

**LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL  
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011:  
OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A UNA INDEMNIZACIÓN**

**ZELLER ÁLVAREZ URREGO**

**Tesis para optar al título de Magister en Derecho – Línea Investigación - VIII Cohorte**

**Dirigido por  
Gabriel Ignacio Gómez Sánchez  
Doctor en Derecho**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
COORDINACIÓN MAESTRÍA EN DERECHO  
MEDELLÍN  
2017**

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> _____	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> _____	<b>6</b>
 <b>CAPÍTULO I</b> Contexto ¿cuáles fueron las condiciones sociales y políticas en las que se comenzó hablar de reparación para las víctimas del conflicto armado en Colombia? _____	 <b>20</b>
<b>1.</b> Política gubernamental: predominio de la desmovilización y restricción de derechos a las víctimas_____	<b>22</b>
<b>2.</b> Movilización de las víctimas por el derecho a la reparación y barreras frente al acceso_____	<b>27</b>
<b>3.</b> El nuevo gobierno del Presidente Santos_____	<b>34</b>
<b>Recapitulación</b> _____	<b>36</b>
 <b>CAPÍTULO II</b> Desarrollo jurídico de la reparación: intentos por dar un contenido grueso a la reparación de las víctimas _____	 <b>38</b>
<b>1.</b> Antecedentes del derecho a la reparación integral de las víctimas y la medida de indemnización en el derecho internacional de los derechos humanos_____	<b>38</b>
<b>2.</b> Antecedentes del derecho a la reparación integral de las víctimas y la medida de indemnización en el contexto colombiano: Consejo de Estado y Corte Constitucional_____	<b>42</b>
<b>3.</b> Reparación integral desde la normatividad en Colombia_____	<b>45</b>
<b>4.</b> Desplazamiento Forzado de la población: el éxodo rural en Colombia y su normatividad_____	<b>47</b>
<b>4.1</b> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng) _____	<b>51</b>
<b>Recapitulación</b> _____	<b>53</b>

<b>CAPÍTULO III</b> Obstáculos al acceso de una indemnización de la población víctima del desplazamiento forzado	<b>56</b>
1. Descripción normativa del mecanismo de indemnización administrativa de la Población desplazada	<b>57</b>
2. Desarrollos de políticas de reparación, específicamente de la medida de indemnización administrativa	<b>59</b>
2.1 Informes sobre la reparación integral y la IA en Colombia	<b>59</b>
2.1.1 Barreras Económica	<b>60</b>
2.1.2 Barreras Institucionales	<b>61</b>
2.1.3 Barreras Políticas	<b>65</b>
2.2 Reparación integral y las barreras para la IA en Colombia desde la Práctica Institucional	<b>67</b>
2.2.1 Barrera Económica	<b>67</b>
2.2.2 Barreras Institucionales	<b>68</b>
2.3 Reparación integral y las barreras para la IA en Colombia desde las voces de las víctimas	<b>71</b>
2.3.1 Barrera Económica	<b>71</b>
2.3.2 Barreras Institucionales	<b>73</b>
2.3.3 Barrera Política	<b>75</b>
<b>Recapitulación</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>83</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

**ACNUR:** Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**CODHES:** Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento

**CONPES:** El Consejo Nacional de Política Económica y Social

**DF:** Desplazamiento Forzado

**Df:** Demandante Frecuente

**Do:** Demandante Ocasional

**ECI:** Estado de Cosas Inconstitucional

**FOSYGA:** Fondo de Solidaridad y Garantía

**FUD:** Formulario Único de Declaración

**IA:** Indemnización Administrativa

**ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**ICTJ:** Internacional Center of Transicional Justice (Centro Internacional de Justicia transicional)

**La Corte IDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos

**MAARIV:** Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**PAARI:** Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

**PNUD:** programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**PVDF:** población víctima de desplazamiento Forzado

**RUPD:** registro único de población desplazada

**RUV:** Registro Único de Víctimas.

**RI:** reparación integral

**SMMLV:** salarios mínimos mensuales legales vigentes

**SNAIPD:** Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

**SNARIV:** Sistema Nacional de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto

**SISBÉN:** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

**UARIV:** Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

## INTRODUCCIÓN

El conflicto armado que ha sufrido Colombia desde hace más de sesenta años, se ha caracterizado por aspectos políticos y económicos diferenciándolo de otros países de Latinoamérica, dicho conflicto se ha manifestado de diversas formas: combates, masacres, secuestros y desplazamiento forzado. De igual manera, ha tenido como protagonistas diferentes actores desde sus inicios hasta la época actual: fuerzas armadas, paramilitares, guerrillas y narcotraficantes (Ruiz, 2013). Según el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), hasta el 1 de octubre de 2016 la cifra de personas víctimas del conflicto ascendía a un total de 8.190.451. De esa cantidad, la mayoría ha declarado ser víctima de desplazamiento forzado -6.837.205- (UARIV, 2016). Es decir que el 14 % del total de la población en Colombia es víctima del conflicto armado; y el 12% de la población es víctima de desplazamiento, con la claridad que este registro solo considera hechos sucedidos a partir del 1 de enero de 1985 (Harvard, 2014).

Este conflicto ha sido desigual y despiadado. Una de las situaciones más graves que se ha presentado, tiene que ver con el desplazamiento forzado. Este fenómeno, que ha estado presente en casi toda la historia de nuestro país, se visibilizó a partir de “1985 cuando la Conferencia Episcopal colombiana alertó por primera vez sobre las enormes magnitudes del desplazamiento forzado a nivel nacional y la crisis humanitaria en la que se encontraban sus miles de víctimas” (CNMH, 2013:71). No obstante, cabe anotar que el desplazamiento no se relaciona intrínsecamente solo con el conflicto armado, su producción y reproducción se relaciona de igual forma con procesos de expropiación de tierras productivas y búsqueda de extensión del territorio, lo cual ha generado coacción y traslado de gran cantidad de personas, en su mayoría del área rural a la urbana. De acuerdo con el Centro de Memoria Histórica:

El desplazamiento es masivo, sistemático, de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios estratégicos. Esta última característica evidencia que, más allá de la confrontación de actores armados, existen intereses económicos y políticos que presionan el desalojo de la población civil de sus tierras y territorios. Sucede así con el narcotráfico y sus

estructuras de financiación, que han sido definitivos en la sostenibilidad y agudización de la violencia sociopolítica en diferentes regiones del país. (CNMH, 2013:4).

Es así como se causan grandes daños a la población víctima de este flagelo, no sólo es la pérdida de sus hogares de sus bienes materiales, animales y cultivos; también es la pérdida de su base social, y la dificultad para generar ingresos, pues se puede pasar de ser un agricultor próspero a ser un habitante marginalizado en las zonas urbanas. En resumen, los daños y perjuicios de la población víctima del desplazamiento forzado (PVDF) implica, entre otros aspectos, el desarraigo del territorio, la pérdida de la cultura, la despatrimonialización de las familias, la vulnerabilidad de las personas y la dependencia de políticas asistenciales del Estado (Ruiz, 2013).

El deterioro de este conflicto en las últimas dos décadas estuvo asociado, de un lado, a la expansión del proyecto paramilitar y del otro, a la finalización de los diálogos con la guerrilla de las FARC en el año 2002. De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES (2013), entre los años 2000 y 2002 se registraron los mayores niveles de desplazamiento forzado como consecuencia de la agudización del conflicto armado y el crimen organizado. Asimismo, en el periodo comprendido entre 2003 y 2008 se mantuvo un alto índice de desplazamiento derivado de la reproducción de otros grupos armados ilegales que siguió a la desmovilización de los paramilitares. De acuerdo con la información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) para esta época, los actores más frecuentes dentro de este accionar bélico habían sido, en primer lugar, los paramilitares, con claras intenciones de dominio y control sobre los territorios y, en segundo, las FARC.

Por otra parte, las políticas públicas del Estado sobre desplazamiento son relativamente recientes y la situación de vulneración parece no disminuir, esto a pesar de las presiones de la comunidad internacional, las organizaciones sociales, las ONGs, y de los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional. Una de las acciones emprendidas por la PVDF ha sido recurrir a la acción de tutela con el fin de proteger sus derechos, especialmente lo referido a reparación integral y asistencia humanitaria. Es por ello que la Corte Constitucional

en sentencia T-025 de 2004 se pronunció sobre esta problemática definiendo el panorama del desplazamiento forzado, como el de un Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI). Hoy en el año 2017 casi 13 años después de este pronunciamiento el ECI persiste, pues no hay avances significativos sobre los mandatos emanados de la Corte Constitucional (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

Hasta antes del año 2008 la población desplazada y en general todas las víctimas del conflicto, no era sujeto de reparación. Solo hasta ese año con la promulgación del Decreto 1290, reglamentario de la ley 975 de 2005, se comenzó a hablar del derecho de reparación a las víctimas como política pública del Estado. Se trató de un primer intento que solo se veía reflejado en términos formales, pero que en la práctica no se traducía en una política institucional efectiva. Fue hasta el año 2011 cuando el Presidente de la República de Colombia sancionó 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” (Ley 1448, 2011).

Este estudio busca dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los obstáculos para el acceso a la indemnización de la PVDF? Se hará énfasis en la Indemnización Administrativa, pues parece ser la medida de mayor visibilidad en relación con las demás medidas de reparación. Además, esta investigación se centrará en el análisis de IA de la PVDF en el marco de la ley 1448 de 2011, en el caso específico de la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia en los años 2012 a 2014.

Para llevar a cabo este propósito, se desarrolló una investigación sociojurídica con un enfoque metodológico cualitativo. En ese sentido, esta investigación tiene como base teórica una aproximación socio jurídica sobre el acceso a la justicia, la reparación integral de las víctimas del conflicto en el caso específico de la PVDF, la medida de indemnización desde el ámbito internacional y nacional, con el fin de visibilizar los obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la IA de la PVDF. De acuerdo con esta perspectiva, este trabajo se va a ocupar de las siguientes categorías analíticas:

### ***1. El acceso a la justicia y las barreras que impiden el ejercicio de los derechos***

En sus inicios, los estudios de derecho no se ocupaban de lo que sucedía en el sistema judicial. Se tenía la falsa idea de que el sistema judicial era neutro y de fácil acceso para todos. No obstante, desde los años 60 y 70 algunos estudiosos del derecho, especialmente dentro del movimiento Derecho y Sociedad en Estados Unidos, empezaron a preguntarse qué tan real era ese acceso a la justicia. De acuerdo con autores de la época Mauro Cappelletti y Bryant Garth el acceso a la justicia se entendió en un principio como “el derecho formal del quejoso a litigar o defender una reclamación” (Cappelletti y Garth, 1996; 11). Según estos autores, dentro de la concepción liberal del Estado en el siglo XIX, no se exigía de este una acción para la protección de los derechos. La actitud del Estado, de acuerdo con esta concepción, era pasiva, de manera que no interesaba conocer si existían dificultades al momento de acceder al sistema judicial, tales como, los recursos económicos necesarios para llevar un proceso judicial, las capacidades de las partes (desigualdades entre las partes), las incapacidades de algunos sectores menos favorecidos para hacer uso de la ley y las fallas en las instituciones creadas para alcanzar la tan anhelada justicia. En síntesis, predominaba una concepción formal sobre la igualdad y el acceso a la justicia, sobre una visión fáctica y realista (Cappelletti y Garth, 1996; 11).

Las transformaciones económicas, sociales y políticas del siglo XX, como las luchas de los movimientos laborales y políticos que denunciaron las injusticias sociales del Estado liberal, llevaron a un proceso de institucionalización y constitucionalización de los derechos sociales. En este escenario, el acceso a la justicia adquirió un nuevo sentido en la medida que se entendía como el derecho social fundamental que tiene una persona de utilizar los mecanismos de protección de los derechos constitucionales y legales. En consecuencia, sin la garantía del acceso a la justicia, no se puede disfrutar de otros derechos, pues la titularidad formal de los derechos carecería de sentido al no existir mecanismos para su goce efectivo. El surgimiento de este nuevo enfoque, con la construcción del Estado Social de Derecho y el constitucionalismo en la posguerra, hizo que los ordenamientos jurídicos estatales tomaran más en serio los derechos y obligaciones sociales. Los países empezaron entonces a declarar en sus constituciones nuevos derechos como el derecho al trabajo, la salud, la seguridad social,

la educación y es allí donde también se empiezan a construir contenidos del derecho al acceso a la justicia (Cappelletti y Garth, 1996).

En la época actual y en el caso específico de Colombia, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido dentro de la Constitución Nacional en su artículo 229 en los siguientes términos: “el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”. De igual manera, este derecho está incluido en los pactos de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Sin embargo, no es suficiente con que exista una consagración formal del derecho al acceso a la justicia, ni de otros derechos, para que estos se traduzcan en una práctica eficaz. Retomando nuevamente a Cappelletti y Garth, “se hace necesario identificar los obstáculos que impiden el acceso efectivo a los derechos” (Cappelletti y Garth, 1996; 14). Por tal razón, a continuación se abordarán algunas de las barreras que, en principio pueden afectar el acceso a la justicia:

**A. El costo del litigio:** Esta barrera hace referencia a varios aspectos, los costos del tribunal, los costos que debe asumir el usuario para acceder a sus derechos, las reclamaciones pequeñas donde es más alto el costo del aparato jurisdiccional que el valor del objeto jurídico en disputa, el tiempo que se puede tomar la solución en un proceso y las consecuencias al generarse intereses y/o tasas que pueden llegar a ser desastrosas a una de las partes (Cappelletti y Garth, 1996). Se dan también las diferencias por la posición geográfica de las partes, aquellas personas que deben desplazarse desde lugares lejanos para llegar a un juzgado o ente gubernamental más cercano, este contexto es diferente en cada región y se agrava cuando las personas padecen alguna discapacidad o pertenecen a etnias o culturas que requieren de traducción u otros mecanismos para comunicarse dentro de ese sistema judicial. En Colombia, para una víctima que vive a días de camino de un casco urbano o de una ciudad, no le es fácil trasladarse. De igual modo, algunas dependencias judiciales o gubernamentales por su especialidad no siempre están en todos los municipios, algunas solo están en el centro del país.

**B. Diferencias entre el poder de los litigantes:** Tiene que ver con lo que el profesor Marc Galanter ha definido como demandantes ocasionales (Do) y demandantes frecuentes (Df) (Galanter, 2001). El Do es aquel que tiene poco contacto con el sistema judicial, por lo tanto, no conoce su funcionamiento, no cuenta con las mismas capacidades técnicas y prácticas para adelantar un litigio exitoso. De otro lado el Df es aquel que posee experiencia en el manejo de los casos lo que facilita el manejo del litigio. Este se caracteriza por ostentar una mejor economía al tener diferentes casos, tienen mejores estrategias para casos futuros, relaciones informales con quienes toman decisiones, conocen y manejan el lenguaje en este campo, además puede distribuir el riesgo en los diferentes casos. Gracias a estas capacidades este tipo de litigantes generalmente están organizados en asociaciones y los hace más eficientes frente a los Do. En resumen, los Df cuentan con una gran capacidad de manejo administrativo, de recursos y del tema. Esto es lo que el autor Galanter intenta explicar sobre un sistema jurídico que se supone es neutral, pero lo que hace es incrementar y mantener asimetrías entre los litigantes

**C. Servicios Institucionales:** las instituciones son usualmente pasivas y esto genera ventajas a los Df al tener mayor capacidad para superar las barreras de costos y al poseer habilidades para moverse en el procedimiento por encima de los Do los cuales quedan en desventaja. Dicha pasividad se incrementa por la sobrecarga de tareas a los funcionarios de las instituciones, la comunicación es lenta y hay diferentes niveles de información, generando confusión en los temas que se tienen a cargo (Galanter, 2001). En el caso colombiano, no existe claridad sobre la abundante normativa en el tema y las rutas de acceso a la justicia de las víctimas del conflicto en especial de la PVDF. Se evidencia una ausencia de articulación entre las diferentes instituciones encargadas de efectivizar esa ruta, pese a que aparecen establecidas con mediana claridad mediante pronunciamientos legislativos, judiciales y administrativos. En la práctica, se observa una dificultad para explicar a las víctimas claramente las diferentes rutas disponibles (Dejusticia, 2014). A estas situaciones se suma otra que es los altos niveles de corrupción dentro de las instituciones y los antecedentes de altos riesgos de cooptación de éstas en relación con agentes de poder de facto o grupos armado.

**D. Reconocimiento de derechos:** Esta barrera se presenta cuando las personas no reconocen que hay un derecho conculcado y que se puede garantizar o proteger, esto debido a una ausencia de conocimiento y de la capacidad de acceder a información que permita hacer efectiva una queja o reclamación, lo que genera desconfianza o una falsa creencia relacionada con la necesidad de requerir los servicios de un abogado (Cappelletti y Garth, 1996). En Colombia esta barrera se presenta en una mayor medida en las víctimas del conflicto armado, pues los sistemas judiciales son espacios desconocidos, las personas tienen bajos niveles de educación, su posición social, económica y cultural no les permite acceder a estos espacios con facilidad (Dejusticia, 2014). Los altos niveles de impunidad que desincentivan el acceso a la justicia de la población desplazada, en tanto impiden la elaboración del duelo individual y colectivo. A ello se agregan las barreras de género asociadas a la discriminación de las mujeres, quienes son además unas de las principales víctimas del conflicto armado en Colombia. Esta barrera podría mirarse no solo como una barrera de reconocimiento de derechos sino también como barrera política.

**E. Miedo a las represarías:** Esta barrera es muy común en Colombia va de la mano de la falta de confianza en las autoridades. Se presenta en mayor medida en sus zonas donde aún persisten presiones de diferentes grupos armados, donde hay enfrentamientos, pues existe un gran temor y probabilidad de que hayan represarías contra quienes busquen acceder al sistema judicial (Dejusticia, 2014). La falta de confianza en las autoridades se genera porque muchos grupos al margen de la ley ejercen presión sobre víctimas y funcionarios. Igualmente, por la corrupción los funcionarios públicos generan relaciones con los grupos armados, llevando a que las personas no denuncien y no accedan al sistema judicial.

**1.2 Oleadas que buscan atacar estas barreras:** Respecto a esas barreras de acceso a la justicia, se generaron enfoques que buscaban atacarlas, esto es lo que se llamó las Oleadas (Cappelletti y Garth, 1996). La primera de ellas fue el “asesoramiento legal” o “ayuda legal para los pobres”. Este conjunto de políticas implicaba el diseño de instituciones que brindara asesoría y representación jurídica pagada por el Estado con el fin de superar especialmente las barreras económicas que impedían el acceso a la justicia por parte de sectores sociales de

escasos ingresos. Estas iniciativas impulsaron estrategias como el *Judicare*. Este programa consistía en que el Estado se haría cargo de pagar los honorarios de aquellos abogados que asesoraran a personas que cumplieran ciertos requisitos establecidos en la ley. No obstante, este programa no podía solucionar otras barreras de acceso (Cappelletti y Garth, 1996).

Después del *Judicare* apareció el modelo de *abogado remunerado por el gobierno*. Este programa consistía en incorporar dentro de la estructura institucional a abogados que tuvieran dentro de sus funciones la asesoría y representación de las personas de escasos recursos. Las oficinas de este programa estuvieron cerca de las comunidades de bajos recursos, de manera que se minimizaran los obstáculos geográficos, de igual manera, los abogados conocieron de cerca las realidades de las comunidades y con ello pudieron hacer una mejor defensa. Pero esta iniciativa presentó algunos inconvenientes, entre ellos que los abogados debían distribuir sus cargas de trabajo entre los casos individuales de cada uno y los trabajos con la comunidad (Cappelletti y Garth, 1996).

La segunda oleada fue conocida como *representación de intereses difusos*, y se relacionaba con aquellos litigios de grupos y colectivos diferentes a los conflictos individuales de los pobres. Este conjunto de políticas y reformas hizo énfasis en replantear el modelo de proceso que se había diseñado desde el modelo de Estado liberal y según el cual buscaba proteger derechos subjetivos individuales con dos partes definidas. Como consecuencia de esto se empezó a considerar la necesidad de proteger los derechos colectivos generándose así cambios en el papel del juez y demás conceptos utilizados en el litigio, se comenzó a tener una visión unificada de lo colectivo. En esta oleada se observó el enfoque gubernamental en el cual se estableció que el Ministerio Público debía defender el interés colectivo. Sin embargo, esto tuvo un papel limitado ya que recibió presiones políticas y careció de un enfoque interdisciplinario para justificar estos nuevos derechos lo cual afectaba el proceso y generaba una defensa ineficaz (Cappelletti y Garth, 1996).

La tercera oleada se refirió a los *mecanismos alternativos de resolución de conflictos*. Estas políticas surgieron como respuesta al congestionamiento del sistema judicial, a las demoras en

las decisiones asociadas a la judicialización de todas las controversias, y a problemas de conflictividad social que el sistema judicial no podía resolver. Con este conjunto de medidas y reformas, se buscó que las partes llegaran a acuerdos a través de procesos de mediación. En este contexto, se creó un conjunto de procedimientos que permitieron manejar y resolver diferencias sin recurrir a la fuerza y sin que fuera resuelto necesariamente por un juez (Cappelletti y Garth, 1996).

