Serie: las víctimas en el centro del Acuerdo

Retos de articulación
entre sistemas transicionales de reparación en Colombia

Comisión Colombiana de Juristas

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Retos de articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

Comisión Colombiana de Juristas

© 2023 Comisión Colombiana de Juristas
Carrera 15 A Bis No. 45-37
C.P. 111311 - Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 744 9333
Fax: (571) 743 2643
comunicaciones@coljuristas.org
www.coljuristas.org

Retos de articulación entre los sistemas transicionales de reparación en Colombia

ISBN: 978-958-53962-5-8
Primera edición: abril de 2023
Bogotá, Colombia

Esta publicación es apoyada por el Programa "Consolidación de la Paz en Colombia" ProPaz II que está siendo implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y sus contrapartes colombianas, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las ideas vertidas en imagen y texto son responsabilidad exclusiva de los autores, para cualquier duda o aclaración relacionada con el contenido, favor remitirse directamente con los mismos.

Como empresa federal, la GIZ asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Autoría:
Alejandra Mora Godoy
David Cruz Gutiérrez

Coordinación editorial:
Gustavo Gallón Giraldo
Julián González Escallón
Santiago Vargas Delgado

Diseño y diagramación:
Alejandro Medina

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa de Consolidación de la paz en Colombia
PROPAZ II
Rebekka Rust
Coordinadora de Programa
Calle 125 # 19-24, office 702
Bogotá, Colombia
www.giz.de/kolumbien
E info@giz.de
I www.giz.de/en

Retos de articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

Comisión Colombiana de Juristas

Contenido

Prefacio 7

Capítulo 1
La normativa de la reparación y sus dos sistemas en Colombia 10

Introducción 10

1.1 Las fuentes jurídicas del derecho a la reparación 16

1.2 El estado de la reparación en Colombia 27

1.3 Apuntes finales sobre el marco normativo, la política pública de reparación y la necesidad de coordinación entre el SIVJRNR y el SNARIV 39

Capítulo 2
El rol y la funcionalidad del SNARIV 42

Introducción 42

2.1 Comentarios preliminares sobre la idea de "sistema" 42

2.2 Una descripción profunda del sistema nacional de atención y reparación integral de las víctimas (SNARIV) 47

2.3 Las luces y las sombras del SNARIV 56

2.3.1 Potencialidades y ventajas del SNARIV 56

2.3.2 Desventajas y dificultades del SNARIV 59

Capítulo 3
De la norma a la práctica: las experiencias de integración del SNARIV y el SIVJRNR en las regiones 61

Introducción 61

3.1 Tres departamentos, tres escenarios de reparación 63
Norte de Santander 64
Meta 65
Caquetá 66

3.2 Buenas prácticas y debilidades ¿qué funciona y qué no, en la articulación? 68
Caquetá 68

3.3 Obstáculos en la integración ¿qué imposibilita la integración entre el SNARIV y SIVJRNR? 69
Meta 71
Norte de Santander 77

3.4 Debilidades en la integración: 80

Conclusiones y recomendaciones 82

Bibliografía 84

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas 87

Prefacio

En Colombia coexisten dos modelos de reparación: uno creado por la Ley 1448 de 2011, conocido como Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y otro designado tras la firma del acuerdo de paz, conocido como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR). Cada uno de estos sistemas está sustentado en distintas entidades que contribuyen a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

A pesar de las múltiples instituciones y los avances que han significado la Ley 1448 y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la implementación de las medidas de reparación integral consagradas en ambos se enfrenta a grandes desafíos, como lo es la atención en salud física y psicológica de las víctimas, la cobertura institucional en las zonas rurales que es, en muchos casos, insuficiente, o el incumplimiento de las sentencias de restitución de tierras que perpetúan el problema estructural del acceso a tierras y las condiciones de pobreza y desigualdad que viven muchas víctimas de desplazamiento forzado. Así mismo, hasta el momento se ha indemnizado administrativamente a un aproximado de 879.821 víctimas y los cálculos más optimistas estiman que se requerirá de unos 79 años para incluir en procesos de reparación administrativa a la totalidad de las víctimas del conflicto en Colombia[1].

---

1 Sobre este tema, la CCJ ha publicado tres trabajos que profundizan en el contexto:
1. COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Radiografía de la Restitución de Tierras en Colombia", Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2019. Primera edición. Disponible en: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=639
2. GONZÁLEZ SÁEZ, Luisa Fernanda, *et al.* De la Restitución Formal a la Restitución Material: la etapa postfallo de la restitución de tierras, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018. Serie en Restitución de Tierras. Disponible en: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=640
3. SOTO HOYOS, J. Francisco. Cumplir metas, negar derechos, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018. Serie en Restitución de Tierras. Disponible en: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=630

A estos problemas se le suma el hecho de que al menos en los últimos dos años en algunos territorios del país ha aumentado la intensidad del conflicto, así como la presencia de diferentes actores armados que se disputan el poder de los que fueron ocupados por las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Esto ha ocasionado que las entidades que hacen parte del SNARIV y del SIVJRNR deban ejercer su labor en medio de una situación de violencia que acrecienta hechos victimizantes, como el desplazamiento forzado, el reclutamiento de menores de edad, el homicidio y la desaparición forzada.

Bajo este contexto, tras cinco años de la firma del acuerdo de paz y la prórroga de la ley de víctimas por medio de la Ley 2078 del 8 de enero de 2021, es importante reflexionar sobre el funcionamiento de estos dos sistemas de reparación y la forma como se articulan. Esto, a través de una perspectiva teórica de quienes hacen seguimiento a la política pública de reparación, pero también, desde la perspectiva de las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones que conforman el SNARIV y el SIVJRNR.

En desarrollo de lo anterior, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) ha contribuido y participado activamente en el seguimiento a la implementación de las medidas de reparación incluidas en la Ley 1448, así mismo desde 2016 ha realizado un juicioso acompañamiento a la implementación del acuerdo final y de las entidades que conforman el SIVJRNR. En este sentido la CCJ, en el marco de la serie "Las víctimas en el centro del Acuerdo de Paz", ha lanzado diferentes publicaciones que han tenido como objetivo esbozar los distintos desafíos a los que se enfrenta el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición y aportar así a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

En 2020, como parte de este trabajo de seguimiento, la CCJ realizó de la mano de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (en alemán: GIZ), una serie de mesas de expertos regionales que tenían como propósito discutir los alcances de la reparación del SIVJRNR, incluidos los escenarios de articulación con las entidades que conforman el SNARIV. El resultado de estas mesas de diálogo fue la publicación *Reparación en los sistemas transicionales en Colombia: los retos de un concepto en construcción*. Esta publicación se enfocó en realizar una reflexión profunda sobre la concepción, el diseño y el propósito de la reparación en Colombia[2]. Una

[2] MORA GODOY, Alejandra, *et al*. Reparación en los Sistemas Transicionales en Colombia: los retos de un concepto en construcción. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2020, p. 106. ISBN. 9789589348932

de las conclusiones de dicho documento es que la forma de coordinar las acciones de los diferentes sistemas de justicia transicional existentes en Colombia, a través de la articulación robusta de sus instituciones, es indispensable para empezar a solventar los problemas de la reparación, con miras a fortalecer la integralidad de la misma.

Partiendo de esta conclusión y del hecho de que la articulación entre las entidades del SNARIV y del SIVJRNR fue un punto importante en las mesas de expertos adelantadas, la CCJ realizó, desde finales de 2021 y hasta principios de 2022, una nueva serie de mesas de diálogo en los departamentos de Caquetá, Meta y Norte de Santander con el propósito de adelantar un diagnóstico del funcionamiento del SNARIV en estos departamentos. A su vez, estas mesas tenían el objetivo de identificar cuáles son las falencias y debilidades en la articulación, con el fin de formular recomendaciones que permitan, en parte, superarlas.

El documento que se presenta a continuación pretende entonces esbozar las debilidades y retos en la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR, a través de una mirada teórica, que permitirá reconocer cómo están planteados cada uno de estos sistemas de reparación y, en segundo lugar, cómo debería funcionar la articulación entre los mismos, para después, desde la experiencia en la mesas de diálogo, evidenciar cuál es la realidad en la práctica y los problemas a los que se enfrentan las instituciones a la hora de acogerse y querer cumplir lo normativamente dispuesto. Finalmente se presentarán una serie de recomendaciones con las que se espera se puedan superar algunas de las debilidades en la articulación.

Capítulo 1

La normativa de la reparación y sus dos sistemas en Colombia

Introducción

Los impactos de la violencia masiva en Colombia han tenido una fuerte repercusión en distintos niveles de la estructura legal, política, social y económica del país. En la experiencia internacional, las sociedades que han sufrido estos escenarios de violencia generalizada se enfrentan a demandas de justicia de millones de víctimas, a un clima de desconfianza institucional, a una alta polarización política y a un Estado usualmente ineficiente y con recursos limitados[3]. En este panorama, emergen los programas de reparación como mecanismos enfocados en transformar las condiciones de las víctimas de violencia masiva. Estos se enmarcan dentro del proyecto de la justicia transicional que busca balancear la transición de una dictadura a una democracia o de un conflicto armado a un escenario de construcción de paz, con la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las personas que se vieron afectadas[4]. La noción de

[3] En esa medida, una política de reparación es un reto administrativo gigante. Los casos de Argentina, Chile y Sudáfrica son algunos de los más relevantes en la experiencia comparada, pues esta presenta la tensión entre recursos escasos, debilidad institucional y demandas de justicia y reparación. En 2006, Pablo de Greiff editó *The Handbook of Reparations*. Esta obra tiene un valioso aporte en términos descriptivos, dado que en la primera parte expone detalladamente los programas de reparación más relevantes en la experiencia comparada, incluyendo Argentina, Chile y Sudáfrica.

[4] MOFFETT, Luke. Justicia transicional y reparaciones: ¿reparar el pasado?, en Lawther, Cheryl, Moffet Luke and Jacobs, Dov (Eds.), Research Handbook on Transitional Justice, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 377.

reparación que es tradicionalmente usada en el derecho privado proviene de la idea aristotélica de la justicia correctiva: busca restablecer la situación de la parte afectada por la conducta de otra persona[5]. Además, tiene una vocación retrospectiva, dado que se centra en volver a la posición anterior al acaecimiento del hecho dañoso al *statu quo* de la parte afectada[6]. Sin embargo, la idea sobre este concepto que se ha posicionado en el campo de la justicia transicional tiene la intención contraria: ir hacia el futuro. No busca volver a la posición original en la que se encontraba la parte afectada, marcada en la mayoría de los casos por escenarios de marginalidad política y económica, sino que busca remediar esta situación[7]. Los programas de reparación en Colombia siguen esta visión transformadora. En consecuencia, ofrecen una compleja baraja de medidas que van desde la restitución de la propiedad —por ejemplo, la Ley 1448 de 2011—, hasta tratamientos de rehabilitación psicológica para enfrentar el trauma que deja la violencia —como lo que ordena la Sentencia T-045 de 2011[8]—.

El estado actual de estos programas de reparación obedece, al menos, a tres procesos conjuntos. En primer lugar, a un proceso de configuración y reconfiguración normativa en donde el contenido de los programas de reparación, usualmente definido por el Congreso y el presidente de la República, es cuestionado política y jurídicamente por el movimiento de víctimas y por organizaciones dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos[9]. Por su parte, la mediación judicial ha ayudado a definir controversias significativas sobre el contenido e implementación de los programas de reparación[10]. En segundo

5 ARISTOTLE. Nicomachean Ethics. Book V. Nueva York: Kitchener, 1999. p. 182.

6 MOFFETT, Luke. Op. Cit., p. 388.

7 AHMADOU SADIO, Diallo. Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo. Compensation Owed By The Democratic Republic of The Congo To The Republic Of Guinea. International Court Of Justice. Compensation Judgment: ICJ Reports; 2012, p. 324. ISBN 978-92-1-071146-3.

8 La Sentencia T-045 de 2010 es producto del litigio de la CCJ en representación de cuatro mujeres de la comunidad de El Salado. El derecho que fue protegido en la sentencia fue la salud, dado que las cuatro mujeres sufrieron secuelas relacionadas con el impac to del conflicto armado en este territorio. Su implementación desencadenó una política pública de atención en salud a toda la comunidad de El Salado que, con profundas dificultades, sigue en marcha.

9 Entre otros textos, ver: COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, Treinta años en la defensa de la Constitución y la Promoción de Derechos Humanos, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018. ISBN: 978-958-9348-85-7.

10 Desde la Sentencia C-370 de 2006, la Corte Constitucional se ha esforzado por definir el contenido de los derechos de las víctimas del conflicto armado. En este esfuerzo ha desarrollado una jurisprudencia potente en diferentes aspectos operativos sobre los derechos a la verdad,

lugar, un proceso de "asentamiento" institucional en donde las agencias del Estado colombiano, dedicadas a desarrollar los programas de reparación, han adoptado lógicas de funcionamiento tras años de trabajo. Es decir, estrategias laborales que se vuelven prácticas cotidianas para enfrentar su tarea y que no siempre redundan en la satisfacción de los derechos de las víctimas[11]. En tercer lugar, a la dinámica del conflicto armado y el resultado de las políticas de control territorial y seguridad implementadas por la fuerza pública[12]. Dado que muchos de los programas de reparación se llevan a cabo en un contexto de violencia y conflicto, en un esfuerzo por materializar la justicia transicional sin que se consolide por completo la transición[13], las políticas de control territorial de la fuerza pública impactan en el desarrollo de tales programas.

En este libro abordamos uno de los retos actuales más importantes para la satisfacción del derecho a la reparación: la necesidad de articulación y coordinación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Por su parte, el SIVJRNR es producto de la implementación del Punto 5 del acuerdo de paz entre el Estado colombiano y la desmovilizada guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Un instrumento fundamental dentro de este sistema es la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) como un tribunal de justicia transicional. Dicha jurisdicción fue integrada en la Constitución por medio del Acto Legislativo 1 de 2017 y su marco normativo terminó por decantarse en 2020, casi dos años después[14]. Su principal objetivo es investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de los derechos humanos que se dieron en el marco del conflicto armado por parte de los actores armados. Así, la jurisdicción conoce de conductas ilícitas cometidas por parte de los miembros de las extintas FARC-EP, de la fuerza pública y de terceros que voluntariamente se sometieron a su competencia.

---

la justicia y la reparación. La Corte, incluso, declaró esta triada de derechos como un eje axiomático y definitivo de la Constitución en la Sentencia C-579 de 2013.

11 Vea: BUCHELY, Lina. El Estado de la Paz. Burocracia, memoria y afecto en el posconflicto colombiano, Bogotá: Universidad Icesi y Tirant lo Blanch, 2020, p. 182.

12 SANÍN GUTIÉRREZ, Francisco. ¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia? Bogotá: Debate editores, 2020, p. 216.

13 Esta discusión se abordó, entre otros, en: UPRIMNY, Rodrigo, *et al.* ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia, reparación para Colombia, Bogotá: Ediciones Antropos, 2006, p. 115.

14 Ver: Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. 18 de julio de 2018; y la Ley Estatutaria de la JEP.

En consecuencia, el mandato de la JEP está centrado en garantizar la administración de justicia durante la transición. A pesar de que este es su centro, su funcionamiento tiene impactos profundos en la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación en diversos sentidos. Por ejemplo, las sanciones propias que impone la JEP, es decir aquellas restricciones a la libertad diferentes a las penas de prisión, pueden tener un contenido reparador para las víctimas[15]. Algo similar sucede en términos de la verdad. Aunque la JEP no produce un relato con la pretensión de comprender el conflicto, sus decisiones y sentencias sí serán piezas clave para profundizar en la comisión de delitos internacionales y en la identificación de sus responsables. A la fecha, la Jurisdicción Especial para la Paz ha abierto siete macrocasos y ha comunicado que tiene la voluntad de abrir tres más.

Por otro lado, el SNARIV tiene su origen en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que es la norma clave para los programas de reparación administrativa en Colombia y su estructura fue reglamentada en el Decreto 4802 de 2011. El artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creó el SNARIV como un espacio para "formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas"[16]. De manera adicional a esta función general, dicho sistema debe asesorar a las entidades que la componen en la aplicación de la metodología "de mejoramiento continuo" en los procesos administrativos que se ofrecen a las víctimas, así como establecer los estudios y actividades necesarias para mejorar la coordinación con organismos internacionales y nacionales para la atención, asistencia y reparación integral. En este sentido, el SNARIV es un espacio valioso, en términos de política pública, para mejorar, a través del contraste y el seguimiento, la implementación de los programas de reparación en la que participan un conjunto de entidades gubernamentales. Además, este espacio está compuesto por más de treinta entidades que tienen relación. Entre estas, más de once ministerios, así como instituciones centrales para la política de reparación, la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). La entidad encargada de coordinar el SNARIV es la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto (UARIV).

---

15 Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Artículo 141 de 2019.

16 Ley 1448 de junio 10 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Artículo 159 de 2011.

El SIVJRNR y el SNARIV, dado que tienen en su centro la satisfacción de los derechos de las víctimas, deben articular sus esfuerzos para maximizar los resultados de su trabajo[17]. Especialmente, para alcanzar el ideal transformador de la reparación. No obstante, a pesar de que comparten un objetivo común, hay varias razones por las que ambos sistemas mantienen una suerte de desconexión institucional. La primera y más evidente es su temporalidad. En Colombia, la justicia transicional es una discusión política y jurídica que lleva más de quince años, pero que se va renovando y transformando, dependiendo de ciertas coyunturas políticas en, al menos, tres olas. La primera ola está compuesta primordialmente por el primer instrumento de justicia transicional en Colombia, que es la Ley de Justicia y Paz, o Ley 975 de 2005, que desencadenó una amplia discusión sobre su papel y su viabilidad constitucional en el país. Este instrumento estaba centrado en la atribución de responsabilidad penal, esencialmente, para los miembros de grupos paramilitares que se desmovilizaron de forma parcial entre 2004 y 2005. Normas posteriores, como los Decretos 250 de 2005 y 1290 de 2008 incursionaron en el tema de programas de reparación de carácter administrativo y allanaron la discusión sobre la centralidad de las víctimas. La segunda ola se inicia en 2011, que es el primer año del Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, y tiene como instrumento protagónico la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y sus diferentes decretos reglamentarios. Esta ley constituye un potente proyecto de reparación administrativa, para la materialización de los derechos de las víctimas. La tercera ola es la implementación del Acuerdo Final de Paz que se inició en 2016 y que no ha terminado. Seis reformas constitucionales conforman el centro normativo de este proceso de implementación, lo que supone la inclusión de todo un andamiaje transicional a la Constitución, dentro de la que se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). La longitud de la justicia transicional en Colombia y el hecho de que cada ola tenga una lógica propia es uno de los factores que explica la desconexión institucional entre el SNARIV y el SIVJRNR[18].

---

17 Más adelante hablamos sobre la Sentencia C-588 de 2019 que establece la relación normativa entre el SIVJRNR y el SNARIV.

18 Esta idea se presentó también en el primer capítulo de MORA GODOY, Alejandra, *et al*. Reparación en los Sistemas Transicionales en Colombia: los retos de un concepto en construcción, Bogotá: Ediciones Antropos, 2020. Serie Las víctimas en el centro del Acuerdo.

De otro lado, está el asunto de la voluntad política y la fragmentada dinámica institucional. Las instituciones originadas en la primera y la segunda ola de justicia transicional, particularmente en temas relacionados con la implementación de los programas de reparación, dependen en su mayoría del poder ejecutivo. Las entidades que hacen parte del SNARIV, por ejemplo, son agentes del presidente para la construcción y ejecución de políticas públicas en sus respectivos sectores. De esta forma, si el poder presidencial es apático frente a esfuerzos de justicia transicional de gobiernos anteriores, como sucedió con el Gobierno de Iván Duque, esta apatía genera impactos en términos de articulación entre las entidades que dependen del gobierno y aquellas que no[19]. Este problema se profundiza por una deficiencia histórica relacionada con la incapacidad de consolidar una autonomía relativa de la voluntad política para el cumplimiento de las funciones básicas del Estado. El esfuerzo por garantizar los derechos de las víctimas del conflicto debería entonces ingresar al núcleo de funciones del Estado que no dependen de la voluntad política del Gobierno o del funcionario de turno. Sin embargo, por la falta de autonomía relativa, la voluntad política del Gobierno de turno es determinante en la buena articulación y coordinación entre entidades del Estado.

En esta introducción, para ubicar estas dificultades en un contexto, ofrecemos dos elementos que consideramos muestran la profundidad del problema entre el SNARIV y el SIVJRNR. Por un lado, presentamos un análisis de las fuentes jurídicas, incluyendo la normativa y la jurisprudencia internacional y constitucional sobre sistemas de reparación de víctimas en escenarios de violencia masiva. Este análisis tiene como objetivo enfocar los principales elementos jurídicos y ubicarlos en los programas de reparación. Por otro lado, exponemos una descripción del estado actual de la reparación en Colombia. Esta descripción utiliza diferentes fuentes primarias, como datos proporcionados por la UARIV, para mostrar los avances en los programas de reparación y contrastarlas con la escala del problema. Estos dos elementos se complementan en la medida en que el primero sirve de estándar normativo para el segundo. Además, ambos resaltan la necesidad de que se articulen de forma más profunda el SNARIV con la JEP.

19 Varias organizaciones y plataformas de derechos humanos publicaron en 2020 el informe El Aprendiz del Embrujo, sobre el balance del primer año de Gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022). En este informe se dedica todo un numeral para mostrar el "Estado de la Paz". Varios autores destacan problemas como la desfinanciación del SIVJRNR.

