



*Título: Avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Ilustración*

## Avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado: una mirada al caso de Antioquia\*

Jenny Juliet Lopera Morales\*\* Adriana Seguro Flórez\*\*\*

### Resumen

Este artículo tiene como propósito presentar los avances y dificultades en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) en el departamento de Antioquia, entre 2011 y 2017, a partir de los resultados de las entrevistas realizadas a operadores administrativos del SNARIV en esta entidad territorial y el análisis de informes de gestión y evaluación de la política emitidos por las entidades coordinadoras. Esta revisión muestra que el proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Antioquia se ha visto limitado por las dificultades económicas, políticas y financieras que han sido históricas y estructurales al modelo de Estado centralizado en Colombia; obstáculos de desarrollo económico y geográficos, sumados a la persistencia del conflicto armado; lo que pone en evidencia la existencia de un marco normativo que reconoce y promueve derechos, pero al mismo tiempo crea nuevas instituciones que no cuentan con la capacidad financiera y administrativa suficiente para la implementación de las medidas de la reparación, y que pueden dejar a esta en un nivel de mera expectativa para las víctimas del conflicto armado.

**Palabras clave:** Ley de Víctimas; justicia transicional; reparación integral; víctimas; conflicto armado.

### Progress and difficulties of the process of integral reparation to the victims of the armed conflict, a look at the case of Antioquia

### Abstract

The purpose of this article is to identify the advancements and difficulties to implement the law of victims and land restitution (law 1448 of 2011), from 2011 to 2017 in the department of Antioquia, based on the results of the interviews carried out with SNARIV administrative operators in this territorial entity and the analysis of management reports and evaluation of the policy issued by the coordinating entities. This review shows that the process on integral reparation to the victims of the armed conflict in Antioquia has been limited by the economic, political and financial difficulties that have been historical and structural to the centralized State model in Colombia; problems in the geographic development, added to the persistence of the armed conflict; which shows the existence of a normative framework that recognizes and promotes rights, but at the same time creates new institutions that do not have enough financial and administrative capacity to implement reparation measures, and that can leave this in a level of mere expectation for the victims of the armed conflict.

**Keywords:** Victims' Law; transitional justice; comprehensive reparation; war victims; armed conflict.

### Avanços e dificuldades do processo de reparação integral às vítimas do conflito armado, um olhar ao caso do estado de Antioquia

### Resumo

O propósito deste artigo é apresentar os avanços e dificuldades na implementação da Lei de Víctimas e Restituição de Terras (Lei 1448 de 2011) no estado de Antioquia, entre 2011 e 2017, a partir dos resultados das entrevistas realizadas a empregados administrativos do SNARIV (Sistema Nacional de Atención e Reparación Integral às Víctimas) neste órgão territorial e a análise de relatórios de gestão e avaliação da política apresentados pelos órgãos coordenadores. Esta revisão revela que o processo de reparação integral às vítimas do conflito armado no estado de Antioquia tem sido limitado pelas dificuldades econômicas, políticas e financeiras que são históricas e estruturais ao modelo de Estado centralizado na Colômbia; obstáculos de desenvolvimento econômico e geográficos, somado à persistência do conflito armado; isto evidencia a existência de um quadro normativo que reconhece e promove direitos, mas ao mesmo tempo cria novas instituições que não possuem a capacidade financeira e administrativa suficiente para a implementação das medidas da reparação, e que a podem deixar em um nível de simples expectativa para as vítimas do conflito armado.

**Palavras-chave:** Lei de Víctimas; justiça de transição; reparação integral; vítimas; conflito armado.

\* Artículo corto científico. Este presenta una mirada al caso Antioquia en cuanto a los avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado y sus aportes a la justicia transicional.

