

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen ejecutivo

**Las reparaciones,
¿es imposible
pagarlas?**

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

Resumen ejecutivo

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

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

Diana Esther Guzmán Rodríguez

Paola Fernanda Molano Ayala

Paula Andrea Valencia Cortés

Randy Sebastián Villalba Arango



Editorial **Dejusticia**

Para citar este resumen:

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

Resumen ejecutivo

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

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Corrección de estilo: Andrés Felipe Hernández C.

Ilustración de portada: Juan José Restrepo Restrepo

Diagramación de portada: Diana Carolina Hernández

Preprensa: Precolombi EU, David Reyes

Bogotá D. C., noviembre de 2023

RESUMEN EJECUTIVO¹

La reparación por violaciones graves a los derechos humanos es un derecho con amplio consenso en el ámbito jurídico. Es por ello que existen múltiples estándares internacionales en la materia y la literatura coincide en señalar su importancia, al ser el mecanismo de la justicia transicional que beneficia directamente a las víctimas. Sin embargo, cuando se trata de situaciones masivas de violaciones a los derechos humanos, es común que surjan voces que consideran las reparaciones un mecanismo inviable, por ser muy costoso y difícil de implementar (De Greiff, 2014).

Pero ¿son realmente las reparaciones administrativas un mecanismo inviable y financieramente insostenible? Aunque existe amplia literatura sobre el derecho a la reparación, este tipo de preguntas sobre la viabilidad financiera de los programas de reparación han sido poco desarrolladas. Por lo mismo, este documento aporta elementos para reflexionar y analizar la economía política de las reparaciones a partir de un análisis del caso colombiano desde 2011, cuando se creó la política para las víctimas del conflicto armado en el país a través de la Ley 1448.

La política de víctimas en Colombia es ambiciosa y compleja, pues otorga a las víctimas atención, asistencia humanitaria y reparación. En materia de reparación, busca brindarle a más de siete millones de víctimas medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición desde un enfoque diferencial y transformador de las desigualdades. Esto la sitúa, comparativamente,

1 El documento completo está disponible en nuestra página web: www.dejusticia.org

como el programa más ambicioso, pues ningún otro país ha intentado reparar un universo de víctimas tan amplio, que representa cerca del 14 % de la población del país.

Que una política como esta haya sido creada e implementada durante los últimos doce años demuestra que los programas administrativos de reparación son viables. Como lo sugieren estudios previos sobre la economía política de las reparaciones (p. ej. Segovia, 2006), la viabilidad de estos programas, entendida como la posibilidad de contar con los recursos necesarios para ser efectivamente creados e implementados, no depende solamente de consideraciones financieras, sino también de otros factores como el respaldo político de los gobiernos de turno y el respaldo social a las víctimas y sus derechos. En el caso colombiano, estos últimos estuvieron presentes y fueron determinantes para la aprobación de la ley que creó la política de reparaciones, lo que permitió que un país con altos niveles de igualdad y escasez de recursos decidiera salir del conflicto armado interno a través de políticas que garantizan derechos. No obstante, los retos para la sostenibilidad financiera del programa son grandes.

Desde el 2011, el Estado ha invertido una cantidad considerable de recursos económicos e institucionales para la implementación de la política, incluidos aquellos necesarios para otorgar una indemnización a casi un millón y medio de víctimas². Estos resultados superan lo que han logrado otros programas de reparación en países similares. Por ejemplo, en Perú, el universo de víctimas registradas asciende a 182 350 personas y 7678 comunidades, y en Guatemala asciende a 54 000 víctimas. En Indonesia, aunque no hay un registro de víctimas, se calcula que 233 282 personas en 1724 comunidades han sido beneficiarias directas de reparaciones colectivas, y otros 30 000 individuos han sido beneficiarios de pagos en efectivo mediante reparaciones individuales (Carr Center for Human Rights Policy, 2015). Sin embargo, ese número de indemnizaciones representa solo el 16 % de las personas que tienen

2 De acuerdo con la última cifra de la Unidad de Víctimas, al 31 de julio de 2023 han sido pagadas 1 446 000 indemnizaciones administrativas, con una inversión mayor a diez billones de pesos. Al respecto, ver: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-individual/con-mas-de-10640-millones-de-pesos-son-reparadas-849-victimas-en-antioquia#:~:text=En%20total%2C%20m%C3%A1s%20de%201.446,los%2010%20billones%20de%20pesos>

derecho a recibir este tipo de medidas, pues la meta es siete millones de personas (Unidad de Víctimas, s. f.)³.