1.1 Las fuentes jurídicas del derecho a la reparación

En la experiencia comparada hay varios casos de programas administrativos de reparación a víctimas de atrocidades masivas. La política pública de reparación individual más antigua por parte de un Estado es el caso de las reparaciones alemanas a judíos después de la Segunda Guerra Mundial[20]. El instrumento normativo de esta política fue la ley de compensaciones a las víctimas de persecución por parte del Nacionalsocialismo, que data de 1956. Posteriormente, se han desarrollado más programas de reparación con diferente escala y en diversas regiones. En Latinoamérica están las leyes de reparación argentinas de 1985[21], las chilenas de 1992[22] y la ley de reparación brasileña de 1995[23]. En África, la Comisión Sudafricana para la Verdad y la Reconciliación (TRC por sus siglas en inglés: *Truth and Reconciliation Commission*), a través del Comité de reparación y rehabilitación, implementó un ambicioso proyecto de reparación que se inició en 1995. Estos programas de reparación suponen importantes experiencias que anteceden a las políticas de reparación colombianas y que han impactado en la consolidación de los dos modelos que, según Thomas M. Antkowiak, compiten en el derecho internacional para remediar las graves y masivas vulneraciones de derechos humanos: el modelo centrado en las víctimas —*victim-centered*[24]– y el modelo centrado en los costos —*cost-centered*[25]—.

El modelo centrado en las preferencias de las víctimas ha sido desarrollado principalmente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos[26]. El sistema interamericano se ha desarrollado a partir de la jurisprudencia de la

---

20 COLONOMOS, Ariel & ARMSTRONG, Andrea. Reparations to the Jews after World War II: a Turning Point in the History of Reparations, en The Handbook of Reparations, Pablo de Greiff ed., Nueva York: Oxford University Press: 2006, p. 390.

21 GUEMBE, Maria José. Economic Reparation for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience, en The Handbook of Reparations, Pablo de Greiff ed., Nueva York: Oxford University Press: 2006, p. 21-54.

22 LIRA, Elizabeth. The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile, en The Handbook of Reparations, Pablo de Greiff ed., Nueva York: Oxford University Press, 2006, p. 55.

23 CANO, Ignacio & SALVÃO FERREIRA, Patricia. The Reparations Program in Brazil, en The Handbook of Reparations, Pablo de Greiff ed., Nueva York: Oxford University Press, 2006, p. 111.

24 ANTKOWIAK, Thomas M. An Emerging Mandate for International Courts: Victims centered remedies and restorative justice, en Stanford Journal of International Law, August 29, 2011, Vol. 47, p. 290.

25 Ibíd, p. 281.

26 Ibíd, p. 288.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) sobre las obligaciones de los Estados que hacen parte del Pacto de San José, en particular del artículo 63.1, en materia de reparación integral. Algunas piezas claves de la jurisprudencia de la Corte IDH son los casos de Velásquez Rodríguez Vs. Honduras de 1989, Blake Vs. Guatemala de enero de 1999, Mayana Awas Tingi Vs. Nicaragua de 2002, Tibí Vs. Ecuador de 2004, Escué Zapata Vs. Colombia de 2006, Barrios Altos Vs. Perú de 2008 y Chitay Nech y otros Vs. Guatemala de 2010. Estos casos, entre otros, ofrecen una variedad de fórmulas de reparación que incluyen, pero no se limitan a indemnizaciones pecuniarias. Estas fórmulas integran medidas como la restitución, la cesación, la rehabilitación, las disculpas públicas, los memoriales, las reformas legislativas, los programas de entrenamiento para funcionarios públicos y los esquemas de desarrollo comunitario[27]. Estas medidas son calificadas como centradas en las preferencias de las víctimas, toda vez que las personas que han sufrido graves violaciones de derechos humanos tienen una tendencia a que la reparación sea de carácter supraindividual y que trascienda a un impacto social. La combinación de cada una de estas medidas es una forma para cumplir estas preferencias y potenciar la categoría de reparación integral que incluye el artículo 63.1 del Pacto de San José.

Por su parte, el Sistema Universal de Derechos Humanos ha desarrollado toda una serie de instrumentos en donde se localiza el derecho a la reparación[28]. En 1985, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración de Principios Básicos de las Víctimas del Delito y el abuso del Poder, que supuso un avance significativo en la materia. Estos principios sirven como un catalizador en el derecho internacional para que temas como la reparación de las víctimas tengan mayor protagonismo en el derecho internacional[29]. Posteriormente, en 1998 se terminó el texto del Estatuto de Roma que contempla una serie de disposiciones calificadas como "justicia para las víctimas" en donde se incluyen por primera vez estos asuntos en un tratado internacional —una norma de derecho "duro"—. Así como la participación, protección y reparación de víctimas de atrocidades masivas[30].

---

27 ANTKOWIAK, Op. Cit., p. 292.

28 El derecho a la reparación también es mencionado en el Artículo 14 de la Convención contra la tortura y otros tratos crueles y en el Artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura.

29 ANTKOWIAK. Op. Cit., p. 286.

30 MOFFETT, Luke, Justice for Victims Before the International Criminal Court, Primera edición, Routledge, 2014, p. 308.

Unos años después, en 2005, la Organización de las Naciones Unidas aprobó un instrumento mucho más específico para temas de reparación, conocido como los "Principios Básicos" —su nombre completo es: principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones —. En este instrumento se indica que las víctimas deberán recibir, según corresponda y en proporción a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva que incluye las siguientes formas: restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Algunas disposiciones de los principios básicos fueron posteriormente integradas en instrumentos de derecho duro, como la Convención contra la Desaparición Forzada[31].

Al igual que sucede con el Sistema Interamericano, los instrumentos de derecho duro y blando del sistema universal son sensibles a programas de reparación supraindividuales, dado que buscan, en el fondo, evitar que se perpetúen las condiciones que permitieron la victimización.

El modelo centrado en las preferencias de las víctimas presenta una complejidad importante en términos de cumplimiento: dado que es sensible a ciertas reformas sociales, requiere de una combinación de variables para su materialización, entre ellas el impulso judicial, la coordinación institucional y la voluntad política[32]. En Latinoamérica, muchos programas de reparación fueron impulsados por órdenes judiciales de la Corte IDH y aun así su nivel de cumplimiento no es satisfactorio, en gran medida por su complejidad interna —como sucede con programas complejos de salud[33]—, pero también por la falta de capacidad institucional para desarrollarlos. Para mejorar estas dificultades, la Corte IDH ha identificado los patrones de cumplimiento y reaccionado ante estos. Además, esta Corte ha desarrollado metodologías participativas que ayudan a calibrar los remedios que introduce para mejorar el rendimiento de los programas de reparación[34]. Este tipo de medidas pueden incrementar la legitimidad democrática de los remedios que introduce la Corte, ya que permiten integrar diferentes opiniones y posi-

31 Ver el preámbulo y el Artículo 19 de la Convención contra la Desaparición Forzada.
32 ANTKOWIAK, Op. Cit., p. 307.
33 Ibíd, p. 308.
34 ANTKOWIAK, Op. Cit., p. 314.

ciones en su diseño, así como establecer rutas o espacios, como comités, que permitan superar problemas de ejecución[35].

El modelo centrado en los costos lo ha desarrollado principalmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH). Este modelo es similar al funcionamiento tradicional de los tribunales "ordinarios" cuando establecen reparaciones al verificar la existencia de un daño. El mecanismo central de este modelo son las indemnizaciones monetarias[36]. No obstante, el comportamiento cauteloso del TEDH para impulsar remedios de carácter estructural ante violencia masiva se puede explicar por su intento de ahorrar cuestionamientos a su autoridad. Condenar a los Estados a pagar indemnizaciones es un mecanismo poco cuestionado; en cambio, condenar a los Estados y a sus agentes a pedir perdón o implementar programas de atención en salud diferenciales para las víctimas son órdenes que suelen ser discutidas por parte de los Estados. En esa medida, el TEDH ha impulsado un modelo conservador que ha ayudado a que su funcionamiento en materia de reparaciones no acreciente "problemas de autoridad". Sin embargo, a pesar de que esta es la tendencia general, hay algunos casos en los que el TEDH ha ampliado el margen de medidas de reparación. Por ejemplo, en Baysayeva Vs. Rusia en el año 2007, el TEDH no solo tasó las violaciones a derechos humanos en 50,000 euros, sino que identificó "daños no pecuniarios"[37] que no podían repararse a través de indemnizaciones, sino que requerían de otras medidas, como disculpas públicas. Medidas de esta naturaleza siguen siendo escasas dentro del TEDH.

El modelo centrado en las preferencias de las víctimas ha influido, con mucha más potencia, en la recepción de estándares internacionales de reparación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en gran medida porque Colombia es un país que hace parte del Pacto de San José o Convención Interamericana de Derechos Humanos, que es el instrumento jurídico sobre el que trabaja la Corte IDH. En consecuencia, las sentencias de la Corte, incluidas las que no se refieran a Colombia, son fundamentales para guiar el diseño de programas de reparación. El control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad han sido las herramientas fundamentales para la armonización de los estándares internacionales con la jurisprudencia nacional en materia de

35 Ibíd, p. 315.
36 Ibíd, p. 281.
37 Ver: Cour Européenne Des Droits De L'homme European Court Of Human Rights. Case Of Baysayeva V. Russia. Primera Sección. 2007, p. 179.

reparación. Por su parte, el control de convencionalidad es un mecanismo de valoración normativo que permite establecer si las disposiciones internas se han adecuado a los estándares del Pacto de San José. Por su lado, el bloque de constitucionalidad, consagrado en el Artículo 93 de la Constitución, otorga a las normas del derecho internacional que traten sobre los derechos humanos y su protección el estatus de normas constitucionales. Estas herramientas le han permitido a la Corte Constitucional —y a otros jueces, en particular al Consejo de Estado—, además de profundizar en la jurisprudencia de la Corte IDH, utilizarla como un estándar judicial en la valoración de normas que regulen el derecho fundamental a la reparación de las víctimas[38].

Por otro lado, Colombia ha sido condenada veinticinco veces por la Corte IDH. Algunas de las condenas tienen que ver con la implementación de medidas de reparación a víctimas del conflicto. El Estado colombiano, en consecuencia, ya ha desarrollado procesos de cumplimiento de decisiones de la Corte IDH que recaen usualmente en instituciones que dependen del poder ejecutivo, de tal forma que la jurisprudencia de la Corte IDH se ha convertido en estándar de aplicación inmediata y directa.

Internamente, los estándares de reparación en el marco de la justicia transicional se introducen jurisprudencialmente en la Sentencia C-370 de 2006. Esta sería, en los términos que utiliza Diego López en su metodología de análisis jurisprudencial, la sentencia hito[39]. Es decir, aquella decisión que marca la pauta para entender un problema jurídico o que crea una subregla aplicable para una serie de casos similares posteriores. Antes de esta decisión, la reparación aparecía en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como un derecho que tenían las víctimas de delitos. Se había discutido sobre este en el marco del proceso de incorporación del sistema semiacusatorio en materia de instrucción y juzgamiento penal que trajo la Ley 906 de 2004. No obstante, era una discusión limitada al momento en el que emergía este derecho y a las instancias procesales en las que se podía hacer exigible. En la Sentencia C-370, por el contrario, surge una discusión diferente, relativa al papel de la reparación en procesos de justicia transicional, cuando se presenta un escenario de violencia masiva y ante una ley que se centra

38 Sobre el control de convencionalidad ver: QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. El control de convencionalidad y el sistema colombiano, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, num. 12: julio-diciembre 2009, p. 163-190.

39 LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces, 3a. Reimp., Bogotá: Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, p. 220.

en la atribución de responsabilidad penal. Este vínculo contextual es importante porque entiende que la reparación está enmarcada dentro de la justicia transicional, por lo tanto, no puede omitirse su vínculo con los objetivos importantes como la transición a la paz. En palabras de la Corte:

> "Finalmente, no sobra señalar que, en todo caso, la reparación no puede quedar absolutamente sometida a la voluntad política de quienes definen las normas de presupuesto, pues es un derecho de las víctimas que debe ser satisfecho, especialmente, en procesos que persigan la paz y la reconciliación. Por ello, resulta razonable que la reducción de las penas que la norma establece se encuentre acompañada de la adopción de otras medidas que, como el pago de los daños y la restitución de los bienes, puedan constituir un marco justo y adecuado para alcanzar de forma sostenible la finalidad buscada"[40].

La primera advertencia que establece la Corte Constitucional es que las discusiones políticas sobre el derecho a la reparación no pueden anular su exigibilidad. No obstante, la decisión no establece de forma expresa el contenido mínimo de este derecho en un contexto de transición política. Esta falta de profundidad sobre el contenido del derecho es problemática porque se centra en su dimensión pecuniaria, pero no discute la necesidad de que esté acompañado de otras medidas de carácter simbólico que sí estaban incluidas en la ley, como el perdón. Sin embargo, la Corte sí se pronuncia sobre tres aspectos fundamentales del derecho a la reparación en estos contextos que influencian todas las decisiones posteriores. Lo primero es que el derecho a la reparación tiene una textura o naturaleza relacional dentro de la justicia transicional con los otros dos: a la justicia y a la verdad. Esto significa que la satisfacción del derecho a la reparación no se puede aislar de los demás. Lo segundo es que la reparación en contextos de violencia masiva admite una dimensión judicial y lo hace entonces uno de los instrumentos posibles de los que se puede valer el legislador para la satisfacción del derecho. Lo tercero es que, en contextos de violencia masiva, a la reparación por vía judicial pueden concurrir tanto bienes privados que aporten los responsables, como recursos públicos. Este

---

40 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 del 18 de mayo de 2006 "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". M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, num. 6.2.4.1.15.

esquema de financiación permite, por un lado, que se evite una suerte de "amnistía civil"[41] y, por el otro, que los recursos públicos no sean los únicos utilizados para sanear la obligación de reparar graves violaciones de derechos humanos. Estos aspectos de la reparación serán fundamentales para las decisiones posteriores.

Luego, la Corte en sede de control de constitucionalidad se ha pronunciado sobre el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado en varias oportunidades. Este derecho es mencionado sin mucha profundidad y de forma genérica en sentencias como la C-936 de 2010, C-771 de 2011 y C-820 de 2012, dado que estas decisiones tratan otros temas importantes relacionados con la justicia transicional pero no se centran en los alcances y el contenido del derecho a la reparación. En cambio, en las sentencias C-052 de 2012, C-250 de 2012, C-253A de 2012 y C-715 de 2012, la Corte sí pone su mirada en aspectos fundamentales del derecho a la reparación y aporta elementos sobre su contenido y límites.

En estas decisiones, la Corte ha aclarado aspectos importantes del derecho a la reparación. En la Sentencia C-052 de 2012, esta entidad judicial aclaró la posibilidad de que se reconozca la calidad de víctima frente a la existencia de un mismo daño antijurídico. Ello permite, por ejemplo, que se amplíe la categoría de víctimas a personas que no hayan sufrido directamente un daño, como los familiares de personas lesionadas, siempre que este hecho tuviera consecuencias desfavorables en su contra. En esa medida, la Corte extiende la cobertura jurídica de la categoría de víctima y, en consecuencia, el alcance de los programas de reparación. En la Sentencia C-250 de 2012, la entidad analizó la constitucionalidad del límite temporal que estableció la Ley 1448 de 2011, es decir, 1º de enero de 1985 para efectos de reconocimiento de la calidad de víctimas y 1º de enero 1991 para efectos de la acción de restitución y para regular el acceso a los programas de reparación de las víctimas del conflicto. La Corte encontró admisibles estos límites, aun cuando suponen un tratamiento diferenciado entre las víctimas, dado que persiguen finalidades constitucionales legítimas, en particular la sostenibilidad fiscal y la seguridad jurídica. Sin estos límites sería difícil establecer políticas de reparación efectivas. La Sentencia C-253A de 2012, a pesar de que trató temas semejantes a los considerados en la Sentencia C-250 de 2012, tiene un aporte fundamental, dado que aclara que la condición de víctima y su reconocimiento son temas diferentes. La primera se ad-

41 Ibíd, num. 6.2.4.1.13.

quiere debido a que una persona sufre un daño injusto. En esa medida se es víctima en razón de experimentar daño. En cambio, el reconocimiento jurídico de la condición de víctimas, en instrumentos como el Registro Único de Víctimas, puede depender de los lineamientos de una política de reparación y es relevante para estos efectos. En la Sentencia C-751 de 2012, la Corte realizó un ejercicio de armonización de los instrumentos internacionales en materia de protección de derechos de las víctimas del conflicto armado. En cuanto a la reparación, la Corte estableció que el marco legal que regule este derecho no puede imponer condiciones imposibles o desproporcionadas que condicionen el acceso a programas de reparación, pues redundaría en su vulneración.

Esta jurisprudencia se complementa con varias decisiones de revisión y selección de tutelas en donde hay vulneraciones concretas a los derechos de las víctimas. Las sentencias T-650 de 2012, T-370 de 2013 y T-006 de 2014 tratan aspectos fundamentales del acceso al derecho a la reparación por parte de víctimas del conflicto. Estos aportes van desde la inversión en la carga de la prueba al momento del registro de la persona en el Registro Único de Víctimas, de tal forma que la UARIV no niegue la inscripción cuando las víctimas solo tengan su testimonio para acreditar su condición, hasta la flexibilización del requisito de subsidiariedad de la tutela —este requisito establece que la tutela es el mecanismo adecuado de protección cuando no hay ninguno otro idóneo para la protección del derecho— cuando sea una víctima quien la utiliza como instrumento de protección de sus derechos fundamentales[42]. Este último es elemental, dado que permite que la tutela sea utilizada como mecanismo principal de protección de derechos aun cuando existan otras acciones jurídicas. Frente al acceso al derecho a la reparación, la flexibilización del requisito de subsidiariedad de la tutela permitió que las víctimas, entre otras cosas, cuestionen las decisiones de las UARIV y accedan a compensaciones económicas de forma mucho más rápida. Estas decisiones, por supuesto, son el precedente de sentencias más recientes, como la T-393 de 2018, en donde la Corte reiteró que el requisito de subsidiariedad se aplica de forma flexible para las víctimas del conflicto. En palabras de la Corte: "Tratándose específicamente de personas víctimas del conflicto armado interno, ha sostenido la Corte de forma reiterada que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser

42 La flexibilización del requisito de tutela recoge el precedente anterior en temas de subsidiariedad que lo había desarrollado las sentencias T-327/01, C-047/01, T-1094/04, T-563/05 y T-605/08.

analizado de manera flexible, atendiendo a su situación de sujetos de especial protección constitucional"[43].

En 2012, el Gobierno de Juan Manuel Santos inició el proceso de constitucionalización de la justicia transicional a través del Acto Legislativo 1 de 2012, conocido popularmente como el Marco Jurídico para la Paz. Esta reforma constitucional estableció los límites y posibilidades constitucionales de la negociación de paz que se estaba desarrollando en aquel momento en La Habana con las FARC-EP. Esta norma fue cuestionada por varias organizaciones, incluyendo la CCJ, especialmente por los límites que impuso al deber del Estado de investigar y juzgar las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. La Corte Constitucional resolvió estos cuestionamientos en la Sentencia C-579 de 2013. En esta decisión, dicha entidad estableció que los derechos de las víctimas constituyen un eje axiomático de la Constitución. En palabras de la Corte Constitucional:

> La obligación de garantía implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos. La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos [a la justicia, la verdad y la reparación] es el resultado, entre otros, de su 'efecto horizontal' y tiene, a la inversa de lo que sucede con la obligación de respeto, un carácter positivo. Efectivamente, ella implica el deber del Estado de adoptar todas las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo con las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos"[44].

Con esto, la Corte no solo reconoció la importancia constitucional de los derechos de las víctimas en el marco de una transición política y su relación con el modelo y los fines del Estado, que expresamente establece la Constitución en los artículos 1 y 2, sino que también instaura que la garantía de este grupo de derechos va más allá de cualquier disposición aislada de la Constitución, pues hace parte de su identidad. La expresión de un "eje axiomático" alude, en este caso, a que la garantía a los derechos básicos dentro de la justicia transicional, lo que incluye

---

43 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-393 24 de septiembre de 2018, Acción de tutela instaurada por Ana Luisa Valencia Gamboa contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), M.P. Alberto Rojas Ríos, núm. 30.

44 CORTE CONSTITUCIONA. Sentencia C-579 28 de agosto de 2013, Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2012 (parcial), M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub.

por supuesto el derecho a la reparación, no puede omitirse o anularse dentro de la Constitución sin que esto implique una transformación radical de su identidad. El objetivo de esta decisión era que no se utilizara el poder de reforma a la Constitución para limitar, posteriormente, los derechos de las víctimas del conflicto. En ese sentido, fue una suerte de seguro para que las normas posteriores que implementarían el acuerdo de paz no sirvieran para limitar el contenido de los derechos humanos en el marco de la justicia transicional ni siquiera a través del poder de reforma a la Constitución.