\*\* Abogada y Magister en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín. Universidad de Medellín, Departamento de Ciencias Sociales y Humanas. Adscrita a la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Colombia. Correo electrónico: jiloperam@gmail.com ORCID: 0000-0001-9195-5678

\*\*\* Comunicadora Social - Periodista y Magíster en Comunicaciones de la Universidad de Antioquia. Universidad de Antioquia, Facultad de Comunicaciones. Docente de la Universidad de Antioquia, Colombia. Correo electrónico: adriana.seguro@udea.edu.co ORCID: 0000-0003-3432-4903

Cómo citar este artículo: Lopera, J. J. y Seguro, A. (2017). Avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, una mirada al caso de Antioquia. *Estudios de Derecho*, 75 (165), pp-pp. 247-259

DOI: 10.17533/udea.esde.v75n165a11

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2015 • Fecha de aprobación: 11 de junio de 2018

# Avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado: una mirada al caso de Antioquia

## Introducción

En la búsqueda de la terminación del conflicto armado en Colombia, el gobierno nacional ha implementado procesos de negociación con diferentes grupos armados organizados al margen de la ley sobre temas de desarme, desmovilización y reintegración- DDR<sup>56</sup>; programas de desarrollo regional, promoción y defensa de los derechos humanos; y procesos de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En este contexto, el Estado diseñó la Ley 1448 de 2011 como mecanismo para la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado, dentro de un marco de justicia transicional, con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos fundamentales. Después de seis años de la entrada en vigencia de esta ley, es importante hacer un balance del proceso para identificar sus avances y aportes a la justicia transicional en Colombia, de cara a la apertura de una readecuación institucional que pretende dar cumplimiento al acuerdo pactado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-.

Para lograr esto se realizó un análisis de la ejecución de seis años -2011 a 2107 de la Ley 1448 de 2011, en particular, desde la mirada de quienes han contribuido a su diseño e implementación en el departamento de Antioquia<sup>57</sup>, por medio de entrevistas semiestructuradas a funcionarios coordinadores dentro del sistema y la revisión de informes de organismos de control y gubernamentales acerca de la

---

56 Se entiende por Desarme, Desmovilización y Reintegración (en adelante DDR), "el desmonte estructural de los grupos armados, la recuperación del monopolio de las armas en cabeza del estado y la reintegración de los excombatientes a la dinámica social". (Villegas, 2010, p.12)

57 Según el Registro Único de Víctimas - RUV- el total de víctimas registradas en Antioquia es de 1.163.728, recuperado de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>, consultado el 20 de abril de 2018.

gestión e implementación de la ley. En este análisis se destacan factores como los procesos de coordinación nación – territorio, las medidas de atención, asistencia y reparación integral, el goce efectivo de los derechos de las víctimas y la persistencia de actores armados en el marco del conflicto armado.

### **Coordinación de la implementación de la ley en Antioquia (relación nación-territorio)**

El Comité Territorial de Justicia Transicional –CTJT- es la máxima instancia de coordinación, articulación, decisión y diseño de política pública en los territorios y es presidido por gobernadores y alcaldes (artículo 173 de la Ley 1448 de 2011). En Antioquia, el comité fue creado por el Decreto Departamental 0723 del 12 de marzo de 2012 y una de sus funciones principales es coordinar las acciones de las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental y articular la oferta institucional a partir del Plan de Acción Territorial- PAT-, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable y adoptar medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración a través de la articulación de las entidades integrantes del SNARIV en el departamento, representantes de agencias humanitarias y de cooperación internacional (Decreto 0723, 2012).

La Ley 1448 de 2011, en el artículo 159, señala a la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- como la coordinadora del SNARIV, la cual debe promover en el territorio la articulación de los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, con la finalidad de planear y ejecutar la política pública de víctimas, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política y el artículo 172 de la misma ley, como una estrategia para ordenar la oferta pública en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, la cual, de acuerdo con la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, ha sido identificada:

Como uno de los principales problemas de implementación para atender de manera integral a la población víctima del desplazamiento forzado, la falta de criterios, principios y que faciliten la coordinación de la Nación y las entidades territoriales y de procedimientos específicos que le permitan al Estado aplicar los principios de descentralización administrativa atendiendo capacidades técnicas, presupuestales y administrativas (Congreso de la República, 2015, Decreto 2460).

