



# Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

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

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

DOCUMENTOS 86



**DOCUMENTOS 86**

## Resumen

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

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

## Abstract

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

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

Para citar este libro:

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

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

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

**DIANA ESTHER GUZMÁN RODRÍGUEZ**

Directora de Dejusticia y abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con doctorado en Derecho y maestría en Investigación Socio Jurídica de la Universidad de Stanford. Su investigación se ha concentrado en temas de justicia de género, justicia transicional y derecho constitucional. También es profesora asociada en la Universidad Nacional de Colombia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4540-6111>

**PAOLA FERNANDA MOLANO AYALA**

Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, LLM en estudios de Derecho Internacional de la Universidad de Nueva York (NYU) y magíster en Sociología de la Universidad de los Andes. Es la coordinadora de la línea de Justicia Transicional en Dejusticia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1631-3880>

**PAULA ANDREA VALENCIA CORTÉS**

Abogada de la Universidad Javeriana y candidata a magíster en Sociología de la Universidad de los Andes. Es investigadora de la línea de Justicia Transicional en Dejusticia y profesora de cátedra de la Universidad Javeriana.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8308-2809>

**RANDY SEBASTIÁN VILLALBA ARANGO**

Economista y magíster en Economía de Políticas Públicas de la Universidad del Rosario, con experiencia en analítica de datos y métodos mixtos. Actualmente es investigador en Dejusticia, en la línea de Justicia Económica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9501-264X>

# Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

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

*Diana Esther Guzmán Rodríguez*

*Paola Fernanda Molano Ayala*

*Paula Andrea Valencia Cortés*

*Randy Sebastián Villalba Arango*



*documentos*/Editorial **Dejusticia**

Diana Esther Guzmán

Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia/Diana Esther Guzmán, Paula Valencia Cortés, Randy Villalba, Paola Molano Ayala – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2023.

xII; 96 páginas; 24 cm. – (Documentos)

ISBN: 978-628-7517-75-2

1. Reparación 2. Financiamiento 3. Sostenibilidad 4. Violencia sexual 5. Conflicto armado

### **Documentos Dejusticia 86**

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

ISBN: 978-628-7517-75-2 Versión impresa

ISBN: 978-628-7517-76-9 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

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

Corrección de estilo: Andrés Felipe Hernández C.

Ilustración de portada: Juan José Restrepo Restrepo

Diagramación de portada: Diana Carolina Hernández

Preprensa: Precolombi EU, David Reyes

Impresor: Ediciones Ántropos Ltda.

Bogotá D. C., noviembre de 2023

# Contenido

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. LA POLÍTICA DE REPARACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO EN COLOMBIA.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Los antecedentes de la política de reparación: la atención a la población desplazada .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Los primeros intentos por lograr la reparación para las víctimas del conflicto armado: la reparación judicial.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 En búsqueda de alternativas para lograr una reparación masiva: los programas de reparación administrativa .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4 El Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y sus efectos sobre la política de reparaciones.....</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Los grandes cambios de la reparación y la inclusión de la violencia sexual.....</b>	<b>18</b>
<b>1.6 ¿Qué sabemos sobre el financiamiento y la sostenibilidad de la reparación a las víctimas en Colombia? .....</b>	<b>19</b>
<b>2. LA VIABILIDAD DE LA POLÍTICA DE REPARACIONES ADMINISTRATIVAS Y LA ESTIMACIÓN DE SUS COSTOS.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Estimación del universo de víctimas.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 Estimación de los costos de las medidas de reparación .....</b>	<b>31</b>

<b>3. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y LA TRAYECTORIA PRESUPUESTAL DE LA IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Fuentes de financiación de la política de reparación .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Las brechas entre las estimaciones y la implementación.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3. Las asignaciones, los compromisos y las ejecuciones presupuestales de la política de reparación entre 2012 y 2022 .....</b>	<b>48</b>
<b>3.4 La reparación para las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado .....</b>	<b>56</b>
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: DE LOS RETOS PARA FINANCIAR LA POLÍTICA DE REPARACIONES EN COLOMBIA A LAS ESTRATEGIAS PARA ENFRENTARLOS .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1. Retos políticos e institucionales.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2. Retos presupuestales .....</b>	<b>62</b>
<b>4.3. Recomendaciones.....</b>	<b>70</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>75</b>
<b>ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS .....</b>	<b>85</b>

## Agradecimientos

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

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

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

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

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

y sus decretos-ley<sup>1</sup>, ofrece un escenario ideal para estudiar diversos aspectos de la dimensión financiera de los programas administrativos de reparación. A pesar de enfrentar un conflicto armado en constante evolución y de tener los desafíos de una economía de renta media con altos niveles de desigualdad, Colombia ha implementado una política de reparaciones administrativas que reconoce un conjunto amplio de violaciones a los derechos humanos, incluidas diversas formas de violencia sexual; involucra diversos programas de reparación (restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas); y, en comparación con otros países, cuenta con uno de los universos de víctimas más amplio (Carr Center for Human Rights Policy, 2015), pues aspira a reparar a más de siete millones de personas registradas oficialmente como potenciales beneficiarias (cerca del 14 % de la población total del país). Comparativamente, ningún otro programa ha registrado o reparado a más del 2 % de sus poblaciones (Carr Center for Human Rights Policy, 2015).

En este documento caracterizamos y analizamos la política de reparaciones administrativas colombiana a partir de tres preguntas relacionadas con su financiación<sup>2</sup>: ¿cómo se hizo el proceso para costear los programas de reparación en Colombia?, ¿cuál ha sido el comportamiento del presupuesto destinado a las reparaciones entre 2012 y 2022 y cuáles sus fuentes de financiación?, y ¿cuál ha sido el lugar de la reparación por hechos de violencia sexual en este marco? Estas preguntas, que son en principio descriptivas, nos permiten abordar más analíticamente el proceso de financiación de las reparaciones en Colombia, e identificar elementos metodológicos, conceptuales y políticos que son importantes para establecer qué ha funcionado bien y qué ha sido problemático en este proceso. Nuestro énfasis transversal en la violencia sexual nos permite ofrecer tanto una mirada general sobre la financiación de la

---

**1** La Ley de Víctimas es un marco amplio conformado tanto por la Ley 1448 de 2011 como por los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635, en los que se abordan los derechos de los pueblos étnicos en Colombia. Cuando nos referimos en este documento a la Ley de Víctimas, incluimos también estos decretos.

**2** Este documento no analiza la política de restitución de tierras. Aunque la restitución es una medida de reparación para las personas despojadas, en Colombia esta cuenta con un procedimiento independiente que tiene una fase administrativa y otra judicial.

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

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

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

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

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

Después de más de doce años de implementación, la política de reparación enfrenta desafíos importantes, incluidos su sostenibilidad financiera y el logro de sus objetivos. Desde el 2011, el Estado ha invertido cantidades considerables de recursos económicos e institucionales y, por ejemplo, han logrado otorgar indemnizaciones a casi un millón y medio de víctimas<sup>3</sup>. Si comparamos este resultado con el universo de víctimas de otras transiciones, podemos considerar que si bien son un esfuerzo mayúsculo, las reparaciones son viables desde el punto de vista financiero. Por ejemplo, en Perú el universo de víctimas registradas asciende a 182 350 personas y 7678 comunidades, y en Guatemala asciende a 54 000 víctimas. En Indonesia, aunque no hay un registro de víctimas, se calcula que 233 282 personas en 1724 comunidades han sido beneficiarias directas de reparaciones colectivas, y otros 30 000 individuos han sido beneficiarios de pagos en efectivo mediante reparaciones individuales (Carr Center for Human Rights Policy, 2015). Sin embargo, ese número de indemnizaciones representa solo el 16 % de las personas que tienen derecho a recibir este tipo de medidas, pues la meta es siete millones de personas (Unidad para las Víctimas, s. f.)<sup>4</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pese a este avance, en el país persistía la dramática situación de más de tres millones de personas desplazadas por la violencia y la falta de una respuesta articulada e integral por parte de las autoridades. Ante esta situación, mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional<sup>5</sup> por la violación masiva y la reiterada violación de los derechos de la población desplazada. Esto representó una transformación del fenómeno del desplazamiento forzado, pues pasó de ser un asunto humanitario a ser entendido como una violación a los derechos humanos; y, por tanto, la población desplazada empezó a ser entendida como víctima del conflicto y titular de derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010). Dicha sentencia ordenó, entre otras medidas: (i) crear un plan de acción para superar las consecuencias del desplazamiento forzado, (ii) hacer todos los esfuerzos para conseguir el presupuesto requerido para la atención de víctimas y (iii) garantizar el goce efectivo del contenido esencial de los derechos fundamentales de la población desplazada.