Los desarrollos jurisprudenciales consolidaron un marco jurídico contundente para enfrentar el proceso de llevar a cabo la normativa del acuerdo de paz. Las sentencias de la implementación, en especial la Sentencia C-674 de 2017, que controlaba la constitucionalidad del SIVJRNR, recoge los avances jurisprudenciales en materia de protección de derechos de las víctimas. En particular, la Corte entendió el acuerdo de paz como una suerte de caja de resonancia del contenido de la Constitución de 1991. En esa medida, la implementación del acuerdo, antes que generar tensiones con el contenido de la misma Constitución, servía como un refuerzo temporal para superar una condición de distorsión de todo el orden constitucional, como el conflicto armado, y garantizar en ese tránsito los derechos de las víctimas. El derecho a la reparación, en esta conceptualización del acuerdo, tiene un lugar protagónico, pues es la herramienta que permite transformar directamente los daños del conflicto. En palabras de la Corte:

> El derecho a la reparación integral comprende la adopción de medidas *individuales* relativas al derecho de (i) restitución, (ii) indemnización, (iii) rehabilitación, (iv) satisfacción y (v) garantía de no repetición. En su dimensión colectiva, involucra medidas de satisfacción de alcance general como la adopción de medidas encaminadas a restaurar, indemnizar o readaptar los derechos de las colectividades o comunidades directamente afectadas por las violaciones ocurridas"[45]

Además de esta conceptualización, la Corte realizó una radiografía de las fuentes nacionales e internacionales del derecho a la reparación. Esta radiografía muestra la profundidad jurídica de la reparación y su

[45] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-674 14 de noviembre de 2017, Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 "por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones", M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, núm. 7.2.3.

relación con el modelo de Estado, así como con principios como dignidad humana y la participación política. En palabras de la Corte:

> En efecto, como lo ha dicho en múltiples oportunidades esta Corporación, el derecho constitucional a la reparación integral de las víctimas no sólo tiene fundamento expreso en los artículos 1º, 2º y 250 de la Constitución, sino también en varias normas del derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por consiguiente, resultan vinculantes en nuestro ordenamiento jurídico. Así, entonces, dijo la Corte, que la petición de reparación del daño causado surge: i) del concepto mismo de dignidad humana que busca restablecer a las víctimas las condiciones anteriores al hecho ilícito (Artículo 1º superior), ii) del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, honra y bienes de los residentes y de garantizar la plena efectividad de sus derechos (Artículo 2º de la Carta Política), iii) del principio de participación e intervención en las decisiones que los afectan (Artículo 2º de la Constitución), iv) de la consagración expresa del deber estatal de protección, asistencia, reparación integral y restablecimiento de los derechos de las víctimas (Artículo 250, numerales 6º y 7º, idem) y, v) del derecho de acceso a los tribunales para hacer valer los derechos, mediante los recursos ágiles y efectivos (Artículos 229 de la Constitución, 18 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre, 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"[46].

En suma, los desarrollos internos del derecho a la reparación muestran una preocupación por consolidar un marco jurisprudencial que responde a los múltiples desafíos en la materialización de este derecho, especialmente desde un modelo centrado en las víctimas. En esa medida, se ha procurado ofrecer y conceptualizar de forma amplia la reparación de tal manera que no se agote en una sola de sus manifestaciones —como las compensaciones económicas—, y permita que las víctimas tengan agencia e instrumentos jurídicos para influir en los programas de reparación y para vincular la reparación integral al modelo de Estado y sus apuestas transformadoras. El marco jurisprudencial interno es generoso. Sin embargo, hay aspectos de los que carece. Por ejemplo, la jurisprudencia no ha logrado calibrar las posibilidades transformadoras de la reparación si acogen una perspectiva más profunda de género que permita transformar, no solo los daños, sino el papel tradicional que han ocupado las mujeres y la comunidad LGBTI en la sociedad colombiana. Esto se debe, en gran medida, a que los desarrollos jurispru-

46 Ibíd., núm. 7.2.3.

denciales tienen, por su naturaleza, dificultades de aplicación. Estas carencias, de seguro, son las discusiones jurídicas que se avecinan.

1.2 El estado de la reparación en Colombia

El conflicto armado en Colombia tiene más de 60 años. Durante este periodo varios actores han cometido graves violaciones de derechos humanos, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, las Autodefensas Unidas de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional, el Ejército de Liberación Popular y las fuerzas de seguridad del Estado. Por su extensión en el tiempo, las dinámicas del conflicto han variado, dando paso a diferentes y lamentables modalidades de victimización, como el desplazamiento forzado, el secuestro, los campos minados, los falsos positivos y la desaparición forzada[47]. La escala de la victimización producto de la combinación de estas modalidades deja un saldo de más de 9.263.826 de víctimas según el Registro Único de Víctimas[48]. De este número total de víctimas reconocidas, las que pueden recibir atención rondan las siete millones cuatrocientas mil personas[49]. La diferencia entre ambas cifras son el número de víctimas fallecidas, los casos de desaparición forzada y aquellas que, por diferentes circunstancias, no pueden acceder a los programas de reparación —por ejemplo, los límites temporales que establecen algunos programas de reparación administrativa—. Garantizar el derecho a la reparación para este universo de personas ha sido un reto gigantesco.

La escala de otros procesos de reparación muestra la abrumadora diferencia del reto que enfrenta Colombia: en la Argentina, la Ley 24.043 estableció un programa de reparación con 13.600 personas solicitantes y 7.800 beneficiarios[50]; en Chile, el número de víctimas de la dictadura beneficiadas del Programa de Reparación y Atención Integral en Salud y Derechos Humanos (PRAIS) asciende a 93.272[51]; y en Brasil, a través de la Ley 9.140 se implementó un pago de compensación que fue otorgado a 280 víctimas por daños ocasionados por la dictadura de João Belchior Marques Goulart[52]. Estas experiencias regionales ilustran la escala de

47 Sobre el conflicto ver: CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. ¡Basta ya!: memorias de guerra y dignidad, Bogotá: CNMH, 2012.
48 Estas cifras obedecen a los datos que ofrece la página de la Unidad de Víctimas: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394
49 Ibíd.
50 GUEMBE, María José. Op. Cit. p.X.
51 LIRA, Elizabeth, Op. Cit., p. 69.
52 CANO, Ignacio & SALVÃO FERREIRA, Patricia. Op. Cit., p. 125.

victimización colombiana y, aún más, la necesidad de diseñar una política de reparación que pueda enfrentar esta coyuntura. Esto implica que los programas de reparación tengan diferentes rutas para acceder a ella, que sea sensible a las diferentes modalidades de victimización y que integre diferentes medidas. La profesora de Harvard Kathryn Sikkink, por estas razones, ha afirmado que el número de víctimas que el programa de reparación de Colombia pretende atender es mucho más amplio y extenso que el de cualquier otro programa[53].

Para enfrentar la escala de la victimización se ha desarrollado un sistema con diferentes rutas, cada una con sus posibilidades y obstáculos. La ruta de reparación administrativa está regulada por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Se llama ruta administrativa dado que el acceso a la reparación no depende de jueces, sino que lo otorgan autoridades administrativas, en particular la UARIV. El punto de partida de la ruta administrativa es la inscripción en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV). Este es una base de datos en donde se inscriben las personas o sujetos colectivos que hayan sufrido hechos victimizantes relacionados con el conflicto. En ese sentido, es una herramienta que admite impactos individuales y colectivos. El hecho de que una persona o sujeto colectivo no fuera inscrito en el RUV no implica negar su condición de víctima, porque esta depende de que sufriere un impacto relativo al conflicto, pero sí impide el acceso a una serie de servicios relacionados con los programas de reparación[54]. Ahora bien, en el registro del RUV no solo se verifica la información esencial de la víctima, como nombre, identificación y lugar de residencia, sino que se recauda información sobre el tipo de hecho victimizante que experimentó la víctima, así como la condición en la que se encuentra. Esta información es importante porque permite establecer qué medidas urgentes se deben tomar para superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la persona, como medidas humanitarias que pueden prevenir que se profundice la situación en la que se encuentra. Además, esta información permite identificar cuál es la ruta que debe seguir de acuerdo con el tipo de vulneración que vivió la persona.

---

53 SIKKINK, Kathryn, *et al*. Capítulo 8, "A Critical Assessment of Colombia's Reparations Policies in the Context of the Peace Process", en Time for Reparations: A Global Perspective, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2021.

54 Vea: CORTE CONSTITUCIONA. Sentencia C-052 8 de febrero de 2012. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcialmente) de la Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". M.P. Nelson Pinilla Pinilla.

La ruta administrativa de reparación ofrece cinco tipos de medidas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Estas medidas son sensibles al tipo de conductas que experimentó la víctima, de tal forma que se aplican dependiendo de los daños sufridos y el hecho victimizante. A su vez, cada medida supone un proceso diferente, que puede ser más largo o más corto, que al mismo tiempo implica una serie de retos y particularidades.

La restitución responde al impacto del desplazamiento forzado. Tan solo esta conducta tiene alrededor de dos millones doscientas mil víctimas y su objetivo, en consecuencia, es que la víctima, si es posible, pueda disponer efectivamente del predio del cual fue desplazada. Cuando esta posibilidad es descartada se pueden aplicar medidas como la restitución por equivalencia, en donde se restituye un predio de similares características, o de forma subsidiaria cuando no sea posible la restitución de ninguna forma se puede pagar una compensación económica a favor de la víctima. Para alcanzar esto se requiere de un esfuerzo especial, al menos por tres problemas históricos en Colombia. El primero es que en el país existe una informalidad persistente en la tenencia de la tierra[55]. La mayoría de las personas que fueron desplazadas no contaban con títulos de propiedad, sino que simplemente habitaban los terrenos en donde transcurría su vida y actividad económica. En esa medida, el proceso de restitución no se puede limitar a realizar una revisión de títulos, sino que, en muchos casos, se convierte en un verdadero proceso de adjudicación. El segundo es que el despojo de la tierra vino acompañado también de procesos de despojo jurídico. No solo se desplazó a la persona, sino que, posteriormente, se utilizaron una serie de estrategias para que esta situación se cubriera con un manto de legalidad. Esto dificulta los procesos de restitución y supone innovación en la forma como se desarrolla la adjudicación de estos terrenos. El tercero es que las tierras de las que fueron desplazadas han cambiado, posteriormente, de poseedores. En muchos casos han sido sujetas a cadenas de tradición, en donde los despojadores son solo un eslabón de la cadena, de tal forma que, para restituir el predio, en algunos casos, resulta necesario afectar a personas que no tuvieron nada que ver con el desplazamiento y que están en una situación de vulnerabilidad similar a la de la misma víctima. Estos últimos son conocidos como "segundos ocupantes"[56].

55 SÁNCHEZ LEÓN, Nelson Camilo, Tierra en transición: justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia, Bogotá: Dejusticia, 2017, p. 155.

56 Sobre segundos ocupantes ver: MARTÍNEZ CARRILLO, Hobeth, Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora, Bogotá: Dejusticia, 2019.

Dadas estas dificultades, el proceso de restitución contempla dos etapas. Una etapa administrativa que se adelanta ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras y una etapa judicial que se adelanta ante los jueces civiles de distrito especializados en restitución de tierras. Incluimos al proceso de restitución dentro de la vía administrativa, dado que para llegar a una adjudicación judicial se requiere agotar la instancia administrativa. El objetivo de la etapa administrativa es verificar si el bien objeto del proceso de restitución puede ser inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Estas etapas son secuenciales, de tal forma que para alcanzar la etapa judicial es necesario superar primero la administrativa. Según Aaron Acosta y Nelson Camilo Sánchez, del total de solicitudes de inscripciones de bienes a este registro, la Unidad ha negado el 65 % correspondientes a cifras de 2020, es decir, 53.183 solicitudes[57]. Estas decisiones, adicionalmente, carecen de razones claras que les permitan a los solicitantes identificar el problema en su proceso[58]. En esta medida, la restitución de tierras es altamente selectiva en su etapa inicial y ha generado una brecha en su implementación.

En la etapa judicial, los jueces de restitución de tierras son los encargados de determinar si se admite la demanda, así como de establecer si existen o no opositores al proceso de restitución. Frente al primer punto, en algunos casos los jueces incrementan la selectividad del proceso fijando requisitos adicionales. Frente al segundo, los opositores son las personas que alegan tener algún vínculo jurídico con el bien objeto de la restitución y que se "oponen", en consecuencia —y de ahí su nombre— a este proceso. Cuando no se acrediten opositores los jueces especializados adjudican la restitución y dictan sentencia. En cambio, en caso contrario, los jueces adelantan el proceso hasta la etapa probatoria, pero no dictan sentencia. Las decisiones son emitidas, en estos casos, por las salas de restitución de tierras de los tribunales del distrito judicial que corresponda. Cuando el resultado del proceso sea negativo a los intereses de la víctima —es decir, cuando se niegue la restitución—, se realiza una consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial que corresponda. Como producto de este proceso judicial se han proferido un total de 7.630 sentencias que amparan derechos colectivos e individuales de restitución de tierras[59].

---

57 ACOSTA, Aaron Alfredo y SÁNCHEZ, Nelson Camilo, Transitional Justice and The Role of Legitimacy in Informal Institutional Change, Canopy Forum, Bogotá: 2020.

58 Ibíd.

59 Estas cifras fueron consultadas el 9 de mayo de 2022 en la página de restitución de tierras de la Rama Judicial. Se encuentran en el siguiente link: https://restituciontierras.ramajudicial.gov.co/RestitucionTierras/Views/Old/sentencias.aspx

No obstante, las sentencias no son la culminación del proceso. Por el contrario, hay un lapso importante entre la restitución formal (o jurídica) y la restitución material. En estudios anteriores, la CCJ identificó que hay al menos tres variables que afectan el cumplimiento de los fallos y la eficacia de las órdenes judiciales: "la persistencia de la violencia en diversas regiones del país"[60], "obstáculos institucionales que han influido en la poca efectividad del cumplimiento de los fallos"[61] y "obstáculos materiales que dificultan el cumplimiento de las órdenes"[62]. En términos generales, este punto es central para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado y, en particular, para la materialización del derecho a la reparación, pues sirve muy poco desde la perspectiva de las víctimas tener sentencias cuyas órdenes, luego de un proceso largo y desgastante de restitución de tierras, no tengan eficacia alguna.

Otros de los problemas que se dan en la etapa de cumplimiento del proceso es el estado de los bienes que fueron efectivamente adjudicados. Hay varios casos en que se culmina la etapa judicial de restitución, pero por diversos motivos los bienes soportan procesos productivos anteriores. Algunas víctimas ante esta situación han preferido desistir de la restitución, dado que no cuentan con la experticia, la voluntad, ni la capacidad para continuar con estos proyectos.

Otra medida determinante es el acceso a compensaciones económicas otorgadas por parte de entidades administrativas. Según el artículo 149 del decreto 4800 de 2011, estas medidas son una indemnización monetaria simbólica que tiene como propósito contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida de la víctima. Esta medida se aplica para las siguientes modalidades de victimización: i) homicidio; ii) desaparición forzada; iii) secuestro; iv) lesiones personales que generaron discapacidad; v) lesiones personales que generaron incapacidad; vi) reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes (NNA); vii) delitos contra la libertad y la integridad sexual; viii) tortura; y ix) desplazamiento forzado. Las indemnizaciones responden a la gravedad de los impactos, pero solo pueden acceder a este tipo de indemnizaciones las víctimas que estén previamente registradas en el RUV.

60 SOTO HOYOS, Juan Francisco, De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018, p. 15.
61 Ibíd., p. 15.
62 Ibíd., p. 16.

De acuerdo con el balance de la Procuraduría sobre la Ley 1448 de 2011 de enero de 2021, a esa fecha se han ejecutado un total de 1.008.333 pagos para un número total de 956.861 víctimas indemnizadas. Este universo de indemnizaciones supone un esfuerzo presupuestal de un total de $6.443.544.501.038[63]. Si el gasto se dividiera per cápita entre el presupuesto ejecutado y el número de víctimas indemnizadas daría un gasto individual de $6.734 lo que, aproximadamente, es de un dólar con setenta centavos[64]. En esta medida, a pesar del evidente esfuerzo presupuestal que implican estos programas de indemnización, el gasto no se ve reflejado en un impacto profundo en la transformación del proyecto de vida de las víctimas por su bajo valor monetario, así como por el rango, aún reducido, de las víctimas a las que efectivamente se ha indemnizado.

De acuerdo con la UARIV, para entregar indemnizaciones a un total de 8.605.448 personas se requiere de un esfuerzo presupuestal de $49.5 billones de pesos. En esta medida, el esfuerzo reportado a fecha de 2021 es del 12 % del total de víctimas que se buscan cubrir y del 10,5 % de pagos que hacen falta por realizar durante los diez años que lleva funcionando el programa de reparación. De acuerdo a este ritmo de ejecución presupuestal, la UARIV tardaría alrededor de 90 años adicionales para cumplir con las metas presupuestadas y de cobertura del programa de reparación. En consecuencia, es necesario aumentar la capacidad administrativa de la UARIV para que puedan mejorar los tiempos de ejecución presupuestal. El problema es que esta capacidad debió aumentar al inicio de su gestión, de tal forma que en los primeros años de trabajo solventara las dificultades y construyera la memoria institucional suficiente para desarrollar su tarea en el mediano y el largo plazo. Sin embargo, esto no sucedió y ahora la UARIV requiere un proceso acelerado de consolidación de capacidades para cumplir con su tarea en un plazo razonable.

Por su parte, la rehabilitación es una estrategia de reparación que incluye diferentes planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social. Su objetivo es establecer las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. En esta medida, la rehabilitación parte de una visión integral de la salud, que incluye al menos dos niveles: el individual, destinado a que los daños físicos y psicológicos sean superados en la medida de lo posible; y el grupal, teniendo en cuenta que los impactos

63 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Balance, Ley 1448 de 2011: Informe sobre el estado de avance en la implementación de la medida de Indemnización administrativa, (Consultado virtualmente el 9 de mayo de 2022), 2021, p. 3.

64 Ibíd., p. 3.

del conflicto trascienden la dimensión individual y que se requieren de espacios de rehabilitación colectiva. A nivel individual el Ministerio de Salud ha desplegado una estrategia para ofrecer servicios que permitan diagnosticar, tratar y superar los impactos del conflicto en la salud de las víctimas. La médula de esta estrategia es el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (en adelante PAPSIVI). Los servicios a los que accede la víctima dependen idealmente de sus necesidades, pero se pueden dividir en dos tipos. Por un lado, la atención integral en salud que busca la rehabilitación y superación de las afectaciones físicas y mentales causadas por el conflicto armado y que la brindan médicos, enfermeros y funcionarios del sector salud. Por otro lado, la atención psicosocial, que se centra en la recuperación o mitigación de daños psicosociales, como el sufrimiento emocional y los impactos psicológicos y morales del conflicto, que lo brinda un equipo interdisciplinario de funcionarios compuesto, entre otros, por psicólogos y sociólogos bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud.

A nivel colectivo, la UARIV ha desarrollado dos estrategias que tienen propósitos distintos. Se encuentra entonces, la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (en adelante EREG), cuyo objetivo es otorgar espacios grupales, reflexivos y solidarios, para desarrollar encuentros que sirvan de confluencia y catarsis para sentimientos, creencias y experiencias por parte de las víctimas del conflicto. En esta confluencia, las personas que han vivido hechos de violencia reconocen en los demás su sufrimiento y esto les ayuda a superarlo. A través de la EREG, entre otros aspectos, la UARIV ha brindado acompañamiento psicosocial a las víctimas del conflicto armado[65]. Por otro lado, se encuentra la estrategia Entrelazando, que está dirigida a los sujetos de reparación colectiva y busca contribuir a la reconstrucción del tejido social de las comunidades, restablecer las relaciones de confianza en el territorio y fortalecer la convivencia en las comunidades víctimas del conflicto armado.

Las medidas de rehabilitación requieren de una robusta coordinación institucional. Especialmente, porque dependen de la articulación entre

---

65 La UARIV ha sistematizado parte de estas experiencias. La de violencia sexual se sistematizó en el documento que está en el siguiente link: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - UNFPA. Experiencia de la Estrategia de Recuperación Emocional con Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Colombia. Bogotá. Disponible en: https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Mujeres%20V%C3%ADctimas%20de%20Violencia%20Sexual%20Col.pdf

entidades nacionales, como el Ministerio de Salud y la UARIV, con autoridades locales y prestadores del servicio de salud para su efectiva materialización. A nivel individual el reto logístico no es menor, en gran medida porque se apoya en el sistema de seguridad y salud social para ofrecer servicios de rehabilitación a las víctimas. Este sistema tiene importantes falencias, en términos de acceso y cobertura, que redunda en dificultades para garantizar plenamente la rehabilitación de la salud de las víctimas. De esa manera, las dificultades van desde la baja calidad de los servicios que se ofrecen hasta la imposibilidad de armonizar las bases de datos que manejan el número de las víctimas con los encargados de prestar servicios de salud. Estos problemas no solo se presentan en el PAPSIVI, sino que también afectan otros procesos de menor escala sobre los derechos de las víctimas. Un ejemplo de esto es la implementación de la Sentencia T-045 de 2010, en donde la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Salud y otras entidades de gobierno local que implementaran una política pública para garantizar el derecho a la salud de la comunidad de El Salado, que es un corregimiento del municipio de El Carmen de Bolívar que sufrió varias masacres en el marco del conflicto armado. En el proceso de implementación de esta sentencia, el Ministerio de Salud, como la entidad líder, ha presentado los mismos problemas que en el PAPSIVI: barreras en la atención, atención de baja calidad, falta de coordinación institucional, dificultades en el seguimiento de los prestadores de salud, e interrupción en los tratamientos a las víctimas del conflicto[66].

A nivel colectivo los retos de la rehabilitación tienen que ver con la falta de inclusión en el RUV de sujetos colectivos de reparación. Varias comunidades no han sido reconocidas, como sucedió recientemente con la comunidad del Sumapaz, y esto se debe a que la UARIV estableció una serie de requisitos en la resolución No. 3142 de 2018 que son difíciles de cumplir y que generan una selección inadecuada sobre las comunidades que buscan su reparación[67].