Considerando el número tan alto de víctimas que aún faltan por acceder a una reparación completa en los términos establecidos en la Ley —no solo compensación, sino el conjunto de medidas al que tendrían derecho—, hay nuevas alertas sobre la sostenibilidad financiera de la política. De hecho, fue necesaria una prórroga de diez años para que la política pudiera cumplir con sus metas. Así las cosas, la respuesta a la pregunta por la sostenibilidad no es sencilla y requiere matices.

El análisis del caso colombiano nos permite identificar tanto aciertos como desaciertos que pueden ayudar a iluminar los debates en otros países y el futuro de las reparaciones Colombia. Dentro de los aciertos hay que señalar, por ejemplo, la inclusión de la violencia sexual y su reconocimiento como una violación a los derechos humanos que debe ser reparada. Además, por vía administrativa, se ha considerado también la necesidad de establecer reparaciones para los hijos que sean consecuencia de algún hecho de violencia sexual. A diferencia de otros contextos transicionales, donde esta ha estado excluida o minimizada, en Colombia la violencia sexual debe ser reparada de manera integral y transformadora, según los términos definidos por la Ley 1448, otorgando todas las garantías procesales y simbólicas a sus sobrevivientes.

Otro acierto relevante es que, una vez establecida la política en la Ley 1448 de 2011, el Gobierno hizo un proceso de costeo para las reparaciones, con criterios amplios, a partir de la evidencia empírica disponible en el momento y con metodologías transparentes. Para ello, llevó a cabo una estimación del universo de víctimas —que para ese momento era desconocido— y estableció el valor aproximado de las medidas que debía entregar a título de reparación de acuerdo con la Ley. A partir de los resultados de este proceso se planeó el presupuesto necesario para implementar la política, pero el costeo fue conservador y resultó en la subestimación del universo de víctimas y del costo de las reparaciones. Este problema se ha profundizado por el aumento progresivo de dicho universo, asociado a la persistencia del conflicto

3 Si bien en el Registro Único de Víctimas la cifra de personas registradas supera los nueve millones, quienes son sujeto de reparación —por cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 1448— son alrededor de siete millones.

armado en el país y a decisiones judiciales que han ampliado la definición de víctima.

En este contexto, a partir de fuentes oficiales, entrevistas con funcionarios claves y un análisis de literatura secundaria, describimos el proceso de costeo y el comportamiento del presupuesto asignado a la política de víctimas en el país desde el 2011 hasta hoy. Con este análisis —que profundizamos en la versión completa de este resumen— identificamos los siguientes retos y recomendaciones.

RETOS DE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE REPARACIONES EN COLOMBIA

Los retos que presentamos a continuación nos permiten delinear algunos elementos fundamentales para pensar cómo responder a las exigencias del caso colombiano, pero también los aprovechamos para reflexionar sobre ciertos aspectos que podrían considerar los programas de otros países para fortalecer sus políticas de reparación administrativa frente a violaciones masivas y graves a los derechos humanos.

1. Retos políticos e institucionales

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

Distintos países que han pasado por procesos transicionales han excluido la violencia sexual de las violaciones a los derechos humanos que son susceptibles de ser reparadas, al menos en las primeras etapas de la transición. El efecto práctico de esta exclusión es que las sobrevivientes, en su mayoría mujeres, no tienen acceso efectivo a atención especializada en salud y atención psicosocial, entre otros asuntos.

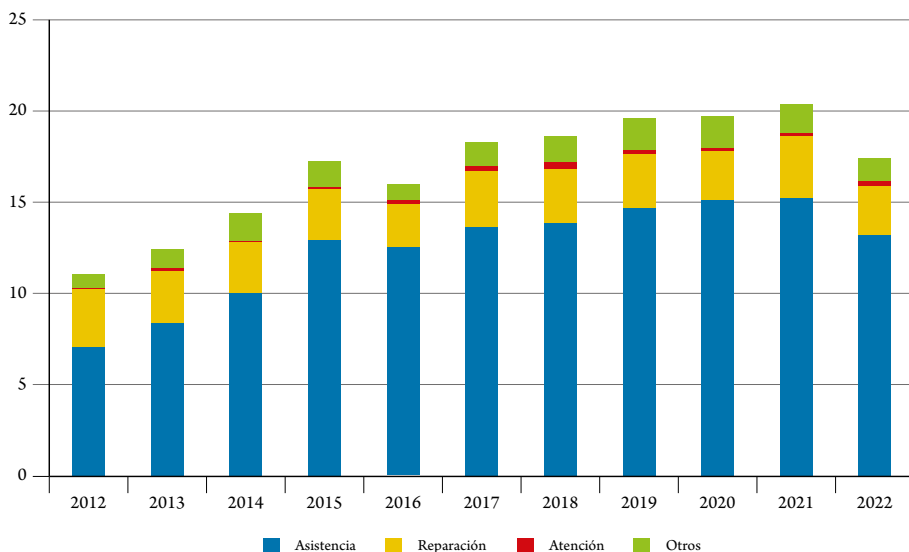
Colombia reconoció la violencia sexual como una violación grave a los derechos humanos, incluso antes de la etapa de diseño de la política pública de reparaciones. También, ha desarrollado programas de reparación que cuentan con componentes específicos y diferenciados para sobrevivientes de violencia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