De acuerdo con lo anterior, el gobierno nacional expidió el Decreto 2460 de 2015 a través del cual crea la Estrategia de Corresponsabilidad que alude a la “responsabilidad compartida que tienen la Nación y las entidades territoriales en la ejecución de las acciones y tareas específicas frente a los fines del Estado” (Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, 2013, p. 6) en la materialización de la política de víctimas desde un enfoque armónico de la descentralización territorial con los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia<sup>58</sup>, dirigidos a la ayuda y atención humanitaria inmediata, el auxilio funerario y la reparación integral; con el fin de aumentar la capacidad institucional y la gestión pública para garantizar un mayor impacto en la ejecución del presupuesto por parte de las entidades territoriales, y con ello responsabilizar “a las gobernaciones en la apropiación de su rol de eje articulador para incrementar el apoyo a los municipios en asistencia y asignación presupuestal para las víctimas del conflicto en el marco de corresponsabilidad” (Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017, p. 21).

En el caso de Antioquia uno de los principales logros en la implementación de la ley 1448 tiene que ver con el “desarrollo del sistema de corresponsabilidad” (E2) y la implementación de la herramienta denominada tablero PAT<sup>59</sup> estipulada en el artículo 2.2.8.3.1.6 del Decreto 2460 de 2015, la cual permite a las entidades territoriales hacer una planeación anual de la oferta destinada a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y realizar seguimiento al cumplimiento de estas medidas por medio de los comités territoriales de Justicia Transicional (municipales y departamental).

La Contraloría General de la República ha advertido debilidades en el proceso de diligenciamiento del tablero PAT, relacionadas con la falta de capacidad técnica de las administraciones territoriales para la identificación y consignación de la oferta

---

58 La aplicación de los principios es: 1) De subsidiariedad “cuando una entidad territorial carezca de capacidad administrativa, técnica y presupuestal para asumir sus competencias y funciones exclusivas; tendrán que asumirlas transitoriamente los niveles de gobierno superiores. También podrán asumir dichas competencias las entidades con mayor categoría fiscal” (Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, 2013, p. 8); 2) De complementariedad “cuando una entidad territorial carezca de capacidad suficiente en términos administrativos o técnicos o presupuestales para asumir sus competencias exclusivas, los niveles de gobierno superiores mejorarán el cumplimiento” (Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, 2013, p. 8); 3) De concurrencia “cuando existan competencias y funciones compartidas entre los diferentes niveles de Gobierno. Estos realizarán articuladamente las acciones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para el cumplimiento de las funciones” (Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, 2013, p. 9).

59 El tablero PAT “es el instrumento operativo del sistema de corresponsabilidad, en el corto y mediano plazo que funciona de manera cíclica. A través de una herramienta informática, las administraciones municipales, departamentales y nacionales deben cargar la planeación anual de la política pública de víctimas, tomando como base la caracterización e identificación de las necesidades de esta población, y definiendo para su solución las acciones, metas y presupuesto. El nivel municipal inicialmente hace el cargue, posteriormente los departamentos y luego las entidades del nivel nacional diligencian su oferta de bienes, servicios, metas y recursos; para la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2017).

debido a: la falta de recursos administrativos y/o financieros para la caracterización de la población y actualización de esta información, es decir, persistencia de “problemas técnicos y financieros para la realización de caracterizaciones y lograr determinar realmente las víctimas y sus condiciones” (E2); problemas en el cargue de la plataforma y la falta de conectividad de algunas de las entidades territoriales (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, 2017); evidenciando con ello cuatro aspectos importantes para el caso de Antioquia: 1) La “dificultad de la comprensión de las realidades territoriales frente a las obligaciones normativas” (E2); 2) “desarrollos sofisticados (de herramientas técnicas) que superan los objetivos reales de avanzar en el goce efectivo de derechos y generan un desgaste administrativo” (E2); 3) “fallas en comunicación en los distintos niveles para determinar necesidades de las víctimas” (E2) y 4) Falta de “asertividad en la implementación de oferta programática que asegure una ruta integral en los componentes de la política de tal forma que a una persona le brinden las acciones conducentes a los derechos en los mismos momentos generando impacto” (E2), sumados estos elementos, ponen en riesgo el logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado en el departamento.

