sufridos a nivel individual y colectivo, en el aspecto moral y simbólico; tendientes a restablecer una situación previa de paz y armonía.

Como tal, entonces, no se agota en el componente financiero o de establecimiento de penas a los victimarios. Se trata aquí de un derecho complejo que trasciende a la indemnización pecuniaria, fruto de la responsabilidad civil reconocida como consecuencia del daño causado por el delito, y articula cualesquiera otras expresiones que cobijen formas de restablecer otros derechos de las víctimas (Corte Constitucional, 2013).

Si bien, el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, prevé varias medidas de reparación en el sentido material de ese derecho, unas resultan más cuantiosas que otras. Para

entenderlo, recurriremos a distinguir entre las medidas que comprometen más directamente el gasto del nivel central de la administración del Estado, de las que no lo hacen, según lo expuesto desde el Título IV del Decreto 4800 de 2011. Así se tiene:

- (i) *Restitutio in integrum* o reposición de la situación a su estado original. Esto es, la restitución, que se entiende como la realización de medidas para el restablecimiento de las condiciones que tenía la víctima antes de la ocurrencia del hecho victimizante. Dentro de esta se incluiría la restitución de la tierra y bienes que poseía, el retorno o la reubicación y la adjudicación de baldíos.
- (ii) La **indemnización** o reparación por equivalencia en dinero por el delito del que fue víctima. Dentro de esta medida caben los subsidios de vivienda que puede ser rural o urbana.
- (iii) La **rehabilitación** que comprende el restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de la víctima que le permita desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral, social y ejercer sus derechos y libertades básicas. Cabrían en ella, la generación de empleo, los proyectos productivos y los créditos estatales.

De manera transversal, se esgrime sobre el alcance económico de estas medidas y su condición de eficiencia, para el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

En lo que respecta a las garantías de satisfacción y el derecho a la verdad y a la justicia que mencionan los artículos 23 y 24 de la Ley 1448 de 2011, se tiene que, estas no

necesitan de erogaciones directas del Ejecutivo mediante políticas públicas. Por lo tanto, la garantía de estos derechos resulta menos cuantiosa para la administración central, pues sus gastos se trasladan a otras entidades, como los departamentos, la Rama Judicial y los organismos autónomos.

Por otra parte, es necesario evidenciar que la indemnización mencionada en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es de carácter administrativo, lo que ha llevado a la Corte Constitucional a establecer mediante sentencia T-197 de 2015 que es viable “la determinación de montos indemnizatorios menores a los de la justicia ordinaria, en virtud del universo de destinatarios y las medidas de impacto que se buscan”. Por lo tanto, es un mecanismo idóneo para reducir gastos públicos. Estos gastos fueron previstos en un fondo administrado desde el año 2011, por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y el Plan de Financiación y Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, que analizaremos a continuación.

PLAN DE FINANCIACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA LEY 1448 DE 2011: CONPES 3712 DE 2011

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobó el documento CONPES 3712 de 2011, como un mecanismo por medio del cual, se planeó garantizar los recursos necesarios para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. El plan de este CONPES tiene una vigencia de diez (10) años, por lo que se proyecta financiar las acciones de atención y reparación hasta el año 2021. Respecto a las dudas iniciales que

suscita una inversión de tal envergadura, la constitución de este medio fue defendido por el Consejo aduciendo que “en el marco de un proceso gradual, no pondrá en riesgo la estabilidad fiscal y macroeconómica del país en razón a la limitada capacidad para recaudar ingresos y acceder a otros recursos de financiamiento” (Consejo nacional de política económica y social, 2011, p. 8).

El documento CONPES 3712, estimó que el Plan de Financiación debía cubrir 830 mil hechos victimizantes en todo el país. El componente de reparación se diferenció en algunas de las siguientes medidas que vale la pena destacar: *Restitución de tierras*, sobre un cálculo de 360 mil reclamaciones anuales; e *indemnización por subsidio de vivienda*, con un costo estimado de \$6.915 millones de pesos. De otro lado, las medidas de generación de ingresos y empleo fueron proyectadas con un universo de víctimas potencialmente beneficiarias que supera la cifra de 1.026.000 en zonas urbanas y 300.998 en las zonas rurales. (Consejo nacional de política económica y social, 2011, p. 40). En este documento se realizó igualmente una estimación de gastos por año en promedio de 5.500 millones de pesos. Se estimó que entre 2012 y 2021 se habría invertido en total una suma superior a los \$54,9 billones.

Con relación al principio de enfoque diferencial que menciona el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el plan de financiación aprobado en 2011, incluyó un aparte del gasto que está dirigido a que dichas medidas respondan a las particularidades de la población expuesta a mayor riesgo o marginación. Así, se destina un rubro de \$423 miles de millones de pesos para las reparaciones colectivas de grupos indígenas, afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros y Rom.

Claro que debemos resaltar que el documento CONPES planteó unos gastos dentro de una senda creciente hasta el año 2015. A partir de 2016, el documento CONPES esperaba que estos gastos descendieran gradualmente, dado que para esta fecha, esperaba que la mayoría de las víctimas hubieran podido ser beneficiarias de la restitución. Esto, en otras palabras quiere significar la proyección de unas medidas que incluyeron una estimación con una cifra potencial de víctimas que se reduciría gradualmente en tanto accederían a los beneficios y, por tanto, cumpliría su objetivo, el mecanismo transitorio de justicia y reparación, hasta que una vez terminado el conflicto, se diera paso a otros sistemas.

Pero, es de anotarse la *subestimación* que se realizó en el CONPES 3712 de 2011. Como indica la Unidad para las víctimas (2016), de las 8.131.269 que ha dejado el conflicto armado (según la definición de la Ley 1448 de 2011), 6.547.661 personas pueden ser objeto de reparación, según lo establecido por la Ley de Víctimas⁵. Esta cifra es superior a la proyectada por el Departamento Nacional de Planeación para financiar las medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011. Incluso, el mismo Consejo Nacional de Política Económica y Social reconoce que la estimación del costo de la implementación de las medidas de reparación integral, fue construida desagregadamente conforme a los hechos victimizantes, aunque partió de la identificación del universo de víctimas para ese momento, medible a través de registros que llevaba la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la

⁵ El principio de exclusión es supervivencia. De la cifra total de 8.131.269 se han descontado aquellas que fueron objeto de asesinato y personas desaparecidas.

Prosperidad Social (DPS) y otras entidades como la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal.

De forma que, fueron cifras meramente indicativas para la política de reparación. En la actualidad, esta cuantificación resulta poco útil para tomar decisiones para optimizar el gasto estatal en lo referente a las víctimas. Los datos con los cuales fueron establecidos los gastos, entonces, pueden no ser certeros, ya que “los datos estadísticos relacionados con el conflicto armado en Colombia pueden ser inconsistentes, tener limitaciones en su cobertura o, simplemente, no existir” (Consejo nacional de política económica y social, 2011, p. 12).

Ante esta primera proyección económica para financiar las medidas de reparación integral, surgió la necesidad de analizar los referentes normativos existentes y la oferta institucional, no sólo del nivel central sino de todas las entidades que conforman el Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas, para definir un plan de ejecución de metas y una actualización del Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011, mediante un nuevo documento CONPES. A continuación, será analizado este documento, con el ánimo de facilitar la comprensión de la utilización de los recursos y la demanda de medidas, entre ellas, las que restablecen derechos a partir del enfoque diferencial.

LINEAMIENTOS, PLAN DE EJECUCIÓN DE METAS, PRESUPUESTO Y MECANISMO DE SEGUIMIENTO PARA EL PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, CONPES 3726 DE 2012

El artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, obliga a la creación de un CONPES que haga viable y sostenible el proceso de reparación de víctimas, según lo estipulado en dicho marco normativo. Para dar cumplimiento a esto, se elaboraron dos CONPES: el 3712 de 2011 y el 3726 de 2012. Tal como lo aclara el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012), el CONPES 3726 surge como respuesta a la falta de planeación de presupuesto en el CONPES 3712 de 2011 para lineamientos que se trazaron en el Plan Nacional de Víctimas. Además, en este segundo documento de planeación, se incluye una actualización sobre la cantidad total de víctimas registradas. Ahora bien, las correcciones a las que hubo lugar en el cambio de documentos, no afectaron la asignación presupuestal de financiación aprobada, ni tampoco la senda de gasto proyectada, puesto que estos ya habían sido determinados en el plan anteriormente aprobado (Consejo Nacional De Política Económica y Social, 2012).

Por ello, el sucesivo documento CONPES 3726 de 2012, incluyó los costos complementarios provenientes de otras entidades, de otros procesos dentro de la Ruta de Reparación, tales como la actualización de catastros rurales, tenencia y uso, realizada por el Instituto Agustín Codazzi o el INCODER, la asistencia judicial que coordina el Consejo Superior de la Judicatura, las medidas de reparación colectiva o aquellas de enfoque diferencial de género, edad, discapacidad o grupos étnicos. Por otro lado, a través de un conjunto de indicadores de medidas de reparación, el Departamento Nacional de Planeación

realiza seguimiento periódico a la implementación de las referidas medidas. Un acertado elemento de la configuración de la política pública, pues la evaluación —como una práctica de argumentación basada en una información obtenida de las fuentes y el objeto de la política— permite precisamente apreciar de manera más acertada, con menos subjetividad, los efectos de las acciones públicas. Como refiere Roth (2007): “su importancia [de la evaluación] es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, en resultados (p.135).

Precisamente, mediante este instrumento de seguimiento, se ha obtenido información respecto de la materialización del derecho a la reparación y si las medidas han sido eficientes, efectivas y pudieren ser sostenibles. Los recursos no ejecutados en las vigencias de 2012 al 2015, corresponden principalmente al rubro Fondo para la Reparación de las Víctimas (Ley 975, 2005, art. 54), que se espera sean ejecutados en los pagos de las indemnizaciones por vía judicial, que sean decretados mediante sentencia dentro de los procesos de Justicia y Paz (Unidad para las víctimas, 2015). Esto implica una erogación directa, proveniente de las providencias proferidas dentro de la Ley 975 de 2005, sin distinción del hecho victimizante declarado en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y mediante la constitución en parte civil dentro del litigio penal, circunstancia que retiene los recursos ingresados en el Fondo de Reparación.

De otro lado, dentro de las medidas de restitución y, posiblemente, una de las más cuantiosas y cuya ejecución es tardía, consiste en el retorno o la ubicación original en aquellos casos en que uno de los hechos identificados por el sujeto de reparación colectiva,

haya sido el desplazamiento de todos los integrantes o una parte significativa de la comunidad. El acompañamiento al proceso de retornos o reubicación, se considera una medida de reparación colectiva.

La Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, ha informado que desde el 2009 hasta el 31 de diciembre de 2015, se acompañaron 94.318 procesos (Unidad para las víctimas, 2016). A su turno, puede considerarse una condición especial: aunque su desarrollo se genera con lentitud, el sujeto de reparación es colectivo, lo que pudiera ser una medida eficiente económicamente ampliando la cobertura y trasladando, además, el enfoque diferencial al universo de potenciales víctimas representado en una colectividad.