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

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

La Ley 1448 de 2011 le reconoce un conjunto amplio de derechos a las víctimas del conflicto: reparación, atención y asistencia. Estas medidas son independientes, pues abordan dimensiones distintas de la victimización y necesidades diversas de las víctimas que deberían tratarse con igual relevancia. Sin embargo, actualmente las medidas de asistencia concentran mayores esfuerzos institucionales que la reparación. Si bien gran parte de los recursos para la asistencia provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) —que son recursos transferidos a las entidades territoriales para atender necesidades básicas de la población— y no de los recursos dirigidos específicamente a la población víctima, en el agregado de implementación de la Ley 1448 se ve que no hay un balance entre lo que globalmente se destina a dicha medida y a la reparación.

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



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

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

Sumado a que las acciones de emergencia no dejan de ser necesarias, debido a la persistencia del conflicto armado, dichas medidas

⁴ Se incluyen los recursos del SGP, que están destinados para salud y educación de las entidades territoriales y no están focalizados exclusivamente a la población víctima, sino que se destinan a toda la población

permiten altos niveles de ejecución y muestran eficiencia en la gestión. En efecto, estas suelen concretarse en paquetes preestablecidos que se entregan a los grupos familiares en situaciones de emergencia por el conflicto. Las reparaciones, por otra parte, son más complejas conceptual y logísticamente, por lo cual suele ser más difícil concretarlas. Un programa de reparación colectiva, por ejemplo, requiere trabajo previo con las comunidades o grupos para establecer expectativas, necesidades y mecanismos de reparación apropiados, y luego todo un despliegue institucional para traducir el diseño del plan en acciones concretas.

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

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

La política de víctimas en Colombia desarrollada a partir de la Ley 1448 de 2011 reconoce la diferencia entre medidas de reparación, asistencia humanitaria y política social. En virtud de esta diferencia, se entiende que la reparación es tanto un derecho de las víctimas como una medida autónoma de las restantes, aunque beneficie a personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, excluidas o discriminadas. Esta diferenciación conceptual es importante para evitar que las reparaciones se diluyan en la política social del Estado y no logren su propósito de reparar a quienes han padecido violaciones graves a los derechos humanos (Uprimny & Guzmán, 2010). La Ley 1448 apuesta por mantener la independencia de estos tipos de medidas pero, a la vez, asegurar la coordinación y articulación entre ellas.

Combinar indistintamente la política social y la política de reparación lleva a que el componente reparador se diluya y, como resultado, a que no sea claro cuándo una víctima ha sido reparada integralmente dentro de la ruta de la política pública de reparación. Por ejemplo, en tanto el objetivo de la política social es la superación de la pobreza, esta confusión entre ambas podría llevar a afirmar que la reparación

integral solo ocurre cuando las víctimas superen la pobreza, lo que resulta irrealizable para un universo de víctimas tan grande en un periodo de diez años.

2. Retos presupuestales

a. Incremento constante del universo de víctimas

El universo de víctimas en Colombia ha estado en constante expansión a lo largo del conflicto, incluso después de que se creara la política de reparación en el país. En 2011, se estimaba que el universo de víctimas estaba compuesto por 830 000 víctimas (Conpes 3712⁵). Desde el 2012, el Registro Único de Víctimas (RUV) ha recogido el universo de víctimas sujeto de reparación y ha revelado un aumento progresivo en su tamaño. Actualmente, el RUV registra 9 423 138 víctimas⁶. Si bien no todas las víctimas registradas oficialmente son sujeto de reparación (alrededor de siete millones y medio lo son), la diferencia entre lo estimado y lo registrado es de cerca de seis millones de víctimas.