### **Ruta de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado**

La Ley 1448 de 2011, en el artículo 49, define la atención a las víctimas del conflicto armado como “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación” y la asistencia “el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”. De igual forma, el artículo 25 concibe la reparación integral como el conjunto de “medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”.

Para lograr lo anterior, las entidades del SNARIV han diseñado rutas de atención y acompañamiento a las víctimas, de manera que estas puedan acceder a dichas medidas según el daño sufrido y el tipo de hecho victimizante. En el caso de la UARIV, la ruta se lleva a cabo por medio de la elaboración de Planes Individuales de Reparación Integral a las víctimas, los cuales deben tener en cuenta las necesidades de la población desde un enfoque diferencial y deben estar orientados a la inversión adecuada de los recursos recibidos a título de indemnización administrativa según el artículo 134 de la misma ley.

En el proceso de implementación de estas rutas en Antioquia, uno de los avances fundamentales de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras detectado es “la identificación e individualización de otros delitos que igualmente fueron víctimas las personas en el marco del conflicto armado” (E4), diferente al desplazamiento forzado de acuerdo con la Ley 387 de 1997; pero al mismo tiempo estas víctimas encuentran también un obstáculo en cuanto el acceso al Registro Único de Víctimas -RUV-, debido a que “la mayor dificultad de las víctimas es ser reconocidas como tales”, (E3), como es el caso de los términos de declaración<sup>60</sup> “es una dificultad para muchas personas que hoy apenas se están atreviendo a declarar, porque antes por miedo, porque los actores armados todavía estaban en el territorio, por desconocimiento de las personas no se atrevieron a reconocer y a rendir la declaración de víctima” (E4), adicionalmente en el nivel local las personerías “no tienen el personal suficiente y no dan abasto para atender a las víctimas del conflicto armado, como quiera que los municipios de sexta y quinta categoría apenas si se cuentan con el personero y un auxiliar, y este funcionario tiene a su cargo otra multiplicidad de funciones que también como ministerio público las tiene que cumplir” (E4).

Otra de las dificultades fundamentales está en la multiplicidad de rutas de acceso a derechos y la ausencia de términos claros y/o fijos para la resolución administrativa de otorgamiento de estos, lo cual redundando en múltiples procesos y trámites que deben atravesar las víctimas para acceder a la reparación integral como lo señala uno de los entrevistados:

El trámite que le subsigue es la declaración, donde las personas comienzan a deambular por diferentes lados solicitando el reconocimiento de los beneficios que la misma ley 1448 les otorga. En algunas oportunidades estos irs y venires de las personas no se hacen porque ellas lo quieren, sino por el desconocimiento y la desorientación de algunos servidores públicos que tienen a su cargo esa función y que no les indican de manera clara y precisa cuál es la ruta de atención de aquí en adelante, a qué beneficios tienen derecho y en qué oportunidades, esa es una dificultad y que pone a tocar puertas a las víctimas en muchas ocasiones (E4).

El alto número de derechos de petición y acciones de tutela instauradas ante la UARIV por parte de la población víctima es una evidencia de la coexistencia de los múltiples trámites que estas tienen que agotar con el fin de acceder al goce efectivo de sus derechos, y de la consecuente vulneración del derecho fundamental a la información, como se observa en el caso de Antioquia, donde según cifras de la misma

---

60 Según el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas podían presentar declaración ante el Ministerio Público hasta el 10 de junio de 2015, adicionalmente las personas que hayan sufrido un hecho victimizante después del 10 de junio de 2011, contarán con dos (2) años a partir de la ocurrencia del hecho para solicitar su inclusión en el registro.

entidad para el año 2017 se radicaron 102.438 solicitudes y 117.355 acciones de tutela (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017).

La anterior situación también es evidente en la medida indemnizatoria, como lo ha mencionado la Corte Constitucional por medio del Auto 206 de 2017, al señalar que la UARIV no cuenta con claridades en los pasos y tiempos para el cumplimiento del pago de indemnizaciones “ya que las víctimas no tienen la certeza de cuándo y cuánto se les va a pagar por este derecho” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, 2017, p. 1431); además este proceso es “demasiado lento y se comienzan a tener otros obstáculos para poder alcanzar la indemnización; entonces han pasado cinco, diez años sin que las personas no reciban absolutamente ningún tipo de reparación” (E4). En Antioquia, según la UARIV, entre los años 2009 y 2017 se han indemnizado 199.961 víctimas, lo que equivale al 13% del total de la población víctima del departamento sujeta de esta medida.

En materia de restitución de tierras, también el tema de la tardanza en los tiempos de resolución de los procesos ha sido advertido por la Corte Constitucional por medio de la sentencia T-679 de 2015, que enfatiza en el derecho fundamental a la restitución de tierras despojadas:

(i) no puede quedar indefinido en el tiempo. En efecto, el Estado colombiano está obligado a crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que circunstancias fácticas se lo impidan. De esta forma, (ii) la Unidad tiene el deber de responder las reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen esas circunstancias objetivas. No es suficiente una respuesta normativa sino también debe dar cuenta a las víctimas las razones por las cuales, fácticamente, no se puede continuar con el trámite de restitución. En relación con la macro y microfocalización de predios, si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines constitucionalmente legítimos, (iii) de ahí no se sigue que sean un instrumento para justificar la inactividad estatal. Por tanto (iv) el Gobierno, cuando menos, debe diseñar e implementar un *plan estratégico* que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras. En todo caso, (v) cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011) como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces. A partir de lo anterior, se resolverá el caso concreto.

Si bien la Ley 1448 de 2011, en el artículo 18 establece el principio de gradualidad, bajo el cual el gobierno debe implementar herramientas “de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada



implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación”, este no puede ser óbice para no proteger los derechos de las víctimas y que sus solicitudes permanezcan suspendidas indefinidamente en el tiempo.

En cuanto a la medida de rehabilitación, entendiendo por esta el “conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas” (Congreso de la República, 2011, Ley 1448), en el departamento de Antioquia la Estrategia de Recuperación Emocional perteneciente de la UARIV desde el año 2012 ha beneficiado a 7.100 víctimas en 56 municipios del departamento antioqueño (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017); por su parte la Gobernación de Antioquia, por medio del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI-, durante el período 2012 - 2015 ha atendido 11.197 personas víctimas del conflicto armado, quienes recibieron atención psicosocial en las modalidades individual, familiar y/o comunitaria, en un total de 42 municipios. Sin embargo, a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la implementación de la Ley 1448 de 2011, le preocupa:

El bajo nivel de cumplimiento que la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social han tenido respecto a las acciones que en materia de rehabilitación psicosocial requirió la Corte Constitucional. Aún más, cuando esta medida es fundamental en el proceso de reparación integral, especialmente en el caso de las víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. De igual manera, la atención en salud física para estas mujeres no se realiza de manera diferenciada y el Ministerio de Salud no cuenta con herramientas que le permitan evaluar cuáles de las atenciones en salud física son consecuencia del hecho victimizante y cuáles no (2017, p. 91).

## Del goce efectivo de los derechos

La UARIV ha determinado los criterios y procedimientos para la evaluación de los componentes de subsistencia mínima con base en el Decreto 2569 de 2014, con el fin de identificar la población objeto de atención humanitaria, evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante específico de desplazamiento forzado y determinar el acceso al goce efectivo de derechos.

Surgen entonces varios cuestionamientos por los funcionarios entrevistados frente al tema de atención humanitaria. Se advierte, por ejemplo, la importancia por parte del Estado de dejar el asistencialismo con la entrega indefinida de estas ayudas a la población por su alta condición de vulnerabilidad y avanzar hacia la cesación de esta, es decir:

Dejar de ser asistencialista, simplemente tratar de subsanar o de suplir unas, necesidades de las víctimas actuales, sino además proyectarse a futuro, qué va a pasar con esa víctima luego que se le entregue una ayuda humanitaria o una indemnización, dónde está la vivienda, dónde está la capacitación, en dónde está el mirar el futuro de estas personas, debe dejar el Estado ese criterio de asistencia inmediata (E3).