Una posible cuarta oleada con referencia al tratamiento internacional de los derechos humanos, tendría relación con la *protección de los grupos vulnerables*. Los debates contemporáneos sobre el acceso a la justicia se centran en el acceso de estos grupos o de personas en condición de vulnerabilidad. Se ha solicitado a los Estados que configuren el sistema judicial u otros mecanismos de justicia<sup>1</sup> con instrumentos para la implementación y defensa efectiva de los derechos de estos grupos y personas. En vista de esto, se recuerda lo expuesto por los autores Cappelletti y Garth (1996) en el entendido que poca utilidad tiene que un Estado reconozca formalmente un derecho, si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho y si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio (Reglas Brasilia, 2008).

Por esto se debe realizar una actuación más intensa para vencer dichas limitaciones cuando hablamos de personas en situación de vulnerabilidad. El acceso a la justicia debe promocionar la asistencia técnico jurídica (defensoría pública, consultorías jurídicas) a través de universidades, casas de justicia, colegios o bufetes de abogados, exigiendo asistencia de calidad, especializada y gratuita, con derecho a intérpretes, tratamiento especial en medidas procesales, requisitos de acceso al proceso y legitimación, oralidad, formularios, anticipo jurisdiccional de la prueba, medidas de organización y gestión judicial (agilidad y prioridad en la atención, coordinación, especialización, actuación interdisciplinaria, proximidad). Se hace el llamado a servidores y operadores del sistema de justicia para que otorguen a las personas

---

<sup>1</sup> Aquí es donde entrarían a actuar mecanismos de justicia transicional.

en condición de vulnerabilidad un trato adecuado según sus circunstancias y se recomienda priorizar actuaciones encaminadas a facilitar el acceso a la justicia de estas personas, ya sea por confluencia de varias causas o por la gran incidencia de alguna de ellas. (Reglas Brasilia, 2008).

Cuando un grupo vulnerable accede o ha de acceder a la justicia, se deben garantizar también las condiciones necesarias para que los derechos que se reconocen en un ordenamiento jurídico sean efectivos, por ejemplo, que las víctimas conozcan sus derechos a través de información básica sobre los mismos, el procedimiento para exigir su garantía, protección y los requisitos procedimentales para ello. De ahí, la necesidad de incentivar la participación de los funcionarios, operadores del sistema de justicia y víctimas en el diseño, divulgación y capacitación de una cultura jurídica para todos, especialmente, para aquellos históricamente discriminados y menos favorecidos (Reglas Brasilia, 2008).

Dentro de los grupos vulnerables de víctimas en Colombia encontramos la población desplazada como grupo de especial protección. La Corte Constitucional y órganos internacionales como Naciones Unidas han indicado su alto grado de vulnerabilidad y su condición de víctima de graves violaciones a sus derechos humanos. Por ahora, enunciaremos que a la población desplazada pertenecen aquella persona o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual o actividad económica habitual, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: evitar los efectos de un conflicto armado interno, situaciones de violencia generalizada (disturbios, tensiones entre grupos armados en armas), de violaciones de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera (Naciones Unidas, 1998).

La PVDF de Colombia accede a la reparación integral y propiamente a la medida de IA por medio de un mecanismo de reparación por vía administrativa en el marco de justicia

transicional, es decir, una ruta que se crea específicamente para reparar violaciones masivas, buscando llegar al mayor número de víctimas posibles y mermar algunos obstáculos que presenta la vía judicial, todo dentro de un marco de justicia transicional<sup>2</sup>. Se hace necesario advertir que, si bien este marco teórico se basa en teorías aplicables a sistemas judiciales, debemos entender que el acceso a la justicia y la satisfacción de las necesidades jurídicas no han de limitarse al servicio de justicia por el poder judicial, pues también están los prestados por autoridades administrativas y por particulares (Dejusticia, 2014). Es pues necesario entrar a examinar la naturaleza de las barreras que afectan el acceso a una indemnización dentro de la vía de reparación administrativa de la PVDF. Ya que se podría observar que el acceso de la población víctima del desplazamiento a los sistemas de justicia transicional en programas administrativos de reparación puede ser bastante precario.

## ***2. Reparación integral***

Cuando se habla de reparación integral necesariamente se debe recurrir al ámbito internacional, pues es allí donde se han sentado bases importantes y donde se dan contenidos gruesos de reparación. Además, el Estado colombiano se encuentra obligado a dar cumplimiento a estándares y contenidos que versan sobre la materia en el derecho internacional por encontrarse en pactos internacionales de los que es signatario. Igualmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han incorporado dichos estándares al derecho interno mediante el concepto de bloque de constitucionalidad.

Aparece un deber ser en los principios internacionales sobre cómo llevar a cabo reparación integral a una víctima y unos mínimos a cumplirse. Deberes y obligaciones a los que están llamados los Estados a responder y derechos en cabeza de las víctimas que deben ser exigidos y cumplidos, pese a la complejidad del contexto o la aparente falta de recursos. De otro lado, si bien cada país tiene unas características únicas es necesario observar experiencias

---

<sup>2</sup> Se entiende en este trabajo por Justicia Transicional el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales (ICTJ, 2015)

internacionales en el tema y generar buenas prácticas. Tal como afirma Rodrigo Uprimny, “necio sería no aprovechar la experiencia comparada para buscar pautas de orientación y evitar repetir los errores por los cuales tuvieron que pasar otras sociedades” (Uprimny, 2009: 20).

Una primera premisa en materia de reparación es la distinción que tiene que haber entre política social y reparación, pues tienen diferentes orígenes, bases normativas diferentes, propósitos diferentes, beneficiarios diferentes, miradas temporales diferentes y sea por buenas o malas intenciones los Estados no pueden pretender igualarlas. De igual modo, al momento de crear una legislación que propenda por la reparación de las víctimas esta debe ir acompañada de estrategias de desarrollo, con políticas sociales que ataquen la pobreza y desigualdad, pues esto sería un sistema armonioso que replicaría tanto en las víctimas del conflicto como en la población menos favorecida y en el desarrollo del país. Además, necesariamente debe contar con las expectativas y carencias que padecen las víctimas. Se requiere de un trabajo conjunto entre Gobierno Nacional, comunidad y víctimas con estándares internacionales y en relación al contexto local (Uprimny, 2009).

Cuando hablamos de reparación, en ocasiones se generan problemas conceptuales pues se equipará reparación a indemnización. Por una parte, la reparación es entendida como ese derecho de las víctimas del conflicto que tiene base en la responsabilidad del Estado derivada del incumplimiento a una obligación preexistente. De allí, que deba asegurar en la medida de lo posible la plena restitución de la situación anterior de la víctima o la compensación de los daños ocasionados a través de medidas de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, las cuales estarán garantizadas a su vez por el derecho a la justicia y el derecho a la verdad. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad se obliga a dar reparación a una víctima, deberá concederla a la víctima o indemnizar al Estado si este ya la hubiese reparado. De igual manera, se llama a los Estados a procurar establecer programas a nivel nacional de reparación y de asistencia, a instaurar dentro de su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que

obliguen a reparar los daños, a garantizar una reparación plena y efectiva a través de algunas formas o medidas existentes (Naciones Unidas, 2005b).

En cuanto al tema de reparaciones en Colombia, señala el autor Rodrigo Uprimny que los problemas en Colombia sobre reparación no versan sobre una ausencia o falta de referentes en la norma sobre el tema, algo que efectivamente es una muy buena ventaja. El problema radica es en una falta de coherencia entre los marcos normativos y las políticas públicas en defensa de los derechos de víctimas, ejemplo de ello, es lo fácil que en Colombia es crear una norma sobre la protección de una víctima y lo difícil que esta norma se traduzca en evitar que la maten o la amenacen (Uprimny, 2009).

Por otro lado, al centrarse en la medida de indemnización esta se presenta como una medida de impacto en el proceso de reparación y se constituye como herramienta eficaz y flexible. Se aplica para cubrir cualquier daño valorable económicamente, sufrido por la parte lesionada sea físico, mental, económico, social entre otros razonables como consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario (Corte Constitucional, 2015, p. 13).

### **Plan de exposición**

Con el propósito de exponer los argumentos principales de la tesis, este trabajo está organizado de la siguiente forma. En el capítulo I se propone una reflexión de contexto que busca responder al siguiente interrogante: ¿cuáles son las condiciones sociales y políticas en las que se comenzó hablar de reparación de las víctimas en Colombia? El capítulo argumenta que los debates sobre la reparación tuvieron obstáculos que emergieron en el contexto de un gobierno que no estaba de acuerdo con contenidos de reparación y que proponía una visión restrictiva hacia las víctimas. Esto dificultaba el acceso de esta población a la protección de sus derechos, en un marco de prevalencia de los intereses de los victimarios sobre las víctimas. Es en esos contextos de lucha y restricción en el que las organizaciones de víctimas y de

derechos humanos se movilizaron con el fin de promover contenidos gruesos sobre el derecho a la reparación<sup>3</sup>.

Posteriormente, en el capítulo II se muestra que para construir esos contenidos gruesos del derecho a la reparación integral, las organizaciones de víctimas y derechos humanos acudieron a los postulados del derecho internacional desarrollados por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y en el ámbito nacional a contenidos incorporados por el Consejo de Estado (CE) y la Corte Constitucional (CC) en su jurisprudencia. Este capítulo también busca hacer claridad conceptual que permita diferenciar entre reparación integral e indemnización administrativa. Igualmente, se busca identificar el tratamiento jurídico que se ha dado a la población en situación de desplazamiento, así como las barreras que afectan a esta población para el acceso a la reparación e indemnización.

Más adelante, en el capítulo III, se identificarán los obstáculos al acceso de la indemnización de la PVDF. Este trabajo se hará observando la descripción normativa del mecanismo. Después se realiza un estudio analítico de los informes que sobre la IA han llevado a cabo instituciones como la Universidad de Harvard (2014), la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2016) y la misma UARIV (2015). Para terminar con un trabajo de campo por los sitios de acción de la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia. En estos se llevan a la luz testimonios de funcionarios de la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia, la Unidad de Víctimas de la Alcaldía de Medellín, Personería de Cocorná y por su puesto de las víctimas. En este grupo tenemos Asociaciones como: Asovida, Asodesplazados, Asodeam, Mujeres con Sentido de Libertad, Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia, Mesa Municipal de participación de víctimas en Medellín, y Corporación Afrocolombianos el Puerto de mi Tierra.

---

<sup>3</sup> Contenidos gruesos de reparación se refiere a una reparación integral que comprende medidas de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Reparación con base en los diferentes tratamientos internacionales y nacionales sobre el tema.

## CAPÍTULO I

### **Contexto: ¿cuáles fueron las condiciones sociales y políticas en las que se comenzó a hablar de reparación para las víctimas del conflicto armado en Colombia?**

Si bien Colombia cuenta hoy con un marco jurídico de protección y garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos, alcanzar tal reconocimiento no fue una tarea fácil. El camino que debieron recorrer las víctimas, así como diferentes actores nacionales e internacionales presentó diferentes desafíos jurídicos, políticos y sociales.

Tales desafíos lograron sortearse ubicando en la agenda nacional a las víctimas y la necesidad de reconocer el derecho a una reparación integral. Este derecho no contaba con un desarrollo y marco de aplicación, que permitiera su exigibilidad en Colombia. Pero si tenía un desarrollo en el campo internacional gracias a la transnacionalización del discurso de derechos humanos y a la constitucionalización de los mismos en los años noventa. De modo que, al igual que en otros contextos de derechos humanos, el derecho a la reparación en Colombia, ha sido y es, el resultado de la lucha de quienes han sufrido directamente las atroces consecuencias de las violaciones de sus derechos humanos, así como de quienes con empatía se han sumado a tal conquista.

El cuadro organizacional en Colombia ha sido rico en experiencias, algunas fueron promovidas desde arriba, esto es, desde los diferentes niveles estatales y otras desde abajo, por cuenta de las organizaciones sociales las cuales procuraron establecer alianzas que contribuyeran a fortalecer su posición jurídico-política, que les permitiera incidir en los debates y reclamos sobre las cuestiones que les preocupaba, especialmente, las cuestiones relacionadas con las violaciones de derechos humanos. De ahí que organizaciones de derechos humanos y otros movimientos sociales surgieran en el contexto de la guerra fría como respuesta social a los abusos de dictaduras y políticas represivas que se inspiraron en doctrinas de seguridad nacional (Archila, 1998).

En Colombia fue entre los años 2005 y 2007 que tales alianzas comenzaron a pronunciarse en intensos debates sobre justicia, verdad y reparación en el marco jurídico que permitía la desmovilización de los paramilitares. De modo que el derecho a la reparación integral ha sido entonces, consecuencia de una prolongada construcción de diferentes actores, aunado al trabajo cooperativo de organizaciones internacionales que a través de acciones políticas y jurídicas han promovido contenidos importantes en materia de reparación (Gómez, 2014).

Y es que esta conquista tampoco hubiese sido posible, sin el apoyo de la comunidad internacional, que con el resultado de su trabajo llenó de contenido el derecho a la reparación. Así, en el año de 1993 Theo Van Boven experto en derecho internacional y líder de la iniciativa emprendida por la subcomisión de las Naciones Unidas para constituir los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, estimó que para reparar a las víctimas era necesario la satisfacción efectiva del daño causado a través de la implementación de medidas de restitución, indemnización y rehabilitación, y que está debía ser una tarea permanente (1997).

En ese sentido, este capítulo de contexto busca describir y con ello ayudar a la comprensión de algunas de las condiciones sociales y políticas en las que se comenzó hablar de reparación en Colombia. En primer lugar, se expondrá la visión restrictiva que el gobierno de turno tenía con relación a los derechos de las víctimas la cual se ve reflejada en la ley 975 de 2005 también conocida como la Ley de Justicia y Paz. En segundo lugar, se dará cuenta de la movilización de las víctimas en pro de unos contenidos gruesos del derecho a la reparación. De igual manera, se expondrán las decisiones de la Corte Constitucional en referencia a la reparación gracias a la presión de las organizaciones sociales y de víctimas. Finalmente, se presentará un recuento de algunos de los acontecimientos importantes previos a la llegada de la ley 1448 de 2011 para cerrar con unas primeras cuestiones relacionadas con las barreras de acceso de las víctimas a la reparación.

## **1. Política gubernamental: Predominio de la desmovilización y restricción de derechos a las víctimas**

En el año 2007 Colombia iniciaba una etapa de discusiones en materia de reparación nunca antes vista. Hasta este momento se contaba con un cuerpo legal complejo en lo que a reparación se refiere. Había un sistema normativo en el cual se reglamentaba de manera general las circunstancias en las cuales una persona que había sufrido un daño podía reclamar su reparación. Estas normas se hallaban reguladas en los códigos de procedimiento penal, civil y administrativo, en lo que se conocía como reparación por vía judicial ordinaria. Sin embargo, estos procesos judiciales presentaban varias limitaciones a la hora de satisfacer el derecho a la reparación, puesto que estos procesos en su mayoría, eran de difícil acceso, no gozaban de celeridad, eran procesos costosos, requerían abogado, como también exigentes estándares probatorios, lo que generaba en el resultado del proceso decisiones judiciales negativas, todo esto, incidiendo en el acceso a la reparación.

Al respecto Pablo de Greiff (2005), indica que las indemnizaciones como mecanismo de reparación por vía judicial generan sentimientos de inequidad entre las víctimas, pues al indagar más por el daño específico que se causa que, por el tipo de violación sufrida, una persona de clase social alta obtendrá una mayor indemnización que una persona pobre. Además, este tipo de indemnización por vía judicial puede llegar a ser insostenible financieramente para el Estado cuando es solo este quien asume la responsabilidad y el deber de reparar. No ocurre lo mismo, en aquellos casos en donde los victimarios y beneficiarios son obligados a llevar a cabo la reparación, aquí el dilema financiero en cierta medida desaparece. En ese sentido, pareciera ser que la reparación por vía judicial no es la mejor opción cuando hay un gran número de personas que han sufrido graves violaciones de sus derechos por un periodo prolongado (Sánchez, 2015).

De ahí que, observando las dificultades presentadas por la reparación en vía judicial, hubo la necesidad de implementar otro tipo de reparación, fue así como en Colombia se comenzó hablar sobre el derecho a la reparación integral por vía administrativa dentro del marco de

justicia transicional. Este tipo de reparación que venía desarrollándose en el ámbito internacional, tenía como objetivo llegar a un mayor número de víctimas y reducir los obstáculos que presentaba la vía judicial. A través de esta vía administrativa sería posible la determinación de montos indemnizatorios menores a los de la justicia ordinaria en virtud del universo de destinatarios, siempre y cuando esta medida indemnizatoria fuera acompañada de otras medidas de reparación que tendrían como objeto una reparación integral, siendo un proceso más flexible, ágil, directo sin requerir de abogado y que llegaría a un gran número de personas (Sánchez, 2015).

Para el año 2005, el Gobierno y la mayoría del Congreso centraron su visión en la ley de Justicia y Paz como mecanismo de reparación a las víctimas, pero veían la reparación de una manera restrictiva y displicente. Si bien la ley 975 contemplaba la protección de los derechos de las víctimas mediante la verdad, la justicia y la reparación, estos derechos no se hacían exigibles, pues prevalecía la desmovilización de los paramilitares y no la reparación de sus víctimas. Esto a pesar de que la Corte Constitucional contribuyó en cierta medida a equilibrar los alcances de la ley en relación con los derechos a la reparación<sup>4</sup>.

Se trató fundamentalmente de un proceso de Desmovilización y Reintegración (DDR) y de lo que Lisa Laplante y Kimberly Theidon (2007) han denominado “legalización de la política”, en lugar de un proceso de justicia transicional que apuntara a balancear las búsquedas de paz con la respuesta a los reclamos de justicia por parte de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos (Gómez, 2014:164)

No había una participación real de las víctimas en los procesos judiciales y no podían siquiera preguntar a los victimarios por qué habían cometido hechos atroces con sus hijos, hermanos, padres u otros. Todo estaba en las manos de fiscales que en muchos casos no estaban preparados para este tipo de asuntos y terminaban consintiendo los relatos casi heroicos de estos delincuentes, el derecho de las víctimas a ser asistidas no se cumplía (Díaz y Bernal, 2009). Si bien la ley 975 de 2005 contenía un sistema de reparación por vía judicial, se

---

<sup>4</sup> Para mayor información sobre este tema ver Sentencia C 370 de 2006 de la Corte Constitucional.

hablaba principalmente de una falta de tratamiento al contenido de la reparación y la restitución de tierras. A finales de 2008 se habían registrado unas 13.000 víctimas para considerarse dentro de los incidentes de reparación, a pesar de esto, como éstos se basaban en los esclarecimientos de las responsabilidades criminales para después establecer la responsabilidad en la reparación, es decir, todo dependía de cómo avanzara el juicio penal, en ese mismo año solo 4 incidentes de reparación se iniciaron (Sánchez, 2009).

El Presidente Uribe en el año 2007 solicitó a miembros de su gobierno que se evaluara la ley de Justicia y Paz, “se preocupó” por la demora en las reparaciones de las víctimas y pidió que se estudiara la manera de implementar un programa de reparación por vía administrativa (Henoa, 2009). Al mismo tiempo organizaciones sociales y de víctimas acordaban con representantes del congreso presentar un proyecto de ley que buscaba la reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Para este momento las víctimas se sentían atropelladas durante todo ese proceso de desmovilización con los paramilitares. Sentían indignación y rabia al ver cómo sus victimarios recibían todas las ayudas y reconocimientos. Como resultado de la “preocupación” del gobierno que más parecía una contrapropuesta a la iniciativa que venían trabajando las organizaciones y grupos de la sociedad civil que tendría el nombre de “Estatuto de las Víctimas” surgió el decreto 1290 de 2008. Este decreto que era el que reglamentaba la ley 975 de 2005 se expidió tres años después y en el discurso que sostuvo el presidente Uribe el día de la firma del mismo, declaró:

si el Estado puede conciliar con contratistas, con inversionistas, ¿por qué el Estado no puede tener un mecanismo expedito, en alguna forma conciliatorio, para la reparación de las víctimas, y evitarles que forzosamente tengan que acudir a la instancia judicial? [...] En las reuniones iniciales propusimos dos objetivos. Uno evitarle a la víctima el tortuoso camino de la demanda para obtener reparación, segundo evitarle al Estado el riesgo de la demanda, con consecuencias que podrían ser imponderables (Henoa, 2009: 353).

En este mismo discurso, el entonces Presidente de la República de Colombia Álvaro Uribe Vélez, terminó haciendo un llamado al Vicepresidente, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Comisión de Reparación, al Fiscal General de la Nación y al Procurador General de la Nación para que explorando esos mecanismos de reparación por vía administrativa pudieran repararse a las víctimas, pero que además ayudaran a que el Estado quedara blindado frente a demandas futuras.