Hechos victimizantes registrados en el RUV y estimados en el Conpes 3712

Hecho victimizante	RUV*	Conpes 3712
Acto terrorista/atentados/combates/enfrentamientos/hostigamientos	79 845	Sin estimación
Amenaza	611 070	Sin estimación
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	37 760	13 000
Desaparición forzada	136 476	66 600
Desplazamiento forzado	6 898 167	618 000
Homicidio	746 179	217 800

5 Los documentos Conpes son instrumentos de planeación de las políticas públicas elaborados por el Departamento Nacional de Planeación con la participación de entidades del nivel central relacionadas con la política en cuestión.

6 Esta información está disponible y actualizada periódicamente en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Hecho victimizante	RUV*	Conpes 3712
Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	10 226	Sin estimación
Secuestro	28 957	13 300
Tortura	8695	3400
Vinculación de niños niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	8568	3500
Abandono o despojo forzado de tierras	35 201	Sin estimación
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	113 758	Sin estimación
Lesiones personales físicas	15 999	4000
Lesiones personales psicológicas	13 078	Sin estimación
Confinamiento	120 172	Sin estimación
Sin información	42 610	N/A

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

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

Aunque el Conpes 3712 se basó en estimaciones válidas para el gasto en ese momento, únicamente hubo una actualización, que ocurrió a propósito de la prórroga por diez años más de la Ley de Víctimas, mediante la Ley 2078 de 2021. Esta prórroga fue necesaria para cumplir los objetivos de la Ley 1448, pues al cierre de los primeros diez años de la Ley, la atención y reparación a víctimas estaba aún lejos de cubrir el universo establecido en el RUV.

Esta variabilidad en el universo de víctimas no se debe únicamente a la persistencia de la violencia y al surgimiento de nuevos hechos victimizantes. Hay otros factores asociados que resultan relevantes. Por ejemplo, varias decisiones de la Corte Constitucional han ampliado el alcance del concepto de víctima propuesto en la Ley 1448, al permitir que se incluyeran además de las víctimas de los actores del conflicto a aquellas personas que lo son por parte de otros actores armados. Luego del Acuerdo de Paz de 2016, el escenario en relación con la satisfacción de los derechos de las víctimas cambió. Si bien se reconoció la importancia de mantener el programa administrativo de reparación, surgieron otros espacios que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y tienen como propósito satisfacer los derechos de las víctimas desde una perspectiva integral.

En aquellos casos que las reparaciones son posteriores a la dictadura o la guerra, el universo de víctimas no debería tener tantas variaciones sucesivas en el tiempo, salvo aquellas relacionadas con un aumento de confianza de las víctimas para denunciar y la creación de mecanismos que permitan superar el subregistro, lo cual es una buena práctica en contextos de transición. Aun así, teniendo en cuenta las posibilidades de variación del universo de víctimas, es importante que los países en transición que desean desarrollar programas de reparaciones se tomen en serio el proceso de estimación de dicho universo. Esto implica, al menos, utilizar metodologías que permitan hacer estimaciones robustas a partir de la información disponible, pero también desarrollar sistemas de información que ayuden a contar con más y mejor información sobre hechos victimizantes, víctimas, beneficiarios y su caracterización.

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

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

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

Sin embargo, el Fondo para la Reparación ha experimentado varias dificultades que le han impedido cumplir con sus finalidades. En primer lugar, no ha habido plazos claros para entregar los bienes para la reparación. Por ejemplo, en el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Gobierno nacional no impuso un cronograma de fechas o entregas de bienes, por lo que la entrega ha sido el resultado de labores de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación (Valencia & Chaverra, 2021). Esto ha contribuido a que no haya una buena dinámica en la entrega de bienes y a que el Fondo tenga, entonces, pocos recursos. En segundo lugar, muchos de los bienes entregados durante las primeras fases no tenían una vocación reparadora, lo que generó dificultades para su administración y monetización con fines de reparación. Así, por ejemplo, los postulados de Justicia y Paz han entregado bienes en mal estado cuya administración ha resultado más costosa que lo que pueden aportar para la reparación (Valencia & Chaverra, 2021).

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

Prueba de la persistencia de estos problemas del Fondo es lo ocurrido en la entrega de bienes de las FARC a propósito del proceso de paz con el Gobierno nacional (2012-2016). Este grupo entregó bienes que contribuyen a la reparación, pero también incluyó en su inventario otros que no tienen vocación reparadora, como obras de infraestructura (carreteras veredales, por ejemplo), y otros más que no tenían bajo su poder y no pudieron ser recuperados⁷. Los bienes entregados por las

7 No hay mucha información oficial disponible al respecto. No obstante, en la prensa se registra esta información: Bocanegra, N. (2020, 31 de diciembre). Colombia dice que entrega de bienes de FARC deja un pobre balance al culminar plazo. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/colombia-paz-idESKBN2951P2>; Quiñones, M. (2019, 21 de febrero). Bienes de las Farc: Estado solo ha ocupado 8 de los 722 del listado. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/>

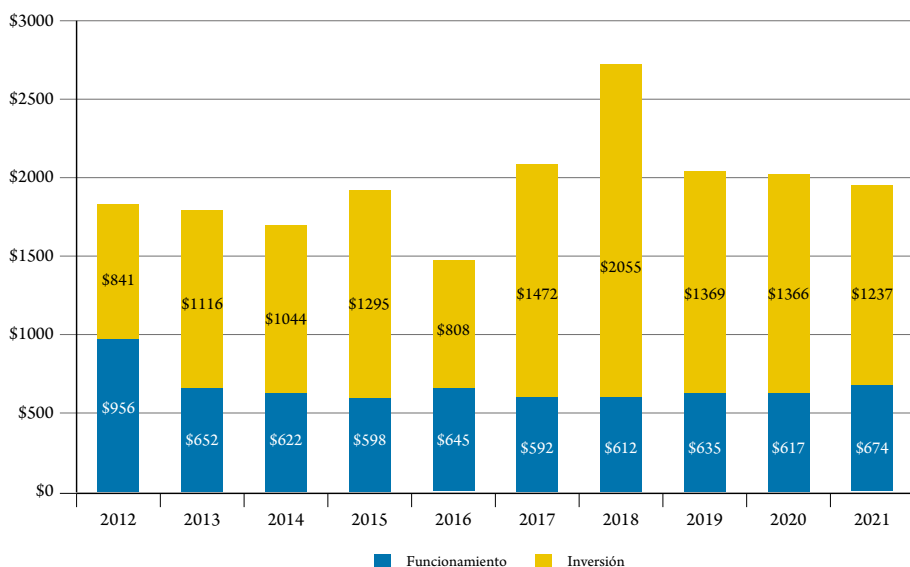
antiguas FARC luego del Acuerdo de Paz —una vez fueron depurados por la Sociedad de Activos Especiales— superan los 247 000 millones de pesos. De ellos, se han podido monetizar más de 45 000 millones de pesos y faltan por monetizar bienes equivalentes a aproximadamente 811 000 millones de pesos⁸. Esto resulta insuficiente para reparar a las víctimas y se repite el episodio de Justicia y Paz, donde el Fondo no logró hacer contribuciones importantes a la reparación. De acuerdo con una entrevistada que fue funcionaria de la Unidad de Víctimas, lo que pudo ser monetizado para la reparación de las víctimas de los paramilitares equivalía a lo necesario para indemnizar apenas a 50 000 víctimas; por lo tanto, la principal carga para pagar las reparaciones recae en el Estado.

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

[justicia/investigacion/balance-de-recuperacion-de-bienes-de-las-farc-para-reparar-a-victimas-329346; ¿Por qué las Farc no han entregado los bienes para reparar a las víctimas? \(2020, 25 de noviembre\). *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-las-farc-no-han-entregado-los-bienes-para-reparar-a-las-victimas/202058/>](https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-las-farc-no-han-entregado-los-bienes-para-reparar-a-las-victimas/202058/)

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

Tipo de gasto en materia de reparación (miles de millones)



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

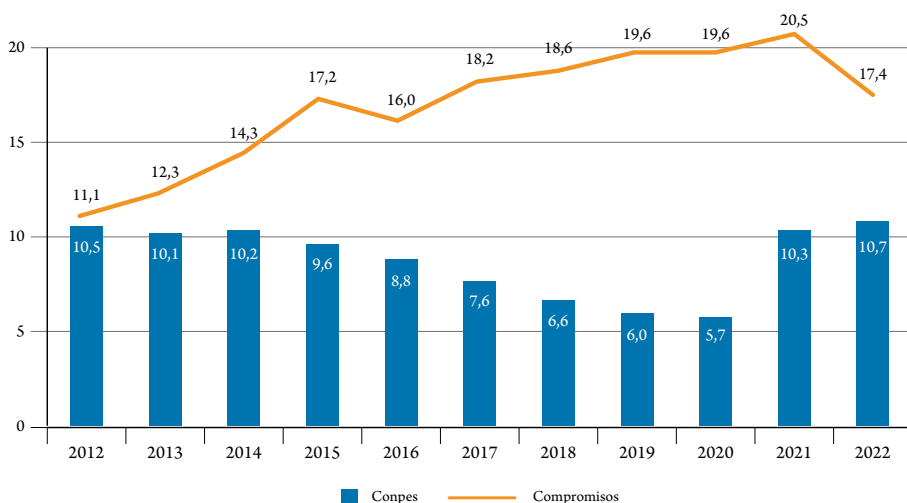
A pesar de estas dificultades, un mecanismo como el Fondo puede ser útil en otros casos en los que se enfrenta la pregunta sobre cómo financiar las reparaciones. La experiencia colombiana es relevante para establecer un diseño que permita evitar los errores de nuestro Fondo. Así, fondos con estas finalidades pueden establecerse con definiciones claras sobre los bienes que tienen vocación reparadora y que, en consecuencia, pueden ser recibidos y rápidamente monetizados para contribuir a la

reparación. También, deben incorporar una temporalidad de entrega y un esquema de incentivos explícitos para la entrega oportuna de bienes. Por último, la puesta en marcha del Fondo debe evitar generar enormes cargas burocráticas y estar acompañada de mucha claridad sobre el alcance real que puede tener. Incluso bajo condiciones ideales de funcionamiento, un fondo como el colombiano no puede ser considerado la mayor fuente de financiación de las reparaciones.

c. La viabilidad de la reparación

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

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



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

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

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

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

tanto, admite la priorización de víctimas en función de la gravedad de sus condiciones de pobreza, exclusión o discriminación (Uprimny & Guzmán, 2010). Así, aunque parece más exigente, en la práctica permite una mayor ponderación en función de las condiciones materiales en las que debe otorgarse la reparación.

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

A pesar de ello, con más de diez años de implementación, Colombia todavía necesitaría aumentar de manera significativa su gasto en materia de reparación para pagar las reparaciones a las que se ha comprometido a través de distintas normas. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 y la Contraloría han señalado que se requieren más de 301,4 billones de pesos (unos 65 300 millones de dólares o 60 200 millones de euros) para atender y reparar a las más de nueve millones de víctimas del conflicto armado al 2031. Esto equivale, en promedio, a 7256 dólares por víctima. En el costeo de la Contraloría se destacan los siguientes recursos requeridos para las medidas de reparación: indemnización individual y colectiva: 74 billones de pesos; vivienda: 53 billones; generación de ingresos: 15 billones; y retornos y reubicaciones: 13 billones. A estos valores habría que sumar también los recursos destinados a esta política requeridos por parte de las entidades territoriales y los de cumplimiento de sentencias de restitución de tierras⁹.

El Conpes 4031 de 2021 estimó recursos para toda la política por un valor de 142 billones de pesos hasta 2031, que a precios de 2022 serían 154 billones. Si comparamos esta cifra con lo estimado por la Contraloría para pagar a todas las víctimas, habría un desfase de más de 150 billones. Frente a la reparación, a manera de ejemplo, en lo relacionado a la indemnización administrativa (la medida más costosa),

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

la estimación del Conpes es de 11 billones de pesos, mientras que la de la Contraloría es de 65 billones (a precios de 2021). Lo asignado es claramente insuficiente para cumplir con los compromisos del Estado en relación con la política de atención y reparación a las víctimas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448, 2021).

Es en ese contexto que se insertan las declaraciones del presidente de Colombia, Gustavo Petro, sobre la imposibilidad de pagar las reparaciones. Las cifras necesarias para asegurar la reparación a todas las víctimas son altas, de acuerdo con las estimaciones de la Contraloría, y exigen un esfuerzo fiscal por parte del Estado que puede competir con otras políticas centrales para el Gobierno y el Estado, pero esto no implica que sea imposible financiar las reparaciones. Este es un tema que requiere una discusión pública abierta y plural que permita entender las prioridades de inversión del Gobierno. Más aún, este debate debería tomar en cuenta la forma como se han financiado las reparaciones, para explorar posibles fuentes alternativas, y su subordinación a otras medidas a favor de las víctimas. Las estimaciones de la Contraloría, por ejemplo, son para atender y reparar a las víctimas.

Una alternativa posible es independizar la financiación de las reparaciones, dotarlas de fondos específicos, priorizarlas respecto a otras medidas y buscar formas de agilizarlas. De hecho, en el pasado se ha planteado intentar algunas fórmulas en este sentido. Por ejemplo, hubo discusiones institucionales para racionalizar el acceso al registro, pero ninguna iniciativa fue exitosa. De la mano con esta discusión, se intentó agilizar la reparación a través, por ejemplo, de programas de reparación colectiva. Sin embargo, tampoco se logró este propósito, porque la manera en la que fue implementada la política en un comienzo terminaba por crear planes de reparación colectiva imposibles de cumplir y fiscalmente inviables. También hubo intentos por ajustar la forma como se adjudicaban las indemnizaciones, pues los núcleos familiares seguían creciendo y esto también tenía impactos sobre los montos a adjudicar y las estimaciones presupuestales. Sin embargo, tampoco hubo un cambio en este sentido, más allá de priorizar ciertos sectores poblacionales, como los adultos mayores. Así, antes de declarar la imposibilidad de reparar, hay alternativas de política que deberían ser exploradas por el Estado buscando garantizar el derecho a la reparación.

RECOMENDACIONES

El caso colombiano permite explorar las complejidades de costear y financiar reparaciones administrativas frente a violaciones masivas a los derechos humanos. Esto muestra que financiar las reparaciones es posible, incluso en contextos caracterizados por la escasez de recursos, pero esta tarea es difícil y no está exenta de retos. A partir de nuestro análisis del caso colombiano, a continuación proponemos algunas recomendaciones que pueden ser relevantes también en aquellos contextos donde las reparaciones están siendo diseñadas o modificadas.

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

- Los distintos países que emprenden el diseño de programas de reparación deben reconocer la violencia sexual como violación a los derechos humanos, e incorporarla dentro del listado de violaciones a reparar. La violencia sexual debe hacer parte del proceso de costeo de las reparaciones, lo que implica tomar en cuenta aquellas características que han sido identificadas en la literatura comparada, como su impacto desproporcionado en las mujeres y el subregistro que suele acompañarla.
- Se debe mejorar los sistemas de información de manera que sea posible desagregar la inversión en la reparación por hecho victimizante. Esto es especialmente importante para dar cuenta de cómo se posicionan las mujeres víctimas de violencia sexual en este escenario.
- Colombia y los demás países que implementen programas de reparación administrativa deben hacer un esfuerzo por desagregar

cuáles son los recursos destinados a la reparación de la violencia sexual. Esto permitiría hacer un mejor seguimiento sobre a quiénes llega la reparación y cómo se puede mejorar la financiación de este componente. Tener mayor desagregación contribuye a que haya mayor transparencia en el uso de los recursos para la reparación y puede ayudar a generar mejores insumos de política pública.

2. Sobre el costeo

- El diseño de programas administrativos de reparaciones debe incluir desde su inicio ejercicios robustos y transparentes para su costeo. Esto implica adoptar metodologías claras y consistentes que tomen en consideración los datos oficiales y no oficiales disponibles, y que hagan explícitos los criterios usados para tomar decisiones metodológicas en la estimación. Este ejercicio de costeo debe estar articulado, además, al fortalecimiento de la información oficial disponible, que es posible, por ejemplo, con la creación de sistemas de información.
- Teniendo en cuenta las barreras que existen para hacer estimaciones más ajustadas a los escenarios de implementación, consideramos que, en aras de mantener ejercicios de planeación transparentes y útiles para la política pública, los distintos países que implementen reparaciones administrativas deberían hacer actualizaciones periódicas del costeo que también tengan en cuenta los escenarios macroeconómicos y las necesidades de inversión en política social que también beneficiará a las víctimas. En el caso colombiano, dichas actualizaciones deberían ocurrir periódicamente durante los próximos diez años de vigencia.

3. Sobre la financiación

- Las crecientes exigencias presupuestales producto de escenarios no previstos ponen de presente que la política de reparación a las víctimas requiere evaluaciones y actualizaciones periódicas. Una política establecida en un momento determinado no necesariamente responde a los desafíos que emergen con el pasar del tiempo. Como ya señalamos, el aumento en el universo de víctimas es el más notorio de ellos.

- En Colombia, con el fin de enfrentar el debate sobre la inviabilidad financiera de reparar al universo restante de víctimas, es necesario hacer un debate plural y diverso sobre los alcances de la reparación. Dicho debate debe reconocer las condiciones materiales actuales de la reparación, pero también las posibilidades que ofrece su conceptualización. Además, pueden establecerse mecanismos destinados a revisar, actualizar y racionalizar los programas existentes. Por ejemplo:
 - El Estado colombiano podría revisar los instrumentos que regulan los montos y procedimientos de adjudicación de indemnizaciones para racionalizarlos. Dentro de los elementos para tener en cuenta se sugieren factores como la definición de núcleos familiares, los pisos y los topes, para hacerla más eficiente y aumentar su cobertura.
 - Sobre la actualización de la política respecto a su financiación, impulsar la reparación colectiva territorial anclada a programas territoriales existentes, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), puede generar un enfoque más eficiente del gasto y ser más cercana a la expectativas de las comunidades, al tiempo que se reducen los efectos de dispersión que causa la vía individual.
 - Considerando la importancia de mantener en el centro el propósito de la reparación, consideramos crucial impulsar la discusión técnica sobre los criterios para establecer cuándo se puede entender que se logró la reparación integral dentro de la ruta de la política pública, y ajustar los sistemas de información en concordancia. De esta forma, quienes sean beneficiarios de la política pueden tener mayor certeza sobre el momento de entrada y de salida de la política transicional de reparación, y, al tiempo, el Estado puede racionalizar sus esfuerzos y recursos para poder darle agilidad a la oferta.
- Con el fin de garantizar la eficiencia en el gasto, se deben separar las medidas de asistencia y atención de las de reparación. En lo posible, las primeras deberían atenderse como una ruta focalizada en la política social del Estado de superación de la pobreza, mientras que las segundas, una vez definidos los criterios de la

recomendación anterior, se enfocarían en la dimensión reparadora de las intervenciones y la oferta de la política transicional de la Ley 1448.

- Para Colombia también es importante evaluar el funcionamiento del Fondo de Reparación, con el fin de pensar posibles ajustes para reducir sus costos de operación e implementar medidas que faciliten la monetización de los bienes y, como resultado, la contribución al pago de las indemnizaciones.

Referencias

- Carr Center for Human Rights Policy. (2015). *Evaluation for the Unidad para las Víctimas: Global and Comparative Benchmarking* [working paper 10/14/2014].
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2022). *Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/Informe%20-%20Victimas.pdf>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2023). *Décimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968467/DE%CC%81CIMO+INFORME+DE+LA+COMISIO%CC%81N+DE+SEGUIMIENTO+Y+MONITOREO+A+LA+LEY+DE+VI%CC%81CTIMAS+2023.pdf/04e96fe0-f643-6b76-6b42-2becab5803c8?t=1692884462619>
- Conpes 3712 de 2011. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>
- Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>
- De Greiff, P. (Ed.). (2006). *The handbook of reparations*. Oxford University Press.
- De Greiff, P. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff. ONU. <https://digitallibrary.un.org/record/782020>

- Elementa. (2021). *Reparar para seguir: Retos de la reparación colectiva*. <https://elementadddhh.org/wp-content/uploads/2021/06/reparar-para-seguir.pdf>
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. DO: 48 096.
- Segovia, A. (2006). Financing Reparations Programs: Reflections from International Experience. En P. de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199291926.003.0020>
- Unidad de Víctimas. (s. f.). *Víctimas del conflicto armado*. <https://cifras.unidad-victimas.gov.co/Cifras/#!/infografia>
- Uprimny, R. & Guzmán Rodríguez, D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* (17), 231-286.
- Uprimny, R & Saffon, M. P. (2005). La ley de “justicia y paz”: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades? *Revista Foro* (55), 49-62.
- Uprimny, R & Saffon, M. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez & R. Uprimny Yepes (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). ICTJ, Dejusticia, Unión Europea.
- Valencia, G. & Chaverra, D. (2021). Los fondos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Estudios Políticos* (61), 9-21. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a01>

RESUMEN EJECUTIVO

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

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

El derecho a la reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos es uno de los pilares de la justicia transicional. A pesar de su importancia, los programas administrativos de reparación suelen ser considerados políticas con altos costos y poco efectivas. Aun así, la literatura sobre reparaciones ha dejado de lado la pregunta por la viabilidad financiera de estos programas.

Este texto aporta a resolver esta pregunta a través de la experiencia colombiana sobre la financiación de los programas administrativos de reparación, con énfasis en la reparación de la violencia sexual. Analizamos cómo se definió la viabilidad financiera de la política de reparaciones creada en 2011, cómo se ha comportado el presupuesto destinado a las reparaciones entre 2012 y 2022, y cuál ha sido el lugar de la reparación por hechos de violencia sexual en este marco.

A partir de este análisis, identificamos elementos metodológicos, conceptuales y políticos sobre qué ha funcionado bien y qué ha sido problemático en este proceso. A partir de esto, discutimos los factores que deben tenerse en cuenta en distintos contextos para garantizar programas sostenibles que satisfagan los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, especialmente los de las sobrevivientes de violencia sexual.