Por otro lado, las medidas de satisfacción comprenden diferentes acciones que van desde la exención del servicio militar por parte del Ministerio de Defensa hasta actos de perdón público cuyo objetivo es exaltar y reconocer la memoria y dignidad de las víctimas del conflicto. Una de las

66 La CCJ ha trabajado como representante legal en la implementación de órdenes de la Sentencia T-045 de 2011. La situación que se describe obedece a la experiencia de la CCJ dentro de esta representación.

67 La CCJ, actualmente, es representante judicial de la Comunidad de la Localidad 20, Sumapaz, en el marco del reconocimiento como sujeto colectivo de reparación. La situación que se describe obedece a la experiencia de la CCJ dentro de esta representación.

medidas de satisfacción más utilizadas es la llamada carta de dignificación que corresponden a un mensaje por parte del Estado, en este caso de la UARIV, en donde se reconoce la condición de víctima de la persona afectada y se exalta su dignidad. También se han seleccionado varios días conmemorativos, como el 9 de abril que es el día a la memoria y solidaridad con las víctimas del conflicto —al tiempo que es la fecha del Bogotazo por la muerte de Jorge Eliécer Gaitán—, el 25 de mayo como el día que conmemora la dignidad de las víctimas de violencia sexual, el 30 de agosto que conmemora las víctimas de desaparición forzada y el 25 de noviembre, como el día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer.

Otra parte importante de las medidas de satisfacción están dirigidas a la revelación pública y completa de la verdad. Esto sucede, en una dimensión general, con el trabajo que ha desarrollado el Centro Nacional de Memoria Histórica y el informe de la Comisión Especial para la Verdad. Conocer estos relatos ayuda a enaltecer la memoria de las víctimas, por lo que esto tiene una dimensión reparadora. Pero también sucede una dimensión particular, en especial en los casos de desaparición forzada: la búsqueda de personas desaparecidas, así como la exhumación de cadáveres, que adelantan la Unidad Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Fiscalía General de la Nación. Este tipo de actos son profundamente reparadores en la medida en que cuando se identifica el paradero de los restos o de la persona dada por desaparecida la zozobra que causa la desaparición forzada empieza a desaparecer aun cuando el destino del ser querido sea doloroso[68]. El fenómeno de la desaparición forzada es muy retador para adelantar este tipo de acciones porque su magnitud se mantiene oculta. Es un delito que se niega a sí mismo y con esto aumentan las dificultades para su identificación y trunca la posibilidad de verificar los hechos y aportar algo de tranquilidad a las familias de las víctimas.

A pesar del carácter protagónico del Estado, la sociedad civil también participa de forma activa en las medidas de satisfacción. El arte es una herramienta esencial de expresión social y cumple un papel como medida de satisfacción hacia las víctimas, pues tiene la capacidad de enaltecer la memoria en formas que el Estado y el derecho, por sí mismos, no alcanzan. Como dice Andrea Breslin, el arte puede cumplir un papel

68 Según la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas el conflicto armado dejó la lamentable cifra de 120.000 personas desaparecidas. Si desea profundizar vaya a informe de actividad de la Unidad que se encuentra en el siguiente link: https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/conozca-el-informe-de-actividades-de-la-unidad-de-busqueda-de-personas-dadas-por-desaparecidas/

significativo en la recepción de un legado de verdad y reconciliación[69] generando conciencia, inspirando el compromiso crítico y amplificando el impacto comunicativo de los significados de la transición[70]. En Colombia son resaltables algunas de las obras de Doris Salcedo, en especial la obra *Sillas Vacías* del Palacio de Justicia. Esta obra se presentó en 2002 en el Palacio de Justicia de Bogotá, ubicado en el centro de la ciudad. La fachada del edificio no es la misma que la del Palacio de 1985, que sufrió la toma por parte del M-19 y la retoma por parte del Ejército, y aun así la tragedia de este momento, aunque oculta en un nuevo edificio, está cargada del trauma que permanece en la memoria colectiva. Doris Salcedo, aprovechando esta situación, colgó a la nueva fachada del Palacio más de doscientas sillas vacías como si estuvieran cayendo pero que permanecen suspendidas en el aire. La memoria de un Palacio en llamas que ya no existe aunado a las sillas suspendidas en un edificio nuevo, a través de un montaje potente, le da materia a la pérdida y es capaz de mostrar la ausencia[71].

En el campo de la literatura también hay ejercicios narrativos que vale la pena resaltar como medidas de satisfacción. En los últimos años hay tres obras de ficción que se han posicionado como un escenario de reconstrucción de la memoria de las víctimas: la novela *La Sombra de Orión,* del escritor y profesor de literatura Pablo Montoya, en donde se aproxima a la masacre urbana más terrible de la historia reciente de Colombia producto de la operación Orión que se desplegó en la Comuna 13 de Medellín, el 16 y 17 de octubre de 2002, perpetrada por parte del Ejército y miembros paramilitares; la novela *Río Muerto,* de Ricardo Silva Romero, que narra, desde una perspectiva íntima, una de las muchas muertes injustas que suceden en Colombia y el duelo que genera en sus familiares, y en este ejercicio de narración de una sola experiencia es capaz de extrapolar el sentimiento de injusticia que acecha cuando alguien querido es asesinado; y la novela *Volver la Vista Atrás,* de Juan Gabriel Vásquez, que, a través de una mirada longitudinal de la vida de Sergio Cabrera, ilustra los impactos de la guerra desde la vida de uno de sus combatientes, así como sus remordimientos y memorias. Estas tres obras son poderosos ejercicios narrativos que se resisten a la memoria y al olvido de las víctimas.

---

69 BRESLIN, Andrea. Capítulo 13: Art and transitional justice: The 'infinite incompleteness' of transition, en Research Handbook of Transitional Justice, Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2017, p. 269.

70 Ibíd., p. 269.

71 Expediente fotográfico de la obra *Cotidiano para la Batalla*: Doris Salcedo, disponible en el siguiente link: https://magis.iteso.mx/nota/cotidiano-para-la-batalla-doris-salcedo/

El último componente de las reparaciones en la ruta administrativa son las medidas de no repetición. Este tipo de medidas previenen que las personas que han sufrido graves violaciones de derechos humanos tengan que volver a experimentar esta situación. En este sentido, implican la transformación de las condiciones que permitieron, en un primer momento, que se diera la victimización. Aspectos como la marginalización política, social y económica resultan determinantes. Su transformación, en efecto, es producto de la aplicación conjunta de todas las demás medidas de la ruta administrativa más dos ingredientes adicionales: la desmovilización y el desmonte de los grupos armados que continúan operando en el territorio. En consecuencia, las medidas de no repetición para ser efectivas requieren de una política de seguridad que tenga impactos contundentes en este tipo de organizaciones. En contraste, durante la administración del presidente Iván Duque Márquez ha aumentado la presencia y fortaleza de grupos armados generando impactos en territorios, como el Urabá Antioqueño, el Catatumbo y el Sur de Córdoba. En estos espacios operan grupos que son caracterizados por Indepaz como grupos narcoparamilitares (como los Caparros, los Rastrojos, los Pelusos), grupos post FARC-EP (como la segunda Marquetalia, el Bloque Sur-Oriental y el Comando Coordinador de Occidente), grupos emergentes en proceso de confirmación (como el Frente Carlos Patiño, Frente 10 Martín Villa y el Frente Comandante Jorge Briceño) y otras estructuras armadas (Como el Ejército de Liberación Nacional y el Frente Oliver Sinisterra)[72]. La emergencia de estos nuevos grupos es un factor de riesgo importante para que se garantice la no repetición y requieren con urgencia de políticas que contribuyan a su desmovilización y desmonte en pro de la implementación efectiva del acuerdo de paz.

La reparación por vía judicial tiene tres alternativas, cada una con sus particularidades. Dos transicionales, que son la vía de Justicia y Paz (o Ley 975 de 2005) y la JEP, y una alternativa ordinaria que es la reparación por daños sufridos por falla en el servicio, en la jurisdicción administrativa. Justicia y Paz tiene como mecanismo principal el incidente de reparación, que funciona de forma similar a la reparación en el proceso penal ordinario con la diferencia de que los pagos dependen, en primera instancia, del fondo de reparación que establece este instrumento, el cual adquiere sus recursos de los bienes que entregaron los postulados a Justicia y Paz, especialmente los mandos medios y altos de las Autodefensas

[72] INDEPAZ. Los Focos del Conflicto en Colombia, informe sobre presencia de grupos armados, Bogotá: Indepaz, 2021.

Unidas de Colombia; en caso de que estos fondos no alcancen de forma subsidiaria, responden los fondos públicos. El incidente de reparación de Justicia y Paz utiliza herramientas como el lucro cesante y el daño emergente para tasar los perjuicios y también puede ordenar otras medidas de reparación no pecuniaria. Esta vía judicial depende, como es evidente, de que exista una sentencia judicial en donde se haya acreditado a la víctima. Según el último informe ejecutivo del Fondo de Justicia y Paz, que es de septiembre de 2016 —por lo que no hay datos actualizados—, se han reconocido un total de 6.884 víctimas en fallos que están en proceso de ejecución y están en espera 9.939 víctimas en procesos de justicia y paz que no se han resuelto[73]. Las víctimas acreditadas, tanto en ejecución como en procesos sin resolver corresponden a la fecha, según este informe, al 3,37 % del universo de víctimas reclamantes en Justicia y Paz que ascienden a medio millón de personas.

Por su lado, la JEP tiene la posibilidad de imponer sanciones propias que supongan una restricción efectiva de la libertad y que tengan un contenido reparador. No obstante, la JEP, a diferencia de Justicia y Paz, no tiene la posibilidad de tasar compensaciones pecuniarias. Sin embargo, su apuesta es diferente en la medida en que, al alejarse del diseño judicial tradicional y adoptar un proceso dialógico, la reparación no queda en la instancia final del proceso, sino que es longitudinal al mismo. De esta forma, desde etapas tempranas la JEP ha implementado diferentes espacios con pretensiones reparadoras en los siete macro casos que en la actualidad tiene abiertos y que, al menos formalmente, podrían beneficiar a las víctimas que se han acreditado en cada caso. En lo que concierne a la JEP y su articulación con SNARIV se va a tratar en extenso más adelante, por lo que no se desarrolla en esta descripción panorámica del estado de la reparación.

Finalmente, muchas víctimas a lo largo de la historia han demandado al Estado ante la jurisdicción administrativa. El fundamento de estas demandas es que un hecho victimizante en el marco del conflicto supone también una falla en el servicio a cargo del Estado que genera el derecho a una compensación. Este tipo de reparación tiene una serie de barreras importantes en su acceso, como por ejemplo, la posibilidad

73 UNIDAD PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS. Informe Ejecutivo del Fondo para la Reparación de las Víctimas para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Bogotá: UARIV, 2016, p. 5. El informe puede consultarse en el siguiente link: https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informeejecutivo-septiembre 016.pdf

de acudir y contratar a servicios jurídicos especializados, así como la capacidad de esperar un proceso largo y con mucha incertidumbre. No hay datos específicos del número de demandas administrativas presentadas por víctimas del conflicto ante la jurisdicción administrativa. Sin embargo, hay varios casos que han causado controversias públicas. Por ejemplo, la demanda que presentó Ingrid Betancourt en contra del Gobierno colombiano por un valor de alrededor de 6.8 millones de dólares como compensación, porque el Ejército permitió que ella se adentrará en un territorio dominado en aquel momento por las FARC-EP, lo que generó que Betancourt sufriera un secuestro de más de seis años por parte de esta guerrilla[74]. También está la condena administrativa que impuso el Consejo de Estado a la nación por la omisión del deber de protección, que es una forma de falla en el servicio, a los hermanos José Ignacio, José Francisco y Nidia Reyes Gordillo, asesinados en 2011 por pertenecer al Partido Comunista y a la Unión Patriótica.

1.3 Apuntes finales sobre el marco normativo, la política pública de reparación y la necesidad de coordinación entre el SIVJRNR y el SNARIV

La necesidad de articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV se ubica en este marco normativo y en el estado actual de la política de reparación. Sin embargo, a pesar de esta ubicación normativa y empírica, como un punto final de este capítulo introductorio es importante precisar la relación jurídica que tiene el Acto Legislativo 1 de 2017 que crea el SIVJRNR, y la Ley 1448 de 2011, así como el decreto 4802 de 2011, que regulan el SNARIV.

En marzo de 2019, los exministros del interior del presidente Juan Manuel Santos, Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera, presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 208 de la Ley 1448 de 2011. El artículo en cuestión establecía una vigencia de diez años de duración de la ley que terminaba en 2021. Por supuesto, al momento en el que entró en vigor la Ley 1448 de 2011, la Constitución no había dado carácter a la justicia transicional (Acto Legislativo 1 de 2012), ni implementado el SIVJRNR (Actos Legislativos 1 al 5 del 2017 y 2 de 2021). Estos cambios constitucionales les permitieron a los exministros argumentar que la vigencia de diez años de la Ley 1448 de 2011 configuraba

74 Esta información la recaudó la BBC. Ver la siguiente nota de prensa: "Betancourt reclama al Gobierno colombiano US$6,8", 9 de julio de 2010. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/07/100709_1738_colombia_farc_betancourt_demanda_jg

una vulneración a los derechos de las víctimas, en particular al derecho a la reparación, que se habían integrado como parámetro de constitucionalidad en las reformas mencionadas. Bajo esta instancia normativa, la vigencia de diez años del programa de reparación de la Ley 1448 de 2011 resultaba, según ellos, inconstitucional.

La Corte Constitucional admitió la demanda para su estudio e incluso fijó una audiencia pública —algo que solo se hace en casos que tienen una especial importancia pública—, previa solicitud de los exministros. En el auto 446 de 2019, el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien fue designado ponente para resolver la demanda, formuló algunas preguntas a los invitados a la audiencia para escuchar sus respuestas en este espacio. Una pregunta particularmente importante fue: "¿Cuál es la relación existente entre la Ley 1448 de 2011 y los actos legislativos 1 y 2 de 2017? [estas reformas integraban a la Constitución el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, del que hace parte la JEP, y el blindaje jurídico del acuerdo de paz]. Específicamente, desde el punto de vista de la efectividad de dichos actos legislativos, ¿se trata de una relación necesaria o contingente?"[75]. El aspecto clave estaba en las palabras "necesarias o contingentes". La expresión 'necesaria' aludía a un nexo indisoluble entre la Ley 1448 de 2011 y los actos legislativos 1 y 2 de 2017 en la medida en que la ley, aunque antecede las normas constitucionales, es un desarrollo directo de sus postulados. De tal forma que, la efectividad de las normas constitucionales se veía comprometida sin la existencia de la ley. La expresión 'contingente', por el contrario, implicaba que el nexo entre las normas constitucionales y legales, aunque importante, era intercambiable. En esa medida, sin la ley las normas constitucionales no perderían eficacia.

En esta audiencia varios participantes, como Vivian Newman, Sergio Jaramillo, Paula Robledo y Alberto Brunori, entre otros, manifestaron que la relación entre el conjunto de normas era necesaria. Sergio Jaramillo, que fue el Comisionado de Paz del Gobierno de Juan Manuel Santos, manifestó que la Ley 1448 se había pensado, desde el primer momento, como "parte integral de la política de paz y del proceso transicional de cierre del conflicto"[76] y, en esa medida, era una norma necesaria.

---

75 CORTE CONSTITUCIONAL. auto 446 14 de agosto de 2019. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", M.P. José Fernando Reyes Cuartas, núm 4.

76 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-588 5 de diciembre de 2019. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan

José Obdulio Gaviria, senador en aquel momento por el Centro Democrático, consideró que la Ley 1448 de 2011 tenía una naturaleza contingente, toda vez que las víctimas después de la vigencia de Ley 1448 tienen la posibilidad de defender sus derechos por medios diferentes.

Como producto de la audiencia pública y de este proceso de deliberación, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-588 de 2019. En esta decisión, la Corte admitió que la relación normativa entre los actos legislativos 1 y 2 de 2017 era necesaria con la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la vigencia de diez años resultaba inconstitucional. En sus palabras:

> En atención a que la Ley 1448 de 2011 por expresa disposición del Congreso y el Gobierno nacional se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, la regla que prevé su pérdida de vigencia se opone a las normas que con vocación temporalmente extendida han remitido a dicha ley. Además, los actos legislativos que desarrollan e implementan el Acuerdo Final, reenvían a dicha legislación como elemento fundamental para el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas, de modo que el término de vigencia establecido en el artículo bajo examen desconoce el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 que estableció como política de Estado el Acuerdo Final[77].

La relación de necesidad entre una norma y la otra permite pensar las profundas implicaciones en su operación conjunta y en el mandato que las une. Dado que estas normas se articulan en torno al reconocimiento y garantías de los derechos de las víctimas, es razonable suponer que las instituciones, que crean una y otra norma, deben mantener relaciones profundas y armoniosas para que el cumplimiento de sus labores redunde en un beneficio efectivo de los derechos de las víctimas. En ese sentido, la relación de necesidad se refiere a que, sin la existencia de alguna de las normas las garantías de los derechos de las víctimas resultan incompletas. Además, se refiere a que, en su existencia conjunta, deben actuar de forma coordinada para cumplir con su objetivo común, de tal forma de que sean piezas que encajen entre ellas. Este vínculo jurídico de necesidad es el que existe entre la JEP y el SNARIV.

---

medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

77 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-588 de 2019, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", M.P. José Fernando Reyes Cuartas, num. 58.

Capítulo 2

El rol y la funcionalidad del SNARIV

INTRODUCCIÓN

Terminamos el anterior capítulo con una precisión jurídica sobre la relación de necesidad entre los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017 y la Ley 1448 de 2011. Esta precisión buscaba esclarecer el imperativo jurídico en el que se enmarca la relación entre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En este capítulo adoptamos un enfoque descriptivo antes que prescriptivo. Nuestro objetivo es identificar el papel, rol y funcionalidad del SNARIV de cara a la política pública de garantía y materialización de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esta descripción parte de un estudio preliminar que busca preguntarse de forma no exhaustiva el concepto de "sistema" a nivel teórico. La utilidad de este ejercicio es utilizar las herramientas de esta indagación conceptual con el fin de aplicarlas en la descripción del SNARIV. A esto llamamos una descripción en clave "sistémica". De esta manera, no solo aportamos profundidad en la forma como desarrollamos la descripción del SNARIV, sino que construimos un foco que resulta útil para la parte final del capítulo, en donde identificamos las ventajas y desventajas frente a la reparación de las víctimas del conflicto por parte del SNARIV.

2.1 Comentarios preliminares sobre la idea de "sistema"

La palabra 'sistema' ha muerto por su éxito. Algo similar les ha sucedido a varias palabras como 'democracia' y 'república', dado que son usadas en contextos disímiles. Esto ha ocasionado que su significado

sea tan diverso que termina por desvanecerse[78]. Se ha popularizado tanto en el imaginario público que es fácil encontrarla en el nombre de varias instituciones públicas —por ejemplo, 'Sistema' Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición o 'Sistema' Integral de Atención y Reparación Integral de las Víctimas—. Sin embargo, las implicaciones de utilizar esta palabra son poco analizadas y cuestionadas. En consecuencia, de forma preliminar a la descripción del SNARIV, de sus virtudes y defectos, parece necesario conceptualizar la idea de un sistema y su impacto dentro la administración pública e identificar las implicaciones que pueda tener. Este análisis previo también se justifica en que el enfoque descriptivo de este capítulo se puede fortalecer a través de una conceptualización de esta palabra. De tal manera que la descripción que se presenta más adelante tenga una visión y una lógica de sistema.

La palabra 'sistema' se ha expandido entre diferentes ámbitos del conocimiento[79]. Era tradicionalmente utilizada en ciertos campos como las ingenierías, la biología y las matemáticas, para denotar un funcionamiento específico de ciertas interacciones. En la ingeniería, por ejemplo, gracias al avance de la Revolución Industrial, la mayoría de los artefactos producto de la inventiva humana, para cumplir con su función, requieren de una compleja interacción entre diferentes mecanismos que se desempeñan con relativa autonomía. Un automóvil, por ejemplo, cuya principal función es servir de transporte para las personas, está compuesto por varios sistemas que permiten, a su vez, alcanzar este objetivo con algunos estándares de seguridad y bienestar. Requieren, para esto, de un sistema de inyección, encargado de filtrar el combustible en el motor para que el carro tenga movilidad; de un sistema de frenos, que permita bajar la velocidad de forma segura; y un sistema eléctrico, que permita que el carro tenga, entre otras cosas, luces delanteras, traseras y demás. En su conjunto, estos sistemas hacen del carro un vehículo viable para el uso humano.

En la biología, la palabra 'sistema' se utiliza desde dos perspectivas diferentes. La primera acepción, muy similar a la que se emplea en la ingeniería, para referirse al grupo de órganos encargados de ejecutar los procesos necesarios para mantener la vida. Por ejemplo, el sistema

78 Sobre el concepto de "democracia", ver: HUNTINGTON, Samuel P. El sobrio significado de la democracia, en Democracia en América Latina, Estudios públicos, No. 33, Chile, 1989.

79 VON BERTALANFFY, Ludwig, Teoría General de los Sistemas, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 1.

respiratorio es el encargado de absorber el aire y aprovechar lo que sea beneficioso para el cuerpo y, en conjunto con otros sistemas, como el digestivo o el nervioso, permite que el organismo se mantenga vivo. Por su parte, la segunda acepción tiene una escala mayor, pues se refiere al mantenimiento de la vida, pero no como individuos, sino en conjunto. En este caso, se suele aplicar la palabra 'ecosistema' para describir la compleja serie de interacciones entre individuos vivos que posibilita las condiciones para que subsista la vida de todos —por supuesto, con el sacrificio de unos cuantos—. Los ecosistemas mantienen una suerte de equilibrio entre los diferentes individuos que los componen del que depende que se mantengan las condiciones para la vida colectiva. En ese sentido, son un sistema cuyo ejercicio requiere de la interacción entre diferentes especies.