En este proceso es importante también considerar las condiciones reales de la población frente al acceso a sus derechos, como en el caso, por ejemplo, de la identificación de la población desplazada dentro del régimen contributivo de salud a través de una afiliación a una Entidad Prestadora de Salud –EPS-, con la cual, por parte de la UARIV, con el solo hecho de esta afiliación “se considera que ya ha alcanzado el mínimo vital, entonces si aún no le llegue la reparación integral o la indemnización administrativa (...) se le cierra la oportunidad para seguir reclamando la ayuda humanitaria de emergencia” (E4).

El Ministerio Público, por su parte, dentro del Informe de Implementación de la Ley de Víctimas 2016-2017, ha señalado que existe una “constante confusión entre las medidas de reparación y las políticas de carácter social, genera en las comunidades la percepción de no estar en presencia de un acto reparador y en consecuencia no se perciben avances en este proceso” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2017, p. 178).

## Implementación de la Ley en medio de la persistencia del conflicto

La implementación del acuerdo de paz suscrito con la guerrilla de las FARC en el año 2016 tiene como pretensión “el fin del conflicto”, pero presenta actualmente retos en materia de violaciones a los derechos humanos de cara a la persistencia y/o reorganización de grupos armados organizados al margen de la ley. Para el caso de Antioquia, en el año 2017, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas -CIAT- refiere 12 municipios con alertas tempranas vigentes<sup>61</sup>: Briceño, Apartadó, Turbo, Carepa, Vigía del Fuerte, Remedios, Segovia, Ituango, San Andrés de Cuerquia, Toledo y Puerto Berrío.

La implementación de las medidas de reparación integral a las víctimas se enfrenta entonces en Antioquia a la persistencia de grupos armados que generan

---

61 Son recomendaciones de carácter preventivo realizadas por el Ministerio del Interior a las autoridades competentes a nivel nacional y territorial, para la implementación de acciones integrales frente a la advertencia de un riesgo alto o medio de violación de los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. El nivel de riesgo será determinado conforme a la metodología de evaluación de riesgos que para tal propósito adopte la CIAT. Las alertas tempranas tendrán una vigencia de un año, término en el cual deberá reevaluarse el riesgo advertido al momento de su declaratoria y definir su continuidad o terminación.

en la población nuevas victimizaciones y contrarían el derecho a las garantías de no repetición según lo planteado en el artículo 149 de la Ley 1448 de 2011 y generan nuevos procesos de atención, asistencia y reparación “independientemente de la existencia actual de grupos armados todavía realizando acciones violentas en contra de la población, independientemente de eso, es el estado colombiano, el gobierno colombiano el que debe responder por las víctimas y no debe tenerse en cuenta el actual conflicto” (E3).

Las actuales victimizaciones tienen una dificultad normativa, el no reconocimiento de estructuras post desmovilización como actores actuales de un conflicto armado, lo cual, en el momento de la valoración por parte de la UARIV de la declaración de la víctima, hace que los hechos no se ajusten a las condiciones del carácter de víctima determinadas por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, situación que fue analizada por la Corte Constitucional por medio del fallo de tutela T-006 del 13 de enero de 2014, donde reiteró la jurisprudencia fijada en el Auto 119 de 2013 de junio de 2013 y estableció que negarles la inclusión en el registro de las víctimas de desplazamiento forzado de las Bandas Criminales Emergentes -BACRIM-. Sin embargo, “la Corte Constitucional sólo reconoció el desplazamiento forzado como hecho victimizante y del cual responderían las bacrim (...) sería importante que la corte reconociera que estas personas podían ser víctimas de homicidios, desapariciones forzadas y cualquier otro delito, de hecho las bacrim son responsables de un sin número de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado o que van inclusive conexos con el desplazamiento forzado” (E4).