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

---

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

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

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

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

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

las decisiones del Consejo de Estado<sup>6</sup> que declaran la responsabilidad del Estado por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto, es frecuente ver que condenan al Ministerio de Defensa a pagar las indemnizaciones ordenadas a título de reparación. Los recursos para pagar las indemnizaciones provienen, entonces, del presupuesto de las entidades declaradas responsables. Sin embargo, esta vía es demorada e implica esfuerzos probatorios importantes por parte de las víctimas. Por ello, cuando empezaron los debates sobre sus derechos no se le consideró una alternativa adecuada para asegurar la reparación integral de todas las víctimas.

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

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

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

---

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

(Sentencia C 370 de 2006). Según esto, a los bienes aportados por los desmovilizados se debía sumar el presupuesto del Estado para pagar por las reparaciones, de tal manera que se ampliaron las fuentes de financiación para incluir recursos del presupuesto general de la nación (PGN). Para ello, la ley creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas (art. 54), al cual irían los bienes incautados o entregados voluntariamente por los perpetradores, los recursos provenientes del presupuesto nacional y las donaciones en dinero o en especie<sup>7</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

### **a. El programa de reparación del Decreto 1290 de 2008**

En el 2008, el Gobierno nacional promulgó el Decreto 1290. Este instrumento creó un programa de reparación individual por vía administrativa gestionado por la Agencia Presidencial para la Acción Social que estaba dirigido a las víctimas de los grupos armados organizados. El programa buscaba reparar las vulneraciones a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual. El decreto optó por otorgar reparaciones individuales, principalmente mediante la indemnización solidaria<sup>9</sup>. Esta vía fue la alternativa para dar una respuesta relativamente pronta sin que la víctima requiriera representación y asesoría de un abogado. Sin embargo, el decreto recibió múltiples críticas por reducir la idea de reparación a medidas individuales y por privilegiar la indemnización (Guzmán, 2009). Esto llevó a que se generara un debate público sobre la necesidad de pensar medidas alternativas y más robustas para la reparación.

### **b. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**

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

---

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

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

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

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

---

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

**Tabla 1. Medidas de reparación del programa administrativo**

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

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

Más aún, la ley introdujo el concepto operativo de víctima. Es decir que estableció el ámbito de aplicación de las medidas a través de factores personales, temporales y relacionados con los hechos causantes de la victimización (Ley 1448 de 2011). Para efectos de acceder a las medidas, la ley definió como víctimas a quienes “individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos* a partir del 1° de enero de 1985<sup>12</sup>, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Ley 1448 de 2011, art. 3).

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

las medidas<sup>14</sup>; (iii) el fortalecimiento de la reparación colectiva; (iv) el impulso de la rehabilitación psicosocial, con medidas de recuperación individual y rehabilitación psicosocial comunitaria; (v) el fortalecimiento de los retornos y las reubicaciones que promueven la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de defensores comunitarios y el acompañamiento de un equipo especializado; (vi) el fortalecimiento y la dinamización de la restitución de tierras, que incluye la participación de los entes territoriales y el acompañamiento técnico a las personas beneficiarias de la restitución; y (vii) la adecuación y el fortalecimiento de la política de atención y reparación, mediante la cual se incluye la voz de las víctimas en la discusión de las propuestas de reparación, las reformas normativas para garantizar la implementación y una mayor cobertura de las medidas, y la toma de acciones para la financiación plena y efectiva (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016). En lo que respecta específicamente al programa administrativo de reparación, al momento de redactar este documento, los ajustes a la política no habían sido implementados.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Una vez aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Colombia hizo un proceso de costeo de la política de víctimas; así, estableció cuánto costaría atender, asistir y reparar a las víctimas en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Este proceso fue liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y dio como resultado la elaboración de documentos Conpes<sup>15</sup> que determinan los recursos necesarios para la implementación de la Ley. En concreto, estos son: Conpes 3712 de 2011 (Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011), Conpes 3726 de 2012 (Plan Nacional de

---

**15** Estos son documentos de política pública elaborados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y presentados para su aprobación al Consejo Nacional de Política Económica y Social (de las siglas de este órgano proviene su nombre), que es el principal órgano asesor del gobierno para temas relacionados con desarrollo económico y social. De acuerdo con el Decreto 627 de 1974, en el Conpes participan de manera permanente los ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Trabajo, Comercio y Relaciones Exteriores; el director del Departamento Nacional de Planeación; el gerente del Banco de la República; y, de acuerdo con el tema que se discuta, los ministros no mencionados previamente, los directores de los departamentos administrativos y los organismos descentralizados, y cualquier otro funcionario invitado por el Presidente de la República.

Los documentos Conpes son el resultado de un proceso de análisis, consulta y concertación entre diferentes entidades gubernamentales, el sector privado, la academia y otros actores relevantes. Estos no son de carácter vinculante, pero el DNP hace seguimiento a su implementación en su rol de secretaría técnica del Consejo.

Atención y Reparación Integral a las Víctimas), y Conpes 4031 de 2021<sup>16</sup> (actualización del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

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

## 2.1 Estimación del universo de víctimas

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

---

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

El registro del programa administrativo de reparaciones del Decreto 1290 (en adelante registro del DPS, por las siglas de la entidad que se encargó de él hasta antes de la Ley de Víctimas) fue la principal fuente para estimar el universo de víctimas. Este incluía a las víctimas registradas entre el 22 de abril de 2008 y el 22 de abril de 2010 por hechos ocurridos antes de 2008. Al momento de la elaboración del Conpes 3712, el número de registros era de 335 051 personas, de los cuales habían sido identificadas en relación con el hecho un total de 187 487 registros y se encontraban pendientes de identificación 147 564. Para ese momento, habían sido aprobados 65 848 (35 %), negados 75 328 (40 %) y se reportaron bajo reserva técnica 38 028 (20 %). Metodológicamente, al número total de registros le fueron descontadas las solicitudes revocadas y rechazadas, las ya indemnizadas por el programa del Decreto 1290 de 2008 y de la Ley 418 de 1997, las que estaban pendientes de pago y las víctimas de desplazamiento forzado que ya habían sido indemnizadas por otro hecho victimizante (Conpes 3712 de 2011, p. 16).

Las cifras de las víctimas incluidas en el registro del DPS entre el 22 de abril de 2008 y el 22 de abril de 2010 se contrastaron con los datos de otras fuentes de información, con el fin de controlar las posibles falencias, los vacíos o las imprecisiones de este registro. En la tabla 2 reconstruimos el detalle de los elementos metodológicos que fueron considerados para estimar el universo de víctimas por hecho victimizante. Esta tabla muestra las distintas fuentes de información consideradas para hacer la estimación del universo de víctimas de cada hecho victimizante identificado, y luego da cuenta de la metodología que siguió el Conpes para realizar la estimación en cada caso.

Como se observa en la tabla 2, en todos los casos donde había varias fuentes de información, se optó por usar la cifra más alta registrada como base para la estimación. En aquellos casos que tenían una única fuente, ese fue el registro que se tomó como punto de partida. En ningún caso se intentó usar alguna metodología que buscara estimar el número de víctimas más allá del subregistro.

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

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

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

Continúa

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

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

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

**Tabla 3. Destinatarios por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado**

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

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

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

1\ Fuente: Estimación del DPS y DNP basada en el registro de solicitudes del Decreto 1290.

2, 3, 5, 6\ Fuente: DPS.

4\ Fuente: Fondelibertad.

7\ Fuente: ICBF.

8\ Fuente: Oxfam (ONG).

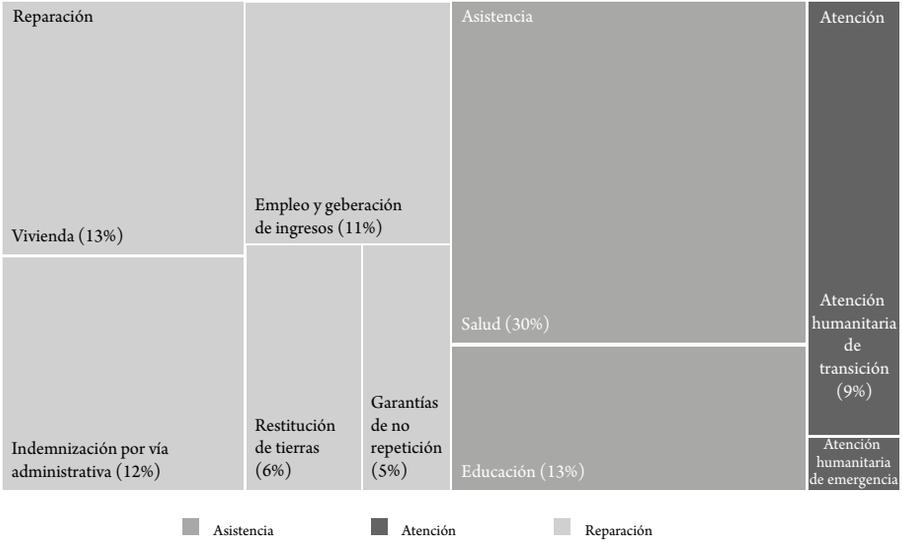
Fuente: tomado del Conpes 3712.

## 2.2 Estimación de los costos de las medidas de reparación

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

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

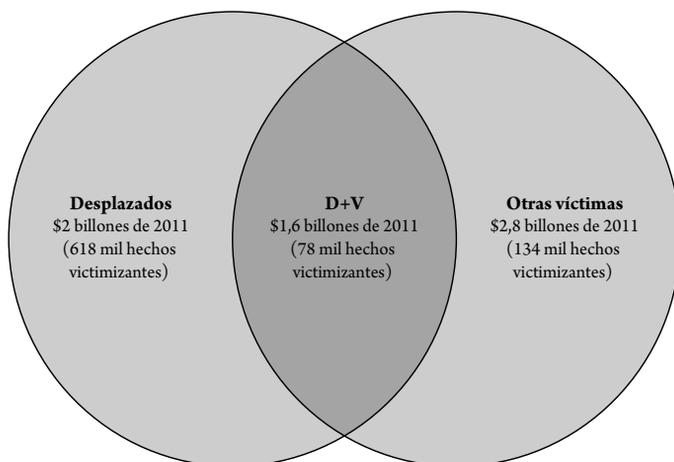
**Gráfico 1. Participación por tipo de medida en los gastos estimados para las víctimas entre 2012 y 2021**



Fuente: elaboración propia a partir del Conpes 3712.

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

## Gráfico 2. Universo estimado para indemnización por vía administrativa



Fuente: tomado de Conpes 3712.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además de actualizar las proyecciones, no hubo modificaciones en las fuentes de financiación, que son el presupuesto general de la nación y el Sistema General de Participaciones. Si bien la proporción del presupuesto proyectada para la asistencia y atención sigue siendo mayor en comparación con la reparación, se afirma en el Conpes que sí hay una variación en el gasto exclusivo programado, pues la reparación<sup>17</sup> tiene más participación que la asistencia y la atención.

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

---

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

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

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

Fuente: tomado de Conpes 4031.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

#### **3.1 Fuentes de financiación de la política de reparación**

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

---

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

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

### **3.1.1 El presupuesto general de la nación**

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

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

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

### **3.1.2 El Fondo para la Reparación de las Víctimas**

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

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

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

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

### **3.1.3 Las entidades territoriales**

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

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

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

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

### **3.2 Las brechas entre las estimaciones y la implementación**

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

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

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 el desarrollo del conflicto armado	37 670	13 000
Desaparición forzada	136 476	66 600
Desplazamiento forzado	6 898 167	618 000
Homicidio	746 179	217 800
Minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado	10 226	Sin estimación
Secuestro	28 957	13 300
Tortura	8695	3400
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	8568	3500
Abandono o despojo forzado de tierras	35 201	Sin estimación
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	113 758	Sin estimación
Lesiones personales físicas	15 999	4000
Lesiones personales psicológicas	13 078	Sin estimación
Confinamiento	120 172	Sin estimación
Sin información	42 610	N/A

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

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

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

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

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

Además, la Corte Constitucional ha explicado que las medidas de restitución de tierras<sup>19</sup> dirigidas a garantizar la vida digna de la población desplazada no pueden afectar o reducir la indemnización administrativa que debe otorgarse en dinero a las víctimas. Tales prestaciones son adicionales y no pueden descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-462 de 2013, Sentencia C-912 de 2013). Esta decisión también afectó las proyecciones presupuestales del Conpes 3712. Dado que se tenía que incluir a la población víctima de desplazamiento forzado, que era el hecho victimizante con mayor

---

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

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

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

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

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

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

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

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

En este apartado presentamos un análisis de los recursos asignados, comprometidos y ejecutados de la política para la reparación de víctimas del conflicto desde 2012 hasta 2022. Allí incluimos las fuentes de recursos y las distintas medidas contempladas en la Ley de Víctimas. La base de este análisis fueron la información remitida por el MHCP<sup>20</sup>; los informes de seguimiento a la implementación de la ley 1448 de 2022 producidos por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo; y los documentos Conpes (3712, 3726 y 4031). En este apartado presentaremos cuál fue la planeación de los recursos al inicio de la implementación de la Ley de Víctimas y cómo se fueron dando las asignaciones y los compromisos presupuestales año a año.

---

**20** En relación con la información reportada por el mhcp, proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (siif), es importante precisar la definición de algunos conceptos. De acuerdo con *Manual de inversión pública nacional*, la inversión pública se registra en tres categorías:

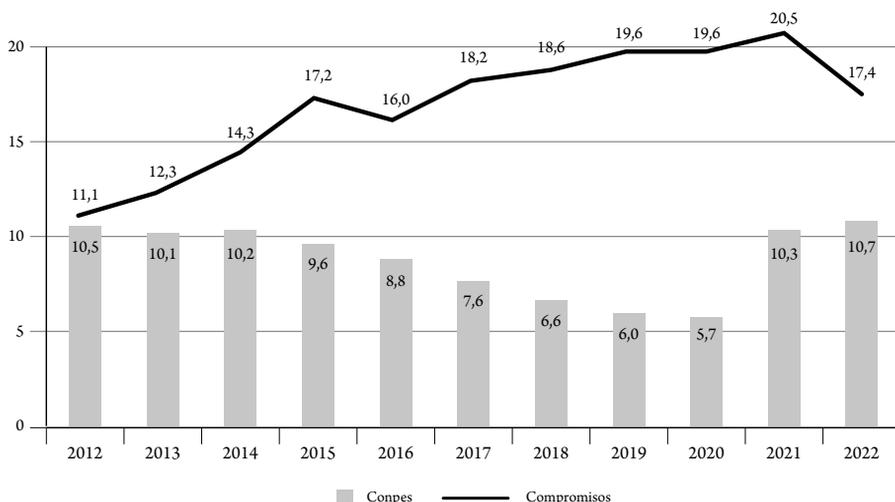
Apropiación: las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Compromisos: son los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos en desarrollo de la capacidad de contratar y comprometer el presupuesto realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley.

Obligaciones: se entiende por obligación exigible de pago el monto adecuado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento total o parcial de los compromisos adquiridos por el recibo de bienes y servicios prestados pendientes de pago.

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

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

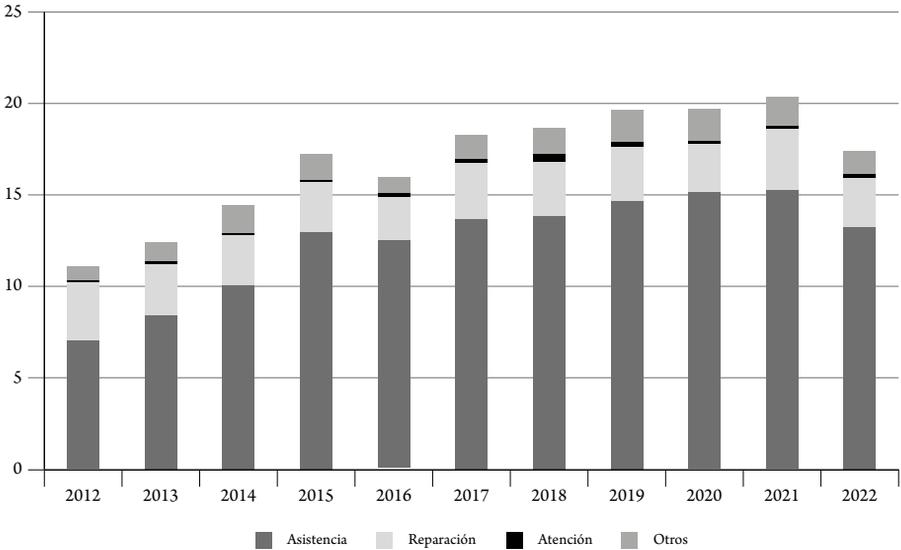


**Fuente:** elaboración propia según el décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

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

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

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

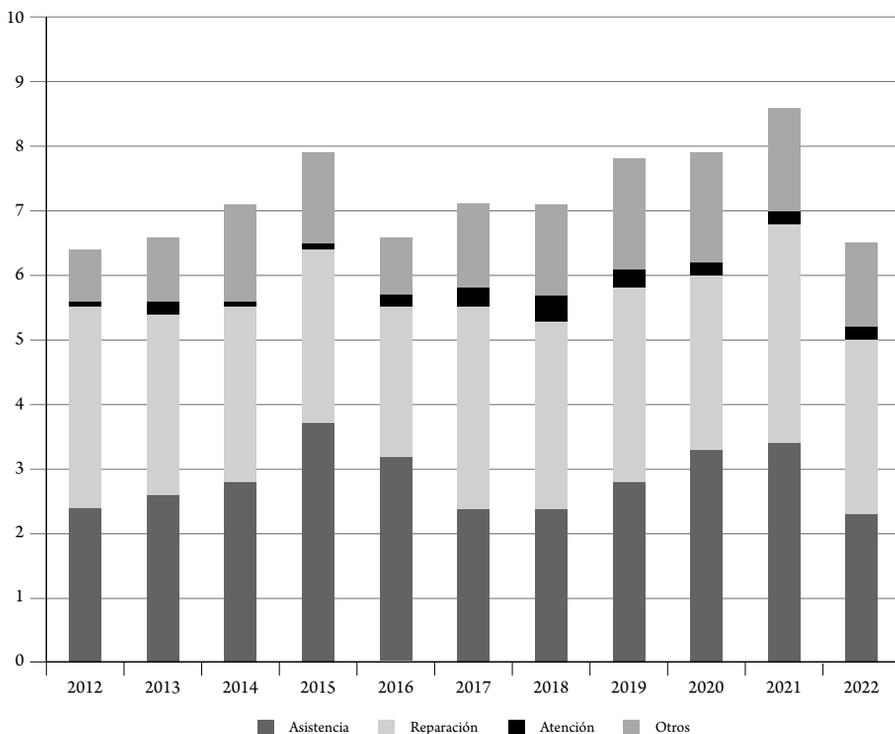


**Fuente:** elaboración propia a partir del décimo informe de seguimiento a la Ley 1448 (Comisión de Seguimiento, 2023).

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

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

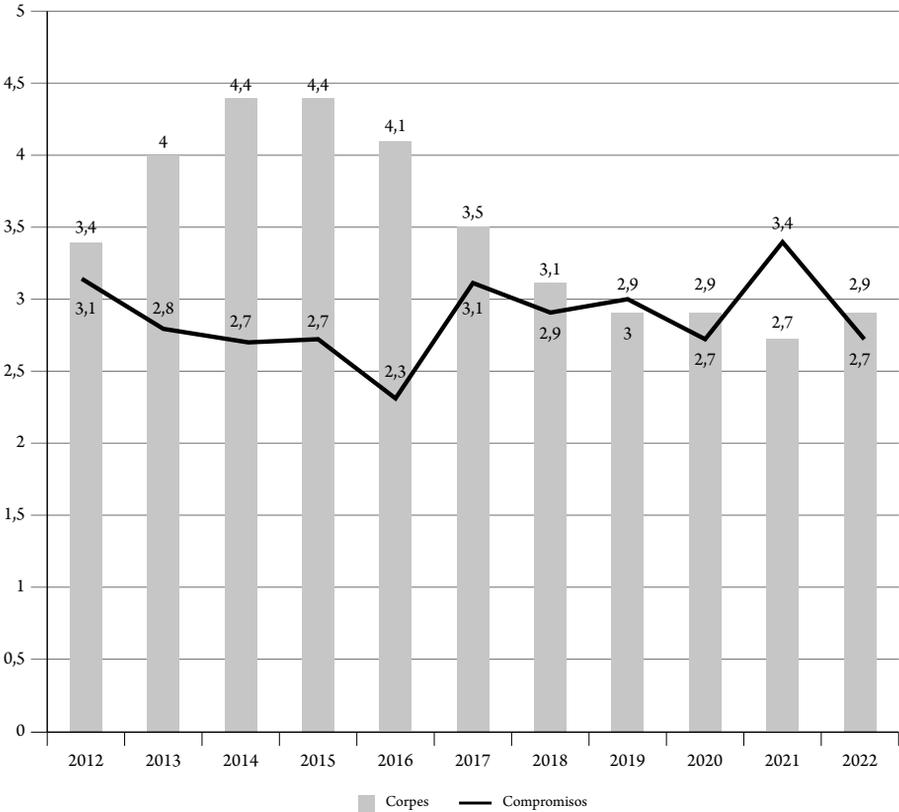
**Gráfico 5. Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 sin el SGP (billones de pesos constantes de 2023)**



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

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

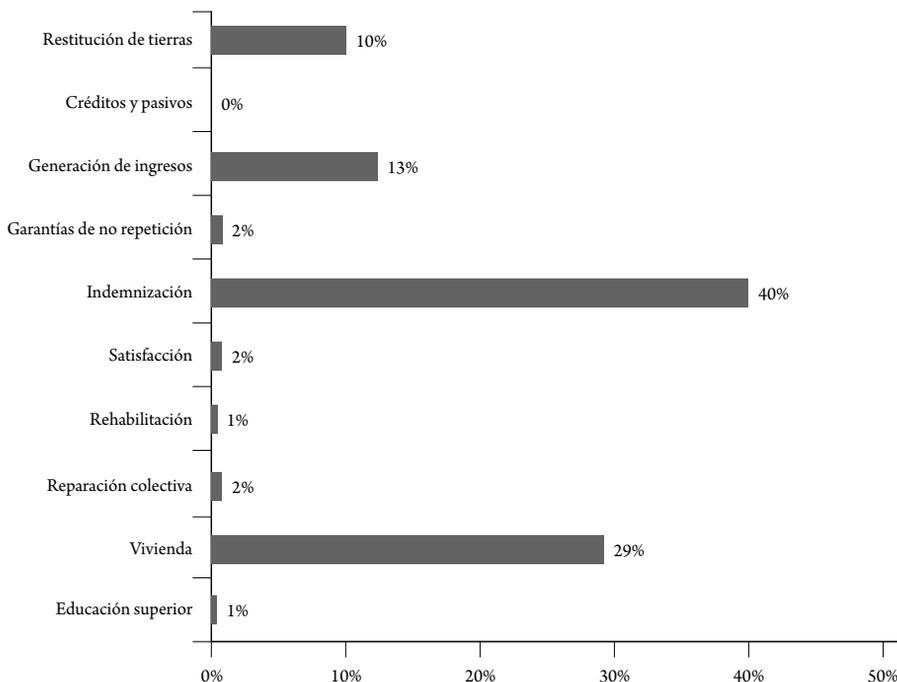
**Gráfico 6. Recursos programados en los Conpes 3712 y 4031 frente a los recursos comprometidos para las medidas de reparación (billones de pesos constantes de 2023)**



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

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

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

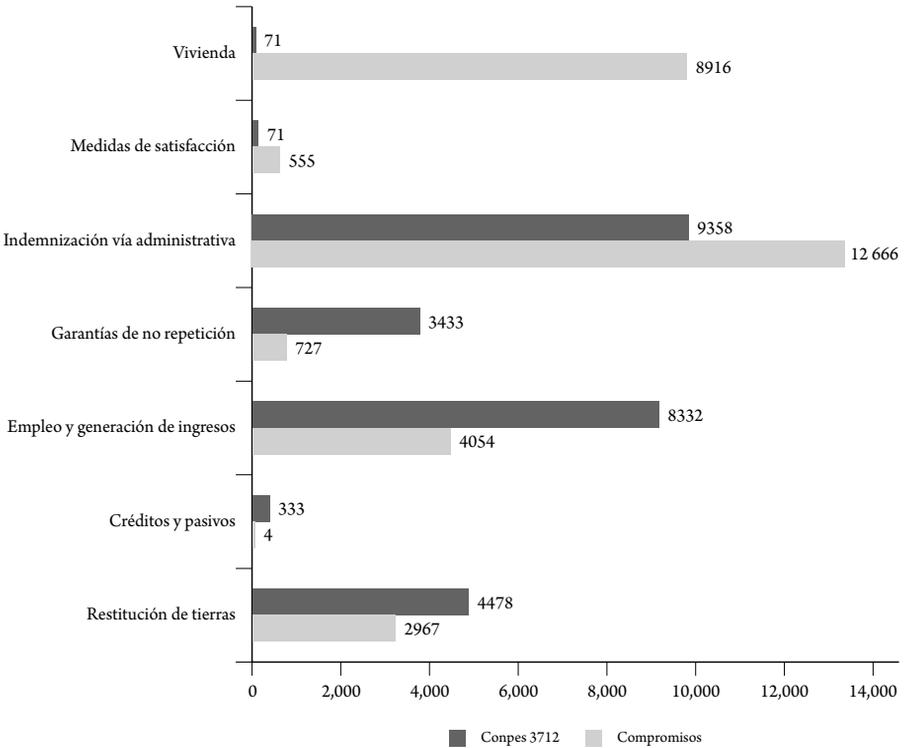


\*Promedio de compromisos

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

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

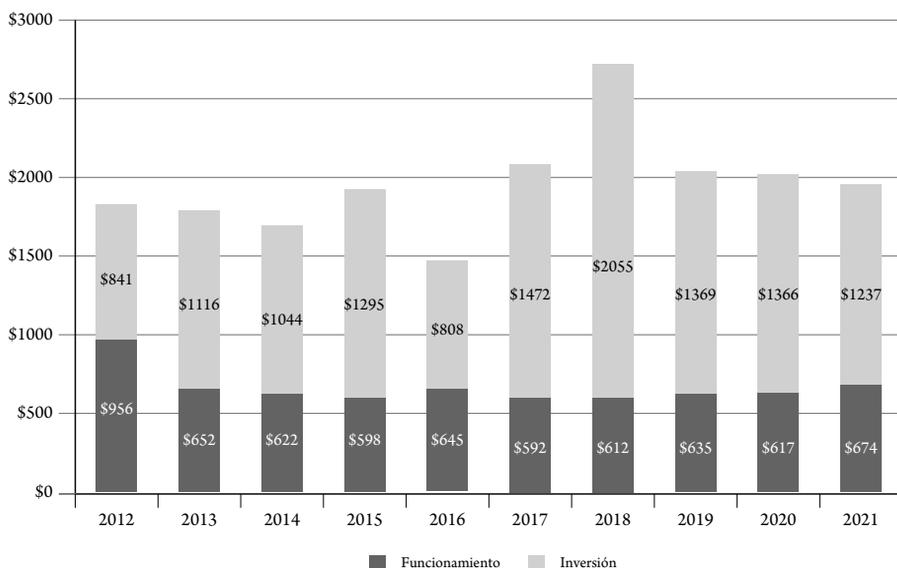
**Gráfico 8. Recursos programados en el Conpes 3712 y compromisos por medida de reparación de 2012 a 2021 (miles de millones de pesos constantes de 2023)**



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

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

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



Fuente: elaboración propia con base en información del MHC.P.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En segunda instancia, respecto a la indemnización administrativa está el indicador “mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada”. En el décimo informe de seguimiento (Comisión de Seguimiento, 2023), este indicador muestra un avance del 26 % (8816 personas) del universo de víctimas registradas por esos hechos victimizantes, para un total de 200 648 millones de pesos. En relación con los hijos e hijas producto de conductas de violencia sexual, el mismo informe señala que el avance en la indemnización es del 52 % del total de víctimas registradas (1114). Es importante precisar que la violencia sexual no es un criterio de priorización para acceder a la indemnización, pues estos criterios únicamente se refieren a la edad, a estar en situación de discapacidad o padecer una enfermedad ruinosa (Resolución 01049 de 2019, art. 4; Comisión de Seguimiento, 2022, p. 441 y ss). Teniendo en cuenta este panorama, es posible establecer que para indemnizar a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual pendientes<sup>22</sup>, a precios de 2021, se requerirían 779 535 millones de pesos (Comisión de Seguimiento, 2021).

---

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

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

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

### **4.1. Retos políticos e institucionales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **4.2. Retos presupuestales**

### ***a. Incremento constante del universo de víctimas***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prueba de la persistencia de estos problemas en el Fondo es lo ocurrido durante la entrega de bienes de las FARC a propósito del proceso de paz con el Gobierno nacional (2012-2016). Este grupo entregó bienes que contribuyen a la reparación, pero también incluyeron en su inventario otros que no tienen vocación reparadora, como obras de infraestructura (carreteras veredales, por ejemplo), y otros que no tenían bajo su poder y no pudieron ser recuperados<sup>23</sup>. Una vez depurados por la Sociedad de Activos Especiales, los bienes entregados por las antiguas FARC luego del Acuerdo de Paz superan los 247 000 millones de pesos. De ellos, se han podido monetizar más de 45 000 millones y faltan por

---

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

monetizar bienes equivalentes a aproximadamente 811 000 millones<sup>24</sup>. Esto resulta insuficiente para reparar a las víctimas y repite el episodio de Justicia y Paz, donde el Fondo no logró contribuciones importantes a la reparación. De acuerdo con una entrevistada que fue funcionaria de la Unidad para las Víctimas, lo que pudo ser monetizado para la reparación de las víctimas de los paramilitares equivalía a lo necesario para indemnizar a apenas 50 000 víctimas; por lo tanto, la principal carga para pagar las reparaciones recae en el Estado (E4).

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

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

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

---

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

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

### ***c. Los altos costos de la reparación y su viabilidad***

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

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

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

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

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

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

60 200 millones de euros) para atender y reparar a las víctimas del conflicto armado al 2031. Esto equivale, en promedio, a 7256 dólares por víctima. En el costeo de la Contraloría se destacan los siguientes recursos requeridos para las medidas de reparación: indemnización individual y colectiva: 74 billones de pesos; vivienda: 53 billones; generación de ingresos: 15 billones; retornos y reubicaciones: 13 billones. A estos valores habría que sumar también los recursos destinados a esta política requeridos por las entidades territoriales y los de cumplimiento de sentencias de restitución de tierras<sup>25</sup>.

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

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

---

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

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

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

### **4.3. Recomendaciones**

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

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

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

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

#### **4.3.2. Sobre el costeo**

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

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

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

#### **4.3.3. Sobre la financiación**

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

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

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

## Bibliografía

- Atehortúa, C. & Fuentes, D. (2013). Efectos desapercibidos de la sentencia T/025 de 2004: sobre la necesidad de una aproximación cualitativa a las realidades de la población en situación de desplazamiento. *International Law*, (22), 121-145. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/6046ee67-0069-4e74-8d33-907264268a4f/content>
- Bolívar Jaime, A. P. (2009). Mecanismos de reparación en perspectiva comparada. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez & R. Uprimny Yepes (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 71-144). Centro Internacional para la Justicia Transicional, Dejusticia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>
- Botero, C. & Restrepo, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny Yepes M. P. Saffon Sanín, C. Botero & E. Restrepo, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (pp. 45-108). Dejusticia. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Justicia%20transicional%20sin%20transici%C3%B3n.pdf>
- Caicedo Fraide, E. M., Enciso Suárez, M. A. & Solano Reyes, C. F. (2020). La reparación a las víctimas en Colombia: un análisis desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el derecho penal internacional. *Prolegómenos*, 23(46), 71-87. <https://doi.org/10.18359/prole.3956>
- Carr Center for Human Rights Policy. (2015). *Evaluation for the Unidad para las Víctimas: Global and Comparative Benchmarking* [working paper 10/14/2014].

- Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2015). *Estudio sobre la reparación individual a las víctimas en Colombia*. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll2/id/63>
- Chaparro, S., Revelo, J. & Sánchez, N. (2016). *La restitución de tierras y territorios: justificaciones, dilemas y estrategias*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Modulo-pedagogico-La-Restitucion-de-tierras-PDF-paraWEB.pdf>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2021). *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República 2020-2021*. <https://www.contraloria.gov.co/documentos/20125/2968467/008.+Octavo+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+a+la+Ley+de+V%C3%ADctimas.+2021.pdf/d6c4f3c9-31a7-7acc-a3fb-92206e75bee8?t=1665415972344>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2022). *Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/Informe%20-%20Victimas.pdf>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2023). *Décimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022*. <https://www.contraloria.gov.co/documentos/20125/2968467/DE%CC%81CIMO+INFORME+DE+LA+COMISIO%CC%81N+DE+SEGUIMIENTO+Y+MONITOREO+A+LA+LEY+DE+VI%CC%81CTIMAS+2023.pdf/04e96fe0-f643-6b76-6b42-2becab5803c8?t=1692884462619>
- De Greiff, P. (Ed.). (2006). *The handbook of reparations*. Oxford University Press.
- De Greiff, P. (Relator para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Doc. ONU A/69/518 (14 de octubre de 2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/67/PDF/N1456467.pdf?OpenElement>
- Dejusticia. (2022, 8 de febrero). *5 preguntas para entender el estado de cosas inconstitucional por la inseguridad de excombatientes*.

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

- De Zubiría Posada, N. (2019). *¿Qué es la reparación integral? ¿Cuáles son sus componentes y cómo están contemplados en la ley y en la jurisprudencia?* Corporación Excelencia en la Justicia. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2019/12/La-reparacio%CC%81n-integral-y-sus-componentes.pdf>
- Elementa. (2021). *Reparar para seguir. Retos de la reparación colectiva*. <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2021/06/reparar-para-seguir.pdf>
- Guarín, A. & Londoño, J. (2019, 19 de noviembre). Reparaciones para el Desarrollo: El Impacto de las Indemnizaciones sobre las Víctimas del Conflicto Armado en Colombia. *Foro Económico*. <https://dev.focoeconomico.org/2019/11/19/reparaciones-para-el-desarrollo-el-impacto-de-las-indemnizaciones-sobre-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/>
- Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Guzmán, D. (2009). Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez & R. Uprimny Yepes (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto* (pp. 193-226). Centro Internacional para la Justicia Transicional, Dejusticia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>
- Guzmán, D. E. (2012). *¿Reparar lo irreparable? Violencia sexual en el conflicto armado colombiano*. ONU Mujeres.
- Indepaz. (2006). *El proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia–AUC*. [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_Autodefensas.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). *Ley de Justicia y Paz*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/justicia-transicional/Paginas/Ley-de-Justicia-y-Paz.aspx#:~:text=1.,justicia%20y%20la%20reparaci%C3%B3n%20integral>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020) *Evaluación Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI. Informe Final*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/informe-final-evaluacion-resultados-papsivi-ps.pdf>

- Naciones Unidas. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>
- Nash Rojas, C. (2009) *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)* (2.a edición). Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, EACID, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r15428.pdf>
- Peña Valderrama, C. A. (2013). El costo de las reparaciones, ¿quién está pagando la justicia transicional? *Revista de Derecho Público*, 31. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.31.2013.15>
- Petro asegura que no hay recursos para cumplir el Acuerdo de Paz ni para víctimas (2023, 11 de abril). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-afirma-que-no-hay-dinero-para-acuerdo-de-paz-ni-para-indemnizar-a-victimas-del-conflicto/>
- Portilla, A. C. & Correa, C. (2015). *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. ICTJ. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>
- Rincón, T. (2010) *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*. Universidad del Rosario
- Rodríguez, C. & Orduz, N. (2012) *La consulta previa: dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*. Dejusticia. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_277.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_277.pdf)
- Rodríguez Llach, A. & Martínez Carrillo, H. (2022). *¿La paz al menor costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*. Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. & Rodríguez Fraco, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_185.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf)
- Sandoval, C. (2017). Two steps forward, one step back: reflections on the jurisprudential turn of the Inter-American Court of Human Rights

- on domestic reparation programmes. *The International Journal of Human Rights*, 22(9), 1192-1208. <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1268439>
- Sánchez, C. & Rudling, A. (2019). *Reparations In Colombia: Where To? Mapping the Colombian Landscape of Reparations for Victims of the Internal Armed Conflict*. Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies. <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/ColombiaReparationsPolicyReportFORAPPROVAL-SP-HR-NoCrops.pdf>
- Segovia, A. (2006). Financing Reparations Programs: Reflections from International Experience. En P. de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199291926.003.0020>
- Transitional Justice Research Collaborative. (s. f.) *Browse Records on Reparations*. <https://transitionaljusticedata.com/browse.html>
- Unidad para las Víctimas. (s. f.-a). *Garantías de no repetición*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/garantias-de-no-repeticion/173>
- Unidad para las Víctimas. (s. f.-b). *Indemnización*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/indemnizacion/8920>
- Unidad para las Víctimas. (s. f.-c). *Medidas de satisfacción*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfaccion/172>
- Unidad para las Víctimas. (s. f.-d). *Rehabilitación*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/rehabilitacion/8939>
- Unidad para las Víctimas. (s.f.-e). *Restitución*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-integral-individual/restitucion/8945>
- Unidad para las Víctimas. (s.f.-f). *Víctimas del conflicto armado*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras#!/infografia>
- Unidad para las Víctimas. (2018). *Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual*. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/Mujeres%20Victimas.pdf>
- Unidad para las Víctimas. (2020). *Estrategia vivificarte*. [https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/55\\_metodologiavivificartev5.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/55_metodologiavivificartev5.pdf)
- Unidad para las Víctimas. (2023a, 31 de julio). *Con más de 10.640 millones de pesos son reparadas 849 víctimas en Antioquia*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-individual/>

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

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

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

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

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

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

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

## Decisiones judiciales

Corte Constitucional de Colombia. Auto 185 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 10 de diciembre de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 176 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 29 de agosto de 2005).

- Corte Constitucional de Colombia. Auto 177 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 29 de agosto de 2005).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 178 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 29 de agosto de 2005).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 370 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández; 18 de mayo de 2006).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 218 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 11 de agosto de 2006).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 14 de abril de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 251 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 6 de octubre de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 26 de enero de 2009).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 10 de diciembre de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 385 de 2010. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 10 de diciembre de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 13 de octubre de 2011).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 29 de marzo de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa; 10 de octubre de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 119 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 24 de junio de 2013).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-462 de 2013 (M.S. Mauricio González Cuervo; 17 de julio de 2013).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-912 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa; 3 de diciembre de 2013).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 173 de 2014. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 6 de junio de 2014).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 009 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 27 de enero de 2015).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 23 de agosto de 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 12 de junio de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 737 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 18 de diciembre de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 894 de 2022 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 30 de junio de 2022).

## Normas

- Decreto 4800 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 20 de diciembre de 2011.
- Ley 387 de 1997. *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* 24 de julio de 1997. DO: 43 091.
- Ley 975 de 2005. *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.* 25 de julio de 2005. DO 45 980.
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. DO: 48 096.
- Resolución 01049 de 2019 [Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas]. Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea

el método técnico de priorización, se derogan las resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones. 15 de marzo de 2019.

## **Documentos de planeación**

Conpes 3712 de 2011. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>

Conpes 3726 de 2012. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3726.pdf>

Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>



## ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS

Gráfico 1.	Participación por tipo de medida en los gastos estimados para las víctimas entre 2012 y 2021 .....	32
Gráfico 2.	Universo estimado para indemnización por vía administrativa .....	33
Gráfico 3.	Recursos presupuestados en los Conpes (3712 y 4031) frente a recursos comprometidos para las medidas de la Ley 1448 entre 2012 y 2022 (billones de pesos constantes de 2023) .....	49
Gráfico 4.	Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 (billones de pesos constantes de 2023) .....	50
Gráfico 5.	Apropiación por tipo de medida de la Ley de Víctimas entre 2012 y 2022 sin el SGP (billones de pesos constantes de 2023) .....	51
Gráfico 6.	Recursos programados en los Conpes 3712 y 4031 frente a los recursos comprometidos para las medidas de reparación (billones de pesos constantes de 2023).....	52
Gráfico 7.	Porcentaje de compromisos por tipo de medida entre 2012 y 2022* .....	53
Gráfico 8.	Recursos programados en el Conpes 3712 y compromisos por medida de reparación de 2012 a 2021 (miles de millones de pesos constantes de 2023) .....	54
Gráfico 9.	Tipo de gasto en materia de reparación (miles de millones).....	55

Tabla 1.	Medidas de reparación del programa administrativo .....	14
Tabla 2.	Metodología para la estimación del universo de víctimas por hecho victimizante .....	28
Tabla 3.	Destinatarios por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.....	30
Tabla 4.	Nueva proyección del costeo por tipo de medida 2022-2031.....	37
Tabla 5.	Hechos victimizantes registrados en el RUV y estimados en el Conpes 3712 de 2011.....	45

• DOCUMENTOS 1

**ETNORREPARACIONES:**  
*la justicia colectiva étnica  
y la reparación a pueblos  
indígenas y comunidades  
afrodescendientes en Colombia*

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Yukyan Lam  
2011

• DOCUMENTOS 2

**LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS  
Y SOLUCIONES. Lecciones  
del proceso de construcción  
del decreto de reparación y  
restitución de tierras para  
pueblos indígenas en Colombia**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Natalia Orduz Salinas  
2012

• DOCUMENTOS 3

**LA ADICCIÓN PUNITIVA:**  
*La desproporción de leyes de  
drogas en América Latina*

Publicación digital e impresa  
Rodrigo Uprimny, Diana Esther  
Guzmán, Jorge Parra Norato  
2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES  
RACIALES: experiencias  
de afrocolombianos con  
la policía en Cali**

Publicación digital e impresa  
Yukyan Lam, Camilo Ávila  
2013

• DOCUMENTOS 5

**INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:**  
*la geografía judicial de los  
delitos de drogas en Colombia*

Publicación digital  
Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo,  
Felipe Jiménez Ángel  
2013

• DOCUMENTOS 6

**ENTRE ESTEREOTIPOS:**  
*Trayectorias laborales  
de mujeres y hombres  
en Colombia*

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán,  
Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL  
EN EL TRABAJO: Un estudio  
experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Juan Camilo Cárdenas C.,  
Juan David Oviedo M.,  
Sebastián Villamizar S.  
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA  
INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA  
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital  
Annika Dalén, Diana Esther  
Guzmán, Paola Molano  
2013

• DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital  
Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres,  
conflicto armado y justicia**

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán Rodríguez,  
Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA DESPENALIZACIÓN  
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa  
Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa  
Diana Esther Guzmán,  
Nina Chaparro  
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa  
María José Álvarez Rivadulla,  
César Rodríguez Garavito,  
Sebastián Villamizar Santamaría,  
Natalia Duarte  
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán Rodríguez,  
Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar**

Publicación digital  
Sylvia Cristina Prieto Dávila,  
Diana Guzmán Rodríguez  
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos**

Publicación digital  
Diana Guzmán, Jorge Parra,  
Rodrigo Uprimny  
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES. Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Celeste Kauffman  
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA. El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales**

Publicación digital e impresa  
Carlos Cortés Castillo  
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUPIR EL DERECHO. Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE**

Publicación digital  
Nina Chaparro González,  
Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público**

Publicación digital e impresa  
Vivian Newman  
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN? Una tensión entre seguridad e intimidad**

Publicación digital e impresa  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2015

• DOCUMENTOS 22

**FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios**

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA: una buena idea mal administrada**

Publicación digital

Equipo de investigación:  
Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo,  
Sebastián Lalinde Ordóñez,  
Lina Arroyave Velásquez,  
Carolina Villadiego Burbano  
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán,  
Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS: abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos**

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana  
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente**

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos  
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LOS TERRITORIOS DE LA PAZ. La construcción del estado local en Colombia**

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas,  
Nicolás Torres Echeverry,  
Javier Revelo Rebolledo,  
Jose R. Espinosa Restrepo,  
Natalia Duarte Mayorga  
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)**

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González,  
Margarita Martínez Osorio  
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LA PAZ AMBIENTAL: retos y propuestas para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito,  
Diana Rodríguez Franco,  
Helena Durán Crane  
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa  
Ana María Ramírez Mourraille,  
María Paula Ángel Arango,  
Mauricio Albarracín Caballero,  
Rodrigo Uprimny Yepes,  
Vivian Newman Pont  
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO.**

*Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras*

Publicación digital e impresa  
Aura Patricia Bolívar Jaime,  
Olga del Pilar Vásquez Cruz  
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES. Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad**

Publicación digital e impresa  
Diana Guarnizo Peralta  
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA. Profesores universitarios cumpliendo y violando normas**

Publicación digital e impresa  
Mauricio García Villegas,  
Nicolás Torres Echeverry,  
Andrea Ramírez Pisco,  
Juan Camilo Cárdenas Campo  
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL**

Publicación digital e impresa  
Nelson Camilo Sánchez León  
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ**

Publicación digital e impresa  
Carolina Villadiego Burbano,  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2017

• DOCUMENTOS 37

**DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa  
Rodrigo Uprimny Yepes,  
Sergio Chaparro Hernández,  
Luis Felipe Cruz Olivera  
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo**

Publicación digital e impresa  
Sergio Chaparro Hernández,  
Luis Felipe Cruz Olivera  
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS. Ideas para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa  
Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie  
Paola Botero Giraldo, Laura  
Gabriela Gutiérrez Baquero  
2017

• DOCUMENTOS 40

**CÁRCEL O MUERTE. El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto**

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo,  
Anna Joseph, Margarita  
Martínez Osorio  
2017

• DOCUMENTOS 41

**SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA**

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández,  
Catalina Pérez Correa  
2017

• DOCUMENTOS 42

**SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad**

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel  
2017

• DOCUMENTOS 43

**VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión**

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont,  
María Paula Ángel Arango,  
María Ximena Dávila Contreras  
2018

• DOCUMENTOS 44

**LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo**

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana  
Esther Guzmán, Silvia Rojas Castro  
2018

• DOCUMENTOS 45

**POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz**

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo,  
Blanca Capacho Niño,  
Margarita Martínez Osorio  
2018

• DOCUMENTOS 46

**UN CAMINO TRUNCADO: los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María**

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita  
Martínez, Nina Chaparro  
2019

• DOCUMENTOS 47

**ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos**

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo,  
Ana María Narváez  
2019

• DOCUMENTOS 48

**RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA: la protección de datos personales en la era digital**

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont,  
María Paula Ángel Arango  
2019

• DOCUMENTOS 49

**ELOGIO A LA BULLA: protesta y democracia en Colombia**

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez  
2019

## • DOCUMENTOS 50

**LOS TERCEROS COMPLEJOS:  
la competencia limitada  
de la Jurisdicción  
Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa  
Sabine Michalowski,  
Alejandro Jiménez Ospina,  
Hobeth Martínez Carrillo,  
Daniel Marín López  
2019

## • DOCUMENTOS 51

**DIME DÓNDE ESTUDIAS Y  
TE DIRÉ QUÉ COMES. Oferta  
y publicidad en tiendas  
escolares de Bogotá**

Publicación digital e impresa  
Valentina Rozo Ángel  
2019

## • DOCUMENTOS 52

**LOS CAMINOS DE DOLOR.  
Acceso a cuidados  
paliativos y tratamiento  
por consumo de heroína  
en Colombia**

Publicación digital e impresa  
Isabel Pereira, Lucía Ramírez  
2019

## • DOCUMENTOS 53

**LOS SEGUNDOS OCUPANTES  
EN EL PROCESO DE  
RESTITUCIÓN DE TIERRAS:  
reto a la reparación con  
vocación transformadora**

Publicación digital e impresa  
Hobeth Martínez Carrillo  
2019

## • Documentos 54

**CANNABIS EN LATINOAMÉRICA:  
la ola verde y los retos  
hacia la regulación**

Publicación digital e impresa  
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,  
Diego Piñol Arriagada  
2019

## • Documentos 55

**ACCESO, PROMOCIÓN Y  
PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS  
Y ADOLESCENTES MIGRANTES  
EN EL SISTEMA EDUCATIVO  
COLOMBIANO. Avances,  
retos y recomendaciones**

Publicación digital e impresa  
Silvia Ruiz Mancera,  
Lucía Ramírez Bolívar,  
Valentina Rozo Ángel  
2020

## • Documentos 56

**ENTRE LA BATA Y LA TOGA:  
el rol de los tribunales  
de ética médica en la  
garantía de los derechos  
sexuales y reproductivos**

Publicación digital e impresa  
María Ximena Dávila,  
Nina Chaparro  
2020

## • Documentos 57

**LA IMAGINACIÓN MORAL EN  
EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ**

Publicación digital  
Ivonne Elena Díaz García  
2020

## • Documentos 58

**FESTÍN DE DATOS. Empresas  
y datos personales en  
América Latina**

Publicación digital e impresa  
Coordinadores académicos:  
Vivian Newman Pont,  
Juan Carlos Upegui,  
Daniel Ospina-Celis  
2020

## • Documentos 59

**CATASTRO PARA LA PAZ.  
Tensiones, problemas,  
posibilidades**

Publicación digital e impresa  
Felipe León, Juana Dávila Sáenz  
2020

• Documentos 60

**¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo**

Publicación digital  
Cheryl Morris Rada,  
Ana Jimena Bautista Revelo,  
Juana Dávila Sáenz  
2020

• Documentos 61

**¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa  
Sabine Michalowski,  
Michael Cruz Rodríguez,  
Hobeth Martínez Carrillo  
2020

• Documentos 62

**DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para una igualdad de género en el juego bonito**

Publicación digital  
Rachel Davidson Raycraft,  
Rebecca Robinson, Jolena Zabel  
2020

• Documentos 63

**LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público**

Publicación digital e impresa  
María Paula Tostón Sarmiento  
2020

• Documentos 64

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa  
Fabio E. Velásquez  
2021

• Documentos 65

**LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)**

Publicación digital e impresa  
Juana Dávila Sáenz,  
Felipe León, Bibiana Ramírez,  
Ricardo Cruz, Juan Diego Restrepo  
2021

• Documentos 66

**OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos**

Publicación digital e impresa  
Paula Angarita Tovar,  
Johnnatan García,  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

• Documentos 67

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**TERRITORIO WAYÚU: entre distancias y ausencias. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia**

Publicación digital e impresa  
Julián Gutiérrez-Martínez,  
Ana María Narváez Olaya,  
Johnnatan García Ruiz,  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

• Documentos 68

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún**

Publicación digital e impresa  
Isabel Pereira Arana,  
María Ximena Dávila Contreras,  
Mariana Escobar Roldán,  
David Filomena Velandia,  
Angélica Jiménez Izquierdo,  
Hugo Castro Cortés  
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA LA DESIGUALDAD QUE RESPIRAMOS. Una mirada desde a justicia ambiental a la política de descontaminación del aire en Bogotá 2010-2020**

Publicación digital e impresa  
Diana León Torres, Sebastián Rubiano, Vanessa Daza Castillo  
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES EN COLOMBIA. Un estudio sobre apartheid educativo**

Publicación digital e impresa  
Mauricio García Villegas,  
Leonardo Fergusson  
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA DESIGUALDADES DIGITALES. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia**

Publicación digital e impresa  
Víctor Práxedes Saavedra Rionda, Daniel Ospina-Celis,  
Juan Carlos Upegui Mejía,  
Diana C. León Torres  
2021

• DOCUMENTOS 72

**¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a la verdad y reconocimiento de responsabilidad por quienes serán seleccionados en la Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa  
Sabine Michalowski,  
Michael Cruz Rodríguez,  
Hobeth Martínez Carrillo  
2021

• DOCUMENTOS 73

**NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS: un análisis constitucional de siniestralidad y seguridad vehicular en Colombia**

Publicación digital e impresa  
Paula Angarita Tovar Diana,  
Guarnizo Peralta  
2021

• DOCUMENTOS 74

**SEGURIDAD VEHICULAR Y DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO: preguntas y respuestas para Colombia**

Publicación digital e impresa  
René Urueña Hernández,  
Paula Angarita Tovar,  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

• DOCUMENTOS 75

**¿BARRERAS INSUPERABLES?**

*Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras*

Publicación digital e impresa

Aarón Alfredo Acosta,

Nelson Camilo Sánchez

2021

• DOCUMENTOS 76

**TOAR ANTICIPADOS Y**

**SANCIONES PROPIAS: reflexión informada para la Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital

Clara Sandoval Villalba, Hobeth

Martínez Carrillo, Michael

Cruz Rodríguez, Nicolás

Zuluaga Afanador, Juliana

Galindo Villarreal, Pilar Lovelle

Moraleda, Juliette Vargas

Trujillo, Adriana Romero

Sánchez, Andrea Rodríguez Daza

2021

• DOCUMENTOS 77

**¿LA PAZ AL MENOR COSTO?**

*Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*

Publicación digital

Alejandro Rodríguez Llach,

Hobeth Martínez Carrillo

2022

• DOCUMENTOS 78

DERECHOS HUMANOS POR  
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA RENTA BÁSICA FEMINISTA: de la utopía a la necesidad urgente para la Paz**

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Nina

Chaparro, Alejandro Rodríguez

Llach, Diana León

2022

• DOCUMENTOS 79

**MÁS ALLÁ DE LOS MÁXIMOS RESPONSABLES. Los partícipes no determinantes en los crímenes más graves y representativos ante la Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital

Sabine Michalowski,

Michael Cruz Rodríguez

2022

• DOCUMENTOS 80

**SER MIGRANTE Y TRABAJAR EN COLOMBIA: ¿cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?**

Publicación digital e impresa

Lucía Ramírez Bolívar,

Lina Arroyave Velásquez,

Jessica Corredor Villamil

2022

• DOCUMENTOS 81

**REFLEXIONES SOBRE LA REMISIÓN TEMPRANA DE COMPARECIENTES A LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. El caso fundacional de Almarío Rojas**

Publicación digital

Sabine Michalowski,

Michael Cruz Rodríguez

2022

• DOCUMENTOS 82

**JUSTICIA RESTAURATIVA, DIÁLOGO, REPARACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE ACTORES ECONÓMICOS EN COLOMBIA**

Publicación digital

Aarón Alfredo Acosta, Ema Gómez

Jaramillo, Alejandro Jiménez

Ospina, María José León Marín,

Michael Monclou Chaparro, Laura

Natalia Torres Acosta

2022

• DOCUMENTOS 83

**TRANSPARENTE COMO  
EL AIRE. NI INFORMACIÓN,  
NI CALIDAD, NI DERECHOS**

Publicación digital e impresa  
Laura J. Santacoloma Méndez,  
Daniel Bernal Bolaños, Alba  
Cecilia Sandoval Dueñas,  
Daniela del Pilar Cardona  
Arciniegas  
2022

• DOCUMENTOS 84

**CUANDO LO ESENCIAL  
ES INVISIBLE AL ESTADO:  
DERECHOS FUNDAMENTALES  
Y MEGAMINERÍA**

Publicación digital e impresa  
Laura J. Santacoloma Méndez  
2022

• DOCUMENTOS 85

**JUSTICIA ANCESTRAL EN  
LOS CONSEJOS COMUNITARIOS  
DEL NORTE DEL CAUCA:  
COMPORTAMIENTO  
DURANTE LA PANDEMIA**

Impreso y digital  
César Valderrama Gómez,  
Sofía Forero Alba  
2023



### Las reparaciones, ¿es imposible pagarlas?

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

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

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

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

ISBN: 978-628-7517-75-2



9 786287 517752