En matemáticas, por su lado, la palabra 'sistema' alude a la existencia de conjuntos numéricos que mantienen una relación o una propiedad común entre sus miembros que se puede identificar con base en una o varias operaciones. Es decir, que los sistemas numéricos posibilitan una selección sobre el universo total de números con base en las propiedades que permiten identificar estas operaciones. Es un sistema en la medida que el conjunto numérico es capaz de revelar información y proporcionar respuestas secuenciales sobre la inclusión o exclusión de números a su conjunto. Entonces, tiene la posibilidad de ser autorreferente y es capaz, en alguna medida, de autoproducirse.

La idea de 'sistema', tan exitosa en estos campos de conocimiento fue expandiéndose, en el ocaso del siglo XIX, a las ciencias sociales y en particular a la sociología. El funcionalismo sociológico, que tiene como uno de sus más grandes exponentes a Emile Durkheim, adopta parte de la idea de sistema que se tenía en la ingeniería y en la biología. En su libro *La división del trabajo social* —publicado por primera vez en 1893—, Durkheim construye la idea de que la sociedad es una especie de mecanismo vivo o de máquina compleja que requiere de varios procesos que se ejecutan de forma separada pero que son necesarios para asegurar su existencia. Estos son complejos y requieren de una especialización en el trabajo entre los miembros de la misma sociedad, tanto a un nivel microsocial, como a nivel macrosocial. Es decir, en la forma como los individuos se comportan y desempeñan las tareas, y en la manera como se construyen y diseñan instituciones públicas que ejecutan programas sociales.

Lo interesante de la visión de Durkheim es que fenómenos que, desde un punto de vista moral son reprobados, tienen una funciona-

lidad social[80]. El caso clásico es la criminalidad, especialmente porque el 'crimen' es un fenómeno asociado a un grupo de conductas que son calificadas como moralmente inadecuadas. Sin embargo, desde una perspectiva funcionalista, mientras se mantenga en una proporción adecuada, la existencia de fenómenos de criminalidad puede resultar beneficiosa para la sociedad, pues es el mecanismo que permite armar una comunidad moral operativa. Con la criminalidad establecemos lazos de solidaridad entre los miembros de la sociedad que son necesarios para funcionar socialmente. En esa medida y parafraseando a un presidente colombiano, "la criminalidad en sus justas proporciones es un fenómeno que genera réditos sociales".

No obstante, la adaptación sociológica del concepto de 'sistema' no se circunscribe a la obra de Durkheim, ya que hay al menos dos versiones que han impactado en la forma como se entienden los sistemas en el estudio de la sociedad. Estas visiones han superado la perspectiva funcionalista clásica del autor y han profundizado sobre los elementos de la idea del concepto de 'sistema'.

Por un lado, está la escuela norteamericana en cabeza de Talcott Parsons. En el texto *El sistema social*, Parsons describe a los sistemas sociales como la pluralidad de acciones individuales que interactúan entre sí. El centro de la propuesta del autor, en consecuencia, es la acción, dado que es la que permite el desarrollo de todo el sistema y es sobre la que se articula su lectura teórica[81]. Lo que hace un sistema, según Parsons, es que crea marcos de orientación que guían la acción y, en esa medida, estructuran y permiten la interacción entre los individuos que hacen parte del sistema. Los marcos de orientación crean motivaciones y expectativas entre quienes se están interrelacionando, ya sea para obtener respuestas en términos de reconocimiento o gratificación, como para responder a situaciones específicas. Tanto las acciones como las expectativas dentro de los sistemas sociales están mediados por un sistema de símbolos culturalmente estructurado y compartido. La idea de sistema, en consecuencia, comprende la posibilidad de diferenciar tres aspectos: las motivaciones, las expectativas y la interacción. Estos tres aspectos pueden pensarse de forma individual, como en un ejercicio microsocial, pero están implicados y son producto de un continuo. De tal forma que la diferenciación analítica no omite su correspondencia.

---

80 DURKHEIM, Émile. La división del trabajo social, Buenos Aires: Ediciones LEA S.A., 2014.
81 PARSONS, Talcott. El sistema social, en *Revista de Occidente*, Madrid: 1996.

Por otro lado, la escuela alemana la encabeza Nikolas Luhman, alumno de Talcott Parsons. Para Luhman los sistemas sociales son, ante todo, formas de comunicación[82]. Las sociedades contemporáneas se caracterizan por las operaciones complejas que realizan, que van desde la administración de justicia hasta transacciones económicas. El instrumento principal que permite operaciones de esta escala es la comunicación. Dicho de otra forma, es la comunicación la que "produce y reproduce la sociedad"[83]. Por lo tanto, las comunidades requieren de subsistemas que tienen particularidades comunicativas para desarrollar sus tareas. Entre estos están el sistema jurídico o el económico. Estos subsistemas deben distinguir situaciones para continuar la lógica de comunicación que los estructura. El sistema jurídico, por ejemplo, distingue lo legal de lo ilegal. Estas operaciones que producen los sistemas sociales solo tienen sentido en tanto son actos de comunicación que tienen la capacidad de diferenciar algo y en este ejercicio se reproducen. Además, la reproducción requiere que el sistema se refiera a sí mismo en el acto de comunicación. En el caso del derecho, que es uno de los subsistemas dentro de la sociedad, en la forma como diferencia lo legal de lo ilegal, acude a sí mismo y no a otros subsistemas para realizar esta operación. Es por esta capacidad que el sistema se reproduce. Incluso, Luhman afirma que muchos sistemas son cognitivamente abiertos, en tanto tienen la posibilidad de aplicar su diferenciación sobre acontecimientos novedosos; pero son, al mismo tiempo, cerrados en la forma como diferencian pues no pueden acudir a lógicas externas.

La comprensión sociológica de los sistemas ha influenciado la visión que se tiene desde la administración pública y la gobernanza. Lo anterior no es porque se extrapolen las ideas de sistema a este campo y alcancen un nivel protagónico en la teoría de las políticas públicas, sino porque se ha popularizado una forma de abordar y transformar los problemas públicos que toma varios de los elementos de los entendimientos sociológicos bajo el "enfoque de sistemas" o el "enfoque sistemático". Este tiene en su centro la idea de que las personas y los contextos en los que viven son moldeados, de una u otra forma, por los sistemas. Como dice Von Bertalanffy, este enfoque pone al hombre en el centro de los sistemas[84]. Su importancia, en consecuencia, es doble.

---

82 Ver principalmente: LUHMANN, N. Soziale Systeme: Grundrib einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1984.

83 URTEAGA, Eguzki. La teoría de los sistemas de Niklas Luhman, en Contrastes. *Revista Internacional de Filosofía*, vol. XV: 2010, Málaga (España), p. 306.

84 VON BERTALANFFY, Op. Cit., p. 4.

Por un lado, entender cómo actúan los sistemas resulta necesario para desplegar técnicas de administración pública y de gobernanza más eficientes. Por otro lado, entiende que los problemas públicos, así como son resueltos o transformados a través de un enfoque sistémico también son causados por los mismos sistemas. Esto implica complejizar el entendimiento de los problemas sociales y darles profundidad. Si los problemas son creados e influenciados por los sistemas esto sugiere que son causados por múltiples variables y que no son fácilmente transformados, pues los sistemas usualmente se resisten a cambiar.

Una visión de sistema, en consecuencia, implica profundizar en las diferentes interacciones que se producen entre los actores. Así como en las motivaciones, expectativas y en las formas de relacionarse entre quienes están en el sistema. A su vez, esta visión supone adoptar un foco "dinámico" no centrado en las funciones de los agentes, sino en su puesta en marcha. Una lógica de sistema, de forma complementaria, tiene que ver con entender cómo el sistema responde a estas interacciones y qué códigos utiliza para cumplir su función de diferenciación. Así, tiene que ver con develar la lógica de comunicación del mismo sistema.

2.2 Una descripción profunda del sistema nacional de atención y reparación integral de las víctimas (SNARIV)

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV) está compuesto por 49 entidades. De estas, 13 son ministerios: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Cultura; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio del Interior y Ministerio del Trabajo. Dos departamentos administrativos: Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación. Cuatro agencias presidenciales: Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras y Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Cuatro consejerías presidenciales: Alta Consejería para el Sector Privado y la Competitividad, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para los DDHH y Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Cuatro institutos: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios en el Exterior, Instituto Geográfico Agustín Codazzi e Instituto Nacional de Medicina Legal. Tres unidades administrativas: Unidad Nacional de Protección, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad para la Restitución de Tierras. Dos fondos adscritos al poder ejecutivo: Fondo Nacional de Garantías y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. Dos bancos públicos: Banco Agrario de Colombia y Banco de Comercio Exterior - Bancoldex. Tres superintendencias: Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Notariado y Registro y Superintendencia Financiera. Además, están: el Servicio Público de Empleo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional para el Estado Civil y la Policía Nacional.

El principal objetivo del SNARIV es establecer y coordinar la oferta institucional del Estado colombiano para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado. De este objetivo general se desprenden 12 objetivos particulares o específicos que guían el trabajo institucional[85]:

1. Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas.
2. Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.
3. Favorecer las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas y que faciliten las condiciones para llevar una vida digna.
4. Acoger las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las afectaciones en el marco del conflicto armado.
5. Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas.
6. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos, y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas.
7. Respaldar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean

[85] Estos objetivos fueron transcritos de la página oficial del SNARIV, consultada el 16 de mayo de 2022. Vaya al siguiente link: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/29

indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
8. Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada; así como la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones proporcionadas.
9. Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la ley.
10. Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la ley.
11. Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
12. Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

De una lectura transversal de los objetivos que guían el SNARIV es fácil establecer que se trata de un espacio de implementación de política pública en sentido clásico. El marco normativo de esta política lo integra la Constitución, al menos en los artículos 1, 2, 13, 22, 51, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, como el Decreto 4800 de 2011. En estas normas se define una política de garantías y protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Su escala, en términos de población focalizada a la quiere impactar, requiere que varias entidades concurran en su ejecución y que actúen de forma coordinada. En esa medida, el SNARIV, actúa como una suerte de catalizador para articular los esfuerzos institucionales de una complicada y pesada trama institucional, de competencias y funciones, para hacer efectivos los servicios necesarios que requieren las víctimas del conflicto. Es decir, como "oferta institucional", cuya definición oficial es la siguiente:

> "La Oferta Institucional es el conjunto de bienes o servicios que resultan de la ejecución de planes, programas y proyectos de entidades públicas o privadas. Su propósito es orientar, atender, impactar y transformar las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado colombiano, en aras de aportar al goce efectivo de sus derechos en el marco de la implementación de la Ley 1448 del 2011"[86].

Las ofertas hacen parte de los programas nacionales o locales y comprenden servicios tales como cupos de crédito para emprendimientos de víctimas del conflicto armado o proyectos educativos, orientación jurídica individual o colectivas para las víctimas del conflicto armado e incluso intermediación laboral, entre otros. A pesar de que estos servicios y programas suponen beneficios para las víctimas no siempre son gratuitos. En algunos casos, especialmente cuando se habla de créditos, lo que suponen son tasas especiales, más bajas, que las que se ofrecen en el mercado. En esa medida la oferta institucional distingue, en un primer momento, los programas gratuitos de los que no, así como los requisitos necesarios que se deben cumplir para acceder a estas.

Ahora bien, la diversificación de la oferta institucional es una variable importante. En las ciudades capitales, por ejemplo, hay una multiplicidad de ofertas institucionales. En Bogotá, según el mapa de ofertas del SNARIV, hay 184 ofertas que comprenden bienes y servicios como estrategias de acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa, el sistema distrital de cuidado para niñas, niños y adolescentes víctimas y afectados por el conflicto armado y un proyecto de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas dedicado al fortalecimiento de la memoria histórica. En Medellín hay 146 ofertas que comprenden bienes y servicios como la transformación de las lógicas de la guerra en la ciudad, la estrategia de unidades móviles para la atención a la población víctima del conflicto armado y la creación, fortalecimiento y seguimiento de unidades productivas de la población víctima del conflicto armado. En Cali hay 117 ofertas, como el museo de la Casa de las Memorias del Conflicto y la Reconciliación, el acompañamiento psicosocial a familiares en procesos de búsqueda y entrega de restos óseos de víctimas de desaparición forzada, y el subsidio distrital de vivienda asignado a hogares en situación de desplazamiento forzado y población víctima del conflicto. En Barranquilla hay 118 ofertas, como la atención y orientación a mujeres víctimas de

86 Esta es la definición oficial que tiene la página del SNARIV. Se consultó el siguiente link el 16 de mayo el 2022: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/949

violencia en el marco del conflicto armado, la línea especial de crédito en condiciones Finagro y la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa, víctimas de violencia sexual[87].

Esta pequeña muestra de ofertas en las ciudades capitales permite, entre otras cosas, ilustrar la compenetración de servicios nacionales y locales en la política pública de garantías de los derechos de las víctimas del conflicto, así como la complejidad de bienes y servicios a los que pueden acceder. Especialmente porque convergen, en muchos casos, políticas nacionales y locales, así como políticas destinadas a poblaciones que incluyen, pero no se limitan a víctimas del conflicto. En ese sentido, hay al menos dos retos importantes que están en el centro del SNARIV: i) la articulación entre lo nacional y lo local en el marco de una tradición política centralista; y ii) la diferenciación entre víctimas y no víctimas en el marco de la ejecución de políticas públicas.

Articular una política pública de esta escala con la participación de un número tan alto de entidades, así como de oferta institucional, es una labor compleja. El problema se incrementa por el hecho de que las entidades del SNARIV, dado que tienen diferentes rangos y capacidades, participan entre otras entidades, y varios ministerios que son los líderes sectoriales. Así mismo, participan entidades de alcance nacional, como la Fiscalía y la Procuraduría, que tienen un rango de acción limitado en términos de ejecución de políticas públicas, pero que son esenciales para el buen desarrollo del SNARIV. También contribuyen entidades claves y protagónicas en el desarrollo de la política de garantías para los derechos de las víctimas de conflicto, como la UARIV, que es la encargada de coordinar. Las diferencias en la calidad de las instituciones que cooperan en el SNARIV generan roles diferenciados que atienden, entre otras, a las capacidades y funciones de las entidades que hacen parte. Por supuesto, las cargas que se asignan deben relacionarse con el rol institucional. Para prevenir, por ejemplo, que el papel de entidades como Instituto Geográfico Agustín Codazzi sea superior o equiparable al que tiene carteras como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La máxima instancia del SNARIV es el Comité Ejecutivo conformado por el presidente de la República, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

87 El mapa de oferta del SNARIV, que es la herramienta que se consultó para indagar sobre la oferta de servicios, se puede consultar en el siguiente link: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/949

Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y la UARIV. El objetivo de esta instancia es tomar decisiones para diseñar, adoptar, y ejecutar la política pública de garantía de los derechos de las víctimas. El Comité es presidido por el presidente de la República y las entidades del Gobierno, mientras que la secretaría técnica está a cargo de la UARIV. Las funciones particulares del Comité son[88]:

1. Diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Diseñar, adoptar y aprobar el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de que trata la presente Ley.
3. Disponer que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas garanticen la consecución de recursos presupuestales, y gestionar la consecución de los recursos financieros provenientes de fuentes de financiación diferentes al Presupuesto General de la Nación, para garantizar la adecuada y oportuna prestación de los servicios.
4. Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la ejecución de las políticas, estrategias, planes, proyectos y programas.
5. Aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas.
6. Determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal.
7. Realizar el seguimiento a la implementación de la política pública.

Las decisiones más importantes para la materialización de la política pública de garantía y materialización de víctimas del conflicto armado se toman en el Comité Ejecutivo, de tal forma que muchas de sus decisiones impactan en el buen o el mal funcionamiento de todo el sistema. En esa medida, es un órgano directivo que tiene la capacidad de establecer los criterios de diferenciación sobre los que opera el sistema. En este espacio, en otros aspectos, se ha discutido y reglamentado el acceso a compensaciones económicas como forma de reparación (que posteriormente sería el decreto 4800 de 2011), los criterios por los que se valoran la inscripción de víctimas tanto colectivas como individuales, y la política de focalización de esfuerzos institucionales, entre otros.

88 El listado de funciones del Comité Ejecutivo fue transcrito de la página oficial del SNARIV. Se consulta el siguiente link el 16 de mayo de 2022: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/94

A pesar de la existencia del Comité, dada la escala del SNARIV, hay una apuesta complementaria por desarrollar otros espacios institucionales que puedan solucionar las dificultades de coordinación en distintos niveles. Esta apuesta institucional se consolida en la conformación de subcomités técnicos, que son divisiones funcionales dentro del mismo SNARIV y que permiten enfocar ciertos aspectos temáticos para el buen desarrollo del sistema. EL SNARIV está compuesto por diez subcomités[89]:

1. Subcomité Técnico de Coordinación Nacional y Territorial
2. Subcomité Técnico de Atención y Asistencia
3. Subcomité Técnico de Sistemas de Información
4. Subcomité Técnico de Medidas de Rehabilitación
5. Subcomité Técnico de Reparación Colectiva
6. Subcomité Técnico de Restitución
7. Subcomité Técnico de Indemnización Administrativa
8. Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción
9. Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición
10. Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial

Cada uno de estos subcomités se reúne, como mínimo, cuatro veces al año. En estas reuniones en su ámbito temático deben definir los lineamientos dirigidos a garantizar la aplicación efectiva de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Estos espacios tienen cada uno sus propias secretarías técnicas. A partir de estos subcomités se han socializado los lineamientos de la política pública de víctimas, se han generado espacios de interlocución y se ha abierto nuevos espacios de incidencia y participación de víctimas.

De igual modo, el SNARIV cuenta con espacios de coordinación territorial de la política pública a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). Estos comités los conforman las autoridades locales, es decir, los alcaldes o los gobernadores, así como los secretarios departamentales o municipales, según sea el caso, y demás autoridades locales del ministerio público, la policía y la UARIV. Por supuesto, los CTJT sostienen un alcance territorial para el cumplimiento de sus funciones, por lo que tienen un ámbito más reducido que el del

89 El listado de estos comités fue transcrito de la página oficial del SNARIV. Se consultó el siguiente link el 16 de mayo de 2022: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/95

Comité Ejecutivo y no pueden traslaparse con las orientaciones que este genera. Las funciones del CTJT son[90]:

1. Servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo territoriales en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, a fin de lograr la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental, municipal o distrital.
3. Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición.
4. Coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población víctima.
5. Adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas, proyectos y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.
6. Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado, los recursos disponibles y los solicitados a otras autoridades locales, regionales y nacionales, sobre las necesidades de formación y capacitación del personal que ejecutará las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
7. Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos encaminados hacia la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.
8. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a la ejecución del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo.
9. Adoptar las estrategias que se requieran para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

---

90 El listado de funciones de los CTJT fue transcrito de la página oficial del SNARIV. Se consultó el siguiente link el 16 de mayo de 2022: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/946

10. Desarrollar estrategias de prevención integral, las cuales coordinará con los comités territoriales de prevención.
11. Las demás que se consideren necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

Los CTJT se articulan sobre la idea de la corresponsabilidad en la implementación de la política pública. Esta es una idea que está en el centro de la teoría de las políticas públicas y que busca que el Gobierno nacional no sea el único encargado de desarrollarlas e implementarlas, en gran medida porque el centralismo en la implementación de políticas suele tener efectos adversos para el desarrollo institucional. Estos efectos varían y van desde la concentración de capacidad administrativa en entidades del orden nacional, hasta defectos en la información disponible, los cuales son capaces de afectar la implementación de la política. Para superar estos efectos adversos se ha desarrollado la idea de la corresponsabilidad en donde las entidades territoriales y gobiernos locales tienen también un rol protagónico en la implementación de políticas públicas. En esa medida, asignar este papel permite que los gobiernos locales desarrollen capacidades y, al mismo tiempo, les da un grado de autonomía para que con base en las particularidades de su territorio puedan reajustar la política y hacerla más eficiente a sus necesidades. Por lo tanto, la corresponsabilidad es también una forma de descentralización y de construcción de gobiernos locales más fuertes y eficaces.

En materia de política pública de garantías de los derechos de las víctimas, la corresponsabilidad resulta esencial para que se cumplan varios de los objetivos de la reparación integral. Por ejemplo, la medida de restitución de tierras que responde al fenómeno del desplazamiento forzado requiere que se aseguren varios aspectos, como la seguridad y la productividad en el territorio, que son incentivos necesarios para que las víctimas del conflicto puedan retornar. Sin que se den estas condiciones, dichas políticas, aunque alcancen índices de cumplimiento formal, como la adjudicación de tierras en sentencias, no tendrán resultados materiales. Por otro lado, el conflicto armado tuvo impactos desproporcionados en los territorios. Las ciudades principales, por supuesto, sufrieron el conflicto y se transformaron debido a modalidades de victimización como el desplazamiento forzado. Sin embargo, estas no sufrieron con tanta profundidad y regularidad los impactos del conflicto derivados de la misma debilidad del Estado en los territorios[91]. La

91 Ver: CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, Op. Cit.

corresponsabilidad, en consecuencia, también responde a la necesidad de fortalecer lo local y de desarrollar desde los territorios procesos de política pública que redunden en un robustecimiento del Estado para evitar, en otras situaciones, que las víctimas vuelvan a sufrir los impactos del conflicto.