Ahora bien, en un primer balance que presentó la Contraloría General de la República (2013), el órgano concluyó de manera preliminar que “los compromisos presupuestales asumidos por el legislador y el ejecutivo en los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012, no se están cumpliendo en los montos que se habían establecido” (p.3) Y obedece esta deficiencia, según la entidad, a problemas tanto en la programación como en la ejecución presupuestal.

Las conclusiones preceptúan en ese mismo sentido que, tomando como punto de referencia al Plan de Financiamiento de la Ley de Víctimas, se generaron pérdidas en 2012 por \$552 mil millones, equivalentes al 9% de lo presupuestado en el CONPES 3726 de 2012. Que para el año 2013, se asignó un gasto para la reparación de las víctimas de \$5,8 billones, lo que representa el 3,5% del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, y para determinar si ese monto es alto o bajo, se compara con

respecto a otros tipos de gasto que el Gobierno central ejecuta para el desarrollo de otras políticas. Tras esto, se tiene que, el Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas, se ubica en el séptimo lugar de las prioridades de gasto, después de egresos en deuda externa y defensa, superado en casi cuatro veces y media la asignación destinada por este concepto.

Como se indicó anteriormente, los planes de financiación se proyectaron para disminuir la asignación del gasto, de manera gradual, hasta alcanzar los 10 años de vigencia de la Ley, y como lo confirma la Contraloría General de la República, en 2013 la disminución en el componente de reparación se vio representada en un rubro de \$691 mil millones. Este comportamiento revela los rezagos que tuvo el arranque de la Ley 1448 de 2011, de lo que se puede inferir que la expectativa era más grande que la posibilidad real de implementar todos los componentes que presumían una disminución de la demanda (Contraloría General de la República, 2013, p.6).

La anterior es una de las principales fallas del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el momento de medir su efectividad. Al haber realizado una asignación presupuestal partiendo de un universo de víctimas estimado, dejó por fuera a la población víctima del desplazamiento forzado, y con ello, cuando se implementó, el número de potenciales beneficiarios aumentó drásticamente, pues la mayoría (79,8%) de las víctimas en Colombia, son desplazados forzosos (Unidad para las víctimas, 2016).

Ahora bien, retomando el análisis de las medidas que representan un gasto mayor para el nivel central de la administración estatal, la indemnización —y, dentro de ella, los subsidios de vivienda—, puede observarse que de la totalidad de presupuesto aprobado,

existen ejecuciones por debajo del 40% en entidades del sector descentralizado, solo en el componente de reparación. El subsidio de vivienda, como uno de los mecanismos idóneos para la superación del estado de vulnerabilidad de la población desplazada, al que se le asignaron \$438 mil millones, tuvo un rezago de \$260,1 mil millones, ejecutándose únicamente el 40% de la promesa inicial. Similares circunstancias acaecen en componentes de empleo, generación de ingresos e indemnización administrativa en efectivo (Contraloría General de la República, 2013, p.9).

Ahora bien, analizaremos algunos de los aspectos más importantes de financiación del componente de reparación incluido en la Ley de Víctimas y las normas subsiguientes que conforman el Fondo para la Reparación de las Víctimas.

FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Respecto al Fondo para la Reparación de las Víctimas, es necesario aclarar que no se trata de una creación novedosa dentro de la Ley 1448 de 2011, pues se había estipulado su existencia en la Ley 975 de 2005, a través de su artículo 54. Desde sus inicios, se planteó que este fondo fuera “una cuenta especial, sin personería jurídica [...] integrado por todos los bienes o recursos que, a cualquier título, se entreguen por las personas o grupos armados” (Ley 975, 2005, art. 54). De manera más precisa, la Ley 1448 de 2011 (Art 46) y el Decreto 4800 de 2011 (Art 289 y ss.), estipularon el origen de los recursos que van al fondo, distinguiéndolas como asignaciones de naturaleza judicial y administrativa.

De acuerdo con el Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda, para el año fiscal 2012, el Fondo de Reparación a las Víctimas de la UARIV contó con un presupuesto de \$956.018 millones, dineros que se ejecutaron en un 94,1%. Además de los \$912,522 millones utilizados en la indemnización administrativa, el Fondo de Reparación debió cancelar indemnizaciones ordenadas por fallos judiciales como el caso de Mampuján, al cual fueron asignados \$20.812 millones (Unidad para las víctimas, 2012, P. 9). Esto permite evidenciar que la ejecución financiera del rubro de reparación incluida en el fondo, depende de las sentencias proferidas, de las monetizaciones de los bienes o de los recursos recaudados por concepto de nuevas fuentes de financiación, como lo ordena el artículo 177 de la Ley 1448 de 2011.

Otro instrumento que permite medir la eficacia de un sistema de justicia transicional y reparaciones a las víctimas, podría relacionarse con el medio a través del cual se obtiene información de las violaciones, de los lugares de ocurrencia, de las condiciones etarias, de género o étnicas, así como un sistema que permita clasificar y diferenciar las acciones que ha realizado el ejecutor de la política con el fin de *disminuir* a los sujetos beneficiarios y así mismo decidir sobre la asignación de los recursos. En Colombia, la legislación ordenó la creación del Registro Único de Víctimas, cuya tarea principal es reconocer, sistematizar y categorizar las medidas de atención y reparación a las víctimas. Una vez se inicia la ruta de reparación, se asignan los recursos dispuestos en el fondo.

Al respecto, vale la pena destacar que en el momento de la formulación del CONPES 3726 de 2012, no se costó la medida de indemnización para las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, en virtud de la decisión de la Corte Constitucional en 2013, se

estableció esta medida para este hecho victimizante. Lo anterior, implica un esfuerzo adicional, especialmente fiscal, que es preciso realizar, con el fin de cumplir con esta medida de reparación (Unidad para las víctimas, 2015)

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

En el año 2016, ante el entonces vecinado final positivo de los diálogos de paz con las FARC EP, el Gobierno Nacional⁶ en asociación con USAID y la Organización Internacional para las Migraciones, creó un documento con orientaciones claras para que los alcaldes iniciaran la implementación de estrategias de la política pública y restitución de tierras, entendida esta como una apuesta paralela a la ejecución de la Ley 1448 de 2011, la cual presentaba tanto aciertos como retos. Así, dice el Gobierno Nacional en las *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019*:

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011 [... ha promovido] importantes aprendizajes y experiencias hacia el avance en la garantía del goce efectivo de derechos y la reparación integral de la población víctima del conflicto armado. Los avances de estos primeros cuatro años son atribuibles a la acción conjunta de las entidades territoriales y del Gobierno nacional los cuales han participado activamente en el diseño, implementación y seguimiento de esta política⁷, así como en mecanismos de articulación y en la consecución de recursos en favor de

⁶ Acción conjunta entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Departamento de Prosperidad Social, la Unidad para las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad de Restitución de Tierras, bajo la visión articuladora de la Presidencia de la República.

⁷ Hace referencia a la política pública que se presentará y que se espera implementar en los planes de desarrollo territorial para los años 2016-2019.

las víctimas. No obstante, el proceso aún tiene grandes retos para alcanzar el goce efectivo de derechos de las víctimas y por tanto es necesario aprovechar las lecciones aprendidas para dar un nuevo impulso [...] y a su vez contribuir directamente en la construcción y consolidación de la paz territorial. La eventual firma de los acuerdos de paz implica pensar en el diseño e implementación de políticas públicas desde el ámbito territorial para que apunten a consolidar una perspectiva de desarrollo local integral alrededor de la paz; en este sentido, las víctimas se constituyen en sus gestoras puesto que aportan a los cimientos de la reconciliación nacional, la reconstrucción del tejido social para recuperar la confianza entre todos los ciudadanos. (Presidencia de la República, 2015, p. 5)

De esta forma, se muestra que la Ley 1448 de 2011 no hace parte una acción aislada, sino de un conjunto de actividades gubernamentales por reparar, reintegrar y reconocer a las víctimas del conflicto armado dentro de estrategias más amplias que buscan un impacto positivo en la sociedad en general.

En la imagen 1 se muestran los principales elementos de lo que será la política de víctimas y que buscará articular al régimen jurídico actualmente existente junto con los acuerdos a los que se ha llegado y se busca llegar con miembros de las FARC y el ELN.

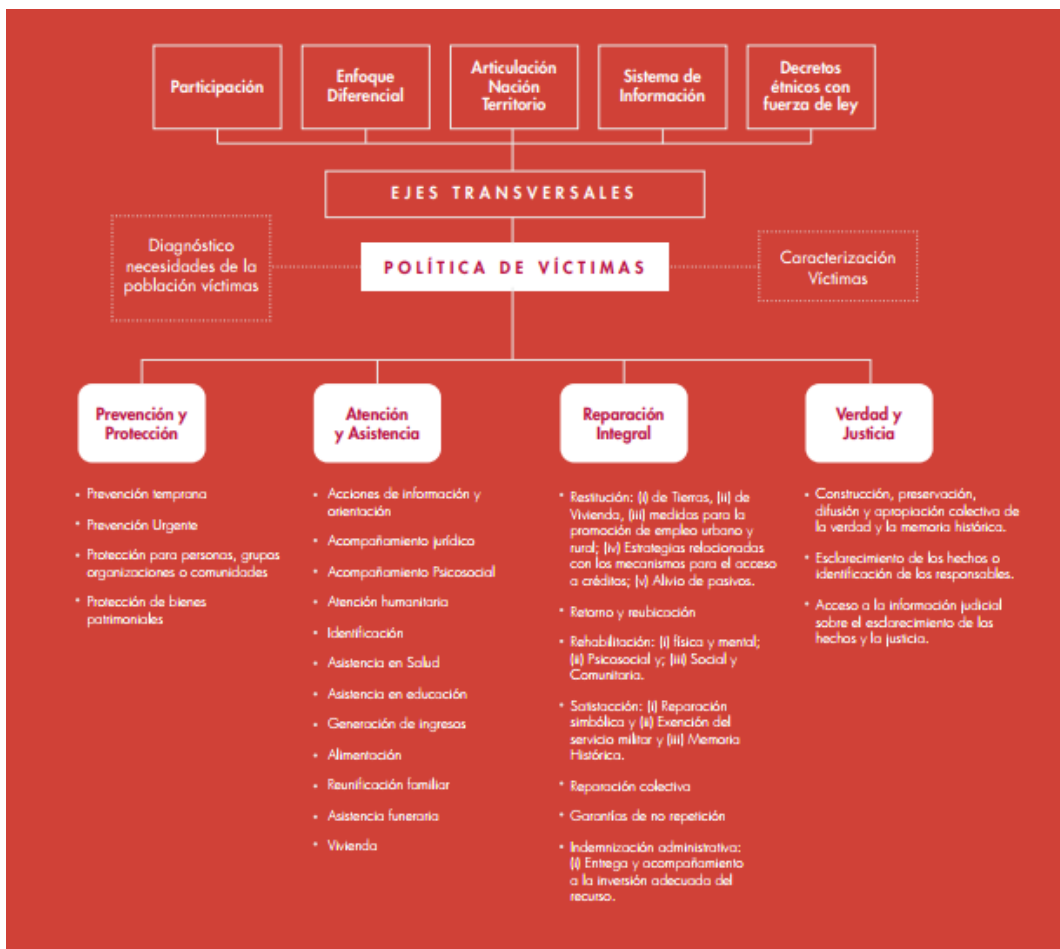


Imagen 1. Componentes de la política de víctimas

Se puede ver en la imagen que la política pública de víctimas ha incorporado nociones provenientes de la Ley 1448 de 2011 y de las apuestas y responsabilidades derivadas de los puntos pactados en los acuerdos con las FARC. Se observa que el Gobierno Nacional apuesta a nociones no solo de reparación material, sino también de reconstrucción inmaterial de la sociedad, bajo la búsqueda del reconocimiento y participación de las víctimas del conflicto armado, tal como se puede ver en la creación de los diferentes componentes transversales. En particular, la articulación nación-territorio puede considerarse un aspecto positivo para solucionar las dificultades que se han creado en zonas periféricas

del país y que han propiciado la generación de situaciones de desigualdad que facilitan la creación, expansión y dominio por parte de grupos armados ilegales.