Para este momento el Gobierno estimó que el dinero para aportar a la reparación de las víctimas era de 7 billones de pesos y que “gastar ese dinero” en un país con alto déficit, pobreza, desempleo y lleno de necesidades sociales e infraestructura, era algo meritorio frente a los estamentos internacionales y por lo tanto el tema de las reparaciones debía manejarse con responsabilidad, eso sí, dejando claro que las víctimas podrían reclamar por vía judicial contra el victimario en cualquier momento. En resumen, se trataba de proteger al Estado, mientras que las víctimas recibían una reparación con fundamento en el principio de solidaridad (Henoa, 2009).

El decreto 1290 de 2008 y el proyecto de ley 157 de 2007 conocido como Estatuto de víctimas, si bien compartían elementos fundamentales como el concepto de víctimas y reparación, al igual que la necesidad de establecer mecanismos jurídicos y garantizar el acceso a la justicia, en su contenido y desarrollo esos criterios eran bastante diferentes como se puede observar en la siguiente tabla.

<b>Elementos/Criterios</b>	<b>Decreto 1290 de 2008</b>	<b>Estatuto de víctimas o proyecto de ley 157 de 2007</b>
<b>Fundamentos de reparación</b>	Principio de solidaridad	Principio de responsabilidad
<b>Concepto de víctima</b>	Concepto restrictivo de víctima: solamente víctimas de los Paramilitares (después incluiría a la guerrilla)	Concepto amplio de víctima: víctimas de todos los actores armados, incluyendo los de agentes del Estado

<b>Concepto de reparación</b>	<p>* No ajustado a estándares internacionales de derechos humanos (Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, convención americana sobre derechos humanos).</p> <p>* Se basa en un concepto restrictivo de reparación</p> <p>(acá por ejemplo no se indemniza el hecho victimizante de desplazamiento y si bien el decreto estableció la indemnización por este hecho, ésta se estableció con el monto más bajo, por núcleo familiar y mediante subsidios para adquisición de vivienda de interés social. Se trata no solamente de un problema de ausencia de integralidad de la medida, sino de confusión de medida)</p> <p>* Confunde ayuda humanitaria, políticas sociales y reparación</p>	<p>* Se basa en estándares internacionales de derechos humanos.</p> <p>* Se basa en un concepto integral de reparación.</p> <p>* Distinción entre ayuda humanitaria, políticas sociales y reparación.</p>
<b>Mecanismos jurídicos</b>	Reparación administrativa para las víctimas con excepciones.	Reparación administrativa de víctimas para todos los grupos de víctimas.
<b>Acceso a la vía judicial</b>	Se pretendió que no se pudiera acceder a la vía judicial.	Si se puede acceder a la vía judicial.

## **2. Movilización de las víctimas por el derecho a la reparación y barreras frente al acceso**

La ley de Justicia y Paz llevó a las víctimas a apropiarse del tema de reparación. Era una ofensa que un gobierno con el aval del Congreso hubiese creado una ley para los victimarios que tanto dolor habían infringido y seguían infringiendo a la población. Al mismo tiempo, era claro que el Congreso también había abierto sus puertas a los miembros de grupos Paramilitares poniendo a toda la nación a asumir costos de reintegración. El poder legislativo no tenía representatividad, pero sí unas relaciones muy estrechas de sus miembros con el paramilitarismo (Parapolítica). No obstante, algunos legisladores decidieron ponerse del lado de las víctimas, escucharlas y buscar con ellas el reconocimiento de sus derechos, valorando así su participación y todas las luchas que venían realizando (Fundación Social, 2010).

Las víctimas por su parte, pese a los contextos de fuerte violencia que se presentaban y con amplias limitaciones en el acceso a la justicia ya que no existía un marco legal de reparación, buscaban la manera de que sus derechos fuesen reconocidos. Impulsadas por la indignación que produjo la ley de Justicia y Paz se organizaban exigiendo mayor visibilidad y mecanismos eficaces de reparación. Otro de los factores que ayudó a este propósito fue que los medios de comunicación se dieron cuenta de que no podían seguir guardando silencio frente a todos los actos de crueldad de los Paramilitares y optaron por comenzar a informar sobre historias y acciones de las víctimas del paramilitarismo. Igualmente, se conocieron denuncias sobre la ausencia de acompañamiento en procesos de reconocimiento a los derechos de las víctimas y la falta de rutas jurídicas efectivas por parte del Estado (Gómez, 2014).

Luego del encuentro de un grupo de víctimas con el entonces Senador Juan Fernando Cristo, éste decidió apoyar un proyecto de ley de víctimas que tenía como propósito visibilizar su situación<sup>5</sup>, que se resarcieran los daños, que en lo posible se restituyeran las tierras, que su dolor fuera compensado por parte del Estado ya que en algunas situaciones no hizo nada o les dio la espalda. “En este momento las víctimas y algunas de las bancadas minoritarias del

---

<sup>5</sup> Se hace referencia al Estatuto de Víctimas o Proyecto de ley 157 de 2007.

congreso empezaron a trabajar el proyecto de ley 157 de 2007 o Estatuto de víctimas” (Cristo, 2012:83). Este proyecto comienza a discutirse en el año 2007, en el mismo momento en que el Gobierno del Presidente Uribe se preocupaba por la eficacia de la ley de Justicia y Paz. El Estatuto de Víctimas era una propuesta de reparación nunca antes vista en el país, contaba con la participación de organizaciones de derechos humanos, organizaciones internacionales, diferentes sectores de la sociedad y por supuesto con las víctimas. Las víctimas tuvieron comunicación directa con el Congreso pues se realizaron diferentes audiencias regionales por esta entidad con el propósito de escucharlas (Cristo, 2012).

La convocatoria para discutir el Estatuto de Víctimas fue amplia y miles de potenciales beneficiarios de esa reparación expresaban opiniones, deseos y reclamos. De la misma manera se estaba ganando en construcción de la democracia, las víctimas adquirieron voz como ciudadanos que son, participaban de la vida pública, formulaban peticiones, ganaban lugar en la agenda nacional, había un buen trabajo de incidencia legislativa efectuado y un trabajo colectivo enorme.

El trámite del Estatuto de víctimas dentro del Congreso fue muy fuerte y con gran oposición por parte del Gobierno. Los grandes debates que se daban tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado versaban sobre quién es víctima, quien era el responsable de los daños generados a la población, si el Gobierno actuaba por el principio de solidaridad o responsabilidad, el costo fiscal de la ley<sup>6</sup> y la no inclusión de las víctimas por agentes del Estado. En el Senado el Estatuto superó los debates con dificultades, pero sería en la Cámara de Representantes en donde se daría su hundimiento. Durante este periodo el Gobierno cambió a su Ministro del Interior y de Justicia, ya no era Carlos Holguín sino Fabio Valencia Cossío, pues el Gobierno necesitaba a alguien con experiencia en el legislativo y que pudiera parar este proyecto (Cristo, 2012).

---

<sup>6</sup> El 18 de junio de 2009 el Gobierno Nacional expidió un comunicado oficial donde se pide no aprobar el Acta de conciliación del proyecto de ley de víctimas, porque un costo superior a los 80 billones crearía un trauma irreparable a las finanzas del Estado

Se podía ver cómo la administración era demasiado generosa con los victimarios, pero avaro con las víctimas, el Estado se encargaba de revictimizarlas. Uno de los ataques por parte del Gobierno fue coaccionar a las víctimas diciendo que si se llegaba a crear una ley como ésta programas como Familias en Acción<sup>7</sup> entraría en peligro. El Estado también hizo caso omiso a las recomendaciones que hacía la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, la señora Navanethem Pillay indicando la conveniencia de una ley de víctimas que las reconozca sin atentar contra el principio de no discriminación.

Las discusiones siguieron gestándose a pesar de que las víctimas no eran escuchadas por el Gobierno de turno y en contra de las mayorías de un Congreso, pues su lucha por el reconocimiento de sus derechos seguía adelante. Ya había precedentes importantes que mostraban resultados, ellos eran el caso de la sentencia T 025 del 2004 de la Corte Constitucional, donde más de cinco mil víctimas por primera vez compartían sus necesidades y esperanzas de reparación y las nueve audiencias congresionales que acercaban a la sociedad y a las víctimas a una posible reparación (Cristo, 2012).

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional en Sentencias C 370 de 2006 y T 496 de 2008 debió entrar a rediseñar algunos de los programas que trabajaban la participación y representación de las víctimas dentro de la ley de Justicia y Paz, al igual que su decreto 1290 de 2008, pues era demasiado evidente la lentitud de los juicios penales y la falta de garantías para la participación de miles de familias que reclamaban verdad, justicia y reparación. Organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también se pronunciaron sobre la aplicación y el alcance de la ley de Justicia y Paz. Fue así como el primero de agosto de 2006 llamaba la atención esa supuesta participación de las víctimas (Henao, 2009).

La Corte Constitucional también jugó un papel importante en la época en que se discutía el Estatuto. A partir del año 2004 asumió un rol muy importante en el seguimiento a las acciones

---

<sup>7</sup> Familias en acción era un programa del gobierno que daba subsidios en dinero o material a las familias más necesitadas.

emprendidas por el gobierno en los asuntos de asistencia y atención a las víctimas de desplazamiento forzado, con el establecimiento del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)<sup>8</sup>. Es por ello que las víctimas del desplazamiento forzado, serán víctimas de especial protección y potenciales sujetos de reparación, más adelante se hará referencia sobre esta sentencia de alta trascendencia en la protección de los derechos de la PVDF.

Con la Sentencia T 025 de 2004 y el establecimiento del ECI se produjeron y se siguen produciendo diferentes disposiciones que identifican vacíos en la política pública en relación con el goce efectivo de derechos de las víctimas y que buscan atacarlos, es por ello que también se busca la inclusión de las organizaciones sociales en ese trabajo (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016). Un ejemplo de ello se da mediante Auto 08 de 2009 donde se ordenó al Gobierno la reformulación de la política de tierras donde incluyera a las organizaciones sociales de víctimas; en las sentencias T 1001, T 444 y C 1199 de 2008 y Auto 011 de 2009, se hicieron claridades acerca de los mecanismos de registro y acreditación de las víctimas y en la sentencia C175 de 2009 se insistió en que las comunidades indígenas y Afro descendientes fueran titulares como sujetos colectivos del derecho a ser consultadas en forma previa frente aquellas decisiones estatales que pudieran afectarlos en forma directa (Sánchez, 2009).

El proceso de discusión del Estatuto de Víctimas se había pues establecido en la agenda nacional, había anuncios y propuestas de un nuevo marco de reparación, esto se hacía de una forma de acción colectiva, política y jurídica en todo el territorio nacional, con el fin de proteger derechos en un país que parecía haber normalizado la violencia y la barbarie (Gómez, 2014). No es que existiera una visión única e igual de parte de las víctimas, sino que coexistían bajo un mismo fin las diversas visiones políticas de las organizaciones que gestaban estos movimientos. La combinación de las víctimas, organizaciones sociales, partidos políticos

---

<sup>8</sup> El ECI se presenta cuando hay una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas, una prolongada omisión de las autoridades para cumplir con sus obligaciones, adopción de prácticas inconstitucionales, cuando no se expiden medidas legislativas, administrativas, presupuestales necesarias para evitar esa vulneración de derechos, y cuando el problema social requiere la atención de diferentes entidades que trabajen de manera coordinada y con recursos para hacerlo<sup>8</sup> (Corte Constitucional, 2004).

y alianzas a nivel internacional, contribuían a unos contenidos más gruesos de reparación y en pro de la atención a las víctimas del país. A la vez, se daba construcción de procesos de identidad colectiva, movilización social y política, determinándose qué era lo que se buscaba, quienes son y cuáles son sus derechos.

El Estatuto de víctimas o proyecto de ley 157 de 2007, pretendía ser una norma integral en la protección de los derechos de las víctimas. Al comenzar a hablar de reparación se incluyeron muchos de los desarrollos internacionales en el tema, pues la observación mundial fue muy influyente durante el proceso de discusión. Se encontraron medidas para facilitar el acceso y participación de las víctimas, normas sobre asistencia y ayuda humanitaria, modalidad y medidas de reparación, así como normas de control disciplinario de funcionarios públicos. El capítulo séptimo de esta propuesta, por ejemplo, contenía la regulación del derecho a la reparación integral, regulación sobre la restitución de tierras, medidas de rehabilitación, medios para satisfacción y reparación simbólica, garantías de no repetición y por último se preveía medidas de reparación colectiva y para colectivos.

Un punto muy importante es que los promotores del Estatuto de Víctimas tenían claro que una cosa era la solidaridad del Estado con los pobres a través de sus programas sociales, y otro, el derecho a la reparación que tiene la víctima por una violación a sus derechos humanos “Reparación: limosna o derecho” (Cristo, 2012:32). Ya se había anunciado que el sistema por vía judicial era insuficiente para atacar de manera completa los niveles de victimización que ocurrían en Colombia por los largos años de conflicto armado, y lo único que se había hecho por las víctimas hasta ese momento era la creación de algunas medidas para asistirles, proporcionando ayudas en servicios básicos como salud, educación, asistencia funeraria, vivienda, éstas fueron inicialmente las llamadas ayudas humanitarias, incluyéndose igualmente el pago de indemnizaciones por algunos hechos victimizantes considerados por la ley como actos de terrorismo, pero no derechos o medidas de reparación (Sánchez, 2009).

Por ejemplo, a pesar de que la ley de Justicia y Paz reconoció el derecho a la reparación de las víctimas de manera restrictiva, ésta no hacía efectivo el goce de sus derechos, sus mecanismos

y herramientas tales como el decreto 1290 de 2008 se encontraban llenos de dificultades e ineficacia al momento de su aplicación. Algo más grave que esto, fue que confundía el derecho a la reparación con la asistencia humanitaria o con las políticas sociales propias del Estado, llegando a puntos que un subsidio de vivienda se convertía en una medida reparadora. Recordemos que la Corte Constitucional mediante sentencia C 1199 de 2008 insistía en la separación conceptual entre asistencia humanitaria (no importa la causa), los servicios sociales del Estado y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Como lo ha expresado el autor Camilo Sánchez (2015) de Dejusticia en algunos de sus textos, estas confusiones se presentan debido a que la materialización de estos deberes se combina en la práctica y que son deberes autónomos en la cabeza del Estado.

Los movimientos sociales hicieron presión para que la ley de Justicia y Paz fuera revisada por la Corte Constitucional como resultado, se obtuvo una mayor protección a las víctimas en este proceso y se cerró un poco esa brecha hacia la impunidad. Debido a las presiones internacionales y a todas estas actividades que los actores sociales estaban logrando, el gobierno, con el apoyo del Congreso de la República, tuvo que incorporar algunos elementos de verdad, justicia y reparación a su ley de Justicia y Paz. Esto se hizo, pero con una evidente manipulación política, dando a entender que Colombia había entrado a una etapa de transición y superación de la expresión paramilitar. Pues esa manipulación se vio reflejada en el tratamiento jurídico y en las dificultades de acceso a la reparación de las víctimas del paramilitarismo, porque cuando hay un discurso con intereses políticos imperantes, estos se ven reflejados en los instrumentos normativos (Gómez, 2014).

Se debe resaltar que si bien el gobierno en ese momento con sus recursos muchos o pocos, no pudo perseguir o recuperar bienes y dineros de los victimarios para la reparación de las víctimas dentro del proceso de Justicia y Paz, ¿qué podría decir o hacer el campesino o campesina víctima para llegar a esa reparación? El único camino era demandar judicialmente a su verdugo con las dificultades que este sistema por vía judicial puede conllevar. Era claro para ese momento que bajo la ley de Justicia y Paz lo que buscaba el gobierno era no reparar a

las víctimas, que ellas no arremetieran contra el Estado y que como bien pudieran demandaran a sus victimarios en cualquier momento.

Para el año 2008 con un Gobierno que afiló todas sus baterías para atacar los avances de las víctimas en pro de sus derechos a una reparación integral, al final, logró su cometido que era torpedear el proyecto de Estatuto de víctimas. Algunos de los argumentos finales fueron inflar sin ninguna base el valor de la reparación, informando que tenía un costo de 80 billones y con la ayuda de las mayorías del Congreso desdibujó todos los contenidos del Estatuto de Víctimas, creando un monstruo:

El proyecto aprobado en esa sesión del 12 de noviembre de 2008, violaba todos los principios: discriminaba a las víctimas de agentes del Estado; desconocía el principio de buena fe y el de interpretación favorable de la ley; se confundían las medidas de reparación con las medidas de asistencia social; el Estado reparaba por solidaridad y no como un derecho y ponía techo a la reparación judicial<sup>9</sup>. Esta ya no era una ley para las víctimas sino una ley en contra de las víctimas, que pisoteaba su dignidad y derechos y violaba toda la normatividad internacional y la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional (Cristo, 2012:83).

Algunos miembros de la sociedad colombiana sabían que para el Gobierno y Congreso no era prioridad diseñar mecanismos institucionales a favor de las víctimas, que reforzar capacidades técnicas y económicas que hicieran efectivos sus derechos eran mentiras o normas que quedaban en papel, que el acceso a la justicia de miles de campesinos y comunidades marginadas no importaba, al igual que no interesaba atacar las barreras geográficas, económicas y culturales que seguían generando situación de abandono estatal y desequilibrios de poder. Lo paradójico fue que al hundirse el Proyecto de Estatuto de Víctimas en ese mismo momento el Congreso aprobó sin ningún tropiezo el principio de oportunidad para los paramilitares. Hasta el final se ofendió a las víctimas. (Cristo, 2012)

---

<sup>9</sup> Se debe tener en cuenta que la ley 1448 de 2011 también puso un techo a las indemnizaciones, al igual que la ley 1592 de 2012, por medio de de la supeditación de los criterios de tasación de los jueces a los toques de indemnización administrativa y en materia de reparación judicial no hay un tope por disposición en sentencia C-180 de 2014

### **3. El nuevo Gobierno del Presidente Santos**

Fue un duro golpe para las diferentes organizaciones sociales que el Estatuto de las Víctimas fuera hundido, dejó grandes frustraciones, pero también lecciones y experiencias enriquecedoras en términos de movilización política, social y jurídica (Fundación Social, 2010). Pese al triunfo parcial de un gobierno de turno que solo pensaba en sus intereses particulares, visiones restrictivas de los derechos en beneficio de no llevar a la quiebra al Estado que tenía una obligación de reparar, dejando de lado el clamor de miles de víctimas que reclamaban justicia por sus derechos, la lucha no terminaría allí.

Luego de que la Corte Constitucional cerrara la posible tercera reelección de Uribe, se generó un cambio de gobierno el 7 de agosto de 2010 y con este nuevo escenario se da un cambio en la posición del Estado frente al derecho de reparación. A pesar de las reservas que se tenían con el Presidente Santos por figurar como un sucesor del gobierno Uribe. La posición de este nuevo dirigente frente a la política de víctimas fue diferente, más abierta y buscaba ser uno de los estandartes de su presidencia. Se puso sobre la mesa nuevamente el proyecto del Estatuto de víctimas y entró a debatirse en un Congreso relativamente nuevo con el apoyo de un nuevo Gobierno. Para Santos esta ley fue una prioridad, a pesar de la animadversión del ex presidente Uribe contra este proyecto y las presiones que siguió ejerciendo sobre su bancada en el Congreso para que no se llevara a cabo.

Se iniciaron entonces conversaciones con el Congreso, se buscó apoyo de los partidos políticos para darle respaldo al trámite de la ley. Las antiguas dificultades volvieron a surgir: la definición de víctima, viabilidad fiscal del proyecto, inclusión de víctimas de agentes del Estado, el propósito de cerrar la vía judicial, restitución de bienes inmuebles y montos de la indemnización. Sin embargo, el Congreso se apropió nuevamente de la ley de víctimas, pues a través de 12 sesiones completas, y más de 70 horas de discusiones, fuera de las sesiones formales donde se realizaron 5 audiencias públicas en Rionegro, Pasto, Puerto Boyacá, Tibú y Florencia, se estudió y se debatió sobre el tema. Se buscaba tramitar la ley para que fuera

instrumento que contribuyera a la terminación del conflicto, no era solo un asunto de ley, sino también de decisión política (Cristo, 2012).

A pesar de todo el acumulado de experiencias con el Estatuto de víctimas que se discutió entre los años 2007 a 2009 y del apoyo por parte del gobierno, el trámite de este nuevo proyecto de ley de víctimas se vio también permeado por intereses privados, visiones políticas sesgadas y un clima político difícil pues el gobierno anterior aun ejercía poder en diferentes sectores. Esto hizo que en algunos momentos se dejará de lado el objetivo principal que era la atención y reparación de todas las víctimas del conflicto en Colombia para mirar quien o quienes tenían más poder. El proyecto de ley se convierte en ley y el 10 de junio de 2011 se dio la sanción presidencial con bombos y platillos, se contó con un invitado internacional muy especial, el representante de las Naciones Unidas Ban Ki Moon, así como todas las miradas de la comunidad internacional y nacional. Con la sanción de la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas, Colombia vuelve aplicar “justicia transicional sin transición” es decir, se aplica justicia transicional en medio del conflicto armado (Uprimny, 2006).