Desde un enfoque de sistemas es evidente que la variedad de actores que participan en el SNARIV con diferentes alcances y motivaciones es un reto para su adecuado funcionamiento. El papel protagónico del Gobierno nacional para orientar las interacciones dentro del sistema requiere, en el mediano y largo plazo, que se renueven las motivaciones de todos los que participan con el objetivo de mover y dinamizar toda la estructura burocrática sobre la que funciona el SNARIV. A su vez, el desgaste institucional tras años de funcionamiento es también un producto de los defectos en la interacción, pues ralentiza y dificulta el cumplimiento de los objetivos del sistema y su posible impacto en la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Los defectos en la interacción tienen que ver con la calidad de la comunicación entre las diferentes instancias del SNARIV y en la tensión entre lo nacional y lo territorial. En esta medida, las soluciones que ofrece el mismo sistema ante las dificultades de su puesta son insatisfactorias tanto internamente como ante las expectativas de las víctimas del conflicto armado. En este sentido, la lógica del sistema es defectuosa frente a las expectativas del sector de la población que busca satisfacer.

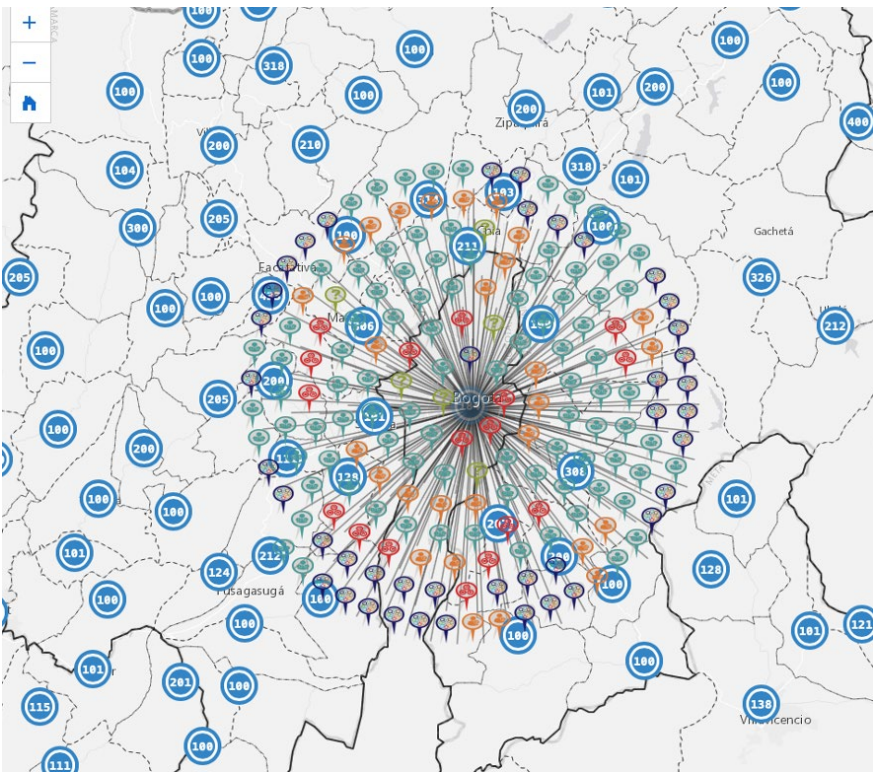
2.3 Las luces y las sombras del SNARIV

Para concluir este capítulo en esta sección identificamos las luces y sombras del SNARIV. Es decir, sus potenciales y ventajas, así como sus dificultades y sus defectos. El ánimo de identificar estos aspectos es que, con la descripción de los problemas, se allane la senda para superarlos; mientras que, al resaltar sus ventajas, se pueda aprovecharlas.

2.3.1 Potencialidades y ventajas del SNARIV

Debido a sus 10 años de funcionamiento el SNARIV tiene una potencialidad en varios aspectos. El primero es que es una fuente de información relevante sobre el universo de víctimas, sus afectaciones y procedencia, entre otras. Sus herramientas públicas, como el mapa de la oferta pública, es un instrumento que permite ubicar fácilmente los esfuerzos nacionales y locales en términos de oferta institucional. Además, supo-

ne un grado de organización importante, así como posibilita el uso de estrategias para publicar datos de forma pedagógica. Lo que demuestra este tipo de ejercicio es la cantidad de datos relevantes que tiene el SNARIV, convirtiéndolo en una fuente de información relevante para el diseño de políticas públicas de garantías de derechos de víctimas del conflicto a nivel global. El mapa de la oferta pública es solo la punta del *iceberg* en términos de la información que potencialmente tiene el SNARIV. El resto de información puede ser igual de significativa para el desarrollo de una política pública de esta naturaleza. Una buena gestión de esta información puede ayudar a transformar las estrategias para afrontar el problema, así como a identificar dificultades importantes en términos de barreras de acceso y ejercicio a los derechos de las víctimas. Los datos del SNARIV, en ese sentido, pueden ser determinantes en la construcción de una mejor política pública.



Gráfica 1. *Captura de pantalla de la oferta de servicios de Bogotá*[92]

92 Fuente: Oferta Institucional. Disponible en: http://www.portalSNARIV.gov.co/node/949

Por otro lado, el SNARIV tiene una estructura definida con ciertas lógicas de funcionamiento institucional. Una de estas es la corresponsabilidad en la ejecución de la política pública de garantía de los derechos de las víctimas. Por supuesto que es un reto establecer las mejores estrategias para que colaboren, efectivamente, el Gobierno nacional y las autoridades locales. Sin embargo, a pesar de que es un punto esencial definir estas estrategias, que la estructura del SNARIV sea consciente de la necesidad de desplazar algunas cargas a los gobiernos locales es un avance considerable, pues la lógica de corresponsabilidad muestra el camino a una posible convergencia entre políticas nacionales y locales. En otras palabras, es una dimensión en la que existen oportunidades importantes para un trabajo dinámico entre las instancias de Gobierno nacional y las locales, con el fin de maximizar las garantías en los derechos de las víctimas, dado que las políticas públicas que implementen desde sus propias capacidades consolidan diferentes formas de protección y materialización de los derechos. De ese modo, la corresponsabilidad entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales cuando tiene éxito genera una convergencia en sus políticas, que maximiza las garantías de los derechos de las víctimas. El reto es alcanzar esta convergencia; aun cuando falta mucho camino para esto, siempre es importante ir en la senda correcta.

Una tercera ventaja del SNARIV es que, a este punto, ya se ha consolidado su marco normativo. Por supuesto, este no solo hace referencia a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, sino también al conjunto de decisiones judiciales que homogenizan la interpretación normativa y ayudan a solucionar los problemas operativos derivados de la aplicación de estas normas. Tras diez años de funcionamiento del SNARIV, este marco normativo es robusto y, a pesar de que siempre surgen nuevos problemas —en especial, como se verá más adelante, hay problemas de articulación frente a SIVJRNR—, permite una operación administrativa con menos incertidumbre jurídica, lo que supone mayor efectividad. La idea de tener este marco normativo es que les permite a los agentes del sistema sortear con claridad los problemas y garantizar con mayor facilidad los derechos de las víctimas. Además, por el carácter constitucional del último conjunto de normas que impacta en los derechos de las víctimas del conflicto, que son las normas de implementación del acuerdo de paz, es posible que no se presenten cambios profundos en el marco jurídico que se aplicará en los años en los que dure el sistema.

2.3.2 Desventajas y dificultades del SNARIV

Un aspecto importante del SNARIV es su escala. Dado que integra tantas entidades, así como diferentes espacios de toma de decisión y de implementación de políticas públicas, este sistema para funcionar debe mover una trama institucional muy pesada. A su vez, esto requiere una coordinación con la fuerza administrativa suficiente para promover este empeño institucional. La UARIV tiene la función de desarrollar esta coordinación, sin embargo, su papel no ha brillado, en parte esto se debe a que es una función que se ha ejercido de forma solitaria ante un universo de entidades que hacen parte del SNARIV. Esto no implica que la UARIV deba dejar de coordinar, sino, por el contrario, debe cumplir esta función en conjunto con entidades que tienen diferentes capacidades operativas, como el Ministerio de Interior que por experticia en temas políticos tiene conocimiento en convocatorias y en movilización institucional. Una coordinación conjunta puede ser una alternativa viable para dinamizar el desarrollo institucional del SNARIV y ayudar en esta responsabilidad.

Otra importante desventaja es que el SNARIV opera, en alguna medida, en un contexto de descrédito o desconfianza institucional. Este contexto tiene que ver, al menos, con dos variables. Por un lado, la falta de manejo de expectativas de las víctimas del conflicto frente a la eficacia en el mediano y corto plazo para garantizar y materializar sus derechos. Al inicio del funcionamiento del SNARIV existían altas expectativas por parte de las víctimas para acceder a la oferta institucional. Sin embargo, por diversos motivos, en el corto y mediano plazo se defraudaron las expectativas de muchas de las personas para garantizar y materializar sus derechos. Esto creó un clima de desconfianza entre muchas víctimas del conflicto frente a la forma como opera el SNARIV[93].

Por otro lado, con los años de trabajo varias entidades que hacen parte del SNARIV, especialmente la UARIV, han desarrollado una lógica interna de gestión administrativa como parte de un proceso de "asentamiento" institucional. La lógica administrativa consiste en dos estrategias: la primera es difuminar las responsabilidades institucionales, de tal forma

[93] Sobre esto ver: CASIJ PEÑA, Mariana. Colombia`s Transititonal Justice: Mission Impossible?, en Justice.Info, Bogotá: IFTIT, 2018 (Consultado el 10 de junio de 2022 en el siguiente link: https://ifit-transitions.org/commentaries/colombias-transitional-justice-mission-impossible/); USAID, Challenges of Reconciliation and Reparation for Victims in Colombia: Final Report, Bogotá: USAID, 2021 (Consultado el 10 de junio de 2022 en el siguiente link: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z4G1.pdf).

que se pasan la responsabilidad entre varias entidades sin responder a la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto. Esta estrategia, metafóricamente, se asemeja a "pasar la pelota". La segunda, es incluir a las víctimas en los procesos de toma de decisión, pero limitar sus posibilidades reales de incidencia, de tal forma que su participación sirve para legitimar decisiones institucionales, pero resulta inocua frente a la protección de intereses de las mismas víctimas. Esta puede resumirse en la siguiente expresión que es la respuesta usual ante solicitudes de las víctimas por parte de entidades del SNARIV: "lo entiendo, pero no lo comparto". Estas prácticas desincentivan a muchas víctimas a acudir a la oferta institucional que tiene el SNARIV, pues en un ejercicio básico sienten que los costos para acudir al sistema son inversos: lo que pueden obtener es en ocasiones mucho menor al desgaste emocional y temporal que genera acudir a este. La dificultad radica en que estas prácticas se han consolidado como fórmulas de comunicación que se han terminado por estabilizar dentro del mismo sistema y se han constituido como la lógica que impera dentro del mismo[94].

94 CARR CENTER FOR HUMAN RIGHTS POLICY HARVARD KENNEDY SCHOOL. Justicia transicional en Colombia: Consulta de Facultad. Reflexiones sobre el proceso de paz colombiano" (traducido y editado por Laryssa Da Silveira, 15 págs., Cambridge: Havard, mayo 2020. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://carrcenter.hks.harvard.edu/files/cchr/files/202005_colombia_consultation_es_web_.pdf).

Capítulo 3

De la norma a la práctica: las experiencias de integración del SNARIV y el SIVJRNR en las regiones

Introducción

En los dos capítulos anteriores se esbozó el esquema normativo desde el cual se erigen los dos sistemas de reparación que existen en Colombia, esto nos acerca a un entendimiento sobre la forma en que debería funcionar la integración entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) creado por el acuerdo de paz. Así mismo, ofrecimos algunas claridades sobre cómo funcionan ambos sistemas de reparación y cuáles son sus principales objetivos y entidades que los conforman, también las principales ventajas y desafíos presentes del SNARIV.

Sin embargo, para realizar un análisis completo del funcionamiento del SNARIV y la forma como se articula con el SIVJRNR resulta necesario realizar un diagnóstico sobre cómo actúan estos dos modelos de reparación en los territorios y cuáles son las experiencias de articulación entre los mismos. Por esto, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) con el apoyo de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional: GIZ, en el marco de un permanente seguimiento a la implementación del acuerdo de paz, realizó desde finales de 2021 y hasta inicio de 2022 tres mesas de diálogo en los departamentos de Meta, Norte de Santander y Caquetá. Estas mesas de diálogo tuvieron como propósito hacer un diagnóstico sobre el SNARIV y su articulación con el SIVJRNR

en estos departamentos, así como identificar cuáles eran los principales retos de la articulación.

A las diferentes mesas regionales asistieron representantes de las instituciones que hacen parte del SNARIV y del SIVJRNR, así como representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil y víctimas que se encuentran adelantando diferentes procesos dentro de entidades como la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

En las mesas de diálogo se abordaron tres ejes temáticos:

Funcionamiento del SNARIV: sobre este punto se realizaron las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles creen que son las principales fortalezas y debilidades respecto a la atención a víctimas en el SNARIV?
- ¿Qué estrategias de coordinación al interior de las entidades del SNARIV suceden o han sucedido en el territorio y qué características tienen?
- ¿Qué casos de acciones de coordinación entre el SNARIV y el SIVJRNR suceden y han sucedido en el territorio y qué características tienen?

Reparación en el contexto actual del SNARIV: sobre este punto se realizaron las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los éxitos y los obstáculos que ha tenido y tiene el SNARIV en la implementación de las medidas de reparación a víctimas en el territorio?
- ¿Qué buenas prácticas han identificado para el goce efectivo del derecho a la reparación integral en el marco de la Ley 1448 de 2011 y decretos étnicos?
- ¿Qué acciones concretas podrían llevarse a cabo para superar los obstáculos identificados desde el SNARIV para garantizar el derecho a la reparación?

La reparación desde el SNARIV y el SIVJRNR: sobre este eje temático se realizaron las siguientes preguntas:

- ¿Qué propuestas o recomendaciones para la coordinación y la concurrencia del SIVJRNR y las demás entidades vinculadas, pueden formularse para fortalecer la reparación integral de las víctimas?
- ¿Cómo deberían articularse las medidas de reparación de la Ley de Víctimas con aquellas que puedan ser adoptadas por la JEP, (Toar) las

recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y los planes de búsqueda de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas?

En este capítulo se expondrán los hallazgos de las tres mesas realizadas por la CCJ en los departamentos ya mencionados. Es importante aclarar que las mismas se realizaron bajo las normas de Chatham House, lo cual nos permite usar la información recolectada, mas no identificar a las personas o las organizaciones; por esto solo se esbozan los hallazgos sin personalizar las opiniones ni referir a las personas que participaron de los espacios. A lo largo del capítulo presentaremos cómo los diferentes escenarios de la reparación en cada uno de los departamentos pueden verse como un proceso con diferentes etapas que se complementan entre sí y permiten un mayor asentamiento institucional. A su vez, esto permite generar espacios de articulación y diálogo. En este apartado también profundizaremos sobre las debilidades y fortalezas comunes en todos los departamentos; en especial, se hará mención de cómo los cambios de gobiernos y de funcionarios impactan directamente en la forma como se articulan las entidades del SNARIV y del SIVJRNR.

El capítulo tendrá entonces la siguiente estructura. Primero, presentaremos un análisis de los distintos niveles de integración entre las entidades del SNARIV y las entidades que conforman el SIVJRNR en los departamentos de Caquetá, Meta y Norte de Santander. Posteriormente, expondremos los éxitos y los principales avances en materia de reparación del SNARIV, así como las buenas prácticas en materia de articulación. Finalmente realizaremos un balance de las principales falencias en la integración entre el SNARIV y el SIVJRNR.

3.1 Tres departamentos, tres escenarios de reparación

Tras realizar diferentes mesas de diálogo en Caquetá, Meta y Norte de Santander, la CCJ logró evidenciar que cada uno de estos departamentos cuenta con niveles de integración distintos entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Sin embargo, a pesar de que las experiencias de articulación son diferentes, las falencias en la misma son comunes y constantes en los tres departamentos.

En el siguiente apartado presentaremos los tres escenarios de articulación evidenciados partiendo con Norte de Santander, que es el

escenario de mayor articulación, y terminando con Caquetá, que es el departamento con menor nivel de colaboración entre sistemas. Lo anterior, con el fin de evidenciar cómo, a pesar de lo distintas que son cada una de estas experiencias, pueden llegar a ser complementarias.

Norte de Santander:

Durante la mesa de diálogo que se desarrolló en Norte de Santander se constató que este es el departamento con un mayor grado de integración. Las entidades del SNARIV, así como las entidades del SIVJRNR durante la mesa de diálogo demostraron que se encuentran en constante comunicación y articulación.

El nivel de integración e interlocución de este departamento se debe a varios factores, uno de ellos ha sido el papel que ha desempeñado la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil en la creación de espacios de interlocución entre las entidades, para el caso de Norte de Santander, GIZ ha ejercido un papel de puente entre las entidades permitiendo espacios de articulación entre las mismas, así como una cohesión alrededor del objetivo de reparar a las víctimas de manera integral e implementar el acuerdo de paz en el territorio.

Así mismo, las organizaciones del SNARIV y las pertenecientes al SIVJRNR han llegado a acuerdos con los gobiernos locales, en especial con las alcaldías y con la gobernación, con el fin de garantizar la continuidad de los enlaces territoriales, así como otros cargos que tienen relación directa con la atención de las víctimas, permitiendo que estos no se vean afectados con los cambios de Gobierno. Esto ha permitido que la mayoría de los enlaces territoriales mantengan la continuidad en la atención a las víctimas, y tengan capacidades instaladas y un constante diálogo con otras entidades.

Desde el momento en el que la CCJ realizó la convocatoria para el evento, pudimos evidenciar que las entidades de ambos sistemas de reparación se interesan por los espacios en los que pueden dialogar y articularse, Norte de Santander fue la única de las tres mesas que entrevistamos a la que asistieron representantes de todas las entidades.

Aunque las entidades parte del SNARIV y el SIVJRNR ya cuentan con espacios de organización y mesas territoriales que se reúnen constantemente, los asistentes a la mesa de diálogo se comprometieron a generar un espacio específico dirigido a buscar una mejor y mayor articulación entre las mismas. A pesar de que fueron varias las falencias mencio-

nadas a lo largo de la mesa de diálogo, durante la misma las entidades aclararon algunas dudas, pero también escucharon de forma atenta las debilidades expuestas por las víctimas. De igual manera, las organizaciones presentaron y adquirieron compromisos. Estos niveles de escucha y responsabilidad no se evidenciaron en ninguna de las otras dos mesas de diálogo que se desarrollaron.

Meta:

Este departamento se encuentra en el nivel medio de integración. Lo anterior, porque durante la mesa territorial logramos evidenciar que las instituciones cuentan con espacios de articulación y diálogo numerosos, los cuales, en muchas ocasiones, se convierten en espacios de "rendición de cuentas", mas no en espacios de diálogo y compromiso.

Al respecto, durante el desarrollo de la mesa se evidenció que una de las razones por las que en el departamento no se ha logrado un grado de integración más alto es porque a menudo se cambia de funcionarios y de enlaces territoriales. Una de las críticas más comunes hacia el SNARIV en el departamento es el hecho de que sus enlaces territoriales y de víctimas se han convertido en cuotas políticas, por lo que en muchos casos el personal no cuenta con la capacitación adecuada para la atención.

Este cambio constante de personal, que generalmente sucede cada que se cambia de gobierno local, ocasiona no solo la pérdida de legitimidad de las instituciones a los ojos de las víctimas, que deben acudir siempre a un funcionario diferente y en ocasiones exponer una y otra vez su proceso, sino también una ruptura de las relaciones y el diálogo entre las instituciones.

En el departamento, las entidades muchas veces se articulan por medio de órdenes judiciales. Por ejemplo, en el caso de víctimas que buscan ser acreditadas ante la JEP, pero no se encuentran en el Registro Único de Víctimas, la forma en la que generalmente se pide su inclusión en el registro es por medio de una decisión de la JEP. Las víctimas consideran que esto no debería pasar. En este sentido, las víctimas consideran que es necesaria una mayor integración entre las entidades, con el fin de tener claro cual es el papel de cada una en la ruta de la reparación las víctimas acreditadas ante la JEP que no se encuentren en el RUT podrían ser incluidas en el mismo de manera automática y sin la necesidad de una orden judicial.

A pesar de las múltiples falencias en la articulación entre las instituciones en el departamento, se resalta que las entidades del SNARIV y las

entidades del sistema integral continúan asistiendo a espacios de discusión y diálogo, y en constante comunicación con las organizaciones de la sociedad y de cooperación internacional, que son generalmente quienes citan a los espacios.

Caquetá:

La mesa del departamento de Caquetá se realizó en la ciudad de Florencia y fue de las tres mesas de diálogo realizadas por la CCJ la que contó con la participación más baja. En primer lugar, no participaron todas las entidades del SNARIV, mientras que muchas de las víctimas y organizaciones invitadas al espacio no lograron asistir debido a que se encontraban en municipios bastante retirados de la capital. Igualmente, durante el proceso de convocatoria al evento se confirmó con anticipación la presencia de personas y entidades que finalmente no asistieron al espacio.