Ahora bien, esta política pública está todavía en proceso de paulatina implementación, partiendo de su integración dentro de los planes de desarrollo territorial. Por esta razón, su evaluación se hace desde una perspectiva cualitativa, evaluando las consideraciones que se incluyen en ella y que buscan marcar las pautas de aplicación. Por esta razón, se evaluará acá desde las perspectivas de: las implicaciones financieras y las estipulaciones que crean obligaciones para el Gobierno Nacional y los territorios.

Desde el plano financiero, se tiene un apego a las estipulaciones fiscales impuestas en la Ley 1448 de 2011, a través de las cuales se restringe temporalmente la consideración de víctimas que podrán ser objeto de reparación material, en la forma de restitución de tierras. Este, como se ha mostrado, es un campo en el que todavía persisten retos para el país y para la creación de métodos más expeditos que aseguren la protección de las tierras. A la vez, se crean otros mecanismos de reparación integral inmaterial y de reconstrucción del tejido social que, en su conjunto, crean responsabilidades económicas para el gobierno central y los órdenes territoriales, los cuales deben considerarse como parte incluyente de las posteriores estrategias en el marco de implementación de los acuerdos de paz. Por esta razón, se considera que la política pública de víctimas no crea, en sí, un riesgo adicional en estabilidad presupuestal a los que ya se tienen para la creación de un panorama de reparación integral desde un enfoque diferencial o desde un enfoque global que busque afectar positivamente a la población nacional. En esta situación se halla la posibilidad real de su aplicación a nivel nacional, toda vez que podrá articularse y valerse de recursos que se consigan y destinen

para la creación de una sociedad en paz en la construcción de un país más allá del conflicto armado. Esto no quiere decir que su implementación, desde la perspectiva económica, resulte fácil pero sí indica un asidero con la realidad fiscal nacional y con una estrategia que integra los esfuerzos de todos los estamentos del Estado.

Desde los componentes propios de la política pública se puede ver la creación de un marco integral que considere a las víctimas como parte de una sociedad que necesita, en conjunto, de la reconstrucción de su tejido social. Esta perspectiva se considera acertada, teniendo en cuenta que, aunque se necesita una atención integral a las víctimas, estas deben articularse con la población nacional, toda vez que a lo largo de este estudio se ha logrado mostrar que uno de los principales problemas ha surgido a causa de su separación política, social y cultural con poblaciones capitales del país. En este sentido, se considera que la política de víctimas se ha encaminado hacia la posibilidad efectiva de su reparación integral y de su reconocimiento como parte activa, participativa y doliente de los órdenes sociales, políticos, económicos y culturales del país.

LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE REPARACIÓN INTEGRAL: REFLEXIONES

En términos generales, debe entenderse el concepto de *eficiencia* como el “uso racional de los medios disponibles para alcanzar un objetivo predeterminado” (Vizcarra, 2014, p. 120), como la capacidad de conseguir las metas programadas con el mínimo de recursos y tiempo disponibles. En economía, este concepto se asoció a una asignación óptima de los recursos, que para los clásicos luego de la mano invisible de Smith, sostuvieron posteriormente que

dicha eficiencia era producida por el equilibrio competitivo (Sarmiento & Castellanos, 2008).

La eficiencia, como la postulaba Pareto (1980), se logra económicamente mediante una relación de sustitución y transformación, bajo la necesaria condición en la que entre dos recursos cualesquiera existe una proporción equivalente entre ellos. Así, trasladando este concepto a la eficiencia socio-económica de una determinada política o acción estatal, la proporción estará dada entre los recursos asignados a satisfacer necesidades y que la satisfacción de esas necesidades contribuyera a reducir una carga para el Estado de manera semejante. En otras palabras, y extendiendo la postura de la transformación eficiente, sería tanto como que una asignación presupuestal o de gasto que mejorara el bienestar de una persona debiera estar condicionada a no desmejorar la situación de otra.

A su vez, algunos economistas (Sarmiento & Castellanos, 2008) han explicado dos categorías de eficiencia que son válidas para la reflexión sobre las medidas de reparación que se intenta realizar: la eficiencia de asignación, que por su parte, sucede cuando el flujo de recursos con el cual una industria produce los bienes y los servicios elegidos por los consumidores de acuerdo con sus preferencias les permite maximizar los beneficios. Y el concepto de eficiencia X, que fue desarrollado por Harvey Leibenstein, quien lo describe como aquella condición en la cual una industria minimiza costos al producir cada nivel de producto de manera conjunta (Sarmiento & Castellanos, 2008, p.23).

En ese sentido, Alfaro y Pina (2014) resaltan que no existe una sola forma de realizar estimaciones de eficiencia, pues estas necesariamente se ven afectadas por las

técnicas empleadas, las muestras consideradas, pero, sustancialmente, por la forma en la que se conciba la eficiencia desde lo conceptual. Y esta relación de dependencia con las condiciones adyacentes puede observarse igualmente en el cálculo de la eficacia de una estrategia de política pública, sobre todo en consideración de que ésta la financia el Estado y debe sostenerse en el tiempo.

La polémica proposición de soportar el financiamiento de la terminación del conflicto armado y las determinaciones emergidas de la mesa de conversaciones de La Habana a través de un incremento a los impuestos, parece tener cabida no sólo desde el Gobierno Nacional, sino para otros sectores como el bancario y minero, que son reacios a una modificación de sus estipendios. Como anotan González, Romero, Ruíz y Suárez (2014), sólo la corrección de los desequilibrios derivados de la presencia de externalidades mediante impuestos genera ingresos que pueden ser destinados a la financiación de políticas públicas, sin que se generen los problemas de pérdida de eficiencia (p.15)

La complejidad de un sistema de justicia transicional, en un país en el que no termina aun el conflicto armado interno y las condiciones en que se margina entre un grupo de población y otro de un beneficio de la política de Reparación Integral a través de mecanismos de clasificación como el Registro Único de Víctimas o el condicionamiento del derecho a la restitución una vez se haya microfocalizado la zona a restituir o no, hace de esta labor un máximo desafío. Son cuantiosísimas las circunstancias, además de las económicas, que impiden la ejecución de las medidas en que se beneficie a unos y se reduzcan las oportunidades para otros, como el economista Pareto (1980) exponía.

Considerando el precepto anterior, los aumentos de la rentabilidad socioeconómica generadas por las políticas públicas, se habrán generado a costa de pérdidas de otros. Es la primera contrariedad.

González, Romero, Ruíz y Suárez (2014) sugieren que la consecuencia es que “sólo deben financiarse y ejecutarse aquellas políticas públicas que generen una rentabilidad socioeconómica superior al costo de oportunidad de los fondos invertidos” (p. 16). No obstante, la dificultad primera que se encuentra en ello, es que los indicadores de rentabilidad económica no son los mismos en materia social - aunque los criterios en la toma de decisiones nazcan con objetividad- , y en tratándose de las víctimas, carecen de veracidad a la hora de analizar el restablecimiento o la satisfacción de sus derechos, por ejemplo, la satisfacción o garantías de no repetición, que son las más abstractas.

Podría pensarse que tomar decisiones en base a un sistema democrático podría generar eficiencia porque, en definitiva, es una manera de reflejar las preferencias de la sociedad (González, Romero, Ruíz y Suárez, 2014, p.17). Sin embargo, fundamentar la decisión en un sistema al que no todos los individuos tienen acceso - en este caso las víctimas - y se fundamentaran las medidas únicamente en los criterios de reparación de éstas, podría ser financieramente inviable, dada la tendencia creciente en la demanda de acciones del Estado y una erogación sin límite de tiempo que resulta imposible.

Es claro que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es un instrumento jurídico-administrativo transitorio, que busca reducir el número de víctimas con afectaciones al ejercicio y goce de sus derechos con ocasión del conflicto armado, y que

ante un acuerdo de paz entre algunos de los actores, es un proceso aún mayor de restablecimiento del tejido social, de una articulación institucional y el robustecimiento de fuentes de financiación como el Fondo de Reparación o el Consejo Nacional de Estupefacientes, que permitan, si bien, mejorar de manera directa las condiciones económicas de las víctimas - en su mayoría de escasos recursos - para la construcción de un proyecto de vida y el desenvolvimiento familiar, comunitario, cultural, político e individual, se optimicen los otros tipos de recursos existentes, para que el equilibrio de las medidas no corresponda únicamente a la sostenibilidad financiera y se empleen herramientas como la construcción de memoria colectiva, procesos de reconocimiento de los victimarios como sujetos potenciales de diálogo y se garanticen otros derechos fundamentales como la educación y la salud.

El sistema de reparación y de justicia transicional representa una complejidad enorme desde el escenario jurídico, político y económico. Y si bien, existen oscuras externalidades en los planes de reparación como las indemnizaciones por vía administrativa en el contexto del conflicto armado interno, teniendo en cuenta todos los aspectos que se mencionaron en el Capítulo II, es adecuado reconocer que las reparaciones *en masa* a través de un mecanismo como la Ruta de Reparación que prevé la Ley 1448 de 2011, en el que no es necesaria la verificación de los hechos victimizantes y la individualización de responsabilidades penales sobre el delito, para ser considerado víctima (art. 3), es útil y eficiente en términos económicos y si se quiere, desde su análisis político, ya que facilita la reducción de sujetos reclamantes, una vez se termine el conflicto armado. Apunta Rettberg (2015) que la indemnización administrativa representa la justicia transicional en sí misma,

que privilegia, entre otras cosas, la verdad recogida en esfuerzos como los del Grupo de Memoria Histórica, la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas y los resultados que produzca una eventual Comisión de la Verdad que se origine del proceso de paz Gobierno Nacional- FARC-EP en La Habana (p.186). Sin embargo, esta postura se queda corta pues el equilibrio entre las demandas de las víctimas y la escasez de recursos no se reduce a la restitución económica.

Para comprender mejor las dimensiones del sistema de reparación, es necesario apoyarse en algunas categorías que pueden recoger mejor los problemas o dificultades a las que se enfrenta y así, ofrecer una propuesta que intente abarcarlas. Al respecto, en el diseño e implementación de programas masivos de reparación, Pablo De Greiff (2006) distingue cuatro categorías como los principales retos que enfrentan estos programas:

a. Alcance: Su principal dificultad radica en que el número de beneficiarios no corresponde al número de víctimas de abusos de Derechos Humanos. Y precisamente, conceder reparaciones a un mayor número total de personas, no significa que éste tenga mayor alcance. En ese caso, estaríamos hablando de cobertura en el sentido estricto.

b. Cobertura: Se refiere a la capacidad de un programa de cubrir al límite todo el universo de beneficiarios potenciales. No existe un programa que satisfaga plenamente este criterio y, además, existen dos condicionantes que no han sido superados: la evidencia o pruebas, bajo las cuales se incluye o no una persona dentro de los beneficiarios, y los obstáculos estructurales o procedimentales de acceso, como plazos para las solicitudes,

formalidades o poca publicidad en los lugares en que existen menos grupos potenciales de reparación.

c. Amplitud: Se refiere a la distinción que existe sobre el tipo de crimen o daño específico que soporta la víctima y el monto de la reparación. Esto lleva consigo la complejidad de categorizar daños “graves” de los que no lo son, dejando sin reparar la violación de derechos tan importantes como los que se consideran fundamentales, como en el homicidio o la desaparición forzada, excluyendo otra clase de afectaciones como la tortura o la violencia sexual, lo que conlleva una disminución de la cobertura y una marginación intrínseca en la clasificación de la reparación.

d. Complejidad: Mientras que la amplitud se refiere a los tipos de crímenes que se pretende resarcir, la complejidad abarca las diferentes maneras en que intentan hacerlo. Los errores de casi todos los sistemas de reparación en el mundo, más evidentes en países como Argentina y Estados Unidos-Japón, es caer en reparaciones de compensación monetaria y remisión de ofensas: dinero y disculpas (Gamboa, 2009, p. 204-240).

El equilibrio socioeconómico del sistema de reparaciones probablemente se alcanzaría cuando estas cuatro dificultades principales sean superadas. No obstante, debe considerarse que ninguna medida de las que está contemplada en la Ley 1448 de 2011, ni el Decreto 4800 de 2011, estaría completa, ni resultaría suficiente y eficaz para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, sin el acceso a la justicia.

Se mencionó anteriormente, que dentro de las medidas más cuantiosas para el nivel central del Estado, se encuentran la restitución, la indemnización y la rehabilitación; sin

embargo, el acceso a la justicia, como otros derechos de carácter prestacional del Estado, representan una erogación de un fondo distinto asignado por el Congreso de la República, en el momento de aprobarse la ley general anual del presupuesto. Esta particularidad, permitiría reforzar los mecanismos de reparación civil dentro de los procesos penales -y otras reclamaciones ante la Rama Judicial- porque se garantizaría una financiación mayor para la administración de justicia, lo que sumo permite el acceso a la verdad.

En este punto, se ponen de presente los elementos de la efectividad de una política específica – en este caso extendemos el término política pública, a pesar de no ser usual, para referirnos a los mecanismos de justicia transicional y de reparación integral que emanan de un ordenamiento legislativo y unas acciones concretas y asignadas por la norma para ser cumplidas por el Estado- como pone de presente Roth (2007), va a depender, además de los elementos clásicos como la estructuración de los intereses, de las características de los destinatarios, de los entes de implementación y de toda una serie de condiciones externas a la política en particular (p.123).

Así las cosas, deberá primero fortalecerse las capacidades de prospectiva del Estado, anticiparse a una situación, al comportamiento o evolución de un problema y el tipo de previsiones que deberían adoptarse, y de esta manera conocer las posibilidades para impedir que sobrevenga una circunstancia como la del documento CONPES 3712 de 2011, en la que se proyectó la atención de un número de hechos victimizantes muy por debajo de la cifra real que denunciaron las víctimas. Igualmente, esta medida de contingencia permite consolidar mecanismos de monitoreo del proceso de reparación, como medio para

garantizar que se cumplan las metas y que se realicen los ajustes a los que haya lugar de manera proporcional y expedita.

Por otra parte, el seguimiento, vigilancia y control sobre las medidas de reparación, facilita el conocimiento de las necesidades insatisfechas que no han sido superadas con la implementación de aquellas. Sin descuidar la especial relación que guarda con la concreción de los principios de la Ley 1448 de 2011 y lo preceptuado por la Corte Constitucional en los casos *inter comunis*, ya que las medidas de reparación integral, se aplican de plano con enfoque diferencial, con la sola característica del sujeto de reparación y se hace una distinción positiva en favor de su vulnerabilidad.

Llegado a este punto, los procesos con sujetos étnicos han sido determinantes para entender cómo ellos hablan de reconciliación desde el enfoque diferencial, aspecto concluyente para caracterizar las próximas acciones estatales. Sin ser significativos, los sujetos de reparación colectiva étnicos representan la mayoría de procesos que el Programa de Reparación Colectiva adelanta a la fecha. Y no se quiere destacar que por la naturaleza del proceso no sea importante, por el contrario, esta es una de las expresiones más concretas de las medidas de reparación con enfoque diferencial, sólo que continúa siendo un proceso con lentitud. Incluso dada la especialidad descrita en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, en desarrollo de la política del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, se realizaron en el año 2015, 27 consultas previas y la protocolización de tres planes de reparación: pueblo Rom, comunidad negra de Guacoche y comunidad Indígena de Kite Kiwe.

La profundización en lo territorial posibilita el más rápido reconocimiento de las diferencias de los grupos poblaciones por parte del Estado, de manera que las respuestas que éste ofrece para solventar sus necesidades son más efectivas y específicas. El enfoque diferencial desde una perspectiva propositiva, permite el surgimiento de voces heterogéneas para la paz, implica diferentes contenidos y propuestas para la construcción de la misma (UARIV, 2016, p. 26).

En ese mismo escenario, el ejercicio de participación política y en el proceso de reparación, las organizaciones de mujeres, por ejemplo, son de especial importancia en tanto a través de sus expresiones es posible alcanzar una mayor reivindicación de derechos por la naturaleza misma de los delitos de los cuales han sido víctimas. Además, las medidas de satisfacción dirigidas a los pueblos y comunidades con pertenencia étnica apuntan a salvaguardar la riqueza cultural y la cosmovisión de los pueblos afectados por el conflicto armado y reconocer las afectaciones y daños que éstos han sufrido de manera colectiva.

Esto lo comprende acertadamente el politólogo André-Nöel Roth (2007) cuando señala que la política pública y sus medidas de reparación pueden llegar a ser un proceso de aprendizaje, una constante redefinición de objetivos y reinterpretación de los resultados. De ser así, cuando la vigencia de la Ley 1448 de 2011 termine, habrá sido analizada en cada momento que los objetivos no se estuviesen cumpliendo e incluso, con la participación de las víctimas en el diseño posterior. Siempre la política pública, tiene que ser reformulada (Roth, 2007, p. 124) De esta forma, en tanto las mujeres han sido objeto de múltiples violaciones a sus Derechos Humanos,

El enfoque de género que se construye conjuntamente ha permitido que se contemplen estrategias relacionadas con la autoprotección, el fortalecimiento organizativo, la gestión institucional para la exigibilidad de derechos, las estrategias propias de sanación o de recuperación emocional e iniciativas de reconciliación (Unidad para las víctimas, 2016, p.28).

Así, es claro que existe la materialización del enfoque diferencial en las disposiciones legales. Sin embargo, parece haber un rezago en la implementación de medidas con enfoque diferencial sobre sujetos de reparación colectiva como niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de las cuales no se hace mención sobre sus avances y sólo existe un Plan Integral de Reparación Colectiva dirigido a esta población en el Hogar Juvenil de Monterrey en el municipio de Simití, Bolívar (Unidad para las víctimas, 2016, p. 31).

Ahora bien, siguiendo el enunciado expuesto al inicio de este capítulo, la eficiencia se comporta igualmente como un requisito para evitar dispendios o malversaciones de recursos. En el plano económico, el beneficio social de un servicio público se obtiene agregando el excedente de todos los agentes económicos que intervienen en el mercado. Su origen, siempre se encuentra en el ahorro de recursos o la generación de una actividad que antes no existía (González, Romero, Ruíz y Suárez, 2014, p.55).

Como se decía anteriormente, la generación de empleos o los proyectos productivos se encuentran dentro de las medidas de rehabilitación que producen mayores erogaciones presupuestales porque no vinculan únicamente al Gobierno Nacional, sino a todas las instituciones estatales que participan de las decisiones de política económica y

agendas similares. De forma que, convendría analizar la utilización de otras medidas menos costosas y mediante las cuales la población potencialmente beneficiaria participe de manera directa. Existen otras medidas de reparación, que no son tan onerosas: por ejemplo, dentro de las medidas de satisfacción, existen acciones de rehabilitación y recuperación de memoria que permiten sanar y generar acercamiento con otras víctimas, podría decirse que una relación orgánica entre ellas. Por ejemplo, como una iniciativa de las organizaciones de mujeres surgieron los *duelos colectivos*, en el que se recurre al imaginario de una comunidad de personas que comparten hechos victimizantes y se brindan acompañamiento mutuo, comunican y reconocen sus expresiones de sufrimiento (Unidad para las víctimas, 2016, p.38).

Colombia puede, igualmente, apoyarse en el ejercicio de otros países en procesos de reparación y justicia transicional, mediante el conocimiento de otras expresiones, resolución de conflictos y generación de paz. Existen casos como el de Sudáfrica, Alemania y Argentina, para evaluar sus externalidades y si bien no aplicarlas en el país porque precisamente su realidad entraña una profunda complejidad, se pueden tomar elementos que pueden ayudar en la toma de decisiones a fin de evitar los errores y los fracasos. Sin embargo, es prevalente el interés en mantener el proceso de paz, los mecanismos de justicia transicional y la reparación, como un proceso de Colombia sin la intervención de otras naciones ni la comunidad internacional para *dirigirlo*.

Teniendo en cuenta esta apreciación, los referentes internacionales pueden llegar a ser positivos en tanto suministran herramientas de fortalecimiento institucional, técnico, geográfico, operacional, de tecnologías de la información y publicidad. Además, en

los casos que no fue posible asegurar la vida e integridad de una víctima, se puede recurrir al refugio, o al servicio médico de rehabilitación funcional, o a la financiación de estudios en el exterior.

Al respecto, las experiencias de transiciones latinoamericanas han llevado a hacer evidente que cada una ocurre de forma y a ritmos distintos, dependiendo de diversos factores sociales, culturales y políticos (Ambos, Malarino y Elsner, 2009). Advierten Ambos, Malarino y Elsner (2009) que,

Ello se debe a que diversos factores, tales como la magnitud y la naturaleza del conflicto, la conformación social y cultural de la sociedad y especialmente la relación de fuerzas entre facciones políticas, sociales y/o militares antagonistas existentes, condicionan la elección de los mecanismos concretos de un proceso de transición (p. 416).

En Suramérica, Chile es un buen ejemplo de integración de otras medidas, además de las administrativas, pues enfocó sus esfuerzos para resarcir diferentes tipos de crímenes mediante iniciativas jurídicas individuales. A través de la Comisión de Verdad y Reconciliación, se cobijaron las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante la dictadura, adoptando iniciativas subordinadas a las judiciales, entre otras, a los exiliados que regresaban, a los presos políticos que fueron liberados, para quienes habían sido excluidos de la reforma agraria o quienes fueron despedidos por razones políticas. Inclusive mediante el Programa Integral de Salud para víctimas de la violencia política PRAIS se

beneficiaron de servicios médicos de salud mental y se emplearon en la prestación de servicios a las mismas víctimas (Gamboa, 2009, p. 223-224).

Propuestas poco negativas y que si se implementan con una estimación de potenciales víctimas beneficiarias, ajustada proporcionalmente a la realidad, pueden ejecutarse en un periodo *post- mesa de conversaciones*. Finalmente, el propósito que persigue el Gobierno Nacional es el mismo: por un lado, garantizar la prestación y el restablecimiento de derechos y garantías a las víctimas en condiciones de máxima rentabilidad socioeconómica y, por otro, corregir las alteraciones de equidad en la distribución de beneficios.

De otro lado, quizá el error más grave del sistema de reparaciones de Colombia, estuvo en establecer mediante la Ley 1448 de 2011, que recibir la indemnización administrativa anulaba el derecho a acceder a otras formas de resarcimiento civil. Para explicarlo, es necesario exponer la figura del contrato de transacción (art. 132, 2; derogado por Ley 1753 de 2015, art. 132):

Por su parte, el párrafo tercero del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, establece que:

La indemnización administrativa para población en situación de desplazamiento se entrega por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos: I. Subsidio integral de tierras, II. Permuta de predios, III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para la población desplazada; V.

Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural [...]; VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano

Ahora bien, el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, señalaba que, las víctimas que aceptaran la reparación por estos mecanismos, se consideraban reparadas integralmente, lo que las obligaba a renunciar a cualquier litigio posterior, por otro tipo de daños o sumas compensatorias; sin embargo, esta disposición fue derogada por la Ley 1753 de 2015. Este acto fue necesario, puesto que, tal como se planteó, el artículo 132 desconocía las implicaciones de una reparación integral. En este caso, se benefició la eficiencia económica sobre el acto de justicia.

He ahí otra de las medidas que, si bien, pueden ser eficientes económicamente, quizá no lo sean en términos de justicia, verdad, ni garantías de no repetición. Por una parte, puede tener beneficios para el propio sistema, puesto que reduce costos de cobertura, en el sentido meramente formal; sin embargo, lleva conexas la potencial exclusión de grupos enteros de víctimas de mecanismos de acceso a la justicia más efectivos. Y por otra, puede ser un canal de estandarización de acceso a la reparación, pues las víctimas en mejor situación económica, mayor educación y residentes de zonas urbanas, suelen tener más posibilidades de obtener reparaciones mediante un litigio en los tribunales civiles que las que no están en estas condiciones. Al respecto, señala Pablo de Greiff (2006) que cuando un gobierno ha creado un sistema administrativo que facilite el acceso a beneficios, permitir a los beneficiarios iniciar un litigio civil no sólo conlleva el peligro de que se pueda obtener doble beneficio por el mismo daño sino que puede poner el peligro el programa de reparaciones en su totalidad (Gamboa, 2009).

Por otra parte, la misma Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reconoce la necesidad de plantear mecanismos más ágiles y de fácil acceso para las víctimas, procesos que vayan de lo local hacia lo nacional, y no al revés, como actualmente sucede, así como superar algunas de las circunstancias más difíciles de afrontar en los próximos años, de manera indefinida.

La complejidad de las diferentes afectaciones a los derechos humanos que ha sufrido la población colombiana, en especial en las zonas rurales, indica que es necesario trabajar en crear ambientes de paz en los territorios microfocalizados para implementar la política de restitución de tierras (Unidad para las víctimas, 2016, p.43). Y plantea la necesidad de reformulación de las políticas, en tanto que se han identificado los retos más importantes a los cuales aún no se ha encontrado solución: los territorios y la población ya no son los mismos, el desplazamiento ha fracturado socialmente a las comunidades y existe divergencia en sus intereses, por lo que construir proyectos territoriales resulta muy difícil, así como los cambios estructurales en el territorio relacionados con su uso, implementación de megaproyectos agroindustriales e impactos al ambiente y la desconfianza generalizada de los pobladores hacia las instituciones del Estado.

Algunos apuntan que la complejidad sobre la sostenibilidad fiscal de los programas de justicia transicional y reparación a las víctimas, la eficiencia en términos económicos y de justicia y la generación de expectativas sociales sobre la terminación del conflicto, puede ser mayor, una vez termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y sobrevengan condiciones aún más difíciles de abordar para el Estado (Rettberg, 2015, p.3). Sobre todo, en consideración a que un posterior proceso de paz, será posiblemente financiado con

contribuciones fiscales de los ciudadanos y las medidas de reparación van a tener que seguir siendo sostenidas en el tiempo para garantizar el derecho a la no repetición (Ley 1448, 2011, art. 12 y 25).

Por ello, es que la existencia de la Ley y la apuesta a la reparación, plantean una pregunta más de fondo sobre su efectividad que trasciende el monto de financiación y las medidas que se adopten a través de políticas públicas, por lo que debemos preguntarnos -y preguntarles a las víctimas-: ¿Cuándo se sienten reparadas? ¿Habrá punto de cierre de este proceso y cuándo será?

LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR FISCALMENTE EL PRESUPUESTO NACIONAL Y LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS

La Universidad de Harvard destacó en el informe realizado para Colombia en el año 2014, a propósito de los logros y desafíos de la Reparación Integral en Colombia, que:

[...] la Unidad para las Víctimas ya ha compensado a un gran número de individuos en un periodo de tiempo relativamente corto: 426.000 víctimas han sido compensadas en menos de cuatro años. En este sentido, la Unidad para las Víctimas ha sido muy eficiente en la entrega de compensaciones a las víctimas en comparación con otros casos de nuestra base de datos. Pero si comparamos esto con el conjunto total de víctimas, encontramos que Colombia aún tiene pendiente reparar a un estimado del 94% del total de 6,9 millones de víctimas. Incluso, a la alta tasa de compensación actual, la Unidad para las Víctimas no completará la compensación de víctimas antes

del término de la ley en el año 2021. O bien tendrán que extender el plazo de la ley o deberán aumentar la tasa de compensación para lograr compensar a todos. Este cálculo fue hecho asumiendo que el total de víctimas no aumentará su actual nivel de 6,9 millones, lo cual seguramente sucederá (Sikkink, Marchesi, Dixon, & D'Alessandra, 2014, pág. 62).

Así las cosas, se logra afirmar que existen unas barreras económicas e institucionales que impiden a todas luces la materialización de la reparación de las víctimas en lo que tiene que ver con el pago de indemnizaciones por el daño generado; teniendo, además, que el valor prometido a las víctimas a título indemnizatorio ha variado en el transcurrir del tiempo dado que el valor prometido ha disminuido en aproximadamente un 80%.

Entonces, se hace necesario apostarle a un equilibrio fiscal entre la inversión relacionada con el tema de víctimas y el presupuesto general de la nación, habida cuenta que como se ha evidenciado, el Estado es el responsable patrimonialmente, del daño antijurídico generado a los ciudadanos como consecuencia de su acción u omisión, teniendo, además, que en materia del conflicto armado el ejército nacional, como representante del Estado, también ha actuado como un actor armado.

Tal equilibrio fiscal es sostenible en el marco de un Estado Social de Derecho debido a la obligatoriedad de protección del derecho a la dignidad humana, teniendo que la responsabilidad económica de la nación, debe estar orientada a la satisfacción de los derechos de especial protección constitucional, tal y como lo son las víctimas del conflicto

armado; máxime cuando se sostiene que “el derecho a la reparación de las víctimas es fundamental y no puede ser limitado, negado o desconocido por razones de sostenibilidad fiscal ya que se ha considerado que este es solo un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del Estado. Bajo la misma lógica, la estabilidad fiscal tampoco se constituye en un criterio que pueda limitar o socavar los derechos fundamentales” (C-753, 2013).

En ese sentido, a continuación se ahondará en las formas de financiación de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

De conformidad a lo establecido por la Organización de Naciones Unidas a manera de instrumento del Estado de Derecho para Sociedades que han Salido de un Conflicto (2008, pág. 33), existen dos modelos para la financiación de reparación a las víctimas: 1. La creación de fondos fiduciarios especiales; o 2. La introducción de una partida específica en el presupuesto nacional anual. Así, a lo largo de la historia se ha logrado determinar que aquellos Estados que han implementado el primer modelo han obtenido peores resultados que aquellos que han implementado el segundo, debido a la falta de compromiso político que genera la expectativa de la creación de fondos fiduciarios. No obstante ello, según tal organización internacional, en un proceso transicional podría considerarse que la reparación integral en favor de las víctimas, sea un rubro que provenga de:

- La creación de impuestos que imponga una carga a quien obtuvo beneficios del conflicto armado interno.

- La recuperación de los activos que hacían parte de los bienes del grupo que se ha sometido al régimen de justicia transicional.
- Canje de deudas, donde los gobiernos negocien con los prestamistas internacionales, con el propósito que estos eximan al Estado de una parte de la deuda bajo la condición que el dinero sea invertido en políticas relacionadas con el apoyo a las víctimas.

Ahora bien, para el caso colombiano, además de las fuentes de financiación [Donaciones, Apoyo Técnico, Donaciones de Dotaciones Culturales] y fuentes de financiación alternativas [producto de multas impuestas a los responsables, las contribuciones voluntarias, los valores recaudados por entidades financieras y almacenes de cadena de forma voluntaria, el valor de la condena económica impuesta a quien delinca, los recursos provenientes de la extinción de dominio] a las que se ha referido la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas (2017); y en aras de atender a lo conceptuado por la Organización de Naciones Unidas, se propone introducir una partición específica en el presupuesto nacional anual.

En ese sentido, vale la pena recordar que de conformidad con el Decreto 2236 de 27 de diciembre de 2017, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, el ministerio de defensa fue el que recibió un mayor incremento, el cual asciende de \$32,4 billones, esto es el 8,2 por ciento, frente al que se ejecutó en el año 2017, el cual era de \$29,9 billones.

Así las cosas, se propone disminuir tal rubro a efectos de aumentar la partida presupuestaria tendiente a materializar el denominado posconflicto y dentro de este último, incrementar el presupuesto relacionado con la *restitutio in integrum* de las víctimas del conflicto armado interno. En otras palabras, este rubro deberá incluir un aumento en el presupuesto asignado, tanto a las medidas indemnizatorias, como a la demás medidas reparatoras que les permita a las víctimas volver al estado de cosas que se encontraban antes del conflicto armado interno, a efectos de continuar con la realización de su proyecto de vida.

RECOMENDACIONES

1. El Estado Colombiano, como responsable patrimonial del daño antijurídico causado a los ciudadanos por su acción u omisión, tal y como ocurre en el caso del conflicto armado interno colombiano, está en la obligación de dar cumplimiento, a través de las entidades encargadas, de los acuerdos a los que se ha llegado con las víctimas entrándose tanto de las medidas económicas como de las simbólicas, habida cuenta que, tal incumplimiento se constituiría como re-victimización.
2. Con relación a las demandas que se han tramitado por vía ordinaria, a título de reparación directa por violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario dentro del conflicto armado interno, es de mencionarse que una vez consolidada la Jurisdicción Especial para la Paz, la Jurisdicción Contenciosa debería

remitir las mismas a efectos que sea el juez especial, el encargado de proferir el fallo.

3. El desequilibrio fiscal que se ha producido debido a la pugna entre los rubros asignados en el presupuesto nacional y la necesidad de reconocer el pago de indemnizaciones a las víctimas a título de reparación, obedece a que el conflicto aún no ha culminado en Colombia debido a la existencia de otros grupos armados al margen de la ley. En ese sentido, tampoco es pertinente hablar en términos de posconflicto colombiano.
4. Pese a que los miembros de la Fuerza Pública tienen un régimen especial para efectos del reconocimiento de reparaciones económicas, lo cierto es que, así como pueden acceder a las otras medidas reparadoras de las que trata la Ley 1448 de 2011, también podrán acudir como víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se buscó mostrar cómo se puede debatir y considerar la sostenibilidad fiscal en el caso de reparar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Para lograr ello, se llevó a cabo una revisión de la *violentología* colombiana (Ferry, 2012). De dicha revisión se logró observar que la situación de violencia colombiana es de vieja data y que ha estado relacionada con diferentes factores, pero principalmente

con el conflicto por la tenencia de la tierra y la participación política. En este sentido, se tienen dos características de necesaria evaluación en el momento de pensar en las consecuencias de la guerra colombiana y su impacto en la población civil en general y en las víctimas en particular.

VÍCTIMAS

Se ha mostrado, también, cómo, a pesar de que la confrontación armada ha generado un sinnúmero de víctimas a lo largo del siglo xx, la preocupación por ellas en los marcos de negociación y solución de las situaciones de guerra, es un asunto que apareció formalmente hasta las negociaciones del gobierno del expresidente Andrés Pastrana con los dirigentes de las FARC. Sin embargo, se vio también, cómo a partir de 1997 se empezaron a crear marcos legales que buscaran resarcir el daño que aquejó a un porcentaje de la población que tuvo que alejarse de sus hogares.

Se mostró también, cómo la cuestión de las víctimas obtiene un dominio legal particularmente amplio y en principio beneficioso para ellas, a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y del reconocimiento de que lo que se vive en el país es, en efecto, un conflicto armado. Esta ley ofrece disposiciones específicas que permitirían pensar en un panorama feliz para las víctimas, de poder llegar a consolidarse como se plantea.

De la revisión de lo que se entiende como víctima, pueden empezar a plantearse varias conclusiones importantes en el marco del presente trabajo. Por un lado, se tiene que existe una limitación temporal en el seno de la Ley 1448 de 2011, en tanto que las identifica solo a partir de actos cometidos en situación del conflicto armado (art. 3). Esta es una

delimitación que, en principio, podría considerarse arbitraria, puesto que los actores del conflicto iniciaron sus operaciones en zonas rurales hacia la década de los cincuenta y sesenta.

Sin embargo, sobre ello debe precisarse que el rastreo de las víctimas se hace particularmente difícil antes de la década de los ochenta, y que es precisamente en el período establecido, cuando se sufrió un recrudecimiento de las confrontaciones armadas en el campo y en la ciudad. Además, debe tenerse en cuenta que, de haber considerado un plano más amplio, se habría incurrido en una sobrecarga adicional para el presupuesto fiscal que se dedica a las víctimas.

También es necesario considerar que, si bien la definición aportada por el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011, es restringida en términos temporales, es bastante amplia en considerar las líneas de consanguinidad y de relación civil con víctimas directas de desaparición y asesinato en el país. Igualmente, necesario resulta considerar que la restricción de este artículo se ve superada por la ampliación contemplada en el artículo decimotercero, sobre la reparación integral con enfoque diferencial.

De lo expuesto en este artículo, se puede concluir que la ley, en efecto, permite una ampliación de los límites de lo que identifica a una persona que ha sido víctima del conflicto, al entenderla como miembro de una comunidad que ha sido llevada a situaciones de vulnerabilidad a partir de discrepancias y segregaciones sociales, económicas, políticas, culturales, raciales, étnicas y de género. En este caso, la reparación no bastaría con ayudar a la restitución de tierras o indemnizaciones para las personas de comunidades vulnerables,

pues no se solucionan las causas más básicas de su situación de riesgo. Por ello, el modelo de reparación integral con enfoque diferencial, obliga al Estado a implementar acciones integrales de reconocimiento y redistribución, que permitan la disminución de la calidad de vulnerabilidad.

Esta amplitud de la definición de víctimas, resulta beneficiosa para la población en general e imprime retos claves al gobierno. Por un lado, es necesario entender la progresividad del cumplimiento de esta ley, al final de la cual se espera que las situaciones puedan llegar a una conclusión placentera para las partes involucradas y que se pueda disminuir la inversión estatal para destinarla a otros aspectos igualmente importantes que garanticen al Estado Social de Derecho. Para ello, sería necesario el establecimiento de políticas estatales y no de gobierno, en torno a la defensa de la población víctima, desde un enfoque diferencial y, para ello, la Ley 1448 de 2011, es un buen sustento normativo y ético.

En torno a poder esclarecer los procesos para delimitar la propiedad de la tierra como parte crucial de los procesos de reparación de víctimas, resulta un pivote crucial el establecimiento de criterios claros para poder esclarecer situaciones dudosas. Además, es claro poder establecer criterios que permitan ayudar a la población que fue desplazada. Por un lado, se tiene que, la tenencia de la tierra ha sido un problema de gran trayectoria, cuya principal manifestación se ha visto en que los pequeños campesinos no han podido ser propietarios de los lugares en los que trabajaban o trabajan sino que han actuado allí en calidad de arrendatarios de grandes finqueros. Muchos de los campesinos que fueron despojados de sus hogares no eran dueños de ellos. Esta falencia de propiedad, sin

embargo, no es un sustento para restar importancia al hecho victimizante que los propició a salir de sus hogares. Y sobre ella, debe pensarse una pronta solución.

Además, debe tenerse en cuenta que las quejas de ganaderos que actualmente son dueños de tierras despojadas, son indicadores de otras lógicas del conflicto: la mercantilización de zonas que fueron despojadas y que significaba la posibilidad de adquisición de predios a menor precio. En la actualidad, algunas tierras que son señaladas como despojadas de manera individual o colectiva, ya tienen dueños que las compraron tras un tiempo de vacancia. Aquí, el Estado se encuentra en la obligación de actuar como árbitro para la solución del conflicto, aunque debe garantizarse que su apoyo principal sea dado a las víctimas del conflicto armado sobre posibles grandes terratenientes. También se debe considerar la situación económica de quienes actualmente ocupan las tierras y ofrecer soluciones de tenencia, cuando la reasignación de esa tierra los deje desprovistos de los medios básicos para su subsistencia. Al respecto, es necesaria la creación de una ruta de atención y de mecanismos de solución de conflictos que fomenten el diálogo entre las partes y les ofrezcan a quienes estén en situación de rezago económico, social y cultural las garantías para una conversación horizontal y abierta, pues al respecto, las especificaciones son amplias y pueden llegar a favorecer la dispersión judicial.

Sobre los procesos de restitución de tierras, además, debe tenerse en consideración que el Estado entiende que todas las declaraciones anotadas en el RUV corresponden a actos que realmente tuvieron lugar. Esta aclaración es necesaria, pues el asumir que la información no es veraz e iniciar la relación con las víctimas a partir de la duda de su palabra, sería equivalente a una segunda etapa de victimización.

Sin embargo, es necesario contar con un efecto perverso de esta disposición en la posibilidad de que se levante falso testimonio por parte de alguien que no fue despojado de la tierra con tal de recibir los beneficios de la Ley 1448 de 2011. Al respecto, la ley establece algunos criterios para lograr levantar un mecanismo sobre el cual se llegue a la restitución de la tierra una vez fue levantada la queja. Esto tiene que ver con el necesario cotejamiento con las versiones rendidas por desmovilizados y, en ausencia de ellos, con los estudios, verificaciones y demás testimonios que puedan ser obtenidos de vecinos, registros oficiales y organizaciones que han investigado el asunto.

Además, en el esclarecimiento de este tipo de falsos testimonios, puede ser una pieza angular lo que se considera como el enfoque diferencial. Si bien, no todas las víctimas del conflicto armado obedecían a miembros de poblaciones vulnerables, su pertenencia a una de ellas puede ser un factor para considerar la veracidad del testimonio levantado, toda vez que cumple con un perfil apetecido por parte de los victimarios: las personas que no son sujeto de protección especial por parte del Estado. Sin embargo, en este caso, la responsabilidad mayor recae sobre jueces y fiscalías quienes deben revisar y cotejar la veracidad de las versiones y documentos aportados con una queja de despojo.

FINANZAS PÚBLICAS

Además de las dificultades anteriormente señaladas, el Estado se encuentra ante un gran reto presupuestal para lograr la reparación integral de las víctimas, según lo planteado en la Ley 1448 de 2011 y, aún más grande, a partir de una posible ratificación del acuerdo

de paz con las FARC. Al respecto, se mostró que el Estado no se preparó de manera eficiente para planificar la inversión.

Por un lado, se tiene que, la planificación presupuestal se hizo sobre un estimado de víctimas que no obedecía a la realidad nacional, y pronto se vio superado por las cifras presentadas por el Registro Único de Víctimas. Esto, contando solamente las acciones de reparación directa; es decir, las indemnizaciones y reparación de la tierra, sin tener en cuenta la inversión social de la mano de políticas públicas que den cumplimiento al enfoque diferencial, en la dimensión que se ha planteado.

De lo evidenciado, además de la mala planificación, se advierte que, el Estado no cuenta con los recursos para lograr la ambiciosa reparación que pretende. Sin embargo, el Estado puede contar con algunas herramientas que no necesariamente involucran un gasto elevado y que se pueden articular dentro de sus funciones ordinarias, pero para ello es necesario la consolidación de una política a largo plazo que no dependa de los dirigentes de turno. De hecho, parte de estas iniciativas de reparación integral se llevan a cabo en la actualidad, especialmente en lo referente a comunidades LGBTI y derechos de poblaciones indígenas.

Así, por ejemplo, puede considerarse como parte de herramientas de enfoque diferencial, la Ley antidiscriminación y anti-*bullying* en el aula de clase, como las acciones adelantadas por parte de la Corte Constitucional para establecer un entendimiento sobre el elemento institucional de la jurisprudencia indígena (T-624, 2014; T-002, 2012; T-617, 2010). Estas medidas tienden al reconocimiento de la población y a su inclusión dentro de

los cánones identitarios nacionales, de manera tal que su existencia y problemáticas, se hagan visibles y asimilables por parte de la sociedad y el Estado.

Sin embargo, el Estado necesita hacer una inversión mayoritaria en políticas públicas y restitución, como formas de reparación indirecta y directa, respectivamente. Para ello, en aras de la sostenibilidad fiscal, deberá especificar un enfoque diferencial en políticas de salud, trabajo y educación que, de una u otra forma, está en la obligación de pensar, como parte de las obligaciones propias del Estado Social de Derecho. De esta manera, no se necesitarán de dos apuestas fiscales diferentes, sino de una integrada. Por otro lado, la incursión en un posible posconflicto, para el cual se están acopiando ingresos provenientes del extranjero, podría ser un incentivo presupuestal para el trabajo con las víctimas. La disminución del actuar de guerra, podría también ser un incentivo para la paulatina reducción de la inversión para el conflicto y el aumento de estos gastos hacia las víctimas.

Finanzas de las FARC

En el marco del posconflicto, además, entraría a funcionar aquel capital que a la fecha hubiera podido amasar las FARC. Esta inclusión garantizaría un porcentaje que podría ser destinado a la reparación de las víctimas. Sin embargo, su uso no puede ser la esperanza para el funcionamiento del cuidado de las víctimas en el posconflicto.

Por lo pronto, resultaría más provechoso asimilar, también, parte de los recursos que se destinaban a la lucha contra las drogas, toda vez que, este grupo armado se compromete a cesar con esta práctica. Aunque bien es necesario admitir que la lucha contra las drogas

no termina, pues siguen funcionando otros grupos armados e intereses de particulares nacionales y extranjeros, sin duda, la no acción de las guerrillas de las FARC en este aspecto, puede ser un incentivo para disminuir el gasto estatal a este respecto y dedicarlo a las víctimas.

Para el cumplimiento de esto, es necesario que, en efecto, las FARC se comprometan con la proposición de no repetición de sus actos. Y, como compromiso subsidiario, el Estado y la sociedad civil deben ayudar por asegurar su asimilación e incorporación real dentro de la vida política, evitando la repetición de lo ocurrido con la UP y Carlos Pizarro.

En lo referente a la no-repetición, se ha propuesto la creación de mecanismos que eviten la continuidad del conflicto y que garanticen el acceso a la justicia y la verdad en relación con las víctimas. Por una parte, se crean comisiones para la búsqueda de personas desaparecidas y la atención integral. Por otra, se propone la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, cuyo fin consiste en la revelación de actos de guerra y el establecimiento de castigos para sus perpetradores. De otro lado, además, se busca solucionar el eterno conflicto de la tierra con una reforma integral.

REPARACIÓN INTEGRAL EN EL POSCONFLICTO Y SEGÚN LA LEY 1448 DE 2011

De lo anterior, se concluye que, la entrada en un posconflicto favorecería fiscalmente al Estado y ofrecería mayores garantías para la reparación integral de las víctimas. Además, la posibilidad de reparación integral con enfoque diferencial tiene una evolución continua en el posconflicto. Los delegados que formaron la mesa de

negociaciones llegaron a un acuerdo crucial sobre el enfoque diferencial de género, de personas en situación de discapacidad, ancianos, niñas, niños, adolescentes y campesinos, a quienes se les ha identificado como poblaciones particularmente vulnerables, en el marco del conflicto armado colombiano.

Al respecto, podría considerarse que, este enfoque diferencial ofrecería un exceso de gasto para el Estado. En efecto, sí. Pero mientras se logra una cierta escalabilidad fiscal con mayor presupuesto y una posible reducción progresiva de las personas en necesidad de reparación inmediata, se puede abogar por otro tipo de soluciones. Así, por ejemplo, se puede establecer una ruta de reparación y prioridad en la asignación de beneficios.

Por ejemplo, en el tema agrario, podría considerarse una simple propuesta que no ahonda en gastos estatales adicionales a los de la asignación que pueda proyectarse: establecer el préstamo y la distribución en la madre cabeza del hogar y no necesariamente en su pareja masculina. Así, se podría empoderar a la mujer, sin afectar el acceso de otras personas al beneficio, pues, a la larga, el núcleo familiar se vería beneficiado en su totalidad, pero se ataca una raíz clave de representación económica en las diferentes estructuras que producen vulnerabilidad.

Esta sencilla acción que, para el Estado solo representaría un cambio en quién aparece como beneficiario dentro del presupuesto que se plantee, para la sociedad acarrea grandes cambios favorables. Se ha hecho evidente en la experiencia en otros lugares de Latinoamérica y países en desarrollo, que la asignación de préstamos o recursos para mujeres se ha podido relacionar con un progresivo aumento de la escolaridad de las

mujeres, quienes voluntariamente buscan mayor formación calificada y una consecuente disminución de la fecundidad en mujeres de varios rangos etáreos (Castro, 2016). Es decir, con un simple cambio en la asignación del titular del recurso, se pueden generar cambios en materia educacional y de fecundidad. Así, el Estado podría hacer una política de reparación integral con enfoque diferencial más eficiente que la simple distribución de recursos que, como se ha visto, no se ha caracterizado por su vasta preparación.

Al respecto, resulta necesario resaltar que, desistir del empeño de la reparación integral, no es actualmente una opción. El establecimiento de la Ley 1448 de 2011, generó una oportunidad de beneficios para la población, cuya supresión podría considerarse como una afectación de las posibilidades de mejora de la calidad de vida, lo cual, es una obligación del Estado. La labor del Estado, ahora consiste en establecer las prioridades y discutir las con las víctimas y asegurar la incorporación de toda la población civil en estos procesos.

VÍCTIMAS Y POBLACIÓN CIVIL EN EL POSCONFLICTO

Al revisar la estabilidad fiscal, se hace patente la importancia coyuntural de un acuerdo de paz con las FARC. De haber seguido el enfrentamiento con este grupo armado, el Estado no podría recortar partes del presupuesto de guerra y de lucha contra cultivos ilícitos para dedicarlo a una población creciente de víctimas. En los años de acuerdos en la Habana, la mortandad por concepto del conflicto, el desplazamiento y reclutamiento ilegal de menores, se redujeron drásticamente de decenas de miles a cientos de personas.

Hay víctimas que no ocurrieron y de ello ganan todos e incluso el Estado en materia presupuestal. De ello, se puede concluir que, el posconflicto, aunque implica una inversión grande, fue una inteligente movida para reducir el gasto en guerra y poder seguir con los cometidos del Estado Social de Derecho para las víctimas y la población en general.

REFERENCIAS

- Aguilar, M. (2010). *Las FARC: la guerrilla campesina, 1949-2010, ¿ideas circulantes en un mundo cambiante?* Bogotá: ASDI, OIM, Corporación Nuevo Arcoiris.
- Aguilera, M. (mayo-agosto de 2003). La memoria y los héroes guerrilleros. *Análisis político*(49), 3-27.
- Albán, A. Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de economía Institucional*, 13(24), 327-356.
- Alfaro, J.; Pina, M. (2014). *Empresa y administración*. México: McGraw-Hill.
- Alonso, M., Giraldo, J., Guzmán, A., González, J., Moreno, R., Sierra, D., . . . Zúñiga, P. (2007). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. (M. Romero, Ed.) Bogotá: Fundación Nuevo Arcoiris.
- Ambos, K., Malarino, E., & Elsner, G. (2009). *Justicia de transición*. Berlin: Georg-August Universität-Göttingen, Konrad Adenauer Stiftung.
- Angarita, D. (2016). Criterios diferenciadores y de semejanza entre la violencia sexual y la violencia de género en el contexto del conflicto armado colombiano. *Inciso*, 18(1), 65-80.
- Archila, M., Cote, J., Delgado, A., García, M., Madariaga, P., & Pedraza, O. (2009). *Una Historia inconclusa: izquierdas políticas y sociales en Colombia*. Bogotá: CINEP.

Arnson, C. (enero de 2007). Los procesos de paz en Colombia: múltiples negociaciones, múltiples actores. *Latin American Program Special Report*, 1-9. Obtenido de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_PDF.indd.pdf

Cabrera, D. (2016). La promoción de la igualdad de género como principio de la economía social en las cooperativas canarias. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*(21), 376-395.

Caracol Radio. (21 de 12 de 2011). Uribe admite engaño en falsas desmovilizaciones y dice que la culpa no fue del comisionado. *Caracol Radio*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2011/12/21/judicial/1324470060_595639.html

Castro, D. (2016). *El microcrédito como instrumento de empoderamiento de las mujeres que laboran en los mercados de la ciudad de Loja*. Ecuador: Universidad Técnica de Ambato.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (22 de septiembre de 2014a). *Las cifras del secuestro*. Obtenido de CNMH: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/noticias/noticias-cmh/1530-las-cifras-del-secuestro>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (marzo de 2014b). *Los Pactos de la Uribe FARC-EP (1984 y 1986) y Dialogo Nacional con el M19, EPL y ADO (1984)*. Obtenido de Centro Nacional de Memoria Histórica: <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/03/Los-Pactos-de-la-Uribe-FARC-EP-1984-y-1986-y-Dialogo-Nacional-con-el-M19-EPL-y-ADO-1984.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH.

Cepeda, I. (2006). Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia. *Revista Cetil*, 1(2), 101-112.

Cervini, R. (2016). Principios del derecho penal tributario en el Estado democrático social de derecho. *Revista de Derecho*(2), 35-67.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. (18 de julio 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. [Ley 387 de 1997]. DO: 43.091.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. (25 de julio 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. [Ley 975 de 2005]. DO: 45.980.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. (10 de junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. [Ley 1448 de 2011].DO: 48.096

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. (30 de noviembre de 2011). Ley antidiscriminación. [Ley 1482 de 2011]. Do: 48.270.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. (5 de marzo de 2013). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.[Ley 1620 de 2013]. DO: 48.733

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (1 de diciembre de 2011). Documento CONPES 3712. *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá: DNP

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (30 de mayo de 2012). Documento CONPES 3726. *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral de víctimas*. Bogotá: DNP.

COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2013). *Presupuesto de la Nación y Ley de Víctimas*. Bogotá: CGR.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (30 de noviembre de 1995). C-566. [MP: Eduardo Cifuentes].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (22 de enero de 2004). T-025. [MP: Manual José Cepeda].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (18 de mayo de 2006). C-370. [MP: Manuel José Cepeda, Jaime Córdoba, Rodrigo Escobar, Marco Gerardo Monroy, Álvaro Tafur, Clara Inés Vargas].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (25 de octubre de 2007). T-895. [MP: Clara Inés Vargas].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (5 de agosto de 2010). T-617. [MP: Luis Ernesto Vargas].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (11 de enero de 2012). T-992. [MP: Juan Carlos Henao].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (29 de marzo de 2012). C-253A. [MP: Gabriel Eduardo Mendoza].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (10 de octubre de 2012). C-781. [MS: María Victoria Calle].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (14 de febrero de 2013). T-076. [MP: Alexei Julio].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (27 de febrero de 2013). C-099. [MS: María Victoria Calle Correa].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (17 de febrero de 2014). T-087. [MP: Jorge Ignacio Pretelt].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (4 de septiembre de 2014). T-642. [MS: Martha SÁCHICA].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (20 de abril de 2015). T-197. [MP: Martha SÁCHICA].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (13 de diciembre de 2016). C-699. [MP: María Calle].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (17 de mayo de 2017). C.332. [MP: Antonio Lizrazo].

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA. (s.f.). Justicia Transaccional en Colombia. Recuperado de <http://www.justiciatransicional.gov.co/articulo/justicia-transicional-colombia>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA. (2014). Comunicado No. 67: presupuesto de 2015 por \$216,2 billones tendrá prioridad en lo social: MinHacienda. Bogotá: MinHacienda. Obtenido de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=AC4I6mhQYAmQITGhY2A874TcYO5NVtyeDzAcIgS39XGVA3EgQ0jV!203701145?nodeId=%2FOCS%2FMIG_27766604.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (20 de diciembre de 2011). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 4800 de 2011]. DO: 48.280

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2016). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019*. Bogotá: Presidencia de la República.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (7 de julio de 2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera [Acto Legislativo 01 de 2016]. DO: 49.927

Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. (2015). *Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015*. Bogotá: Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (marzo de 2008). *Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?* Obtenido de CICR: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>

De Greiff, P. (2006). Justicia y reparaciones. En C. I. Derechos, *Justicia y reparaciones* (págs. 407-440). Nueva York: Oxford University press.

De Greiff, P. (2011). Parte IV: Reparaciones y Reformas Institucionales. En C. d. Transicional, & F. Reátegui (Ed.), *Justicia Transicional: Manual para América Latina* (págs. 407-440). Brasil: Instituto de Democracia y Derechos Humanos.

De Greiff, P. (2011). Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional. *Anuario de Derechos Humanos*, 17-39.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (15 de octubre de 2012). Comunicado conjunto.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (18 de octubre de 2012). Comunicado conjunto. Hurdal, Noruega.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (25 de noviembre de 2012). Comunicado conjunto.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (21 de diciembre de 2012). Comunicado conjunto.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (24 de enero de 2013). Comunicado conjunto.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (1 de marzo de 2013). Comunicado conjunto No. 10.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (3 de mayo de 2013). Comunicado conjunto No. 14.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (26 de mayo de 2013). Comunicado conjunto No. 15.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (26 de agosto de 2013). Comunicado conjunto

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (16 de mayo de 2014). *Solución al problema de las drogas ilícitas.*

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (7 de junio de 2014). Comunicado conjunto. *Declaración de principios para la discusión del punto cinco de la agenda: “víctimas”.*

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (7 de marzo de 2015). Comunicado conjunto No. 52. *Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general.*

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (25 de septiembre de 2015). Comunicado conjunto.

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (15 de diciembre de 2015). *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.*

DELEGADOS Y DELEGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP. (24 de julio de 2016). Comunicado No. 82.

DELEGADOS Y DELAGADAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP (25 de agosto de 2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado para la Paz:
https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinal-1472094587.pdf

El País. (15 de febrero de 2012). La "Cacica Gaitana" no es la única desmovilización falsa: ex guerrillero de FARC. *El País*. Obtenido de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/del-cacica-gaitana-unica-desmovilizacion-falsa-ex-guerrillero>

El Tiempo. (09 de 09 de 2014). 'Don Berna' engañó a Gobierno en desmovilización de bloque paramilitar. *El tiempo, Justicia*.

Ferry, S. (2012). *Violentología: un manual del conflicto colombiano*. Bogotá: Ícono.

Gamboa, C. (2009). *Justicia transicional: teoría y praxis*. Bogotá: Universidad del Rosario.

González, A. (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista mexicana de sociología*, 72(4), 629-658.

González, C., & González, L. (noviembre de 2015). *El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz- presenta su X informe de seguimiento a la presencia*

de los grupos narcoparamilitares, actividad que viene realizando desde 2006.

Obtenido de INDEPAZ: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/11/X-Informe-Indepaz-Final-.pdf>

González, C., Romero, M., Ruíz, M., & Suárez, H. (2014). *Evaluación socioeconómica y financiera de políticas públicas*. Septem Ediciones: Madrid.

Grajales, J. (2011). El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial. *Desafíos*, 23(2), 149-196.

Guzman, D. E., Sánchez, N. C., & Uprimny Yepes, R. (2010). Colombia. En F. p. Legal, *La Víctimas y la Justicia Transicional ¿Están Cumpliendo los Estados con los Estándares Internacionales?* (págs. 95-126). Washington, DC: Ministerio de Relaciones Exteriores de Suiza.

Hernández, A. (2015). El uso de menores en la insurgencia y terrorismo. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval*, 28-42.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Holguín, D., Durando, E., Cardona, K., Cataño, L., & Duque, S. (2016). Posconflicto: ideas para una paz en Colombia. *Poiésis*(31), 225-237.

Leguízamo, C. (2002). *Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002)*. Bogotá: Dirección de Estudios Económicos.

- Luna, M. (2011). El M-19 en el contexto de las guerrillas en Colombia. *Sociedad y Economía*(10), 157-188.
- Magistrado Suárez, A. (Marzo de 2017). Experiencia de las Salas de Justicia y Paz servirá a la Jurisdicción Especial para la Paz. (R. Judicial, Entrevistador)
- Meier, J. (2007). ¿Por qué son víctimas las personas desplazadas? *Boletín Hechos de la Calle*, 3, 12-13.
- Melo, J. (30 de agosto de 2016). *Guerra y disentería: mortalidad durante la guerra de los mil días en el municipio de Piedecuesta, Santander, Colombia, 1899-1902*. Obtenido de Historia, Crimen y Justicia: <https://hccj.hypotheses.org/128>
- Mendivelso, N. (2013). *Los órdenes de tutela frente a la falta de disponibilidad presupuestal de las entidades estatales: análisis en perspectiva constitucional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- NoticiasUno. (14 de agosto de 2016). ONU dice que una de cada tres bajas reportadas por militares entre 2006 y 2007 eran "falsos positivos". *Noticias1*. Obtenido de <http://noticiasunolaredindependiente.com/2016/08/14/noticias/onu-dice-que-una-de-cada-tres-bajas-reportadas-por-militares-entre-2006-y-2007-eran-falsos-positivos/>
- Ocampo, J. (1997). *Historia Básica de Colombia*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (25 de agosto de 2016). *Los [sic.] que hemos acordado en la Habana*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>

Organización de Naciones Unidas. (2008). *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han Salido de un Conflicto*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Pareto, V. (1980). *Compendium of general sociology*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Quinche, M. (2009). *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Rettberg, A. (2015). Ley de víctimas en Colombia: un balance. . *Debate*, 185-188.

Reveles, J. (2012). *Levantones, narcofosas y falsos positivos*. Bogotá: Grijalbo.

Revista Semana. (26 de 08 de 2005). Amnistía Internacional califica como "engaño" las demovilizaciones paramilitares. *Revista Semana*, págs. <http://www.semana.com/noticias/articulo/amnistia-internacional-califico-como-engano-desmovilizaciones-paramilitares/74582-3>.

Riaño, P., Polo, E., Quintero, V., & Wills, M. (2011). *Mujeres que hacen historia*. Bogotá: Ediciones Aguilar.

Rincón. (2012). Análisis de los campos discursivos de la política pública y la población LGBTI en la localidad de Chapinero. *Investigaciones en construcción*(27), 556-615.

- Rivas, P., & Rey, P. (enero-mayo de 2008). Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006). *CONfines*, 4(7), 43-52.
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salamanca, Y. (2015). *Nueva administración pública en Colombia: retos en materia de reparación integral de víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011)*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Sánchez, G., & Meertens, D. (1984). *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Sánchez, G., & Peñaranda, R. (. (1987). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC.
- Sánchez León, N. (2013). *¿Qué es la Justicia Transicional?* . Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Sánchez León, N. C. (2017). *Tierra en Transición. Justicia Transicional, Restitución de Tierras y Política Agraria en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Sarmiento, R., & Castellanos, P. (2008). *La eficiencia económica: una aproximación teórica*. (Vol. IV). Bogotá: Cuadernos Latinoamericanos de Administración.
- Semana Nación. (16 de agosto de 2014). Histórica Presencia de las víctimas en diálogos de paz. *REVISTA SEMANA*. Obtenido de

<http://www.semana.com/nacion/articulo/historica-presencia-de-las-victimas-en-dialogos-de-paz/399524-3>

Uprimny, R., & Güiza, D. I. (12 de 11 de 2017). *Penas, paz y participación política*. Obtenido de Dejusticia: <http://lasillavacia.com/blogs/mi-plebi-si-tio/penas-paz-y-participacion-politica-63434>

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2008). Usos y Abusos de la Justicia Transicional en Colombia. *Anuario de Derechos Humanos*, 165-195.

Unidad para las víctimas. (2012). *Informe de gestión 2012*. Bogotá: UPV.

Unidad para las víctimas. (2015). *Informe de gestión 2015*. Bogotá : UPV.

Unidad para las víctimas. (2016). *Informe de gestión 2016*. Bogotá: UPV.

Unidad para las Víctimas. (2 de septiembre de 2016). *Registro Único de Víctimas*. Obtenido de Red Nacional de Información: [http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUVUnidadAdministrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas](http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUVUnidadAdministrativaEspecialdeGestiondeRestituciondeTierrasDespojadasyAbandonadas). (22 de 02 de 2017). *Unidad de Víctimas*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/gesti%C3%B3n-de-fuentes-alternativas-de-financiacion/13987>

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas. (23 de 02 de 2018). *Estadísticas de Restitución de Tierras*. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Uribe, M. (2000). Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia. *Estudios Políticos*(17), 47-70.

Vanguardia Colombia. (31 de agosto de 2016). Desminado en 52 municipios costaría más de 100 millones de dólares. *Vanguardia*. Obtenido de <http://www.vanguardia.com/colombia/371339-desminado-en-52-municipios-costaria-mas-de-129-millones-de-dolares>

Valencia Villa, H. (2008). Introducción a la Justicia Transicional. *Claves de razón práctica*, No. 180, 76-82.

Vasilachis, I. (Coord). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Vélez, M. (2001). FARC-ELN: evolución y expansión territorial. *Desarrollo y sociedad*(47), 151-225.

Vizcarra, J. (2014). *Diccionario de economía: términos, ideas y fenómenos económicos*. México: Grupo editorial Patria