De otro lado la ley de víctimas también se convirtió en la carta de presentación ante la comunidad internacional, ejemplo ante el mundo. Pues un Estado que antes se encontraba en la mira por el manejo inapropiado en materia de protección de derechos humanos, ahora era ejemplo de protección de los mismos. La ley 1448 tiene como objetivo establecer diferentes medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas del conflicto armado. Todo esto dentro del marco de una justicia transicional, posibilitando el goce de los derechos a la verdad, justicia y reparación, esto con limitaciones temporales por la aplicación de criterios de progresividad, gradualidad, sostenibilidad, ofreciendo atención, asistencia y reparación integral. Esta ley se convierte en el marco legal actual que regirá los procesos por los cuales se pretende tomar medidas efectivas a favor de la reparación integral de los afectados por el conflicto armado en Colombia. Una ley que a través de sus mecanismos y herramientas buscará una rápida, efectiva y eficaz reparación de las víctimas.

Seis meses después de la sanción de la ley se expidió el decreto 4800 de 2011, que se encargaría de su aplicación. También se dan directrices a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) creada para la atención integral a las víctimas del conflicto. Ya se conocía que la antigua Acción Social entidad encargada de este trabajo, se encontraba desacreditada por las víctimas, ellas se sentían atropelladas por el trato que recibían, por la falta de respuesta a sus peticiones y la falta de humanidad de algunos de sus funcionarios (Fundación Social, 2010). Entra pues en la escena jurídica, política y social del país un nuevo mecanismo de reparación integral a las víctimas del conflicto por vía administrativa.

## **RECAPITULACIÓN**

Se pudieron observar en este contexto situaciones adversas y difíciles para hablar de reparación. Las asimetrías de poder entre víctimas y Estado por el derecho a una reparación integral, este último con una visión restrictiva, mezquina hacia las víctimas, pero amplio y dadivoso con los victimarios. De un lado, del lado del gobierno del presidente Uribe una reparación manipulada, amañada y restrictiva, predominando así una primera barrera a la reparación, la barrera política. Luego, se encuentran barreras económicas al hablar de la necesidad de un financiamiento exageradamente alto y sin fundamento, pasando por la generación de miedo y revictimización para con las víctimas al decir que de aprobarse esta ley tendrían que desaparecer otros programas de ayuda a la población.

Por otra parte, la parte de las víctimas tensiones entre un discurso grueso de reparación, cargado de experiencias de víctimas que vivieron en carne propia el rigor del conflicto, instrumentos pensados para un contexto y debatidos de forma democrática. Movilizaciones y puestas en marcha de organismos como la Corte Constitucional que se pronunciaban y que propendían por atacar la falta de organización y coordinación institucional en el tema de atención a las víctimas. Pues no había marcos normativos que permitieran reparar de manera

eficaz esta población, ni mecanismos, ni herramientas eficaces, ni trabajo colaborativo en pro del goce efectivo de sus derechos.

En resumen, nunca antes en Colombia se había puesto la mirada sobre las luchas de miles de víctimas, que reclamaban su derecho a una reparación integral. Era la exigencia y la deuda de todo un país por reconocer y conocer todos los daños que han sufrido dentro del conflicto armado las víctimas. Algunos de esos daños reparables y otros irreparables.

## CAPÍTULO II

### **Desarrollo jurídico de la reparación: intentos por dar un contenido grueso a la reparación de las víctimas**

Como se había anunciado, la lucha de los actores sociales por darle contenidos gruesos a la reparación y superar los obstáculos que se presentaban, se sustentó en desarrollos que versaban sobre la materia en el ámbito internacional y nacional. Por esta razón, en este capítulo se observa en un primer momento la construcción teórica del contenido sobre el derecho de reparación a través del Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. Posteriormente se examina el derecho a la reparación en el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Se hace especial énfasis en la caracterización de los conceptos de reparación e indemnización. Esto obedece a que en muchas ocasiones se puede producir confusión entre ambas nociones. Después se identifica el concepto de desplazamiento, de manera que se intenta responder a las preguntas: ¿qué es desplazamiento forzado?, ¿quién es desplazado?, ¿cuáles son las medidas de atención y protección a esta población en los ámbitos nacional e internacional? Por último, se hace una recapitulación de cómo a través de estos contenidos se lucha y se resuelven algunas dificultades en la búsqueda de la reparación. Sin embargo, los obstáculos a ese acceso a la reparación y propiamente a la IA no desaparecen y hoy van más allá.

#### **1. Antecedentes del derecho a la reparación integral de las víctimas y la medida de indemnización en el derecho internacional de los derechos humanos**

Uno de los antecedentes internacionales en relación con la reparación integral se encuentra en el Sistema Universal de protección de Derechos Humanos. En este sistema se hizo énfasis a la importancia de la restitución, indemnización y rehabilitación como herramientas legítimas para una reparación efectiva, tal y como lo anunció Theo Van Boven el año 1993. Luego, Louis Joinet encargado de continuar con la tarea iniciada por Van Boven, reivindicó a las víctimas como sujetos de derecho y resaltó que los derechos a la verdad, la justicia y la reparación son mecanismos idóneos que no permiten la repetición de los hechos que generaron

la vulneración de los mismos. Además, estableció un importante avance sobre reparación ampliando la concepción de víctima a parientes de ésta que han sufrido daño (Naciones Unidas, 1996). Más adelante, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU mediante la resolución 43 de 1998, designó al experto Cherif Baussioni para revisar los informes que habían elaborado Van Boven y Joinet. Baussioni proporcionó un análisis comparado de los dos autores, encontrando que en Van Boven se imponía el deber del Estado con relación al derecho internacional de respetar los derechos humanos y que en el derecho internacional humanitario el deber del Estado consistía en prever las violaciones, investigarlas y proporcionar recursos jurídicos para la reparación a las víctimas. En relación con M. Joinet determinó que una vez configurada la violación a los derechos humanos, la víctima o sus parientes tienen inmediatamente derecho a ejercer las acciones tendientes a buscar la reparación del daño (Naciones Unidas, 1999).

Estos estudios preliminares permitieron finalmente la construcción de los “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 adelante Principios de Reparación - (Naciones Unidas, 2005b). Estos principios han de ser aplicados por los Estados miembros de las Naciones Unidas bajo la premisa de que la violación de derechos humanos, comporta el derecho a la reparación y el deber de reparar del Estado, ya sea bajo un contexto de guerra o no, conforme a sus obligaciones jurídicas internacionales y a su ordenamiento interno. Asimismo, se garantiza como derechos de las víctimas la reparación adecuada y rápida del daño sufrido proporcional a la gravedad de las violaciones sufridas, acceso a mecanismos de reparación, acceso a información pertinente sobre las violaciones y acceso igual y efectivo a la justicia.

El Sistema Universal de protección de Derechos Humanos recomienda a los Estados crear programas de reparación y asistencia a nivel nacional, e instaurar dentro de ese derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar los daños. Igualmente dar una reparación plena y efectiva a través de algunas formas o medidas

existentes que serían: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En cuanto a la medida de indemnización, en el Sistema de Naciones Unidas se indica:

(H)a de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales. (Naciones Unidas, 2005b; parte IX).

De otro lado, con el mismo ánimo garantista del Sistema Universal de protección de Derechos Humanos, en la Convención Americana de Derechos Humanos - Sistema Interamericano - artículo 63.1, se consagró, que cuando la Corte IDH determine que ocurrió una violación de un derecho o libertad protegidos por la Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad vulnerado y que se reparen los daños o la situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, acompañado del pago de una justa indemnización.

Atendiendo a esta prerrogativa, la Corte IDH ha reiterado en sus sentencias<sup>10</sup> que como consecuencia directa del artículo 63.1 se derivan para las víctimas de violaciones de derechos humanos garantías de verdad, justicia y reparación. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través del trabajo desarrollado en sus informes periódicos, ha establecido que tales garantías deben ser satisfechas en su totalidad, de lo contrario no podría

---

<sup>10</sup> Para mayor información ver sentencia 14 de septiembre de 1996, caso El Amparo, 1996<sup>a</sup>; Sentencia de 19 de septiembre de 1996, Caso Neira Alegría y otros, 1996b; Sentencia de 29 de enero de 1997, Caso Caballero Delgado y Santana, 1997; Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Caso Aloeboetoe y otros, 1993; Sentencia de 17 de agosto del 1990, Caso Velásquez Rodríguez, 1990; Sentencia de 21 de julio de 1989, Caso Godinez Cruz, 1989)

hablarse de reparación integral. El ex Juez de la Corte IDH, García Ramírez (s.f) afirma que lo ideal sería aplicar lo que en el derecho romano se conoce como *restitutio in integrum*. Sin embargo, restituir las cosas al estado que guardaban antes de que ocurriera la violación es irreal e imposible, porque los resultados materiales o formales de la violación constituyen un imborrable dato de la experiencia. Al respecto la Corte IDH en la sentencia de reparaciones del caso Aloeboetoe vs. Surinam<sup>11</sup> (1993) afirma que:

Todo acto humano es causa de muchas consecuencias, próximas unas y otras remotas. Un viejo aforismo dice en este sentido: causa causae est causa causati. Piénsese en la imagen de una piedra que se arroja a un lago y que va produciendo en las aguas círculos concéntricos cada vez más lejanos y menos perceptibles. Así, cada acto humano produce efectos remotos y lejanos. Obligar al autor de un hecho ilícito a borrar todas las consecuencias que su acto causó es enteramente imposible porque su acción tuvo efectos que se multiplicaron de modo inconmensurable (núm 15: 48).

La reparación debe buscar, en lo posible, restablecer los derechos vulnerados a partir de la adopción de un conjunto de medidas integrales que permitan que la víctima pueda rehacer su proyecto de vida y es por esto, que la reparación no puede entenderse como un conjunto de posibilidades abiertas o abstractas al arbitrio del Estado o el juzgador, sino por el contrario, debe responder al daño causado y en esa medida buscar el restablecimiento de sus derechos, y sobre todo de su dignidad. En ese sentido, la reparación integral se concreta a través de medidas diferenciadas que procuren la restitución, indemnización, rehabilitación y la satisfacción de la víctima, así como garantías de no repetición de los hechos que ocasionaron el daño. A causa de esto la Corte IDH, establece que las medidas de reparación deben contemplar, no solo los daños causados en un plano material, sino también inmaterial, atendiendo, además, las particularidades de la víctima como son, sexo, edad, raza, cultura entre otros aspectos que puedan dar cuenta de la naturaleza y características de la violación (Sentencia caso Aloeboetoe vs. Surinam, 1993).

---

<sup>11</sup> Este caso representa el primer antecedente de la Corte IDH que fija una la reparación no pecuniaria.

Es importante resaltar que, si bien la obligación de reparar es parte del desarrollo y construcción del derecho internacional de los derechos humanos, en ningún caso sus aspectos y componentes podrán ser modificados o incumplidos por el derecho interno de los Estados, ni mucho menos implicarán empobrecimiento o enriquecimiento para la víctima y los sucesores (Sentencia caso Masacre de Pueblo Bello Vs Colombia, 2006). Además, los criterios establecidos en los informes de expertos, resoluciones de la ONU y la jurisprudencia de la Corte IDH serán vinculantes para el Estado colombiano. Pues con base en el artículo 93 de la Constitución Nacional y las interpretaciones que sobre el mismo ha dado la Corte Constitucional haciendo referencia al inciso primero de este artículo serán parte integral del denominado “bloque de constitucionalidad” (Corte Constitucional, 1995).

En cuanto a las medidas indemnizatorias en el Sistema Interamericano, se debe establecer que, si bien estas son importantes y claves en una reparación integral, no son las únicas. Existen otras medidas inmateriales como las que garantizan la no repetición de los hechos, la memoria de los mismos y la verdad. En conclusión, ambos sistemas, Universal e Interamericano han coincidido que el derecho a la reparación es fundamental para las víctimas del conflicto. También se señala que todo incumplimiento a una obligación internacional implica para el Estado infractor, la responsabilidad de reparar de forma adecuada el daño producido a través de medidas que propendan restaurar el derecho vulnerado, medidas que faciliten el acceso a ese derecho de una manera eficaz.

## **2. Antecedentes sobre el derecho a la reparación integral de las víctimas y la medida de indemnización en el Contexto Colombiano: Consejo de Estado y Corte Constitucional**

El artículo 90 de la Constitución Nacional expresa que el Estado colombiano debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por causa de acción u omisión de las autoridades públicas. De igual manera, los artículos 93 y 94 en la aplicación y protección de los derechos, indican que tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso donde se reconocen los derechos humanos prevalecerán en el orden interno, como parte del bloque de constitucionalidad. Es por lo anterior que el Consejo de Estado respecto a

la reparación integral y los elementos que la integran, ha recogido elementos del Sistema Universal de protección de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano:

toda reparación parte de la necesidad de verificar la materialización de una lesión a un bien o interés jurídico tutelado o una violación a un derecho que, consecuentemente, implica la concreción de un daño que, igualmente, debe ser valorado como antijurídico dado el origen del mismo una violación a un postulado normativo preponderante (Consejo de Estado, 2014; 34)

Toda violación a los derechos humanos debe ser reparada de manera integral, esto implica el resarcimiento del daño causado llevando a la víctima a un punto más o menos cercano al momento en que se encontraba antes de la consecución del mismo y para ello debe mirarse los medios para hacerla posible. Es necesario acoger las medidas que procuran una reparación integral, ellas son: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Las cuales han sido tratadas a través de diferentes fallos e informes de órganos y estamentos internacionales. Además, el Consejo de Estado muestra que debe garantizarse la coordinación y la convergencia de las diferentes entidades encargadas de la materialización de dichas medidas y que ninguna de las entidades involucradas en la reparación podrá negar la atención que requieren las víctimas (Consejo de Estado, 2014).

Por otro lado, la Corte Constitucional atendiendo a los artículos 90, 93 y 94 de la Constitución Nacional, acoge los diferentes instrumentos internacionales que hacen referencia a la reparación integral de las víctimas, entre ellos, los diferentes pronunciamientos de Naciones Unidas, CIDH y fallos de la Corte IDH (Corte Constitucional, 2006). Es claro para la Corte que la reparación integral a una víctima debe ser justa, suficiente, efectiva, rápida, proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido (Corte Constitucional, 2009). Que de acuerdo al caso deben incluir una serie de medidas individuales y colectivas tendientes en su conjunto a restablecer la situación antes del hecho dañoso. La reparación integral implica el deber de adoptar diferentes medidas en pro del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas, esas medidas han de contener cinco componentes

básicos: “restitución plena, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición” (Corte Constitucional, 2013a p. 80).

De manera reiterada la Corte busca la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas retomando el concepto *restitutio integrum*, en el sentido, que se debe restablecer a la víctima a la situación en que se encontraba antes del hecho que le ha causado daño y que para llevar a cabo tal fin, son necesarias la articulación y coordinación de las diferentes políticas públicas, garantizándose todas las medidas tanto de atención, como de reparación a las víctimas (Corte Constitucional, 2015). Sobre la indemnización como una de las medidas de reparación con el fin de evitar la confusión sobre estos términos y conforme a los estándares internacionales se establece:

como herramienta de impacto en el proceso de reconciliación, celeridad, eficaz y flexible, su finalidad será compensar económicamente los perjuicios causados y evaluados, esa compensación ha de ser apropiada, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso como parte del derecho a la reparación integral de las víctimas; siempre y cuando los perjuicios causados sean susceptibles de ser valorados económicamente y que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario (Corte Constitucional, 2015:13).

La indemnización de las víctimas como componente de reparación integral puede garantizarse por vía judicial o por vía administrativa. Siempre atendiendo a los desarrollos internacionales y nacionales sobre la materia, garantizando una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas. La reparación debe diferenciarse de la asistencia, servicios sociales y ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, pues son diferentes en su naturaleza, carácter y finalidad, sin negar la posibilidad a la víctima de recurrir a la vía judicial (Corte Constitucional, 2013a, 2013c).

### **3. Reparación integral desde la normatividad en Colombia**

Se aclara que solo hasta la aparición de la ley 1448 de 2011 se establece un marco jurídico exclusivo de reparación a las víctimas por vía administrativa, es decir, se sanciona una norma con contenidos y herramientas para hacer efectivo el derecho a la reparación integral<sup>12</sup> en el campo de un modelo de justicia transicional. No obstante, la primera ley en la que se habla sobre reparación dentro de un modelo de justicia transicional es la ley de Justicia y Paz. Dicha ley tiene como objeto facilitar la paz y la reinserción de miembros de grupos al margen de la ley. Garantiza los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Fue en el año 2008 que se expidió el decreto 1290 que reglamentaría esas disposiciones y que crea un mecanismo de reparación individual por vía administrativa. Es allí donde por primera vez hace aparición la medida de indemnización solidaria, que consiste en el pago de una suma de dinero valorada en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) que compensará el daño sufrido conforme a unos hechos victimizantes.

Retomando la ley 1448 de 2011, esta determina que la reparación a las víctimas se fundamenta en el principio de responsabilidad del Estado y no en el principio de solidaridad. Se enmarca dentro de un marco de justicia transicional, a través del cual se busca reconocer y hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad, justicia y reparación con garantías de no repetición, incluyendo a todas las víctimas del conflicto armado y contenidos gruesos de reparación<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, se enfoca en los principios de progresividad y gradualidad que

---

<sup>12</sup> Algunas normas donde se hace alusión a algunos antecedentes sobre la atención, apoyo y compensación a las víctimas del conflicto armado en Colombia son la ley 104 de 1993, la cual consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia, el diálogo. Más tarde, encontramos la ley 418 de 1997 que deroga la ley 104. Consta de la misma asistencia humanitaria, pero establece un término perentorio para solicitarla, el año siguiente a la ocurrencia del hecho. Además, establece el principio de solidaridad como base jurídica del derecho que tienen las personas perjudicadas por la violencia a recibir asistencia humanitaria. Después aparece la ley 782 de 2002 esta ley proroga la ley 418, modifica disposiciones sobre la atención a las víctimas y el papel de las entidades públicas en su aplicación<sup>12</sup> y es la norma que antecede la ley 975 de 2005 o ley de Justicia y Paz

<sup>13</sup> El artículo 25 señala: Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

hacen referencia al goce efectivo de derechos y que implica la responsabilidad por parte del Estado de diseñar herramientas que operen en un tiempo, espacio y presupuesto (Ley 1448, 2011).

Por otra parte, la medida de indemnización se encuentra regulada en los artículos 132 a 134 de la Ley 1448. La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de algunos incisos de estos artículos precisa que mecanismos como subsidios, adquisición, adjudicación de tierras de tierras y subsidios de vivienda son adicionales al monto de IA (Corte Constitucional, 2013c). Los hechos victimizantes que se pretenden reconocer a través la indemnización son: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones que produzcan o no incapacidad permanente, tortura o tratos inhumanos o degradantes, delitos contra la integridad sexual, reclutamiento forzado de menores y desplazamiento forzado. Para hacer efectiva la IA un primer paso es la inscripción en el registro único de víctimas (RUV)<sup>14</sup>.

---

Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante, este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas. Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas. (Ley 1448 de 2011, art. 25).

<sup>14</sup> El artículo 151 del decreto 4800 de 2011 indica que: Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto, apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización. Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto.

La entidad encargada del programa de IA será la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a su cargo están la publicidad del programa, criterios, tablas de valoración y distribución de la indemnización y rutas de acceso. La UARIV deberá acogerse a las directrices dadas en la ley 1448 de 2011 y el decreto 4800 de 2011. Prevalciendo lo establecido en tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos (Ley 1448, 2011).

#### **4. Desplazamiento Forzado de la población: el éxodo rural en Colombia y su normatividad**

El desplazamiento forzado no es una situación nueva en el conflicto armado en Colombia, prueba de ello fueron los desplazamientos ocasionados entre los años 1948 a 1953 periodo llamado *la época de la violencia*. Antes del año 1995 el Estado atribuía el desplazamiento a condiciones económicas o desastres naturales, en ningún momento al conflicto que el país venía viviendo. Es por ello, que no existía ninguna política pública que tratara el tema como bien reconoció el gobierno a través del Conpes 2804 de 1995: “frente al anterior panorama, el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa” (Rodríguez, 2010:18).

En el año 1995 el Gobierno de turno relacionó el desplazamiento con el conflicto, lo consideró un tema humanitario urgente al que debían crearle políticas públicas para la prevención y atención. Allí nació el Programa de Atención Integral a la Población Desplazada Conpes 2804 de 1995, programa adscrito a la Unidad Administrativa Especial de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En este, se crean estrategias para prevenir el desplazamiento: atención inmediata, consolidación y estabilización socioeconómica, divulgación e investigación, diseño de políticas, asistencia técnica de entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención a los desplazados (Rodríguez, 2010).

Es sólo hasta la ley 387 de 1997 que se construye un marco jurídico sobre desplazamiento, allí se “adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” (Ley 387,1997: Art. 1). De igual manera, se establecieron algunos

ejes fundamentales en los temas: prevención del desplazamiento, atención humanitaria de emergencia, retorno voluntario, reasentamiento de la población y estabilización socioeconómica. La definición de desplazado que trae la ley es:

(T)oda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (art. 1).

Por otra parte, se expidió el decreto 2569 de 2000, que buscaba una mejor coordinación y organización de lo dispuesto en la ley 387 y llevar a cabo su reglamentación. A través de este decreto se crea y reglamenta el registro único de población desplazada (RUPD), allí se inscribía la declaración presentada por el hogar o la persona que ha sufrido desplazamiento a través del formulario único de declaración (FUD). El objetivo del RUPD era identificar la población desplazada y el seguimiento de los servicios que ofrecía el Estado, con el fin de contar con información actualizada de esta población según sus características y especificidades para poder brindar una atención integral. Asimismo, se habló y se reguló la ayuda humanitaria y las condiciones de estabilidad socioeconómica. En este mismo año se tipifica dentro de la ley penal colombiana el delito de desplazamiento forzado (Ley 589, 2000).

En el año 2004 la Corte Constitucional expidió la sentencia T 025 de 2004 que versaba sobre el desplazamiento, sentencia hito donde se revisaron 108 demandas, interpuestas en 22 ciudades del país por 1.150 familias con un promedio de 4 personas por núcleo. Todas esas peticiones se dirigían contra las entidades encargadas de la protección de las víctimas del

desplazamiento ya que no daban respuestas claras o no respondían las solicitudes de la población<sup>15</sup>.

Simultáneamente, en la T 025 se declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) esto como resultado de la alta vulnerabilidad de esta población, sus graves condiciones de salud, vivienda, alimentación, educación, desconocimiento de derechos, falta de protección y la ayuda precaria de las entidades encargadas. Las órdenes centrales en la sentencia fueron: creación de un plan de acción, la realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto requerido y la garantía del goce efectivo de los derechos básicos de la población desplazada (Rodríguez, 2010).

El fallo T 025 de 2004 dispuso hacer seguimiento a la situación de las víctimas de desplazamiento y por ello se solicitaron informes a diferentes instituciones encargadas o relacionadas con el tema. Algunas eran entidades gubernamentales y otras organizaciones de desplazados. Luego se convocaban audiencias públicas y en seguida se empezaron a expedir autos de seguimiento. Los primeros autos de la Corte fueron más generales, pero fueron solicitando medidas más concretas del gobierno en autos posteriores y estableciendo criterios más claros en pro de la defensa y protección de los derechos de la PVDF<sup>16</sup>. Con ellos se buscaba darles continuidad a los requerimientos solicitados en la sentencia, continuar con la solicitud de informes y posibles acciones concretas. En el auto 116 de 2008, se establecen los indicadores de goce efectivo de los derechos que asisten a las víctimas del desplazamiento forzado:

---

<sup>15</sup>La revista Semana en este tiempo hizo un reportaje en que se afirma que “en Colombia la mayoría de los problemas graves se resuelven mágicamente con una ley. Que ésta se cumpla, ya es harina de otro costal. De ahí lo revolucionario de la sentencia de la Corte Constitucional que... ordenó al Estado tomarse en serio el drama de los desplazados” (Rodríguez, 2010; 24)

<sup>16</sup> Durante el intermedio de la expedición de las sentencias T025/2004 y SU254/2013 el gobierno expidió el decreto 250/2005. A través de este decreto se expide *el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*, este decreto es el que entra a desarrollar el diseño del Plan de atención que se encuentra en el artículo 9 de la ley 387/1997, indica el decreto la adopción plena del plan, fuentes de los recursos, principios rectores, objetivos, acciones concretas a desarrollar, instituciones involucradas entre otros.

Figura 1 Indicadores de goce efectivo de derechos<sup>17</sup>.

<b>Criterio</b>	<b>Indicador de goce efectivo</b>
Existe reparación individual por vía administrativa para las víctimas del delito de desplazamiento forzado	Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido efectivamente reparadas por vía administrativa
Existe reparación integral para las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado	Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno reparadas integralmente
Existe reparación integral para las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado	Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente
Existe reparación para los desplazados víctimas de otros delitos tales como: tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro	Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos
Los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de investigación y sanción judicial	Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal
	Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente
Las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa sobre lo ocurrido ( <i>comprende el conocer los autores materiales e intelectuales, las circunstancias en que se produjo el desplazamiento, las víctimas de ese delito, el lugar en que se encuentran sus familiares desaparecidos, o asesinados, etc.</i> )	Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad
	Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial
Existen garantías de no repetición para las víctimas de desplazamiento forzado interno	Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado

Posteriormente la Corte Constitucional se pronunció mediante la sentencia SU 254 de 2013 concretamente, sobre la situación de desplazamiento, su reparación integral e IA. La sentencia en mención expone que las víctimas de desplazamiento pueden obtener su reparación integral por la vía judicial o administrativa. La reparación se deriva del artículo 2, 90, 93 y 94 de la Constitución Nacional y el Estado como garante de los derechos fundamentales en Colombia se obliga debido a las continuas y masivas violaciones de derechos humanos. Reitera la Corte en este fallo, la diferencia entre ayuda humanitaria, atención o servicios sociales por parte del Estado que tienen base en el principio de solidaridad y la reparación integral a las víctimas que tienen base en el principio de responsabilidad del Estado. Asimismo, la Corte Constitucional

<sup>17</sup> Tomado de Corte Constitucional (2013) *Sentencia SU254 de 2013*.

señala que el desplazamiento causa un daño notorio, un daño material e inmaterial, donde sus víctimas están en extrema situación de vulnerabilidad, de debilidad manifiesta conllevando a la discriminación. Apunta la sentencia que, si bien la reparación a las víctimas de desplazamiento tiene como fin restituir a la víctima al estado en que se encontraba antes del daño, es decir, el restablecimiento de sus derechos y la restitución de sus bienes usurpados o despojados, de no ser posible esto, se adoptarán las medidas de indemnización, no siendo obviamente las únicas medidas de la reparación integral (Corte Constitucional 2013a).

#### **4.1 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng):**

A través de la adición al informe del representante del Secretario General Sr. Francis M. Deng (Naciones Unidas, 1998), se hace referencia a la trágica situación del desplazamiento interno y la generación de sufrimiento para las poblaciones afectadas por la ruptura familiar, social y cultural. Así, como la falta de acceso a necesidades vitales quedando expuestas a mas violaciones en sus derechos humanos. Hay avances empero “la comunidad internacional está más animada de buenas intenciones que preparada para responder con eficacia al fenómeno de los desplazamientos internos” (Naciones Unidas, 1998:2).

Los principios rectores tienen por objeto reconocer las necesidades específicas de los desplazados, estableciendo los derechos y garantías que los asisten para su protección. Señalan estos principios que los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección en contra de desplazamientos de pueblos indígenas, minorías y campesinos. Es decir, grupos que experimenten dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella” (Naciones Unidas, 1998)

Los desplazados deber ser protegidos contra tratos crueles, inhumanos, degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, violencia contra la mujer desplazada, prostitución forzada, esclavitud en sus diferentes formas, actos destinados a sembrar violencia. El desplazado tiene derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos. Las familias que sean separadas serán reunidas con la mayor rapidez posible, deben tener un nivel de vida adecuado, recibir alimentos, alojamiento, vestido, servicios médicos, reconocimiento a su personalidad

jurídica, derecho a que se protejan la propiedad y posesiones de los desplazados, derecho a la educación gratuita y obligatoria en el nivel primario, no desviación de la asistencia humanitaria por razones políticas o militares (Naciones Unidas, 1998).

Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primaria de establecer condiciones y medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados a su hogar o reasentamiento en otro lugar del país e igualmente, a la recuperación en la medida de lo posible de sus propiedades o posesiones que abandonaron cuando se desplazaron. Los principios se aplican a las diferentes etapas del desplazamiento, proporcionan acceso a la protección, asistencia y garantías durante el regreso o asentamiento y restitución (Naciones Unidas, 1998).

Estos principios pretenden orientar e invitar a los Estados al cumplimiento de estos mandatos, permitiendo vigilar con mayor eficacia los desplazamientos y aplicándolos al momento de proporcionar protección, asistencia, apoyo para la restitución y movilizar organismos internacionales o nacionales a favor de los desplazados. Es decir, que sean una orientación práctica y un instrumento de política educativa y concientización. Por desplazado interno se entenderá la persona o grupo de personas que se ven forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia como resultado, o para evitar los efectos del conflicto armado, la violencia, violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han salido de las fronteras del país (Naciones Unidas, 1998).

En un documento posterior a los principios Deng las Naciones Unidas conocido como los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, se define la indemnización como un derecho que tiene la población desplazada y todos los refugiados, una medida que debe ser plena y efectiva como componente integrante de la restitución. La indemnización podrá ser económica o en especie y en lo posible solo se utilizará cuando la restitución resulte imposible, de la misma manera, cuando el afectado acepte la indemnización en lugar de la restitución conociendo todo acerca de ella y de manera voluntaria o si se está en procesos de paz se debe prever una combinación

de restitución e indemnización. Esta medida debe aplicarse restrictivamente como recurso y ha de reservarse para casos muy puntuales y que en un primer momento no debe ser considerada como alternativa frente a la restitución (Naciones Unidas, 2005)<sup>18</sup>.

## **RECAPITULACIÓN**

El derecho a la reparación integral se basa en la responsabilidad del Estado como consecuencia del incumplimiento de una obligación preexistente. Busca de ser posible, la plena restitución de la situación anterior de la víctima o la compensación de los daños ocasionados a través de las medidas de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Con la claridad, que estas medidas han de ser aplicadas en conjunto, es decir, la aplicación de una sola de ellas no constituye reparación integral. Concretamente sobre la medida de IA se establece como herramienta eficaz y flexible; su aplicación se da cuando no se pueda compensar en especie el daño sufrido y así cubrir cualquier daño económicamente valorable.

Antes de la expedición de la ley 1448 de 2011 se habló que los esfuerzos públicos debían trasladarse hacia la formulación política que delimitara el concepto de reparación, y estableciera mecanismos ágiles y expeditos para que, sin discriminación alguna, ese derecho se hiciera realidad para todas las víctimas del conflicto (ICTJ & Dejusticia, 2009 y Uprimny 2010). Se decía que la negación de los derechos a un recurso efectivo a la reparación y a la verdad constituía una violación de las obligaciones del Estado y comprometía su responsabilidad bajo el Derecho Internacional y que esta era una forma de impunidad. (Corte Constitucional, 2006). Ahora bien, con la lucha de los diferentes actores sociales y políticos logrando la creación de la ley 1448 de 2011 el escenario de reparación para las víctimas cambia y esa barrera política de falta de reconocimiento de la reparación es superada en un primer momento.

---

<sup>18</sup> En la sentencia C 280 de 2013 de la Corte Constitucional se hace referencia a estos principios y los principios Deng como normas que deben aplicarse en nuestro sistema normativo.

Al ser aprobada la ley 1448 de 2011, el Estado colombiano opta por un programa masivo de reparaciones –reparación por vía administrativa- dentro del marco de la justicia transicional. A través de este mecanismo se busca reparar al mayor número de víctimas posibles y reducir los obstáculos presentes en la vía judicial. Recordamos que no será necesario la representación de un abogado, no habrá difíciles etapas probatorias, la institucionalidad estará más cerca de las víctimas y se crearán rutas de acceso eficaz a la reparación integral.

Este programa de reparación por vía administrativa estará permeado por todos esos contenidos y desarrollos de reparación integral tal y como se determinó en el ámbito internacional y nacional sobre la materia. Asimismo, por el derecho de acceso a la justicia, ya que las medidas a aplicarse deberán ser justas, suficientes, efectivas, rápidas y proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Sin embargo, se observa en el caso de la PVDF una falta de acceso a la reparación y propiamente a la medida de IA que se supone es una medida eficaz y flexible en el camino hacia una reparación integral. Pues si bien hay un reconocimiento a las víctimas y la creación de una norma para su reparación integral, ese acceso parecería lejano y las barreras políticas, económicas, e institucionales subsistirían<sup>19</sup>. prueba de ello es que hoy 13 años después de la declaratoria del ECI en materia de desplazamiento aún persiste.

Recordando a los autores Cappelletti y Garth (1996) el acceso a la justicia ha de entenderse como ese derecho social fundamental, que tiene una persona de utilizar un sistema legal donde se garanticen y hagan efectivos todos los derechos de los que es sujeto, sin la garantía del acceso a la justicia no se puede disfrutar de otros derechos, pues esa posesión de derechos carecería de sentido al no existir los mecanismos para su goce efectivo, es decir, poco valen todos estos reconocimientos y luchas que sin lugar a dudas son muy importantes y necesarios sino podemos acceder al derecho.

En conclusión, en cuanto a la reparación de la PVDF en Colombia antes de la ley 1448 tenemos lo siguiente. Las normas creadas en años posteriores al año 2011 que versaban sobre

---

<sup>19</sup> Será este el tema a resolver en el capítulo III de esta investigación.

la atención a las víctimas, no daban cuenta de una verdadera reparación, solo se atendía al principio de solidaridad, en palabras del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2013), dichas leyes no hacían parte de un marco jurídico de protección de los derechos de las víctimas, pues carecían en su integridad de los elementos del derecho a la reparación integral (Corte Constitucional 2013<sup>a</sup>).

Al mismo tiempo la ley 387 de 1997 que parecía una norma muy completa en materia de asistencia a víctimas del desplazamiento se quedaba solo en una ayuda humanitaria, no concebía un derecho de reparación como tal, su aplicación no era la mejor y presentaba fallas en los sistemas de atención al encontrarse dispersión de competencias, ausencia de sistemas de seguimiento e indicadores de gestión, falta de rendición de cuentas, entre otras (Rodríguez, 2010).

Ahora bien, los principios Deng determinan que si bien existen algunas leyes internacionales que versan sobre el desplazamiento, estas no contienen una base suficiente de protección y asistencia y es por ello que se buscan dar directrices claras y eficaces para la reparación e indemnización de la PVDF. Tales requerimientos parecen no haber sido tenidos en cuenta en el caso colombiano. Se inicia un nuevo escenario de reparación, el escenario de la ley 1448 de 2011 donde se hace necesario observar ese acceso efectivo, visibilizando y analizando las barreras actuales que no permitirían un acceso a la medida de IA, como parte de esa reparación integral de la PVDF.

## CAPÍTULO III

### **Obstáculos en el acceso a una indemnización de la población víctima del desplazamiento forzado**

En los capítulos anteriores se pudo observar el contexto adverso a las víctimas en el cual se comenzó a hablar de reparación en Colombia. Igualmente se dio cuenta que las organizaciones sociales, las organizaciones de víctimas y las redes de defensores de derechos humanos se movilizaron jurídicamente para dar contenidos gruesos de reparación mediante la incorporación de estándares internacionales en materia de reparación. Sin embargo, no basta este proceso de incorporación de principios y estándares normativos para que ellos se traduzcan en una práctica institucional y social eficaz. Es entonces el momento adecuado para preguntarnos ¿cuáles son los obstáculos para el acceso a la indemnización de la población víctima del desplazamiento forzado dentro del marco de la ley 1448 de 2011?

Lo primero será observar la descripción normativa del mecanismo de IA para la población desplazada. Luego, se realizará un estudio descriptivo de los informes que de este mecanismo han realizado instituciones como la Universidad de Harvard (2014), la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2016) y la misma UARIV (2015). Seguidamente se expondrá el trabajo de campo que da cuenta de las experiencias que se han desarrollado en la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia, la Unidad de Víctimas de la Alcaldía de Medellín, el Ministerio Público por medio de la Personería del municipio de Cocorná y varias víctimas del conflicto armado. Posteriormente, se hace una reflexión analítica que identifica las principales barreras en el acceso de la PVDF a la reparación integral y propiamente a su indemnización administrativa.

## **1. Descripción normativa del mecanismo de indemnización administrativa de la Población desplazada<sup>20</sup>**

En la norma se establece que cuando una persona ha sufrido desplazamiento forzado, debe dirigirse a rendir declaración de los hechos que suscitaron esa condición. Dicha declaración se realiza a través del formulario único de declaración (FUD) ante cualquiera de las instituciones del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales). El termino para declarar es dentro de los 2 años siguientes a la ocurrencia del hecho generador del desplazamiento. La declaración realizada debe ser valorada en un término de 60 días hábiles (ley 1448, 2011: Art 156). La valoración está a cargo de la UARIV y se hace para incluir o no a la persona en el registro único de víctimas<sup>21</sup> (RUV). Mientras se realiza dicha valoración, la persona declarante accede a la atención humanitaria inmediata a cargo de las entidades territoriales (alcaldía y/o gobernación)<sup>22</sup>.

Al terminar la valoración por la UARIV, esta entidad debe notificar a la persona de su inclusión o no inclusión en el RUV. Si la persona no es incluida, esta tiene derecho a interponer los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo que negó la inclusión. El termino para hacerlo es el de los 10 días siguientes a su notificación<sup>23</sup>. En caso de inclusión, la víctima es registrada en el RUV y accede a las medidas de atención, asistencia y reparación. De un lado, dentro de las medidas de atención y asistencia se encuentran las ayudas humanitarias de emergencia y transición (salud, identificación, educación, orientación ocupacional, reunificación familiar, alimentación, alojamiento temporal). Por otro lado, las medidas de reparación son: la restitución (retorno o reubicación), la rehabilitación, la

---

<sup>20</sup>La IA de la PVDF se encuentra regulada en la ley 387 de 1997, ley 1448 de 2011, decreto reglamentario 4800 de 2011, decreto 1377 de 2014, decreto 2569 de 2014 y decreto 1084 de 2015.

<sup>21</sup> Recordamos que el registro es un instrumento a través del cual las víctimas acceden a los diferentes programas y medidas del Gobierno cuando han sido vulnerados sus derechos. Uno de los primeros antecedentes de registros conocidos fue el registro único de población desplazada (RUPD) creado en el decreto 2569 de 2000.

<sup>22</sup>Las víctimas de desplazamiento cuentan con la ayuda humanitaria que se divide en tres etapas: atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición ver artículos 62 a 65 ley 1448 de 2011.

<sup>23</sup>Para mayor información ver artículos 154 a 158 ley 1448 de 2011.

satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición<sup>24</sup>. Propiamente sobre la medida de IA, objeto de estudio de esta investigación, se expresa que:

La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: subsidio integral de tierras; Permuta de predios; adquisición y adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva<sup>25</sup> (Ley 1448 de 2011, art. 132, párrafo 3).

La UARIV con la participación de la víctima del desplazamiento identifica el núcleo familiar y las necesidades del mismo, a través de una herramienta que es el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI<sup>26</sup>). La PVDF tiene derecho a recibir su IA en dinero. El monto a recibir por indemnización equivale a 17 salarios mínimos mensuales vigentes (SMMLV), el cual se entregará al núcleo familiar que aparezca en el RUV y se distribuirá por partes iguales entre esos miembros (Decreto 4800, 2011).

De acuerdo con la normatividad actual la entrega de la IA se hará de manera preferente a los grupos familiares que estén en proceso de retorno o reubicación, hogares que han logrado suplir necesidades de alimentación, alojamiento, salud, hogares con miembros en situación de

---

<sup>24</sup> Se recuerda al lector que reparación es diferente de asistencia, servicios sociales y ayuda humanitaria, difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria a través de políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación, salud así mismo la asistencia humanitaria. La reparación tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, sentencia de la Corte Constitucional SU254 de 2013.

<sup>25</sup> Este artículo 132 de la ley 1448 de 2011 fue revisado por la Corte Constitucional y declarado exequible mediante la sentencia 462 de 2013, haciendo claridad que estos mecanismos mencionados, *son adicionales* al monto de la indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.

<sup>26</sup> El PAARI es una entrevista personalizada presencial o telefónica. De acuerdo con la UARIV permite identificar las necesidades y capacidades actuales de las víctimas. Esta entrevista se hace con el fin de facilitar el acceso a las medidas de asistencia y reparación. Con las víctimas de DF se realiza la entrevista a una persona en representación del hogar desplazado (Cartilla indemnización administrativa, 2015).

discapacidad, que tengan miembros mayores de 70 años y miembros con enfermedades graves, ruinosas o de alto costo. Los hogares a los que se les identifiquen carencias en alimentación, alojamiento y salud (subsistencia mínima), no podrán ser priorizados. Igualmente, la UARIV indica que muchas víctimas acuden al programa de reparaciones administrativas. En consecuencia, medidas como la IA, exigen al Estado actuar conforme a un principio de sostenibilidad fiscal, por ello se han definido criterios de priorización<sup>27</sup>. Estos criterios definen quienes acceden primero a la IA y quienes deben esperar. Se termina indicando que el tiempo máximo para recibir la indemnización será el de la vigencia de la ley, esto es hasta el año 2021 (Cartilla indemnización administrativa, 2015).