Durante el desarrollo de la mesa de diálogo se identificó que este es el departamento con menor nivel de comunicación y articulación entre las entidades del SNARIV y aquellas que hacen parte del sistema integral. Esto se debe principalmente a dos factores:

1. La presencia institucional de muchas de las entidades parte del SNARIV es relativamente nueva. De acuerdo a lo que logramos recopilar, una de las grandes falencias en la atención a las víctimas en este departamento tiene que ver con la baja presencia institucional del Estado en las regiones. Pese al desescalamiento del conflicto armado que produjo la firma del acuerdo de paz y permitió que desde 2016 varias de las entidades pudieran dialogar entre sí y tener mayores espacios de articulación, a diferencia de los otros dos departamentos, estos procesos de diálogo y reunión son relativamente nuevos.
2. Las entidades y organizaciones de la sociedad civil e incluso la cooperación internacional durante mucho tiempo tuvieron como enfoque la atención humanitaria en el departamento dado los altos índices de violencia. Tras la firma del acuerdo de paz el panorama cambió y permitió que organizaciones como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA ingresaran al territorio y tendieran puentes de comunicación y reunión con y entre las instituciones.

A pesar de los grandes avances en materia de articulación que ha vivido el departamento, es evidente que hacen falta mayores espacios de concertación y diálogo que permitan a las entidades territoriales

tener claridad sobre su rol en la ruta de la reparación. Al igual que en el departamento del Meta, también se requieren acuerdos conjuntos con los gobiernos locales para que los cargos de atención a las víctimas mantengan su continuidad y no se vean perjudicados por el cambio de Gobierno.

Como se puede evidenciar, cada uno de los departamentos en los que se desarrollaron las mesas de diálogo se encuentra en una etapa distinta del proceso de integración. Para el caso de Meta y Norte de Santander las capacidades instaladas y la presencia desde hace varios años de las instituciones en los territorios ha permitido que las instituciones hayan profundizado más en su proceso de articulación. Sin embargo, sin pretender insinuar que la correcta articulación institucional entre el SNARIV y el SIVJRNR debe ser un proceso lineal e igual para todos los departamentos, sí es importante mencionar que cada uno de los niveles de articulación de los departamentos pueden corresponder a etapas de un proceso.

Así entonces, la primera etapa sería la de reconocimiento e instalación de capacidades de atención, esta es la etapa en la que se encuentra el departamento de Caquetá que, tras la falta de presencia institucional prolongada hasta el momento, se encuentra instalando las capacidades de las organizaciones y tendiendo puentes para generar espacios de articulación y diálogo que permitan llegar a acuerdos sobre la ruta de la reparación en el departamento y el rol que debe asumir en ella cada una de las entidades.

La segunda etapa en la articulación es en la que se encuentra en departamento del Meta, donde las instituciones ya tienen capacidades instaladas y ya han generado diversos espacios de integración y diálogo entre las mismas. En esta etapa, las instituciones cuentan con mayores espacios de articulación y diálogo, pero aún les falta generar compromisos con otros actores importantes como los gobiernos locales que le permitan mantener la continuidad, no solo en la atención a las víctimas, sino también en el diálogo y los acuerdos adquiridos con las demás entidades.

La tercera etapa de articulación es en la que se encuentra el departamento de Norte de Santander, en ella las instituciones no solo cuentan con capacidades instaladas y con un amplio conocimiento de las dinámicas del territorio, sino que también tienen diversos espacios de diálogo e integración y acuerdos con los gobiernos locales que le permiten garantizar la continuidad en la atención a las víctimas y el cumplimiento de los acuerdos y objetivos logrados con otras instituciones. En esta

etapa de la integración las instituciones pueden reconocer sus falencias y asumir compromisos que les ayuden a superarlas, a la vez que tienen claro su papel en la ruta de la reparación y sus objetivos giran en torno a la reparación integral de las víctimas.

Estas etapas de la integración no pueden ser lineales, pues existen muchos factores que pueden impactar de forma positiva o negativa, entre ellos las condiciones de seguridad, el conflicto latente en algunos departamentos, la capacidad de atención y los recursos destinados para la misma, entre otros. Como lo veremos en los siguientes apartados de este capítulo, las falencias en la integración institucional en estos departamentos persisten independientemente de la etapa de integración en la que se encuentren. Aunque en ocasiones las falencias son similares e incluso son las mismas, estas también obedecen a dinámicas propias de cada territorio.

Una vez expuestos los diferentes niveles en la integración de cada uno de los departamentos en los que se llevaron a cabo las mesas de diálogo, a continuación expondremos cuáles fueron los hallazgos sobre lo que funciona en el SNARIV y los obstáculos en la integración entre el SNARIV y el SIVJRNR en los departamentos de Caquetá, Meta y Norte de Santander.

3.2 Buenas prácticas y debilidades ¿qué funciona y qué no, en la articulación?

Caquetá

Éxitos y buenas prácticas: ¿Qué funciona en el SNARIV?

De acuerdo con lo expresado por los asistentes durante la mesa de diálogo en Caquetá, una de las principales fortalezas que se encuentra es que 16 de los 170 municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo de Enfoque Territorial, más conocidos como municipios PDET, se encuentran en el departamento. Esto ha permitido que en los últimos años haya aumentado la presencia institucional y que lleguen más recursos para la atención a las víctimas. Además, para algunos asistentes la priorización de estos 16 municipios significa un reconocimiento por parte del Estado de las condiciones de pobreza y conflicto que se viven en el territorio.

Igualmente, se resaltó que a pesar de que en los últimos años ha disminuido la implementación del acuerdo de paz, lo poco que se ha

llevado a cabo en el departamento, ha permitido a las víctimas acceder a diferentes programas de atención e iniciar procesos de reparación. Asimismo, durante los primeros años tras la firma del acuerdo de paz en el departamento disminuyó significativamente la intensidad de la guerra. Lastimosamente, en los últimos años la violencia ha aumentado de nuevo poniendo en riesgo la frágil presencia institucional y los procesos de atención de las víctimas.

Por último, se reconoce que las entidades que hacen parte del SNARIV han avanzado en la implementación de la fase del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y se han unido con otras entidades del Gobierno nacional para invertir de manera significativa en planes de infraestructura y atención institucional. En esta etapa, las entidades del SNARIV y del SIVJRNR han iniciado la organización de diferentes mesas con víctimas que han permitido ir socializando la oferta institucional y, como consecuencia, que las víctimas se apropien de las mismas.

3.3 Obstáculos en la integración ¿qué imposibilita la integración entre el SNARIV y SIVJRNR?

A pesar de que las instituciones del SNARIV han abierto diferentes espacios con el Gobierno nacional, es persistente la necesidad de articular y aclarar el rol que tienen las entidades partes del sistema integral en el departamento. En particular, consideramos que no se tienen claros los roles de cada una de las entidades en la atención a las víctimas, de la misma forma que no existe claridad sobre la forma como las instituciones deben articularse y apoyarse para desarrollar las distintas iniciativas que quieren llevarse a cabo en los municipios en pro de la atención y reparación a las víctimas. Igualmente, tampoco se tiene claro el papel que pueden jugar en la ruta de la reparación los gobiernos locales y municipales.

Por otro lado, en el caso concreto de la reparación, las entidades locales continúan buscando formas de implementar medidas de reparación, con el fin de dejar las capacidades instaladas en los municipios. Un ejemplo de lo anterior es el caso del pueblo indígena Korebaju, que adelanta un proceso de reparación colectiva del que han hecho parte el SNARIV y el SIVJRNR. Las medidas del plan de reparación están siendo concertadas entre las entidades y los miembros del pueblo indígena; una de ellas es la preservación de la lengua y las costumbres de la comunidad indígena, así como la preservación de sus territorios, entre otras medidas.

Sin embargo, este proceso es difícil debido a la continua presencia de diferentes actores armados. A esto se le suma que desde 2011 las secretarías de gobierno restaron importancia a la función de los enlaces de víctimas, lo que dificulta aún más la integración de las entidades de ambos sistemas con los gobiernos locales. En este punto es importante aclarar que desde la firma del acuerdo de paz, y dada la nueva oferta institucional que este ha traído, el papel de los enlaces locales de víctimas se ha reactivado, aunque no por completo.

Otra dificultad para la integración entre el SNARIV y el SIVJRNR en el departamento de Caquetá radica en la falta de un lenguaje institucional común para todas las entidades. Para las víctimas en ocasiones el lenguaje que manejan las instituciones no es claro o pensado para transmitir conocimientos cruciales para ellos, lo que imposibilita que se conozcan los proyectos, beneficios, subsidios y demás a los que pueden acceder las víctimas en el marco de los proyectos que llegan al departamento. Esta falta de lenguaje claro y sencillo para comunicar por parte de las entidades dificulta también la atención de las víctimas a quienes en ocasiones no les quedan del todo claro los procesos que se adelantan en cada entidad.

Por otro lado, las entidades parte del SNARIV, como las entidades que conforman el SIVJRNR, las víctimas y organizaciones de la sociedad civil han mostrado su preocupación por la forma como el cambio de Gobierno puede afectar lo poco que han logrado avanzar hasta el momento, pues en su experiencia cada que se da uno, también rotan nuevos funcionarios. Ello puede derivar en un reinicio de procesos no solo entre las instituciones, sino también con las víctimas, quienes se quejan del daño que hace el cambio constante de quienes las atienden, en especial de los funcionarios de atención psicosocial, pues esto implica que tengan que contar su relato una y otra vez, lo que puede ser revictimizante para ellas.

En el departamento de Caquetá las víctimas y las organizaciones consideran que la falta de articulación se debe a la falta de voluntad, mas no a la falta de normas, pues de hecho el mismo acuerdo de paz contiene disposiciones sobre cómo deben articularse las entidades. Por lo tanto, se debe a una falta de gestión y voluntad política, sumado a la carga administrativa de muchas de las entidades, lo que hace que las mismas se enfoquen en cumplir las metas que se les imponen desde lo nacional en lugar de atender de forma integral a las víctimas a través una constante comunicación y articulación con quienes hacen parte de los dos sistemas de reparación vigentes.

Otra dificultad para la articulación es la falta de directrices regionales sobre los mandatos, roles, capacidades y responsabilidades de cada una de las entidades y de los gobiernos locales que se encuentran inmersos en la ruta de reparación, pues la existencia de estas directrices es importante a la hora de mejorar la coordinación institucional y la integración. Esta integración también requiere que desde el Gobierno nacional se supervise su cumplimiento y se tengan en cuenta las experiencias de articulación que se han tenido en otros territorios, con el fin de que puedan ser tomadas como ejemplo por las instituciones. Para las entidades, la falta de protocolos claros sobre los compromisos y roles del SIVJRNR y del SNARIV es también una consecuencia de que los acuerdos a los que llegan las mismas cambien a medida que cambian los gobiernos locales, pues nunca quedan materializados en instrumentos administrativos o institucionales.

Las entidades que hacen parte del SNARIV y del SIVJRNR que hacen presencia en el departamento de Caquetá están de acuerdo en que muchos de los espacios de articulación y diálogo con los que cuentan son propiciados por la cooperación internacional y por las organizaciones de la sociedad, algo que si bien les ha ayudado mucho durante los años que llevan trabajando, no debería ser así, pues la articulación entre ellos debe darse sin la mediación de un tercero y debe responder a la voluntad de las entidades de articularse y dialogar para desarrollar mejor su mandato.

Se observa que es necesaria una mejor articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR en el departamento, ya que los espacios que se logran tener con ayuda de las organizaciones de la sociedad civil no son suficientes para lograr acuerdos que perduren.

Meta

Éxitos y buenas prácticas: ¿Qué funciona en el SNARIV?

Durante la mesa de diálogo que se adelantó en el departamento del Meta se destacó cómo la ampliación de la Ley 1448 de 2011 ha permitido que en el departamento del Meta se extienda el margen de acción de las diferentes entidades del SNARIV; por lo tanto, esta significó para el territorio la continuación de la atención de las víctimas, así como una "renovación" del compromiso de las instituciones como la Unidad de Víctimas con la atención de quienes han sido afectados por el conflicto armado.

Igualmente, se resaltó que en el departamento, a pesar de que el número de víctimas es extenso, la Unidad para la Atención y Reparación

Integral a las Víctimas ha desarrollado un gran número de espacios de encuentro con las mismas, lo que ha permitido generar confianza en la institución, así como asegurar la participación de las víctimas en diferentes procesos.

Sin embargo, en los últimos años se ha vivido un recrudecimiento de la guerra en el territorio, por lo que el número de víctimas de diferentes grupos armados continúa creciendo y los hechos victimizantes, como el desplazamiento, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, y el asesinato son lastimosamente una constante. A pesar de este crecimiento de la violencia, las instituciones que pertenecen al SNARIV, continúan presentes y han mantenido una constante interlocución con organizaciones de la sociedad civil con el fin de atender a las víctimas.

La presencia institucional se resalta como un gran avance, pues el departamento del Meta cuenta con una sede de la Unidad para la Atención Integral a las Víctimas, lo que ha facilitado la atención a las víctimas, así como la generación de espacios con ellas, la interlocución y reunión con las entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Por otro lado, en el departamento existe una visión de reparación colectiva entre las entidades del SNARIV que ha permitido que diferentes procesos de reparación colectiva avancen no solo con el apoyo de las entidades del SNARIV, sino también con una gran articulación y participación de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la Comisión de la Verdad.

Por último, se evidenció que las agencias territoriales del SNARIV mantienen una constante articulación con el Estado y con las agencias nacionales del sistema, esto ha permitido que se reconozcan a nivel nacional las necesidades del departamento, así como las dificultades en la reparación.

Obstáculos en la Integración: ¿Qué imposibilita la integración entre el SNARIV Y SIVJRNR?

A diferencia de los éxitos y buenas prácticas que ha desarrollado el SNARIV que, aunque muy destacables, son relativamente pocas, las falencias y debilidades identificadas son mayores y resultaron ser el punto que más tiempo tomó durante el desarrollo de la mesa de diálogo.

Una de las debilidades del SNARIV es la capacidad institucional. A pesar de que las entidades del SNARIV, en este departamento, cuentan con

un gran número de personal para la atención a las víctimas, la capacidad de atención continúa siendo pequeña en comparación con el número de víctimas que se encuentran en el territorio. Igualmente, que exista un número alto de personal no significa que la oferta institucional y de atención sea la más adecuada, pues otra de las falencias del SNARIV es la falta de capacitación del personal, en especial de los profesionales psicosociales.

Desde la perspectiva de las víctimas existe la sensación de que las entidades que forman el SNARIV realizan procesos de contratación en los que no se tiene en cuenta la experiencia de quienes se contrata y en los que en muchas ocasiones se contratan personas poco idóneas que no conocen cómo funciona el sistema o la ruta de reparación. Por lo tanto, cuando visitan los territorios no saben responder a las preguntas de las víctimas o cómo atenderlas. Las víctimas también hicieron énfasis en que en ocasiones quienes son contratados no cuentan con el conocimiento básico en derechos humanos y carecen de capacitación en la aplicación de enfoques diferenciales, lo que desencadena conductas revictimizantes hacia las víctimas y desconfianza en las instituciones.

Sobre los enlaces de atención a víctimas que deberían funcionar como un puente entre el gobierno local y las entidades del SNARIV, las víctimas y sus representantes consideran que en el departamento del Meta estos enlaces claves se han convertido en puestos otorgados "a dedo" por la administración municipal ocasionando que terminen en manos de personas cercanas al gobierno local, aumentando la desconfianza en estos enlaces, además de entorpecer la articulación entre la institucionalidad y las víctimas. Más allá de la procedencia de quienes ocupan el puesto de enlace territorial, la poca formación de muchos de ellos en atención a las víctimas ha llevado a que para algunos la oficina de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del departamento se convierta en una oficina de información y no en una oficina de atención reparadora del daño, como debería serlo.

Otra falencia que se encuentra unida a la carencia de profesionales capacitados para la atención a las víctimas es que no existe una correcta aplicación de enfoques diferenciales en la atención que prestan las entidades del SNARIV. Las organizaciones y víctimas de la población LGTBIQ+ denuncian que estas instituciones no cuentan con una caracterización de las víctimas pertenecientes a esta población, por lo tanto, a la hora de atenderlas en ocasiones terminan estigmatizándolas y en ocasiones revictimizándolas debido a su orientación sexual. Algo pare-

cido sucede con las mujeres, las personas afro y los pueblos indígenas, pues no se cuenta con lineamientos claros para su atención ni con profesionales que conozcan sobre la aplicación de enfoque diferenciales en la atención a las víctimas.

En cuanto al acceso a la información y la correcta caracterización de las víctimas, la CCJ evidenció que no es claro cuántos procesos de reparación individual y colectiva se adelantan actualmente en el departamento. Así mismo, las instituciones, las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil concuerdan en que el acceso a esta información es limitado y que en ocasiones cada institución maneja sus propias cifras.

Asimismo, respecto al acceso a la información, en especial aquella relacionada con la oferta institucional, se evidenció que no todas las víctimas conocen los programas a los cuales pueden ser parte. Igualmente, a pesar de que se ha realizado un gran esfuerzo por parte del SNARIV en implementar las tecnologías de la comunicación en sus procesos, las víctimas sienten que no basta con fortalecer la comunicación vía correo electrónico o por medio de publicidad en la página web, pues estas estrategias no tienen en cuenta la brecha de acceso a Internet que existe en la región. Por esta razón no se conocen los proyectos y oportunidades para las víctimas, y los espacios de articulación y reunión que se tienen no son usados para este fin. Esta dificultad en el acceso a la información se profundizó durante la pandemia, pues el cierre de la oficina de la Unidad de Víctimas imposibilitó que muchas de las víctimas accedieran a atención oportuna. Igualmente, esta situación ocasionó que las víctimas no tuvieran conocimiento oportuno sobre el estado de sus procesos y que no pudieran asistir a diligencias judiciales, porque no contaban con acceso[95] a Internet.

Otra debilidad que debe ser fortalecida es la centralidad que existe en los recursos. Se considera que en el departamento la mayoría de los recursos destinados a los programas de atención y reparación a las víctimas se quedan en Villavicencio, lo que evita que las víctimas de otros municipios puedan contar con las mismas oportunidades de atención.

Hasta este momento se han expuesto las debilidades generales del SNARIV. Sin embargo, las mesas territoriales definieron cuáles son las debilidades en la integración entre el SNARIV y el SIVJRNR, por lo que a

95 La brecha digital en Colombia para el año 2022 es del 34,4 %. Para más información. Ver: https://caracol.com.co/programa/2022/02/28/sanamente/1646080890_893608.html

continuación se expondrán en concreto las falencias que se encontraron en relación con este tema para el departamento del Meta.

Lo primero que se evidencia es que a pesar de que existen espacios de encuentro entre las entidades del SNARIV y las entidades del SIVJRNR no existe una correcta articulación entre las mismas. Desde las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil se considera que en el caso del departamento del Meta no se tiene muy claro cuál es el papel de cada una de las entidades en la reparación y en ocasiones, cuando las víctimas van a una entidad a pedir asesoría, terminan siendo enviadas de una entidad a otra sin obtener respuestas claras.

Respecto a la articulación con las entidades municipales y departamentales se considera que una falla importante se encuentra en la falta de apropiación y conocimiento de los procesos de reparación y restitución que adelantan estas entidades en el departamento. La gobernación departamental debe conocer de primera mano las medidas de atención a víctimas que se llevan a cabo en el territorio, pues no puede limitarse únicamente a la entrega de ayuda humanitaria inmediata, sino que debe estar enfocada en planes de acción e inversión a la atención de las víctimas.

Sobre la reparación administrativa se considera que en el departamento esta continúa siendo muy lenta, y en muchos casos no resulta ser suficiente para superar el estado de insatisfacción de necesidades básicas y derechos fundamentales de las víctimas. Adicionalmente, las víctimas denunciaron que las cifras de indemnización que presentan las instituciones no son claras, pues se habla de un aproximado de 700 víctimas indemnizadas en el departamento, pero la realidad es que estas 700 víctimas hacen parte de núcleos familiares o de reparaciones colectivas y se considera que no deben ser contadas como si hubieran sido reparadas de forma individual.

Otra situación que dificulta la articulación entre las entidades, así como sus acciones, es el conflicto que se ha avivado en los últimos años en el departamento. La compleja situación de orden público en algunos municipios dificulta la presencia de las instituciones en el territorio; a pesar de que se ha intentado mantener la presencia institucional, en algunos municipios los grupos armados tienen una fuerte presencia e incluso a luz del día se pasean por el territorio. Esto no solo dificulta el actuar de las instituciones, sino que también continúa generando hechos victimizantes y acrecentando el número de víctimas que requieren atención.

Otra dificultad es el hecho de que las instituciones no cuentan con lenguajes claros y unificados para comunicar a las víctimas las rutas de atención, subsidios y demás beneficios a los que pueden tener acceso. Consideramos que es necesario que las instituciones del SNARIV y el SIVJRNR unifiquen el lenguaje con el cual se dirigen a las víctimas.

A pesar de que en el mismo acuerdo de paz se encuentra cómo, en teoría, deberían articularse las instituciones[96], el verdadero problema radica en que aún no se ha encontrado la forma de pasar de la teoría a la práctica, pues para que las instituciones se articulen mejor no es necesario que se creen más normas. Por el contrario, lo que se requiere es de mejores esfuerzos y espacios entre las instituciones para que puedan organizarse y definir su rol específico en la ruta de la reparación. Para esto es importante evitar que los espacios de diálogo se conviertan en espacios de rendición de cuentas y las entidades asuman compromisos que puedan cumplir. En este punto es importante resaltar que una de las debilidades en la articulación se debe a que los espacios en común con los que cuentan las instituciones se convierten en espacios de rendición de cuentas y no de concertación, en especial si estos son con víctimas y organizaciones, pues las instituciones sienten que deben defender sus avances y logros.