En cuanto al factor presupuestal para el cumplimiento del Acuerdo Final advierte la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 que no existe un esfuerzo fiscal mayor por parte del gobierno nacional, pues no hay financiación con recursos nuevos, sino del direccionamiento de los ya existentes de forma simultánea al proceso de cesación de condición de vulnerabilidad y de construcción de paz, es decir:

Los recursos del SGP están asignados a las entidades territoriales para la provisión de bienes públicos esenciales como educación; salud; agua potable; alimentación escolar; entre otros; exista o no Acuerdo Final. En otras palabras, se trata tan sólo de una reclasificación contable del gasto del PGN, no de un esfuerzo fiscal nuevo para financiar ese tipo de bienes y servicios (2017, p. 229).

## Conclusiones

El análisis de la pertinencia de la implementación del modelo de la justicia transicional como mecanismo para la atención, asistencia y reparación de las víctimas del

conflicto armado en países que han padecido los rigores de un conflicto armado, pasa por la consideración de que las medidas que la componen han sido históricamente aplicadas en países donde la institucionalidad se vio interrumpida por la confrontación armada y se acude a mecanismos judiciales y administrativos urgentes para el restablecimiento del Estado de derecho, pero en el caso colombiano no se observa un gobierno que haya visto interrumpida su gobernabilidad por un golpe de Estado o una guerra internacional, sino frente a un Estado centralizado, alejado de una gran porción del territorio, lo que conlleva a que la justicia transicional tenga no solo un efecto transicional sobre la recuperación de un régimen político sino a delimitar su aporte a la construcción de Estado.

La aplicabilidad de un modelo de justicia transicional, entendido como las medidas que emprende un Estado para restablecerse institucionalmente después de un conflicto armado, no se compadece con un proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto, limitado por dificultades económicas, políticas y financieras que han sido históricas y estructurales al modelo de Estado centralizado en Colombia; y la persistencia de grupos armados, lo que genera la necesidad de volcar los esfuerzos institucionales a la atención de emergencias humanitarias.

Un modelo transicional para Colombia debe soportarse en que este constitucionalmente es un Estado social y democrático de derecho vigente, pero que no ha superado los factores estructurales generadores de violencia y necesita avanzar hacia el restablecimiento de condiciones de seguridad integrales en el territorio, la confianza y legitimidad de las instituciones del Estado y su capacidad para el cumplimiento de la garantía de derechos y la reconstrucción del tejido social, y no la generación de meras expectativas en la población.

## Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448 del 10 de junio de 2011*. Bogotá D.C.: El Congreso.
- Congreso de la República de Colombia. (2013). *Decreto 2890 del 12 de diciembre de 2013*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). *Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2014*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Decreto 2460 del 17 de diciembre de 2015*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Auto 119*. Bogotá: La Constituyente.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Auto 206*. Bogotá: La Constituyente.

- Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia T-006 de 2014*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia T-679 de 2015*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. (2017). *Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2016 – 2017*.
- Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. (2013). *Sistema de corresponsabilidad*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de gestión, 2017*. (2017).
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). *Procedimiento para la participación en la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT, 2015*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/6-procedimiento-para-la-participacion-en-la-comision-intersectorial-ciat-v3-1.pdf>
- Villegas, A. (2010). Del cese al fuego a la paz sostenible: desafíos contemporáneos de la Justicia Transicional, *Revista Análisis Internacional- RAI*, (2), 129.

## Entrevistas

- Entrevista 1. (13 de septiembre de 2016). (J. Lopera Entrevistadora). Medellín, Antioquia, Colombia.
- Entrevista 2. (20 de septiembre de 2016). (J. Lopera Entrevistadora). Medellín, Antioquia, Colombia.
- Entrevista 3. (18 de octubre de 2017). (J. Lopera Entrevistadora). Medellín, Antioquia, Colombia.
- Entrevista 4. (22 de noviembre de 2017). (J. Lopera Entrevistadora). Medellín, Antioquia, Colombia.