## **2. Desarrollos de políticas de reparación, específicamente de la medida de indemnización administrativa**

**2.1. Informes sobre la reparación integral y la IA en Colombia:** La información que se encuentra en esta sección, fue recogida de informes de la Universidad de Harvard (2014), la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2016) y la UARIV (2015). En el año 2014 el gobierno colombiano, escogió la Universidad de Harvard en los Estados Unidos para realizar un informe sobre la ley de víctimas con el fin de medir sus resultados. El estudio se dividió en tres partes: el primero es un estudio de análisis comparativo del proceso de reparación colombiano con el de otros países, el segundo es la evaluación de la capacidad institucional de la Unidad de Víctimas y el tercero aborda los resultados de las víctimas que ya han sido reparadas (Semana, 2014).

Hasta este momento solo se conoce el primer informe, que contiene cifras relevantes sobre la reparación en Colombia. De otro lado, la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre

---

<sup>27</sup> Además del tema fiscal, los criterios de priorización tienen base en dos principios que consagra la ley 1448 de 2011. El principio de progresividad que supone el compromiso de iniciar procesos que soporten el goce efectivo de los derechos humanos, que se satisfagan con la obligación del Estado de garantizarlos a todas las personas e ir acrecentándolos paulatinamente y el principio de gradualidad que implica la responsabilidad del Estado de tener las herramientas y recursos presupuestales que le permitan la paulatina implementación de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación, en un tiempo determinado y de aplicación en todo el país. Las resoluciones por medio de las cuales se priorizan víctimas de desplazamiento son la 223 de 2013, la 1006 de 2013 y la 0090 de 2015.

desplazamiento forzado,<sup>28</sup> también da cuenta sobre la reparación integral e IA de la PVDF. Por último, se obtuvo información de la UARIV por medio del informe que presentó a las comisiones primeras del Congreso de la república en el mes de agosto del año 2015.

Con base en estos informes, encontramos algunas barreras que van a desarrollarse analíticamente a continuación:

**2.1.1 Barrera Económica:** La barrera económica tiene que ver con el problema de la desfinanciación de la ley de víctimas. La rápida difusión de este modelo de reparación podría no ajustarse a los recursos locales actuales. Ya que en la mayoría de casos con relación al derecho internacional de los derechos humanos los Estados han progresado más en el área de los compromisos que en el cumplimiento. Es frecuente la falta de recursos y la falta de capacidad administrativa que impide el cumplimiento de las reparaciones (Harvard, 2014).

Sobre este tema se indica que si bien el gobierno realizó un esfuerzo grande de financiación a la ley por medio del Conpes 3712 del 2011<sup>29</sup> con un presupuesto total asignado de 2.8 billones de dólares en ese mismo año, este no es suficiente para financiar la ley 1448 de 2011. Esto sucedió porque el número estimado de víctimas fue inferior al que se tenía y al actual, superando en más de un 50% ese número. De acuerdo con el estudio de Harvard:

aunque ha habido un serio esfuerzo de planificación, no se le están proporcionando a la Unidad para las Víctimas los recursos necesarios para abordar sus desafíos actuales. Segundo, presupuestos comparativos sugieren que 2.8 billones de dólares pueden no ser suficientes para proporcionarles una reparación integral a 6.9 millones de víctimas. Indonesia gastó 26.5 millones de dólares en 233.000 beneficiarios directos y entregó programas y servicios a través de reparaciones comunitarias. Siguiendo con estas cifras, y si pusiéramos a Indonesia a atender

---

<sup>28</sup> La publicación es El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional. Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Volumen 15.

<sup>29</sup> El Conpes es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, máxima autoridad de coordinación de la política económica. Tiene como fin coordinar y orientar a los organismos encargados de la dirección social y económica en el Gobierno. El Conpes 3712 fue el instrumento en el cual se contempla el plan de financiación de la ley 1448 de 2011. Allí se estableció como rubro total para los gastos de atención, asistencia, reparación y costos institucionales para todas las víctimas una suma de 54,9 billones para los años 2012 a 2021 (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

6.9 millones de beneficiarios directos (es decir, el tamaño del registro colombiano), esto tendría un costo estimado de 785 millones de dólares (Harvard, 2014: 38).

De igual manera, la Comisión de Seguimiento visibiliza la barrera de la desfinanciación al recordar que con la declaratoria del ECI se evidenció la falta de armonía entre la afectación grave de derechos reconocidos constitucionalmente que se desarrollan en la ley y los montos de dineros que efectivamente son destinados a asegurar el goce efectivo de esos derechos. Indica la Comisión que propiamente la falta de recursos en la IA se presenta por dos situaciones. La primera por una subestimación de los hogares desplazados y su dinámica desde el año 2011. En el Conpes 3712 del año 2011 se estimó que había 618.000 hogares desplazados y el Gobierno pensó que esta cifra no aumentaría. Sin embargo, al primero de octubre del año 2015 conforme al RUV, se tenían inscritos 1.326.355 hogares. La Segunda situación fue que el Gobierno Nacional no tenía previsto entregar dineros para esta medida, pues pensaba financiarla a través de subsidios de vivienda y tierras, tal y como lo indicaba el artículo 132 de la ley 1448 de 2011. (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

La UARIV, en el informe que presentó al Congreso, evidenció que, como parte de la reparación integral al mes de junio de 2015, se había reconocido IA a 504.346 víctimas por \$3.113.323.970.744,65. Esta cifra se toma desde el año 2009 a 30 de junio 2015. (UARIV, 2015). Se puede observar que las cifras de IA son demasiado bajas y que por ejemplo la UARIV no señala claramente cuantas de esas indemnizaciones son a PVDF. De otro lado, la Comisión advierte que si bien es importante contar con un presupuesto suficiente para la atención de la PVDF, este no es el único presupuesto necesario para cumplir con un goce efectivo de derechos.

**2.1.2 Barreras Institucionales:** De la mano de los problemas con el presupuesto económico para desarrollar la ley, se encuentra también la barrera institucional. Esta barrera se traduce, en primer lugar, en el tiempo que puede tardar o que está tardando la UARIV para llevar a cabo la reparación e IA de la PVDF. La inclusión de las víctimas de desplazamiento a la ley 1448

de 2011 ha generado gran expectativa en estas y puede suceder que no a todas se pueda reparar. Al respecto señala la Universidad de Harvard:

A lo largo del informe enfatizamos en dos aspectos simultáneos del programa de reparación colombiano: la integralidad de la reparación ofrecida y los enormes desafíos que enfrenta, Colombia para entregar reparación integral a tantas personas. Por ejemplo, la Unidad para las Víctimas ya ha compensado a un gran número de individuos en un periodo de tiempo relativamente corto: 426.000 víctimas han sido compensadas en menos de cuatro años. En este sentido, la Unidad para las Víctimas ha sido muy eficiente en la entrega de compensaciones a las víctimas en comparación con otros casos de nuestra base de datos. Pero si comparamos esto con el conjunto total de víctimas, encontramos que Colombia aún tiene pendiente reparar a un estimado del 94% del total de 6,9 millones de víctimas. Incluso, a la alta tasa de compensación actual, la Unidad para las Víctimas no completará la compensación de víctimas antes del término de la Ley en el año 2021. O bien tendrán que extender el plazo de la ley o deberán aumentar la tasa de compensación para lograr compensar a todos. Este cálculo fue hecho asumiendo que el total de víctimas no aumentará su actual nivel de 6,9 millones, lo cual seguramente sucederá (Harvard, 2014: 4).

Y por supuesto que el número de víctimas aumentó. Al día de hoy en el RUV se encuentran registradas 8.230.860, de los cuales, 6.977.713 son víctimas de desplazamiento forzado (UARIV, 2016).

Otra barrera institucional detectada, son las falencias en la capacidad institucional para la atención de la PVDF. Un ejemplo evidente es el de los problemas en el registro y, por consiguiente, las dificultades en el acceso a los programas del gobierno dirigidos a la población desplazada<sup>30</sup>. Sobre los problemas presentados en el registro se tiene que hay debilidad en los criterios de valoración, pues no se asumen los criterios jurisprudenciales sobre la materia. Por ello, el principio de buena fe no se asume completamente y se ignora la

---

<sup>30</sup> El registro es un requisito necesario para que la población desplazada pueda acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación, entre sus finalidades esta: Constituirse en declaración oficial de la condición de víctima, servir de puerta de acceso a la ruta de atención humanitaria y de asistencia integral por parte del Estado, servir de diagnóstico y línea de base para la intervención y coordinación interinstitucional frente a los derechos a la atención, asistencia y reparación (Rodríguez, 2010)

inversión de la carga de la prueba al imponer a las víctimas la carga probatoria. (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

En el informe de la Universidad de Harvard se señalan posibles dificultades que se presentan en los registros de inclusión de víctimas. Por ejemplo, el estudio retoma el caso de la comunidad Qéqchi de Guatemala, la cual sentía frustración con el proceso de registro, pues pensaba que los funcionarios estaban más interesados en recopilar la información precisa que prestar una atención digna a las víctimas. Lo anterior podría suceder en el RUV de Colombia sino se corrigen algunas debilidades (Harvard, 2014).

En Colombia cuando las personas no son incluidas en el registro, deben recurrir a los recursos de reposición y apelación, sin embargo, solo el 39% son resueltos. También se encontró que hay debilidad institucional y financiera en las personerías pues no cuentan con los recursos financieros para la atención de los desplazados en el registro<sup>31</sup> (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016)<sup>32</sup>.

Al momento de entrar al registro, subsiste una dificultad con la utilización de la herramienta PAARI (Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral). Si bien es un instrumento de caracterización que posibilita de cierta forma y validez, el diagnóstico de la oferta estatal recibida o disponible para una víctima, “no determina las condiciones y carencias en la misma. Por lo tanto, por sí solo el PAARI no es garantía de una respuesta integral y transformadora para las víctimas” (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016: 600). Además, inquieta que el PAARI solo se diligencia en los puntos de atención de la UARIV, centros regionales y a través de llamadas telefónicas, donde no se

---

<sup>31</sup> De acuerdo a la primera encuesta nacional de víctimas que se realizó en el año 2013 y en asocio con el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo de la Universidad Nacional un 15,2% de los hogares y un 14,4% de las personas desplazadas no se encontraban en el RUV por esa debilidad administrativa y financiera

<sup>32</sup> Algunas sentencias y autos que hablan al respecto de los problemas en el RUV son: T141 de 2011, T441 de 2012, Auto 219 de 2011, Auto 052 de 2013, Auto 119 de 2013.

garantiza una estandarización frente a las personas que lo realizan y preocupa que estas no puedan acercarse a esos puntos de atención o no tengan comunicación telefónica<sup>33</sup>.

Un obstáculo más al momento de la entrega de la IA se da con relación a los criterios de priorización que se encuentran en el decreto 1377 de 2014. Este decreto condiciona, impone y supedita indebidamente la entrega de la IA con cargas que los hogares desplazados no están en el deber de soportar. Contrariando esto los estándares internacionales, los de la Corte Constitucional y la propia ley 1448 de 2011. En el fondo, no se trata de accesos prioritarios como se afirma en el decreto 1377 de 2014, sino de una clara postergación de la indemnización mediante su supeditación a que las víctimas retornen, se reubiquen o afirmen que su lugar definitivo sería el de recepción, y a que los hogares demuestren que han superado las condiciones que le impedirían garantizarse una subsistencia mínima, con base en criterios fijados por la UARIV. Dicho de otra manera, esta normativa infra-legal supedita la indemnización a la ayuda humanitaria (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

De la mano de los obstáculos presentados en el decreto 1377 de 2014, está el decreto 2569 de 2014 por el manejo de las ayudas humanitarias y la superación del hecho victimizante de desplazamiento<sup>34</sup>. La Corte Constitucional, mediante auto 099 de 2013, ya había señalado las dificultades que hay en el acceso adecuado a la oferta estatal, tales como, falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prorroga por parte de las entidades encargadas, o falencias en la entrega efectiva de esas ayudas y su prorroga por la falta de notificación adecuada. La Corte precisó que esa ayuda humanitaria de emergencia, era uno de los componentes necesarios para la subsistencia de la PVDF y su fin constitucional

---

<sup>33</sup> Solo 23 de las 47 entidades del orden nacional, cuentan con dependencias y funcionarios con dedicación exclusiva y funciones específicas de esta población (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

<sup>34</sup> Este decreto establece los criterios y procedimientos para la entrega humanitaria y fija criterios técnicos para la superación del hecho victimizante de desplazamiento, dentro de un proceso de retorno, reubicación o permaneciendo en un lugar distinto al de recepción. Trata de manera principal y especial el manejo de las ayudas humanitarias de emergencia, transición y superación de la situación de vulnerabilidad, situación que tiene relación directa con el momento en que se debe proceder con la IA, sin embargo, no trae el término en que se recibirá la misma (Decreto 2569, 2014)

sería brindar aquellos mínimos necesarios más apremiantes para esta población, sobre el tema expresa la corte:

La ayuda humanitaria de emergencia hace parte del catálogo de derechos fundamentales mínimos de la población desplazada, como medio imprescindible para el goce efectivo del derecho al mínimo vital para la población en situación de desplazamiento (Corte Constitucional, 2007: 30)

En el caso concreto del decreto 2569 de 2014, no se determinan cuáles son los requerimientos que se deben conseguir para determinar que se ha alcanzado el derecho al mínimo vital. La presunción de que después de un año de ocurrencia del hecho se supera el estado de emergencia, no concuerda con los pronunciamientos de la Corte. Además, se vulnera ese derecho cuando una entidad niega esa ayuda humanitaria o su prórroga recurriendo a formalidades y supuestos que distan de la realidad de una víctima de desplazamiento, situación que se presenta al utilizar herramientas técnicas (como los sistemas de información) como indicios para determinar la superación de una situación de vulnerabilidad.

**2.1.3 Barreras Políticas:** Conforme a la Comisión de Seguimiento, la Corte Constitucional al declarar el ECI mediante la sentencia T 025 de 2004, manifestó que las autoridades nacionales y territoriales que atienden la PVDF debían ajustar sus actuaciones para lograr la concordancia entre los compromisos adquiridos con los mandatos constitucionales, los legales y los recursos asignados para ello (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

La ausencia de una capacidad institucional adecuada se manifiesta también en la existencia de un fuerte rezago en la implementación de un Sistema Adecuado de Coordinación nación-territorio, el cual ha sido constatado por la corte constitucional a través de sus Autos de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016: 176).

Es necesaria la coordinación entre las instituciones y organismos que se encargan de la atención, asistencia y reparación de las víctimas, toda vez que, si bien la UARIV es la

encargada de muchas de estas tareas, estas no pueden desarrollarlas sin el apoyo de otras instituciones, tales como, el ICBF, las Alcaldías, el Ejército Nacional, el Ministerio de Hacienda, entre otras. La Universidad de Harvard termina advirtiendo que para poder cumplir con el programa de reparaciones de la ley 1448 de 2011, se necesita de un pacto social: “Ningún esfuerzo de la Unidad para las Víctimas podrá sustentar este programa de reparación sin el apoyo financiero y político del Gobierno y de la sociedad en general” (Harvard, 2014: 63).

Por otro lado, la concepción que asume el Gobierno y propiamente la UARIV sobre quién es víctima es excluyente. Puesto que no se puede afirmar que este concepto solo es de carácter operativo o social. Hay que recordar que su origen deviene de una construcción contextual medido por la condición de vulnerabilidad conforme evoluciona el conflicto armado y sus repercusiones sociales, de no tener esto presente se revive con ello las barreras políticas sobre el reconocimiento a la reparación (Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2016).

Con referencia a lo anterior, es bueno anotar que hasta este momento la política de reparación de víctimas y propiamente la Unidad de Víctimas, ha sido desarrollada bajo una sola administración en consecuencia, no ha existido otra visión política. Se debe recordar que, por ejemplo, la administración del expresidente Álvaro Uribe Vélez rechazo y hundió esta forma de reparación. Además, en países como Perú y Guatemala al cambiar la administración sus programas de reparación se vieron afectados, pues los puntos de vista sobre el conflicto y prioridades también cambiaron (Harvard, 2014).

Para finalizar, preocupa la invisibilidad de la problemática del desplazamiento forzado, no es suficiente lo que se hace para solucionar o mitigar el problema de vulnerabilidad de esta población, no se está atacando la problemática de manera adecuada, la situación actual de los desplazados es grave, se evidencia en la cotidianidad del país, algunos de los titulares de medios de comunicación son: “Cerca de 150 desplazados en San José de Apartadó por Amenazas” (“Cerca de 150 desplazados...”, 5 de noviembre de 2015), “Los desplazados por la violencia en 2013 se cuentan por decenas de miles” (“Los desplazados por la violencia...”,

11 de junio de 2014), “Desplazamiento masivo causa crisis en Cauca y Nariño” (“Desplazamiento Masivo causa...”, junio 6 de 2015), “Colombia es el segundo país con más desplazados Internos” (“Colombia es el segundo país...”, 17 de junio de 2015).

## **2.2 Reparación integral y las barreras para la IA en Colombia desde la práctica**

**Institucional:** Esta información es recolectada con base en las visitas realizadas a la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia<sup>35</sup>, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Medellín<sup>36</sup> y la Personería de Cocorná<sup>37</sup>. A continuación, las barreras identificadas desde el trabajo de los funcionarios de estas instituciones.

**2.2.1 Barrera Económica:** La Unidad de víctimas Territorial Antioquia, insiste que los recursos para atender a todas las víctimas de desplazamiento y de otros hechos victimizantes en estos momentos son insuficientes. Este programa de reparación administrativo exige pensar en el principio de sostenibilidad fiscal, pues el presupuesto anual no es suficiente para entregar la indemnización a todas las víctimas en un solo momento.

---

<sup>35</sup> Esta unidad es la que mejor desempeño ha tenido en el nivel nacional. Algunos enlaces para la época con otras instituciones gubernamentales y organizaciones de víctimas han fortalecido su trabajo. La unidad de víctimas territorial Antioquia para el año 2015 entregó a 8.238 víctimas la IA, con una inversión cercana a \$65.000.000 millones de pesos. En materia de desplazamiento apoya con financiación, acompañamiento psicosocial y cuenta con siete puntos de atención en el departamento: Envigado, Andes, Dabeiba, Cocorná, Granada, San Carlos y San Rafael (UARIV, 2015a)

<sup>36</sup> Medellín es la segunda ciudad en grado de importancia en Colombia. Esto ha ayudado a que sea una de las ciudades con mayor recepción de víctimas y donde también se produce mayor número de víctimas de desplazamiento intraurbano. Para el año 2015 la personería municipal de Medellín recibió 5.376 declaraciones por desplazamiento (Personería, 2015). La Alcaldía de Medellín cuenta con la unidad municipal de atención y reparación a víctimas del conflicto armado para direccionar la política pública local de atención y reparación a víctimas del conflicto armado, apoyando la realización del goce de sus derechos. Esta unidad tiene la responsabilidad de coordinación interinstitucional para efectuar el cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en la ciudad de Medellín, con apoyo de los distintos niveles del Gobierno Nacional (Secretaría de Gobierno y Derechos humanos, 2016)

<sup>37</sup> Cocorna es uno de los municipios priorizados y pilotos para reparación de víctimas de desplazamiento. Está ubicado en el oriente Antioqueño, una de las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia. Este municipio tiene alrededor de 15.000 o 16.000 desplazados de acuerdo con datos del PNUD (2010). Debido a su posición geográfica y a su potencial estratégico Cocorná tuvo especial importancia para los grupos al margen de la ley.

Por el lado de la personería de Cocorná, se hace visible esta barrera al momento de entregar las ayudas a las que tienen derecho la PVDF. Las ayudas urgentes, son precarias y el encargado es el Municipio, las ayudas humanitarias, que consisten en alimentos están a cargo del ICBF y son precarias; la ayuda económica y alojamiento que están a cargo de la UARIV, son pocas y tardan más de 6 meses (Personero Cocorná, 2014). Por el lado de la Unidad de atención y reparación de víctimas de la Alcaldía de Medellín, los funcionarios señalan que ellos han podido atender algunos de los requerimientos que por ley se exigen, como el alojamiento temporal. No obstante, se debe a que el Municipio cuenta con recursos propios, si fuera con apoyos del gobierno nacional esta ayuda no sería posible.

**2.2.2 Barreras Institucionales:** La Unidad de víctimas Territorial Antioquia, en este momento repara en mayor medida a las familias que sufrieron el hecho victimizante 10 años atrás o que hayan demostrado cesación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, los funcionarios indican que los desplazados que aparecen bajo la ley 1448 deben esperar por la reparación en especial por la medida de IA. Esto con base en criterios de gradualidad y progresividad de la ley y sin desconocer los criterios de priorización conforme a las últimas resoluciones y decretos expedidas por la entidad y el gobierno.

En palabras de la funcionaria de la UARIV (2014) *“Si bien estas nuevas víctimas tienen derechos, hay otras adelante con un mejor derecho”*. Los funcionarios de esta institución indican que ellos deben aplicar la normatividad, la cual se encuentra en la sentencia SU 254 de 2013<sup>38</sup>, las resoluciones de la entidad al igual que los Conpes, que es donde se determina de cuánto dinero dispone la UARIV para indemnizar. Así, las víctimas de desplazamiento que entran a la ruta de reparación bajo la ley 1448 cuentan principalmente con atención humanitaria. Solo a partir del año 2013 se comenzó a implementar la IA<sup>39</sup>.

Sin embargo, hay casos donde se reconoce la indemnización a víctimas dentro de la ley 1448 y es porque entran a la ruta de reparación a través de tutelas, una “ruta especial y por cierto no

---

<sup>38</sup> La Unidad de Víctimas con apoyo de otras instituciones creó una cartilla sobre esta sentencia, su nombre es “Reparar a las víctimas es construir la paz Sentencia de Unificación 254 de 2013”, con el propósito de explicar el contenido de la sentencia y exponer la ruta de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

<sup>39</sup> Ver Tabla con número de giros realizados en los años 2012- 2015

muy adecuada” (Funcionaria UARIV, 2014), pues con la acción de tutela se salta toda la ruta de goce efectivos de derechos que ellos han creado *“la institución quiere optimizar la medida de indemnización y la gente está entrando a las malas con tutelas y si recibes la indemnización ya el gobierno no te va ayudar más, no hay seguimiento de nada”* (Funcionaria UARIV, 2014).

Para la Personería de Cocorná lo anterior es muy claro, pues si bien se están indemnizando otros hechos victimizantes de la ley 1448 de 2011, como por ejemplo el homicidio, con el hecho victimizante de desplazamiento hay que tener paciencia (Personero Cocorná, 2014).

Otro problema visibilizado en las tres instituciones visitadas tiene que ver con el RUV. En la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia hay dificultades con la identificación de las personas, lo que conlleva problemas en su individualización y la de los miembros del núcleo familiar. Asimismo, los funcionarios encuentran inconsistencias en las declaraciones, pues la UARIV al cruzar la declaración de la víctima con las bases de datos de otras entidades, como la registraduría o el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), encuentran que el sitio donde decía residir la persona no coincide, pues votaban en otro lugar o consultaban al médico en lugares diferentes *“faltando a la verdad”*.

Si el error en la valoración es por parte de la UARIV, el usuario puede controvertir ese acto administrativo por el cual se niega su inclusión por medio de los recursos de reposición y apelación. No obstante, aquí subyace otro obstáculo según los funcionarios de la Territorial Antioquia porque en la mayoría de casos, dichos recursos se presentan extemporáneos por un problema de coordinación con el Ministerio público. De otro lado, para la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Medellín, el problema con el RUV es que se toma mucho tiempo para decidir si se inscribe o no en el registro a una víctima, esa respuesta puede tardar hasta más de un año (Funcionaria Unidad Municipal de la Alcaldía de Medellín, 2015).

En la Personería de Cocorná se entregan turnos en el transcurso de la semana para realizar la declaración, esto se hace con el fin de mejorar el tiempo de espera y la atención de los

usuarios. Realizar la declaración en el RUV puede tomar aproximadamente una hora y puede hacerse en línea<sup>40</sup> o física. Para esta entidad el FUD tiene muchas preguntas, en algunas partes son repetitivas lo que genera desgaste a usuarios y funcionarios en su diligenciamiento. El Personero advierte que en ocasiones cuando la UARIV realiza los cruces de información con los datos consignados en el FUD no se tienen en cuenta las circunstancias geográficas de las regiones y terminan por no incluir a la persona indicando que faltan a la verdad, en sus palabras:

En esos cruces de información a veces no se incluye a la persona porque supuestamente falta a la verdad, pues se supone que está diciendo mentiras. Es decir, dice vivir en un lugar, pero ejerce su derecho al voto o consulta al médico en otra parte, esto según los registros que se cruzan. Sin embargo, desconoce la Unidad que, por ejemplo, por la geografía de la región, algunas personas si bien residen en este municipio, van a un centro de salud diferente o tienen a sus hijos en colegios de otro municipio, o van al médico a otro lugar, porque es más fácil llegar a esos sitios, el tiempo en los recorridos es menor y no tienen que gastar dinero en transporte. Dinero o tiempo que en muchas ocasiones no tienen por su estado de vulnerabilidad. (Personero Cocorná, 2014).

Como se había anunciado unas líneas arriba, el Formulario único de declaración (FUD) tiene muchas preguntas y a veces suceden situaciones en las cuales las personas se pueden confundir por el lenguaje técnico o sofisticado. Esta el caso de algunas personas que al responder si es miembro de alguna etnia, piensan que se les pregunta por una enfermedad “hernia” (Personería Cocorná, 2014). Otro aspecto complejo es cuando se requiere una dirección para notificaciones puesto que en las veredas no hay nomenclatura. Por último, y es algo reiterado por funcionarios de las Unidad de la Alcaldía y de la Personería, la valoración de inclusión o no inclusión tarda mucho, incluso más de 6 meses. Para la personería de Cocorná en años anteriores se hacía la declaración y respondían muy rápido en menos de 15 días, pero esto cambió porque empezaron a priorizar a todo el país.

---

<sup>40</sup> El sistema en línea requiere del servicio de internet y se supone que está en todos los municipios del Oriente Antioqueño. Sin embargo, en la realidad no todos los municipios lo tienen o si lo tienen no es de muy buena calidad. Por esta razón cuando se envía en físico la declaración puede tomar mucho más tiempo para ser valorada ya que el formulario debe enviarse a Bogotá, pero primero se envía a la Unidad de Víctimas Territorial Antioquia en Medellín.

La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Medellín ha identificado que en el tema de vivienda, el Estado aún está en deuda, las viviendas que se entregaron en el año 2015 por ejemplo eran de familias que estaban en espera desde el año 2007 y se supone que tener vivienda es uno de los requisitos para acceder a la medida de IA, por lo tanto es necesario una revisión a la política de vivienda de las familias desplazadas.

**2.3 Reparación integral y las barreras para la IA en Colombia desde las voces de las víctimas:** Esta información fue recogida gracias a entrevistas con integrantes de las siguientes asociaciones: Asovida, Asodesplazados, Asoeam, Mujeres con Sentido de Libertad, Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia, Mesa Municipal de participación de víctimas en Medellín, y Corporación Afrocolombianos el Puerto de mi Tierra. Las barreras que ellos han encontrado son las siguientes:

**2.3.1 Barrera Económica:** Las víctimas reconocen que el presupuesto dentro del Conpes de indemnización es precario para atender a toda la población víctima, en especial a la PVDF. Hasta este momento, no se ha aumentado dicho presupuesto para IA. La condición de vida de los desplazados no es fácil, no solo se evidencia la pérdida de algunas cosas materiales, se perdieron también los espacios físicos donde se encontraban cultivos, ganados, criaderos de pollos, criaderos de peces, criaderos de cerdos, espacios donde se desarrollaban actividades de modistería, belleza, venta de alimentos, artesanías, es decir, perdieron su lugar productivo, generándose con ello una situación de empobrecimiento. “Este empobrecimiento fue resultado de las pérdidas y daños materiales asociados a la victimización, así como de la pérdida del lugar productivo de los individuos” (CNRR & GMH, 2014, p. 267). Con el desplazamiento aparecen, además, perjuicios como el cobro atrasado de prediales, servicios públicos no cancelados, intereses por deudas en créditos bancarios, pues al no residir en sus hogares y tener que utilizar el poco dinero que pueden conseguir para su subsistencia, tuvieron que desatender este tipo de obligaciones.

Yo pago arriendo, recibí la indemnización y ni siquiera pude comprar una casa, vivir en una ciudad es costoso, todo lo tienes que comprar, para ir de un lugar a otro hay que pagar pasajes. Quiero estudiar, pero no puedo porque no tengo el dinero. Me encantaría regresar con todas las garantías a mi tierra porque la se trabajar y la puedo poner a producir, sin embargo, en estos momentos es difícil, así que toca seguir pensando cómo pagar el arriendo del próximo mes (Representante Corporación Afrocolombianos el Puerto de mi Tierra, 2016)

Se reitera que los 17 SMMLV que recibe una familia desplazada, no alcanzan para nada, menos en una ciudad donde el costo de vida es excesivamente alto, en comparación a la vida en el campo. Asimismo, esos 17 SMLMV se dividen entre todos los miembros del núcleo familiar “muchos de los pelaos de las familias quieren es la plata para comprar una moto u otras cosas para ellos” (Representante Corporación Afrocolombianos el Puerto de mi Tierra, 2016). En consecuencia, este dinero desaparece al instante y ni siquiera sirve para poder comprar una casa, lo mínimo que muchos de ellos desean tener. En este sentido, en palabras de otro líder:

Los montos de la indemnización por si solos no reparan nada, esos montos son demasiado bajos, por ejemplo, desplazado que se respete tiene 6 o 7 hijos y si les repartís esos 17 SMLMV no queda nada, a eso súmele que el dinero de los menores de edad va a una fiducia. (Coordinador Mesa Departamental, 2016).

Por otro lado, está la barrera económica de las víctimas que habitan lugares apartados y no tienen el dinero para viajar a los centros urbanos a realizar sus declaraciones, quienes no pueden estar pendientes de las respuestas que entrega la institucionalidad y donde la única forma de conocer las respuestas o solicitudes es viajar por caminos de herradura durante varios días y horas para llegar a esos centros urbanos, teniendo que sacrificar días de su trabajo que muy posiblemente afectaran el ingreso de alimentos para su familia.

**2.3.2 Barreras Institucionales:** Para un grupo de víctimas del Municipio de Granada<sup>41</sup> hay muchas dudas e inconsistencias sobre el acceso a la reparación e indemnización por desplazamiento forzado. Las víctimas identifican que falta personal en la Unidad de Víctimas. Antes se tenían más funcionarios ahora son pocos. Les preocupa la vigencia de la ley que pronto termina y se preguntan cómo va hacer la institucionalidad para reparar a todas las víctimas que hay en el registro oficial. Esto sin contar el subregistro y otras tantas víctimas a las que hoy se les niega la inclusión.

Estas víctimas observan como a personas que han sido indemnizadas siguen recibiendo ayudas humanitarias, cuando se supone que no debería ser de esa manera, al menos no es lo que dicen los funcionarios o las normas que a veces les explican. Por otro lado, existen casos de personas a quienes llaman desde Bogotá a decirles que les llegó ayuda, pero esta nunca llega. Es decir, no hay claridad sobre los trámites en las rutas de acceso a la indemnización:

Hace una semana aproximadamente llamaron a preguntarme muchas cosas de la Unidad de Víctimas de Bogotá, fueron como tres horas al teléfono, pero no entendí muy bien para que era. Fui desplazado bajo amenazas por grupos armados hace aproximadamente 10 años junto a mi esposa e hijos; para tener la reparación fui donde el personero de Granada, este señor tomó la declaración y llenó el formulario; a los días comenzó a llegar la ayuda humanitaria, pero ya dejaron de entregarla, porque va a llegar la indemnización, eso fue lo que me dijeron, que más o menos a fin de año, pero aún nada, me tienen esperando, mi esposa falleció hace tres años (víctima granada, 2015).

Al indagar con esta persona por su percepción frente a la ayuda del Estado, manifiesta que la ayuda humanitaria sí le ha servido, pero que no obtiene respuestas claras sobre su caso. Dice que lo han llamado en varias ocasiones para preguntar por datos de sus hijos, pero no obtiene

---

<sup>41</sup> Granada está ubicado en la región oriente del departamento de Antioquia y de igual manera, fue duramente golpeado por el accionar bélico de los grupos al margen de la ley. La mitad de su territorio fue sembrado con minas antipersonales. Esta población tiene una particularidad, así como ha sufrido el rigor de la guerra, su población ha resistido y lucha continuamente por sus derechos como víctimas. La resistencia de los granadinos a la guerra se ha hecho cada vez más fuerte. Por mencionar un ejemplo, los primeros viernes de cada mes, una de las organizaciones de víctimas de Granada llamada ASOVIDA organiza marchas con velas en honor a sus muertos y desaparecidos. Estas marchas han tenido resultados muy importantes, uno de ellos es la creación del Salón del Nunca Más, el cual abrió sus puertas en el año 2009 y ha recibido diferentes reconocimientos por su trabajo a nivel internacional y nacional (el retrovisor Medellín Colombia, 2014)

información. Al preguntar por el PAARI, algunas víctimas señalan que nunca han recibido llamadas referentes a este tipo de programas o planes. Otras se preguntan: “¿cómo puede servir una llamada por teléfono sin poder ver la persona de frente?, podrías hasta decir que estas bien cuando las condiciones reales son otras” (Representante Corporación Afrocolombianos el Puerto de mi Tierra, 2016). Otra Víctima de edad avanzada, cuenta que no se enteró sino hasta el año 2014 que tenía derechos, esto fue gracias a una brigada de la UARIV que estuvo en el municipio y le tomó la declaración.

De un grupo de 10 señoras víctimas que pertenecían al programa “Familias en su Tierra<sup>42</sup>”, se destaca que solo una que accedió a su IA, las otras no, y no se conoce el porqué. Mientras tanto, las demás reciben algunas ayudas humanitarias. Buscando celeridad en el trámite han hecho declaraciones en varios lugares como Medellín, Cali y Granada, pero esto no ha tenido resultado. Propiamente sobre la medida de IA ni siquiera las personas que están en programas de priorización como “Familias en su Tierra” fase I han recibido su IA, teniendo en cuenta que están priorizados.

Sobre los criterios de priorización creados por el gobierno, en lugar de mejorar el acceso a la indemnización, lo que ha sucedido es que se han creado más barreras y se han excluido a más personas: la indemnización se demora demasiado, las rutas de acceso no son inmediatas, las víctimas deben esperar largos periodos de tiempo, la información recolectada no es bien tratada y se solicitan cada vez más documentos. Una líder comunitaria sostiene lo siguiente: “que no creen más cosas, sino que hagan efectivo lo que hay de la mejor manera posible” (Representante Corporación Afrocolombianos el Puerto de mi Tierra, 2016).

Evidencia de la barrera de los criterios de priorización, es que para recibir la IA se debe tener vivienda y generar ingresos: Si no se cumplen estos dos requisitos, no se puede acceder a la indemnización. En la ciudad de Medellín, ha habido avances en materia de generación de ingresos, a pesar de que generalmente son solo para los jóvenes, pues los adultos mayores no

---

<sup>42</sup> Familias en su tierra es un programa del departamento para la prosperidad social, enfocado en atender integralmente a familias que retornan o reubicadas en nuevos lugares, luego de ser víctimas del desplazamiento forzado (Prosperidad Social, 2015).

pueden acceder. No obstante, los proyectos de vivienda están parados, por esto es que a la fecha, de 362.400 desplazados que hay en esta ciudad solo han indemnizado 4.284 (Coordinadora de la Mesa de participación de víctimas Medellín, 2016).

Otro obstáculo, tiene que ver con el RUV, por ejemplo, al momento de registrar la cédula y las fechas de nacimiento de algunas víctimas, estos datos se escriben mal. Esto trae repercusiones para su proceso, pues mientras se verifica todo desde Bogotá, la inclusión o no inclusión demora mucho más de lo previsto, hasta casi dos años en espera. Además, las víctimas expresan sobre el tema de inclusión al RUV que hay una negativa de la institución para reconocer los hechos victimizantes, no hay claridad en los criterios por los cuales no son inscritos.

Para el Coordinador de la Mesa Departamental de Víctimas en Antioquia la indemnización en el desplazamiento es una condición especial, es diferente de los otros hechos victimizantes, ellos son sujetos de especial protección. Los daños que sufrieron como víctimas son muchos, sin embargo, la atención es igual para todas las víctimas y ellos deben tener un tratamiento especial. “En Antioquia se habla de que han indemnizado las víctimas, pero sería interesante ver exactamente cuántas de esas víctimas son de desplazamiento” (Coordinador Mesa Departamental de víctimas, 2016). Además, agrega este líder que la institucionalidad enfoca su atención solo en los Municipios y debe centrarse en las fronteras de los mismos, ir más allá, a los lugares más apartados y golpeados por el conflicto armado, que es donde las víctimas necesitan más de la institucionalidad.

**2.3.3 Barrera Política:** Se resalta la falta de articulación de las entidades que cumplen la función de atención, asistencia y reparación de las víctimas. Los programas de las instituciones están desconectados unos de otros, no hay coordinación. Pareciera que para algunas instituciones del Estado son más importantes las víctimas y para otras no. También, se han dejado de lado las otras medidas de reparación, como la rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición.

El gran SNARIV que es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, donde se encuentran las entidades de niveles nacionales, territoriales y otras entidades públicas y privadas, no trabajan de manera coordinada, los programas de reparación se han politizado, no saben lo que verdaderamente necesitamos las víctimas. Las mesas de víctimas no tienen una verdadera participación (Coordinador Mesa Departamental, 2016)

Las propuestas que por ejemplo crean desde los grupos de víctimas no son escuchadas, no se tienen en cuenta o es en poca medida y si los escucharan todos estos programas mejorarían. El pasado 29 y 30 de septiembre en el encuentro regional de víctimas realizado en la ciudad de Medellín, se pudo observar la falta de comunicación de entidades del orden nacional como el Ministerio del Interior con las Alcaldías Municipales al referirse a información que había suministrado la Mesa Nacional de Víctimas, Mesa Departamental y Mesa Municipal de Medellín sobre la aplicación del decreto de corresponsabilidad 2460 de 2015 que adopta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y las necesidades desde las víctimas. Por último, la indemnización se ha utilizado para mostrar resultados a la comunidad internacional pero la tarea de la reparación integral a la PVDF no se ha hecho (Coordinador Mesa Departamental, 2016).

De otro lado, existe asistencialismo en algunos grupos de la PVDF, las personas creen que solo necesitan una ayuda humanitaria o una IA para sobrevivir. No les importa el restablecimiento de derechos. Es por esto, que en muchos casos recurren a la tutela solicitando el pago de la IA, sin importarles el camino de restablecimiento de sus derechos. Por lo anterior, la gran mayoría de organizaciones y líderes buscan que las personas tomen conciencia de todos los derechos a los que tienen como víctimas, pues ese monto de dinero sin acompañamiento de otras medidas no tiene sentido. Se hace necesario entonces, que esta población conozca las medidas de reparación integral en su totalidad.

## RECAPITULACIÓN

De acuerdo con Cappelletti y Garth (1996:14) “*La identificación de las barreras es, por tanto, la primera tarea para dar significado a la Eficacia*”. Esta afirmación resulta bastante útil para analizar las diferentes barreras que subyacen al momento en que la PVDF busca hacer efectiva su IA. Muchas de estas barreras son identificadas y reconocidas por diferentes actores. La primera de ellas, es la económica. La IA tal como opera actualmente, no alcanza su efectividad por problemas en su formulación, al no contar con los recursos suficientes para cubrir la totalidad de la PVDF. Pero, no es solo cuestión de cobertura, los montos en dinero son demasiado bajos para cubrir los daños y perjuicios que sufre una víctima de desplazamiento forzado. Además, el asunto de la IA por sí sola, no transforma necesariamente el proyecto de vida de alguien afectado por el conflicto armado.

La segunda barrera es la barrera institucional, esta se divide en diferentes puntos: la limitación en el tiempo que tiene la institución para poder atender la población víctima de desplazamiento (PVDF). La ley de víctimas tiene una vigencia hasta el año 2021 y todavía falta mucho por hacer en relación con la atención, asistencia y reparación. Un registro único de víctimas (RUV) que requiere de revisiones pues, observando con detenimiento los obstáculos, vemos que la no inscripción en el registro es recurrente, hay debilidad en los criterios de valoración, no se toman los criterios jurisprudenciales que se dictan sobre el tema, formularios demasiado extensos y complejos para las víctimas, datos mal diligenciados y el no reconocimiento de hechos victimizantes que llevan a una no reparación integral de las víctimas del desplazamiento.

Herramientas como el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) que no son lo suficientemente claras en su aplicación y que no se realizan de la forma más idónea bien porque no se explica cuál es su función a la población o porque una llamada telefónica no es suficiente para conocer sus verdaderas necesidades. Criterios de priorización que en vez de agilizar el acceso a la IA lo retrasan y generan exclusión de la población. La interposición de recursos que atacan la no inclusión al RUV, difíciles de realizar por los tiempos en que se

deben cumplir y por sus notificaciones. Por último, la desinformación que sobre esas rutas de acceso dan las instituciones a la población.

La tercera barrera a resaltar es la política, donde a las diferentes autoridades nacionales y territoriales pareciera no importarles afrontar de igual manera la problemática de la PVDF. Esto en cuanto que no acogen la normatividad y los mandatos constitucionales, ya que la falta de articulación en sus actuaciones y decisiones es reiterada. De igual manera la visión y concepción que se tiene sobre las víctimas difiere de una institución a otra. No se escuchan de manera adecuada las propuestas que nacen desde las organizaciones de víctimas, quienes buscan mejor acceso a las rutas de indemnización y reparación integral.

Por ejemplo, en los últimos años se ha revelado a través de diferentes medios de comunicación la desarticulación de bandas que se dedicaban a extorsionar las víctimas para que pudieran recibir sus ayudas humanitarias o las indemnizaciones en menor tiempo. “*Descubren red que vendía información de víctimas del conflicto en Antioquia*” 5 de agosto de 2014 El Espectador, “*Cae banda que estafó a 15 mil víctimas de la violencia*”, 14 de octubre de 2015 El Espectador. El fraude dentro de la UARIV y alrededor de la indemnización es alarmante, el Contralor General de la Nación ya había evidenciado esta problemática un tiempo atrás “*Contralor advierte sobre mafias para sacar provecho de víctimas del conflicto*” 14 de septiembre de 2015 El Espectador.

Una cuarta y última barrera es la cultural: el problema de las víctimas al no reconocer todos los derechos y medidas que propenden por pleno restablecimiento de sus derechos y el asistencialismo que pareciera apoderarse de algunas víctimas. Esto ha implicado que en algunos sectores de la población desplazada se piense solo en la indemnización como reparación integral. Dejando de lado el reclamo de las demás medidas de reparación que propenden por un pleno restablecimiento de sus derechos. En el caso del asistencialismo las víctimas que solo piensan en la ayuda humanitaria y no en cómo dejar de ser una víctima, pues no quieren trabajar o trascender y solo piensan en sobrevivir con un dinero que no es suficiente y que tan pronto lo reciben se va.

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, se busca mostrar las barreras que las víctimas del desplazamiento forzado tienen que enfrentar para poder hacer efectivos sus derechos, particularmente el derecho a la indemnización administrativa (IA). En el primer capítulo se hace evidente la existencia de asimetrías de poder, entre las víctimas del conflicto armado del país y el Estado colombiano por el derecho a una reparación integral. De un lado, tenemos la movilización de los movimientos sociales, ONGs, víctimas en pro de un reconocimiento de contenidos gruesos de reparación. Discursos amplios de reparación con base en experiencias internacionales, partiendo de vivencias propias de las víctimas. Aquellas que coexisten con el rigor de una guerra cruda y despiadada.

Del otro lado, el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez con una visión restrictiva, mezquina hacia las víctimas, pero amplia y dadivosa con los victimarios. Discursos delgados de reparación, restrictivos, amañados, una reparación manipulada hacia intereses económicos y políticos. Antes del año 2005 no había en Colombia una mirada hacia las luchas que venían promoviendo los movimientos de ciudadanas y ciudadanos que reclamaban el reconocimiento de su calidad de víctima. Estas luchas no eran vacías, eran por conocer y reconocer los miles de daños sufridos en el conflicto, algunos reparables y otros irreparables.

En el segundo capítulo se dio cuenta del desarrollo jurídico de la reparación como derecho para las víctimas del conflicto armado. Las organizaciones de derechos humanos y de víctimas promueven una concepción de reparación basada en la responsabilidad del Estado como consecuencia del incumplimiento de una obligación preexistente. La reparación que busca de ser posible, la plena restitución de la situación anterior de la víctima o la compensación de los daños ocasionados a través de las medidas de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Precisando, que estas medidas han de ser aplicadas en conjunto. Pues, la aplicación de una sola de ellas no constituye reparación integral. Asimismo, la medida de IA se establece como herramienta eficaz y flexible; su aplicación se

da cuando no se pueda compensar en especie el daño sufrido y así cubrir cualquier daño económicamente valorable.

En vista de que este trabajo tiene como centro la población víctima del desplazamiento, se define al desplazado como aquella persona o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar, de su residencia habitual o de su actividad económica habitual. Esto sucede porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: evitar los efectos de un conflicto armado interno, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, con la característica de no haber cruzado una frontera. Además, los desplazados son sujetos de especial protección dentro del Estado colombiano, tal y como lo determinó la Corte Constitucional mediante Sentencia T 025 de 2004, por alto grado de vulnerabilidad.

En el tercer capítulo vemos como al día de hoy, subsisten barreras económicas, institucionales, políticas y culturales que no permiten el acceso eficaz a la justicia y por ende a la aplicación de las medidas de reparación integral de la PVDF. Pues bien, si el acceso a la justicia ha de entenderse como ese derecho social fundamental que tiene una persona de utilizar un sistema legal donde se garanticen y hagan efectivos todos los derechos de los que se es sujeto. Sin ese acceso a la justicia no se podría disfrutar de esos otros derechos, ya que al no existir los mecanismos para su goce efectivo carecerían de sentido y esto es lo que sigue sucediendo a la PVDF.

La problemática del desplazamiento sigue siendo invisibilizada, el gobierno expone algunos avances, pero estos son insuficientes y la realidad de la PVDF es desoladora. En Colombia al finalizar el año 2016 se tienen 6.977.713 de víctimas de desplazamiento, donde solo algunas son sujetos de atención, asistencia y reparación. De un lado, están aquellos que no han podido superar las barreras de inclusión al RUV, porque viven en veredas lejanas que no les permiten acceder a las instituciones a declarar o a presentar recursos en unos tiempos exactos ya que

viven a días de camino del casco urbano más cercano, o porque no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, por errores de digitación o falta de conocimiento geográfico de las regiones que las bases de datos no pueden identificar, por cargas probatorias que no tendrían que asumir, por criterios restrictivos en la definición de quien es víctima y por la falta de aplicación de criterios jurisprudenciales que amplían esa concepción de víctima.

Por otro lado, encontramos aquellas víctimas que superando ese primer filtro que es la inclusión al registro, se enfrentan a unos tiempos indeterminados, falta de recursos y criterios de priorización excluyentes que los mantienen en estado de vulnerabilidad. Con la expedición de la ley 1448 de 2011 se ganó una gran batalla en el reconocimiento de derechos para las víctimas, pero esto no logra cumplirse a cabalidad en la práctica y ese es el reto que estamos llamados a enfrentar.

Es suficientemente claro en este momento, que al referirse a una reparación integral se debe dar cuenta un conjunto de medidas: medidas de rehabilitación, satisfacción, indemnización, restitución y garantías de no repetición que hacen que todos esos daños, miedos y sufrimientos sean superados, o que por lo menos, les permita a las víctimas seguir adelante y ayudar a superar esa situación de víctima. Esta investigación se ha centrado en la IA porque es la medida con mayor visibilidad dentro del sistema de reparación por vía administrativa del sistema colombiano y es la medida que resalta ante la comunidad internacional. Sin embargo, es una medida que no da cuentas de un verdadero acceso.

Las víctimas de desplazamiento forzado deben ser informadas, conocer sus derechos, necesitan mensajes claros y honestos, así como mecanismos eficaces de acceso a su reparación integral. La realidad del país es compleja en materia de desplazamiento, Colombia sigue punteando el ranking de países con mayor número de desplazados, según informe de la ONU: Siria 7.6 millones, Colombia 6 millones, Irak 3.3 millones, Sudan 3.1 millones (“Colombia conserva...”, 6 de mayo de 2015), poco se hace para atacar el flagelo y aplicar de manera concreta la legislación para esta problemática. Sumado a esto continúan los desplazamientos

en las zonas rurales del país y el desplazamiento intraurbano en las principales ciudades <sup>43</sup>. Las cifras en los informes y las estadísticas del Gobierno, confluyen en que la PVDF sigue en espera de una debida Indemnización administrativa y por supuesto de la reparación integral.

Acogiendo lo indicado en el informe de Harvard en lo que se refiere a que la UARIV sin el apoyo político del Gobierno y de la sociedad en general no podrá reparar a las víctimas, puntualizando en la PVDF debemos anotar que, sino escuchamos atentamente las propuestas que todas las asociaciones de víctimas, así como las diferentes experiencias internacionales en la materia, sino se revisa de una manera consiente lo que se está haciendo dentro de las rutas de atención y reparación y no se visibiliza la difícil situación en la que continúa viviendo esta población, no podremos hablar de una reparación integral, de un acceso a ese derecho que tienen los millones de víctimas del país. Muchas de las víctimas del desplazamiento quieren salir de ese estado de vulnerabilidad en el que se encuentran, no quieren seguir siendo víctimas, pero se hace necesaria la ayuda de todos los actores en la sociedad colombiana para salir de dicha situación.

---

<sup>43</sup> Ver reportes de la UARIV en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Archila, (1998). Movimientos sociales en la historia de Colombia. Actores sociales y democracia en Colombia. Autor: Mauricio Archila Neira. Recuperado en:  
<http://www.banrepcultural.org/node/81528>.
  
- Cappelletti y Garth, (1996). El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. Autor: Mauro Cappelletti y Brian Garth. Fondo de cultura económica México D.F.
  
- Centro Internacional para la Justicia Transicional & Dejusticia. (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. (1ra Ed.) Bogotá: Autor.
  
- CNMH, (2013). GMH ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.
  
- Congreso de la República. (2011) *Ley 1448 de 2011*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)
  
- Consejo de Estado. (2014). *Radicado número: 05001-23-31-000-2004-04210-01 (40.060)*  
<http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/05001233100020040421001.pdf>
  
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
  
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Pacto de San José*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

- Corte Constitucional (1995). *Sentencia C-225/95*. Recuperado el 13 de enero de 2016:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>
  
- Corte Constitucional (2002). *Sentencia C-228/02*. Recuperado el 13 de enero de 2016:  
<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-228-02.htm>
  
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025/04*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
  
- Corte Constitucional (2006). *Sentencia C-370/06*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-370-06.htm>
  
- Corte Constitucional (2007). *Sentencia C-496/07*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-496-07.htm>
  
- Corte Constitucional (2008). *Auto 116 de 2008*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm>
  
- Corte Constitucional (2008). *Sentencia C-1199/08*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1199-08.htm>
  
- Corte Constitucional (2009). *Sentencia T-085/09*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/T-085-09.htm>
  
- Corte Constitucional (2013a). *Sentencia SU254/13*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/SU254-13.htm>
  
- Corte Constitucional (2013b). *Sentencia C-753/13*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-753-13.htm>

-Corte Constitucional (2013c). *Sentencia C-462/13*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-462-13.htm>

-Corte Constitucional (2015). *Sentencia T-197/15*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-197-15.htm>

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (1989). *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Sentencia de 21 de julio de 1989*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_08\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_08_esp.pdf)

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (1990). *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 17 de agosto de 1990*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_09\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_09_esp.pdf)

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (1993). *Caso Aloeboetoe Vs. Surinám. Sentencia de 10 de septiembre de 1993*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_15\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf)

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (1996a). *Caso El Amparo Vs. Venezuela. Sentencia de 14 de septiembre de 1996*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_28\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_28_esp.pdf)

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (1996b). *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Sentencia de 19 de septiembre de 1996*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_29\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_29_esp.pdf)

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (1997). *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia. Sentencia de 29 de enero de 1997*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_31\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_31_esp.pdf)

-Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia 31 de enero de 2006*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf)

-Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, (2016). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional*. Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Volumen 15. Editor Digiprint Editores.

-Cristo (2012). *La Guerra por las víctimas lo que nunca se supo de la ley*. Autor: Juan Fernando Cristo. Ediciones B Colombia S.A Bogotá (1ra edición).

-Decreto 1290 de 2008. (2008). *Decreto 1290 de 2008*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30431>

-Decreto 250 de 2005. (2005). *Decreto 250 de febrero 7 de 2005*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%20250%20DE%202005%20plan%20nacional%20de%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20PD.pdf>

-Decreto 1377 de 2014. (2014). *Decreto 1377 de 2014*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/JULIO/22/DECRETO%201377%20DEL%2022%20DE%20JULIO%20DE%202014.pdf>

-Decreto 2569 de 2014. (2014). *Decreto 2569 de 2014*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60300>

-Dejusticia, (2014). *Ante la Justicia. Necesidades Jurídicas y acceso a la Justicia en Colombia*. Autores: Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde Ordoñez, Sandra Santa Mora, Rodrigo Uprimny Yepes. Ediciones Antropos. Bogotá.

-El Retrovisor Medellín Colombia, (2014). Revista del taller de la DW Akademie de periodismo sensible a los conflictos y memoria histórica en cooperación con la facultad de comunicaciones de la Universidad de Antioquia. Medellín – Noviembre 2014.

-Fundación Social, (2010). *La Agenda de las víctimas en el congreso 2007 – 2009. Aprendizajes para la incidencia desde la sociedad civil*. Editorial Géminis. Bogotá.

-GMH. (2013) *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

-Gómez, (2014) *Justicia transicional en disputa. Una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002 - 2012*" En: Colombia 2014. Autor; Gabriel Ignacio Gómez Sánchez. Editorial Universidad de Antioquia

-Harvard. (2014). *Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos - Evaluación comparativa y global - Universidad de Harvard*. Autores: Kathryn Sikkink, Bridget Marchesi, Peter Dixon, and Federica D'Alessandra. Recuperado en:  
[http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento\\_409315\\_20141116.pdf](http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_409315_20141116.pdf)

-Henoa, (2009). *El fin de las AUC ¿verdad o ficción?* Autor: Evelio Henoa Ospina. Editorial Intermedio Editores Ltda (1ra edición)

-Ley 104 de 1993. (1993). *Ley 104 de 1993*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8743>

-Ley 419 de 1997. (1997). *Ley 418 de 1997*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

-Ley 782 de 2002. (2002). *Ley 782 de 2002*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6677>

-Ley 975 de 2005. (2005). *Ley 975 de 2005*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/Normativa/LEY\\_975\\_250705.htm](http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/Normativa/LEY_975_250705.htm)

-Ley 1537 de 2011. (2011). *Ley 1537 de 2011*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47971>

-Marc Galanter, (1995). Por qué los “poseedores” salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico. Autor: Marc Galanter. Versión extractada de 9 law and society Review: I (1974) y publicada por Richard Abel en The Law and Society Reader (1995)

-Naciones Unidas (1996). *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>

-Naciones Unidas (1997). *La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
<https://www.wcl.american.edu/hracademy/Lectura1-FedericoAndreuImpunidadygravesviolacionesdeDerechosHumanos.pdf.pdf>

-Naciones Unidas (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:  
[http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios\\_rectores\\_de\\_splazamientos\\_internos.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios_rectores_de_splazamientos_internos.html)

-Naciones Unidas (1999). *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad*. Recuperado el 1 noviembre de 2015 en:

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/redrir/E-CN-4-2000-62.html>

-Naciones Unidas (2005). *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Recuperado el 13 de enero de 2013 en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6325.pdf?view=1>

-Naciones Unidas (2005b). *Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas 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*. Recuperado el 1 de noviembre de 2015 en: [www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl)

-PNUD, (2010). *Oriente Antioqueño: Análisis de la Conflictividad. Área de paz, desarrollo y reconciliación*. Recuperado en:

[https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220\\_Analisis%20conflictividad%20Oriente%20Antioque%C3%B1o.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20conflictividad%20Oriente%20Antioque%C3%B1o.pdf)

Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4800 de 2011*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

-Reglas Brasilia, (2008). *Reglas Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana*. Recuperado en:

[http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6fe6feca-4300-46b2-a9f9-f1b6f4219728&groupId=10124](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=6fe6feca-4300-46b2-a9f9-f1b6f4219728&groupId=10124)

-Resolución 0090 de 2015. (2015). *Resolución 0090 de 17 de febrero de 2015*. Recuperado el 13 de enero de 2016 en:

[http://escuela.unidadvictimas.gov.co/normatividad/resoluciones/Resolucion\\_00090\\_DEL\\_17\\_DE\\_FEBRERO\\_2015.pdf](http://escuela.unidadvictimas.gov.co/normatividad/resoluciones/Resolucion_00090_DEL_17_DE_FEBRERO_2015.pdf)

-Rodríguez, C. (2010). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes: Bogotá.

-Ruiz Ruiz, Nubia Yaneth (2013). *EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA: población, territorio y violencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

-Sánchez (2015). Peritaje Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Autor. Nelson Camilo Sánchez. Recuperado en: [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.733.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.733.pdf)

-Sánchez, (2009). Reparar en Colombia: “¿perder es ganar un poco?” Avances y frustraciones de la discusión del estatuto de víctimas en Colombia Autor: Nelson Camilo Sánchez Ediciones Antropos. Bogotá

-UARIV, (2015). VII Informe del Congreso 2015. Recuperado en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/viiinformecongresodelarepublica-ley1448de2011.pdf>

-Uprimny, R. Guzmán R, D. (2009). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International law*, revista colombiana de derecho Internacional, pp. 231-286.

-Uprimny, (2006). ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia - Dejusticia

## **CIBERGRAFÍA**

-Cartilla indemnización administrativa 2015 recuperado en:

[http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/cartilla\\_indemnizacion\\_administrativa.pdf](http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/cartilla_indemnizacion_administrativa.pdf)

-Personería, 2015. Informe DDHH personería de Medellín del año 2015, recuperado en:

<http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documentos/informes-ddhh/category/18-informes-ddhh-2015>

-Prosperidad social 2015.

<http://www.prosperidadsocial.gov.co/pro/gd2/Paginas/Familias-en-su-tierra.aspx>

-Secretaria de gobierno y derechos humanos, 2016.

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://409d6ebe7cdce8d4d0d87a0e4afc6dd>

-UARIV (2016) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (consultado en 2016) <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

-UARIV, 2015a: territorial Antioquia mejor que las otras.

<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/rendici%C3%B3n-de-cuentas/con-m%C3%A1s-centros-de-atenci%C3%B3n-y-alianzas-antioquia-avanza-en-la-reparaci%C3%B3n-las>

## **REFERENCIAS DE LA PRENSA**

-“Cae banda que estafó a 15 mil víctimas de la violencia”. (14 de octubre de 2015). *El Espectador.com*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cae-banda-estafo-15-mil-victimas-de-violencia-articulo-592647>

-“Cerca de 150 desplazados en San José de Apartadó por Amenazas” (5 de noviembre de 2015). *El Tiempo.com*. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/cerca-de-150-desplazados-en-san-jose-de-apartado-por-amenazas/16422081>

-“Colombia es el segundo país con más desplazados”. (6 de mayo de 2015). *Semana.com*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-es-el-segundo-pais-con-mas-desplazados/426628-3>

-“Contralor advierte sobre mafias para sacar provecho de víctimas del conflicto”. (14 de septiembre de 2015). *El Espectador.com*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/contralor-advierte-sobre-mafias-sacar-provecho-de-victi-articulo-586061>

-“Descubren red que vendía información de víctimas del conflicto en Antioquia”. (5 de agosto de 2014) *El Espectador.com*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/descubren-red-vendia-informacion-de-victimas-del-confli-articulo-508750>.

-“Desplazamiento Masivo causa crisis en Cauca y Nariño” (Junio 6 de 2015). *El Pais.com*. Recuperado en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/desplazamiento-masivo-causa-crisis-cauca-y-narino>

-“Estudio de Harvard concluye que Colombia es líder en reparación de víctimas, revela el presidente Santos”. (22 de octubre de 2014). *Presidencia de la República*. Recuperado en: [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Octubre/Paginas/20141022\\_09-Estudio-de](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Octubre/Paginas/20141022_09-Estudio-de)

Harvard-concluye-que-Colombia-lider-en-reparacion-victimas-revela-el-PresidenteSanto.aspx)

-“Gobierno dice que proyecto de Ley de Víctimas no es viable financieramente”. (18 de julio de 2009). *Semana.com*. Recuperado en: <http://www.semana.com/politica/articulo/gobierno-dice-proyecto-ley-victimas-no-viable-financieramente/104255-3>

-“Gobierno dice que proyecto” (18 de julio de 2009). . Recuperado en: “Los desplazados por la violencia en 2013 se cuentan por decenas de miles”. (11 de junio de 2014). *Semana.com*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/desplazamiento-en-colombia-en-el-2013/391283-3>

## **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

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

-Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2011). *Políticas públicas que hacen justicia: cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia*. Bogotá: Autor.

-Cepeda, I. & Fundación Manuel Cepeda Vargas. (2006). *Módulo. Elementos de análisis para abordar la reparación integral*. (1ra Ed.) Bogotá: Grupo de Trabajo por Reparación Integral.

-CNRR & GMH. (2011a) la Huella Invisible de la Guerra. Desplazamiento Forzado en la Comuna 13. Ediciones Semana: Bogotá.

-CNRR & GMH. (2011b) San Carlos: Memorias del Éxodo en la Guerra. Ediciones Semana: Bogotá.

- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*. Bogotá: Autor.
  
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*. Autor.
  
- Lefkaditis, P. & Ordóñez Gómez, F. (2014). *El derecho a la reparación integral en justicia y paz. El caso Mampuján, Las Brisas, y veredas de San Cayetano*. Bogotá: Autor.
  
- Rodríguez Garavito, C. & Franco Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
  
- CODHES. (2013). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. Informe desplazamiento 2013*. Bogotá: Autor. Recuperado en:  
[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881\\_COI\\_Colombia\\_Informe\\_CODHES\\_2013.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_COI_Colombia_Informe_CODHES_2013.pdf?view=1)
  
- CNRR & GMH. (2014). *Silenciar la Democracia. Las Masacres de Remedios y Segovia 1982 - 1997*. (Segunda edición) Ediciones Semana: Bogotá.
  
- CNMH – UARIV, (2015). Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, CNMH – UARIV
  
- Recalde C, G (2013). Impacto del activismo judicial sobre la garantía del derecho a la educación en Santiago de Cali. *Precedente Revista Jurídica Vol. 2*, 163-204.