Es importante que las instituciones tengan la capacidad de reestructurarse en función de las falencias que presentan y que se han evidenciado en lo observado en las mesas de diálogo. Esta es una debilidad que debe subsanarse, pues desde 2011 las organizaciones de la sociedad civil han presentado varias críticas y recomendaciones para mejorar la estructura y la atención de las entidades. A pesar de que han pasado más de diez años de la puesta en marcha del SNARIV, estas recomendaciones siguen sin tenerse en cuenta.

Otra falencia que evidenciamos es que en ocasiones la articulación se da por medio de órdenes judiciales. Un ejemplo de esto es cuando las víctimas solicitan acreditación en la Jurisdicción Especial para la Paz, pero no han sido incluidos en el Registro Único de Víctimas.

Por último, durante la mesa de diálogo adelantada en el departamento del Meta se resaltó lo urgente que es que las entidades del SNARIV y del SIVJRNR inicien una articulación con el sector salud para que se

96 Sobre esto, ver: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, capítulo 6 sobre implementación, verificación y refrendación. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

atienda de forma integral a las víctimas de la tercera edad, a quienes sufren enfermedades graves, o que estén en condiciones discapacidad. Esta articulación no solo es por la atención médica, sino por la necesidad de que las entidades de salud certifiquen el grado de incapacidad de las víctimas para que su proceso de indemnización sea priorizado.

Norte de Santander

Éxitos y buenas prácticas: ¿Qué funciona en el SNARIV?

En el caso de Norte de Santander se resalta que existe una herramienta de información precisa, clara y concreta llamada "Vivanto". Esta plataforma ha permitido conocer por parte de otras entidades el número de víctimas y el avance de reparación en el sistema. Asimismo, existe un grueso de personal para la atención a víctimas, en especial en la oficina regional de la Unidad de Víctimas. Actualmente, debido al recrudecimiento del conflicto en ciertas zonas del departamento, como el Catatumbo, el delito que más atiende la Unidad es el desplazamiento forzado, seguido del homicidio y la desaparición forzada.

Al igual que en el departamento del Meta, en Norte de Santander se destaca que el SNARIV ha abierto múltiples escenarios de participación y concertación con las víctimas, estos espacios han cualificado la participación de las víctimas, permitiendo que puedan proponer estrategias de mejora para su atención. Además, los espacios de integración no se han limitado solo a las víctimas, pues han logrado integrar a todas las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición lo que ha permitido una función. Adicionalmente, estos espacios permiten que las entidades se fijen objetivos comunes que han permitido mejorar la atención a las víctimas.

Los funcionarios del SNARIV con frecuencia cambian con los gobiernos locales. Sin embargo, en Norte de Santander esto no sucede, ya que por un acuerdo entre entidades y gobierno local se ha procurado mantener a quienes hacen parte de las entidades del SNARIV independientemente del gobierno local de turno. Esto ha garantizado la continuidad en la atención a víctimas y en especial ha permitido que las víctimas sientan mayor confianza en el proceso y en las instituciones.

Por último, las entidades que hacen parte del SNARIV y que tienen presencia en el departamento han avanzado positivamente en la implementación de enfoques diferenciales, aunque aún hace falta trabajar en este aspecto. Es de resaltar la apertura en la participación de los

pueblos indígenas a través de un enfoque étnico que les ha permitido ser parte de procesos de reparación colectiva que tienen en cuenta su cosmovisión y sus expectativas de reparación en el corto y largo plazo.

Obstáculos en la integración: ¿Qué imposibilita la integración entre el SNARIV y SIVJRNR?

Una de las debilidades mencionadas es que a pesar de que existe un grueso de personal que hace parte de la atención a las víctimas en el territorio, aún existen personas que no cuentan con capacidades necesarias para atender a las víctimas. Por ello, se considera necesario que, con el fin de continuar prestando una buena atención a las víctimas, se agrupe todo el personal y se realicen capacitaciones, no solo en atención a las víctimas, sino también en torno al sistema integral y al SNARIV y a la función de cada una de las instituciones con las que se relacionan y que hacen parte de la ruta de reparación.

Al igual que en los departamentos de Caquetá y Meta, en Norte de Santander una debilidad en la articulación es la comunicación. Se considera que la forma como las entidades comunican hacia las víctimas no es unificada, por lo que termina siendo confuso para estas. Igualmente, algunos de los funcionarios no conocen cuál es la labor de las otras entidades que pertenecen a la ruta de la reparación, lo que ocasiona que no les den la información correcta a las víctimas.

A pesar de que existen acuerdos de continuidad con los gobiernos locales, aún hace falta que las alcaldías de diferentes municipios fortalezcan sus enlaces de víctimas, ya que desde la pandemia algunos de estos enlaces han dejado de funcionar y son indispensables para la articulación en municipios que se encuentran alejados de la capital del departamento y que no cuentan con oficinas de las entidades del SNARIV y del SIVJRNR.

Las entidades y las víctimas concuerdan en que una debilidad es la extensión del departamento. La mayoría de las entidades del SNARIV y el SIVJRNR tienen oficinas en la capital, mientras que otras entidades, como es el caso de la Unidad de Atención Integral a las Víctimas, han cerrado. Esto dificulta la atención en algunos territorios, por lo que es importante iniciar una articulación con los enlaces de víctimas de las alcaldías y con los enlaces territoriales de las entidades mencionadas, con el fin de poder hacer presencia en todo el departamento.

Otra dificultad es el acceso a la información. La secretaría de víctimas del departamento ha perdido su acceso a la plataforma Vivanto[97], mientras que varios de los funcionarios de otras entidades tampoco tienen perfiles para ingresar a la misma. Al respecto, los asistentes a la mesa de diálogo criticaron de manera reiterada el hecho de que se cuente con una plataforma muy completa con información de las víctimas y no se pueda tener acceso. Esto evidencia la falta de articulación entre las entidades y los enlaces de víctimas, pero además demuestra que en este escenario de baja capacidad institucional la implementación de las nuevas tecnologías, en lugar de ser una solución, puede ser una carga.

Igual que en el caso del Meta, las víctimas mencionan que un actor importante en la ruta de reparación es el sector de la salud. Sin embargo, la integración es poca, lo que dificulta la atención de las víctimas. Para el caso en concreto del departamento durante la mesa de diálogo se denunció que la burocracia en la atención es excesiva, lo que lleva a que las víctimas se sientan abandonadas a la vez que no entienden el sistema y les resulta confuso no saber a dónde deben acudir para acceder a la atención en salud. En especial, para las víctimas es confusa la ruta para acceder a salud mental, por lo que muchas de las víctimas en el departamento no han podido acceder a servicio de atención psicosocial.

Un problema que afronta el departamento es la migración. Tanto las entidades como las víctimas sienten que todos los esfuerzos del departamento se han volcado a atender este problema dejando de lado la atención a las víctimas y el apoyo a las organizaciones y entidades que hacen presencia en el territorio. Esto, a pesar de que la violencia en el departamento ha aumentado y el desplazamiento forzado está teniendo un fuerte impacto en la región.

Otra debilidad en la integración es que las instituciones no suelen aceptar las críticas que se les hacen y buscan justificarse en lugar de intentar mejorar y articularse en pro de esas críticas. Además, muchos de los espacios de diálogo son espacios de rendición de cuentas y esto es un fenómeno que debe evitarse. Lo ideal es que estos sean de concertación. Otra de las falencias que se mencionaron es que la articulación tiende a darse en razón de órdenes judiciales y no por medio de diálogos concertados entre entidades.

---

97 La plataforma VIVANTO consolida toda la información de los diferentes sistemas de las entidades del SNARIV, y a la vez permite consultar información de las víctimas en el Registro único de Víctimas y verificar los turnos de ayuda humanitaria otorgados a las víctimas. Para más información, ver: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/vivanto/37336

A pesar de que las instituciones en la mesa de diálogo han llegado a un acuerdo sobre lo importante que es apoyarse mutuamente y tener espacios de articulación, reconocen que la situación de orden público puede ser un obstáculo para ellas, en especial para las acciones en territorios con situaciones de violencia aguda que no permiten que las entidades realicen acciones conjuntas.

3.4 Debilidades en la integración:

Como se ha evidenciado hasta el momento, independientemente del nivel de articulación institucional con los que cuentan los departamentos, podemos identificar siete (7) debilidades comunes en la correcta articulación entre las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, como lo son:

3. Cambios de personal clave para la atención de las víctimas en contextos de poca memoria institucional y falta de trazabilidad en políticas de reparación. Estos cambios de Gobierno y de funcionarios también tienen una consecuencia directa en la forma como se atiende a las víctimas que acuden a buscar apoyo en las organizaciones, pues tampoco tienen continuidad con quienes las atienden.
4. Baja calidad en la capacitación que reciben los funcionarios sobre las rutas de reparación que ofrece el marco jurídico colombiano. Esto tiene como principal consecuencia una confusión por parte de las víctimas sobre cuál es la entidad a la que deben acudir. Así mismo, sobre estas debilidades en todos los departamentos se mencionó que existen funcionarios que no cuentan con la experiencia necesaria para atender víctimas, lo que en ocasiones causa que la atención sea revictimizante. Además, en los departamentos se evidenció que las entidades no cuentan con un lenguaje institucional común, lo que también dificulta la comprensión de los mandatos de las entidades.
5. Los espacios de articulación entre las entidades que hacen parte del SNARIV y del SIVJRNR dependen en mayor medida de la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil. La CCJ logró evidenciar que muchos de los espacios de diálogo se dan en torno a invitaciones de las organizaciones de la sociedad, por lo que los espacios de articulación que se generan desde las mismas entidades son pocos.

6. La articulación institucional se da generalmente por medio de órdenes judiciales emitidas por la Jurisdicción Especial la Paz. Para quienes asistieron a la mesa de diálogo, la articulación debe darse por medio de acuerdos y diálogo entre las instituciones, mas no a través de órdenes que, si bien contribuyen al desarrollo de la reparación, no son las más efectivas.
7. El sector salud tiene un rol protagónico en la política de reparación que no está calibrado. En las mesas de diálogo las víctimas en particular fueron muy enfáticas en el hecho de que no cuentan con una correcta atención médica y psicológica, evidenciaron que los cambios de funcionarios tienen impactos en la atención psicosocial. A pesar de que en ocasiones la Unidad de Víctimas ordena que se les preste a las víctimas atención en salud, muchas veces estas son ignoradas. Por esto, a lo largo de las mesas se consideró que es de suma urgencia una mejor articulación por parte de las entidades con el sector salud y un verdadero compromiso por parte de este para la atención física y psicológica de las víctimas.
8. Otra debilidad que es común en los tres departamentos es el acceso a la información. En el departamento de Norte de Santander se ha logrado condensar la información de las víctimas del departamento en una plataforma a la que no todas las instituciones del SNARIV y del SIVJRNR tienen acceso; mientras que, en los departamentos de Caquetá y Meta, no se ha logrado condensar y caracterizar la información de las víctimas, lo que puede obstaculizar el trabajo de las entidades y organizaciones en el territorio.
9. Dificultades en la caracterización de las víctimas y en la aplicación de enfoques diferenciales en la política de reparación. Por lo menos en el departamento de Meta, cuya mesa tuvo miembros de la comunidad LGBTIQ+, una queja constante fue el hecho de que no se tenía en cuenta la condición de género de las víctimas a la hora de atenderlas, así como el hecho de que no se las llama por el nombre por el que se identifican y algunos funcionarios las rechazan o estigmatizan debido a su género y orientación sexual.

Tras este balance de las debilidades en la articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV, en el siguiente apartado de este libro daremos algunas recomendaciones que consideramos pueden ayudar a fortalecer las debilidades y mejorar así la articulación entre las entidades y, por lo tanto, a lograr que la reparación de las víctimas sea integral.

Conclusiones y recomendaciones

Para que la articulación entre las entidades del SNARIV y el SIVJRNR logre el estado deseable es importante que se garantice la continuidad de quienes hacen parte de las entidades, en especial de los enlaces territoriales que son el puente de comunicación directa entre las víctimas y las entidades. Para esto podría pensarse en la celebración de concursos públicos. A esto debe sumarse la continuidad, que requiere de acuerdos institucionales y compromiso político. Adicionalmente, debe fortalecerse la capacitación de los funcionarios que hacen parte de las entidades. Es importante que se unifiquen los criterios para los funcionarios y que cuenten con requisitos y experiencia mínima en trabajo con víctimas del conflicto armado.

Disminuir la dependencia del SNARIV y del SIVJRNR de las organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional para propiciar espacios de articulación. Si bien el papel de las entidades de la sociedad civil es relevante en la reparación integral a las víctimas, es importante que las entidades puedan reconocer que son parte de un mismo sistema de reparación. Por lo tanto, deben generar entre ellas espacios de diálogo y concertación que no dependan de la invitación e intervención de las organizaciones de la sociedad civil. Es importante activar entonces mesas de trabajo en las que las entidades puedan reconocerse como parte del proceso de la reparación y lleguen a acuerdos sobre su rol y el papel que desempeñan en la misma. Con esto no solo se logra que las entidades logren un accionar más armónico, sino que también eviten que la articulación entre ellas se dé únicamente por medio de acciones judiciales.

Fortalecer el PAPSIVI y darle una mejor continuidad a la atención psicosocial. Aunque el PAPSIVI aún tiene muchas debilidades es importante que se integre mejor a los procesos de reparación que se adelantan

dentro del SNARIV y del SIVJRNR, con el fin de que pueda prestar una mejor atención en salud a las víctimas del conflicto armado. Este fortalecimiento puede ser por medio de una mayor capacidad de cobertura en los diferentes departamentos y continuidad en la atención, pues una queja recurrente en las víctimas es que en general los profesionales psicosociales solo las visitan una vez y no inician un proceso de atención continuo que es necesario para superar lo sucedido.

Homogeneizar las metodologías de recolección de datos y caracterización de víctimas que utilizan el SNARIV y el SIVJRNR. Esto, con el fin de que la oferta institucional en la atención y reparación integral tenga en cuenta estos enfoques, en especial a la hora de diseñar programas de atención. En este punto también es importante que quienes hacen parte de las entidades y de la oferta institucional cuenten con formación en enfoques diferenciales, para que las víctimas no se sientan discriminadas o excluidas de la atención en razón de su raza, género, orientación sexual o pertenencia étnica.

Bibliografía

ACOSTA, Aaron Alfredo y SÁNCHEZ, Nelson Camilo. Transitional Justice and The Role of Legitimacy in Informal Institutional Change. Canopy Forum. Bogotá: 2020.

ANTKOWIAK, Thomas M. An Emerging Mandate for International Courts: Victims centered remedies and restorative justice, en Stanford Journal of International Law. August 29, 2011. Vol. 47, pág. 290.

ARISTOTLE. Nicomachean Ethics. Book V. Nueva York: Kitchener, 1999, pág. 182.

AHMADOU SADIO, Diallo. Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo. Compensation Owed By The Democratic Republic of The Congo To The Republic Of Guinea. International Court Of Justice. Compensation Judgment: ICJ Reports; 2012, pág. 324. ISBN 978-92-1-071146-3.

BRESLIN, Andrea. Capítulo 13. Art and transitional justice: The 'infinite incompleteness' of transition en Research Handbook of Transitional Justice. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2017, pág. 269.

BUCHELY, Lina. El Estado de la Paz. Burocracia, memoria y afecto en el posconflicto colombiano. Bogotá: Universidad Icesi y Tirant lo Blanch, 2020, pág. 182.

COLONOMOS, Ariel & ARMSTRONG, Andrea. Reparations to the Jews after World War II: a Turning Point in the History of Reparations, en The Handbook of Reparations. Pablo de Greiff ed. Nueva York: Oxford University Press: 2006, pág. 390.

CANO, Ignacio & SALVÃO FERREIRA, Patricia. The Reparations Program in Brazil, en The Handbook of Reparations. Pablo de Greiff ed. Nueva York: Oxford University Press: 2006, pág. 111.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. ¡Basta ya!: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: CNMH, 2012.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Treinta años en la defensa de la Constitución y la Promoción de Derechos Humanos. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Radiografía de la Restitución de Tierras en Colombia, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2019.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. De la Restitución Formal a la Restitución Material: la etapa post-fallo de la restitución de tierras, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Cumplir metas, negar derechos, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2018.

CENTRO CARR PARA LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS ESCUELA HARVARD KENNEDY. Justicia Transicional en Colombia: Informe del Centro Carr, Cambridge: Harvard, 2020.

DURKHEIM, Émile. La división del trabajo social. Buenos Aires: Ediciones LEA S.A., 2014.

GUEMBE, Maria José. Economic Reparation for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience, en The Handbook of Reparations. Pablo de Greiff ed. Nueva York: Oxford University Press: 2006, págs. 21-54.

HUNTINGTON, Samuel P. El sobrio significado de la democracia, en Democracia en América Latina. Estudios públicos. No 33. 1989.

INDEPAZ. Los Focos del Conflicto en Colombia, informe sobre presencia de grupos armados. Bogotá: Indepaz, 2021.

LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces, 3a. Reimp, Bogotá: Legis-Uniandes, Facultad de Derecho. 2002, pág. 220.

LUHMANN, N. Soziale Systeme : Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1984.

LIRA, Elizabeth. The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile, en The Handbook of Reparations.Pablo de Greiff ed. Nueva York: Oxford University Press. 2006, pág. 55.

MOFFETT, Luke. Justicia transicional y reparaciones: ¿reparar el pasado?, en Lawther, Cheryl, Moffet Luke and Jacobs, Dov (Eds.), Research Handbook on Transitional Justice, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing, 2017, pág. 377.

MOFFETT, Luke. Justice for Victims Before the International Criminal Court. Primera edición. Routledge, 2014, pág. 308.

PARSONS, Talcott. El sistema social, en Revista de Occidente. Madrid: 1996.

CASIJ PEÑA, Mariana. Colombia`s Transititonal Justice: Mission Impossible?, en Justice.Info, Bogotá: IFTTT, 2018.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Balance, Ley 1448 de 2011: Informe sobre el estado de avance en la implementación de la medida de Indem-

nización administrativa, (Consultado virtualmente el 9 de mayo de 2022), 2021, pág. 3.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. El control de convencionalidad y el sistema colombiano, en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. núm. 12: julio-diciembre 2009, págs. 163-190.

SÁNCHEZ LEÓN, Nelson Camilo. Tierra en transición: justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2017, pág. 155.

SANÍN GUTIÉRREZ, Francisco. ¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia? Bogotá: Debate editores, 2020, pág. 216.

SIKKINK, Kathryn, JOHNSON, Douglas A., PHAM, Phuong and VINCK, Patrick. Capítulo 8. A Critical Assessment of Colombia's Reparations Policies in the Context of the Peace Process en Time for Reparations: A Global Perspective. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2021.

UPRIMNY, Rodrigo; SAFFÒN Maria Paula; BOTERO, Catalina; RESTREPO, Esteban. ¿Justicia transicional sin transición? verdad, justicia, reparación para Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos, 2006, pág, 115.

URTEAGA, Eguzki. La teoría de los sistemas de Niklas Luhman, en contrastes. Revista Internacional de Filosofía, vol. XV: 2010, pág. 306.

USAID, Challenges of Reconciliation and Reparation for Victims in Colombia: Final Report, Bogotá: USAID, 2021

VILLAMIZAR, Darío. Las guerrillas en Colombia. Bogotá: Debate Editores, 2020.

VON BERTALANFFY, Ludwig. Teoría General de los Sistemas. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1968, pág. 1.

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas

En la Comisión Colombiana de Juristas trabajamos por los derechos humanos, la democracia y la paz.

Trabajamos, ante todo, por el respeto que se debe dar a todas las personas y a sus derechos, por parte de todo el mundo, es decir, por parte del Estado colombiano, de agentes paraestatales y de agentes contraestatales, así como de la gente común, además de los otros Estados.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos guerrilleros en la realización de actos de violencia, tanto contra la población civil, como contra militares, policías y otros agentes estatales, actos que causan daño u dolor, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos paramilitares en la realización de actos contra la población civil, actos que son la razón de ser de su existencia y que constituyen la mayoría de hechos causantes de muertes por razones sociopolíticas y de desplazamiento forzado en el país, y que dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los agentes del Estado que incurren de manera masiva y sistemática en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, bien sea por acción directa o por connivencia con grupos paramilitares, acciones que también causan daño y dolor de inmensas magnitudes, di-

ficultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas de parte de algunas personas.

Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tiene el Estado colombiano, que de una manera u otra ha sido incapaz de proteger a la población colombiana frente a las guerrillas, a los grupos paramilitares y a agentes estatales violadores de derechos humanos, a lo largo de la historia del país y especialmente desde mediados del siglo XX. El Estado ha estimulado y ha sido cómplice del desarrollo de las acciones de los grupos paramilitares, y además ha sido incapaz de enfrentar y neutralizar las violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales. Más grave aún, actualmente, a comienzos del siglo XXI, hay preocupantes propuestas de debilitamiento del Estado social y democrático de derecho previsto en la Constitución de 1991. Todo lo anterior causa grave daño, agudiza la dificultad para definir democráticamente las diferencias sociales y estimula respuestas abusivas de algunas personas, al tiempo que alimenta el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

En consecuencia, estamos en contra de la violencia, venga de donde venga, y propendemos por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura democrática en Colombia, de tal forma que se dé lugar a una solución negociada de los conflictos, cuando sea posible, y siempre con garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En síntesis, actuamos a favor de una actitud respetuosa de las garantías de los derechos de las personas en todo tiempo, en todo lugar, y por parte de toda persona que detente, de hecho o de derecho, cualquier atributo de poder en nuestro país: un país que queremos que se desarrolle a plenitud, con base en el respeto, la promoción y la garantía integral de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que permitan y contribuyan asimismo a la realización de los derechos a la paz, a la autonomía y al desarrollo.



Comisión Colombiana de Juristas

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH