

# El Reto

ante la tragedia humanitaria  
del desplazamiento forzado

Volumen 24



## Avances y desafíos de la reforma a la Ley de Víctimas

**Comisión de Seguimiento a la Política Pública  
sobre Desplazamiento Forzado**

Equipo Nacional de Verificación  
Luis Jorge Garay Salamanca  
Director





**Avances y desafíos de la reforma a la Ley de Víctimas**  
El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado  
Volumen 24



**Avances y desafíos de la reforma a la Ley de Víctimas**  
El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado  
**Volumen 24**

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

**Equipo Nacional de Verificación**  
Luis Jorge Garay Salamanca  
Director

**El Reto Ante la Tragedia Humanitaria  
del Desplazamiento Forzado**

**Volumen 24**

**Avances y desafíos de la reforma  
a la Ley de Víctimas**

© Consultoría para los Derechos Humanos y el  
Desplazamiento (CODHES)

© Comisión de Seguimiento a la Política Pública  
sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF)

ISBN (papel): 978-628-96403-2-8

ISBN (PDF): 978-628-96403-3-5

**Organizaciones miembros de la Comisión  
de Seguimiento a la Política Pública sobre  
Desplazamiento Forzado**

Pastoral Social Cáritas Colombiana

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad  
(Dejusticia)

Consultoría para los Derechos Humanos y el  
Desplazamiento (CODHES)

Corporación Casa de la Mujer

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)

Conferencia Nacional de Organizaciones

Afrocolombianas (CNOA)

Corporación Viva la Ciudadanía

**Académicos, investigadores y otras  
personalidades nacionales integrantes  
de la Comisión**

Mons. Rafael Castillo Torres

Luis Jorge Garay Salamanca

Mons. Héctor Fabio Henao

Marco Romero Silva

Olga Amparo Sánchez

Pedro Santana Rodríguez

Rodrigo Uprimny Yepes

Fanny Uribe Idárraga

Luis Fernando Arias (q. e. p. d.)

Orlando Fals Borda (q. e. p. d.)

**También han formado parte de la Comisión**

Eduardo Cifuentes Muñoz, hasta antes de ingresar a  
la Jurisdicción Especial de Paz (JEP)

Luis Ernesto Vargas Silva, hasta antes de asumir  
la Embajada de Colombia ante la Organización de  
Estados Americanos (OEA)

**Fundadores internacionales**

Rigoberta Menchú

Roberto Meyer

**Secretaría Técnica de la Comisión**

Consultoría para los Derechos Humanos  
y el Desplazamiento (CODHES)

Carrera 6 n.º 34-62, of. 302

Tel. (+601) 2325666

Bogotá, Colombia, Suramérica

[www.codhes.org](http://www.codhes.org)

**Director de CODHES**

Marco Romero Silva

**Equipo Nacional de Verificación**

Luis Jorge Garay Salamanca, director

Fernando Barberi Gómez, coordinador académico

Clara Leonor Ramírez Gómez, investigadora principal

Luis Fernando Sánchez Supelano, investigador principal

Manuela Loaiza Aristizábal, investigadora junior

**Otros investigadores**

Boris Duarte Caviedes

**Coordinador general del proyecto “Soluciones duraderas: el camino  
hacia la garantía de los derechos de las víctimas”, con el apoyo de  
OIM mediante el programa Restaurando Nuestro Futuro (ROF)**

Boris Duarte Caviedes

**Preparación editorial**

Consultoría para los Derechos Humanos  
y el Desplazamiento (CODHES)

Juan Sebastián Solano Ramírez, coordinación editorial

Juan David Rincón, corrección de texto

la central de diseño S. A. S., montaje de carátula y diagramación

Diego Quintero, diseño editorial

**Imagen de carátula**

Reflexões (1921)–António Carneiro (1872-1930)

Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal

Óleo sobre panel de madera

Fotografía de Pedro Ribeiro Simões

[https://flickr.com/photos/pedrosimoes7/37636603631/in/](https://flickr.com/photos/pedrosimoes7/37636603631/in/album-72157713179730513)

[album-72157713179730513](https://flickr.com/photos/pedrosimoes7/37636603631/in/album-72157713179730513)

<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>

Consulte esta y otras publicaciones de la Comisión de Seguimiento a la  
Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en [https://codhes.org/](https://codhes.org/publicaciones/)  
publicaciones/

Esta iniciativa cuenta con el apoyo del fondo de subvenciones del  
Programa Restaurando Nuestro Futuro de la Agencia de los Estados  
Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por  
la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en alianza  
con ACIDI/VOCA.

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de  
Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional  
(USAID). Los contenidos son responsabilidad de CODHES y no  
necesariamente reflejan las opiniones de USAID, el Gobierno de Estados  
Unidos de América, la OIM o ACIDI/VOCA.

# CONTENIDO

Presentación.....	13
Introducción.....	21
Implementación del Acuerdo Final de Paz en la Reforma a la Ley 1448 (Ley 2421 de 2024).....	23
Inclusión del enfoque de soluciones duraderas.....	35
Enfoque diferencial.....	44
Ampliación de la definición de víctimas.....	55
Protección y seguridad.....	62
Retornos y reubicaciones.....	75
Protección y restitución de tierras.....	82
Indemnización.....	89
Rehabilitación.....	96
Satisfacción.....	102
Reparación colectiva.....	112
Participación.....	123
Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI) y Registro Único de Víctimas (RUV).....	127
Financiación.....	140
Referencias.....	144



# Lista de siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFP	Acuerdo Final de Paz
AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
AWID	Association for Women's Rights in Development
Bacrim	bandas criminales
BEPS	beneficios económicos periódicos
CAPAZ	Instituto Colombo-Alemán Para la Paz
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNOA	Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
Coalico	Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras"
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DD. HH.	derechos humanos
DESCA	derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DIH	derecho internacional humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ECI	estado de cosas inconstitucional
ENV	Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada
ERM	educación en riesgo de minas
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IES	Instituciones de Educación Superior
IGED	indicadores de goce efectivo de derechos
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGTBIQ+	población lesbiana, gay, trans, bisexual, intersexual y queer
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MAP	minas antipersonales
MNPEV	Mesa Nacional de Participación Efectiva a las Víctimas
NARP	población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera
NBI	necesidades básicas insatisfechas
NNA	niñas, niños y adolescentes
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OSIGD	Colectivo de Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género diversa
PAO	Plan de Acción Oportuna
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Programas Integrales de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
RNI	Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

SNB	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPC	unidad de pago por capitación
URT	Unidad de Restitución de Tierras o Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
VSCS	violencia sociopolítica selectiva
ZOMAC	zonas más afectadas por el conflicto armado



# Presentación

La Ley 2421 de 2024 modifica múltiples aspectos de la Ley 1448 de 2011, relativa a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) ofrece en esta publicación un primer análisis del contenido de esta reforma, con el ánimo de contribuir a la deliberación pública sobre los nuevos temas que se incorporan al marco jurídico de protección de los derechos de las víctimas, así como sobre los factores de riesgo derivados de algunos de sus contenidos y los temas pendientes, en el contexto de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Como elementos de contexto para esta reforma, es importante considerar algunos momentos históricos que han generado consecuencias trascendentales para el desarrollo de los derechos de las víctimas desde la expedición del Acuerdo Final de Paz. Estos hechos han transformado la versión original de la Ley de Víctimas y deben ser tomados en cuenta en los procesos de reforma e interpretación.

En primer lugar, el Acuerdo Final de Paz introdujo nuevos derechos para las víctimas, que van más allá del Estatuto de Víctimas de 2011, y creó un conjunto de instituciones adicionales a las existentes para garantizar su cumplimiento. El Sistema Integral para la Paz incluyó, entre otras instituciones, a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). Es importante destacar que los derechos de las víctimas no se contemplaron únicamente en el punto cinco del Acuerdo Final de Paz, sino que también se establecieron medidas clave, como el acceso al fondo de tierras y a todos los programas del punto uno del acuerdo, en beneficio de mujeres rurales, personas retornadas y, en general, las comunidades rurales víctimas. Asimismo, se acordó un estatuto de derechos para el exilio colombiano, la ampliación del Programa de Reparación Colectiva, la representación especial de las víctimas a través de las curules de

paz, y la inclusión de la agenda de reparación de las víctimas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), entre otras medidas.

El Acuerdo Final de Paz también reconoció el Estatuto de Derechos de las Víctimas vigente, pero consideró necesaria su reforma con el fin de fortalecerlo. De hecho, la reforma de la Ley de Víctimas se incluyó en el listado de instrumentos normativos que debían tramitarse mediante el sistema de *fast track*. Es importante destacar el punto 5.1.3.7 por su relevancia para entender el espíritu del Acuerdo Final de Paz.

5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. El Gobierno nacional y las FARC-EP acuerdan que en el marco del fin de conflicto es necesario fortalecer la Política de atención y reparación integral a víctimas, adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto, y asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Para ello el Gobierno nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso. Con el objeto de concretar lo anterior, se convocará y celebrará un evento con amplia participación de organizaciones de víctimas y víctimas, incluyendo las que no hacen parte de estas instancias de participación. Se invitará a expertos académicos y organizaciones especializadas y de defensores y defensoras de derechos humanos.

Como consecuencia de este proceso de participación y discusión de las propuestas de las víctimas y sus organizaciones, el Gobierno pondrá en marcha los ajustes y reformas normativas y de política necesarios para: adecuar la Política a lo acordado en el subpunto de reparaciones; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo Final; superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto; y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución. El proceso de fortalecimiento y adecuación de la Política de atención y reparación integral a víctimas buscará garantizar mayores niveles de cobertura territorial

en su implementación. El proceso para la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas contará con la veeduría de las instancias de participación de víctimas existentes, a nivel local y nacional. Para tal efecto se ampliarán y fortalecerán estas instancias mediante la participación de otras víctimas y organizaciones de víctimas y de derechos humanos. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pp. 184-185)

Sin embargo, este proceso de reforma no se llevó a cabo durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Se realizó sí una consulta significativa en la que las víctimas y diversos actores convocados presentaron sus propuestas, e incluso se creó una veeduría desde la Mesa Nacional de Víctimas. Lamentablemente, se desaprovechó la oportunidad del *fast track* para fortalecer y adecuar el sistema de atención y reparación integral de las víctimas a los nuevos contenidos e instituciones creados por el Acuerdo Final de Paz y demandados por las víctimas en Colombia.

En 2018 se produjo el cambio de gobierno, y la implementación del Acuerdo quedó sujeta a los criterios del programa del presidente Iván Duque. La filosofía negacionista de este gobierno hacia el Acuerdo Final de Paz, sus contenidos e instituciones se expresó de diversas maneras: en ocasiones, a través de una confrontación abierta con los temas pactados y, en la mayoría de los casos, mediante el desinterés, la falta de voluntad institucional y un enfoque minimalista en las políticas públicas. Además, desde los sectores políticos de la coalición del gobierno se presentaron múltiples iniciativas de carácter regresivo, especialmente en lo relacionado con la restitución de tierras.

En este contexto adverso, se alcanzó el vencimiento del término de diez años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, previsto en su artículo 208, que a su vez señalaba la obligación del Gobierno nacional de presentar un informe sobre la implementación y el cumplimiento de los objetivos de esta ley. Del mismo modo, el Congreso de la República tenía la obligación de pronunciarse sobre estos temas un año antes de que se cumpliera dicho plazo.

Sin embargo, la prórroga de esta ley era imperativa, dadas las necesidades de adecuar sus instituciones y resultados al proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, así como a los bajos niveles de cumplimiento de las metas establecidas en 2011 en aspectos clave. A modo de ejemplo, en estos primeros diez años, se habían restituido menos de 500 mil hectáreas de tierras y territorios, de un total estimado de más de seis millones de hectáreas afectadas por abandono forzado y despojo. Menos del 10 % de las víctimas fueron indemnizadas, y menos de veinte sujetos de

reparación colectiva contaban con sus Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) implementados, de un total aproximado de 800 sujetos reconocidos.

Sin embargo, como es de conocimiento público, algunas voces del gobierno y de sus aliados en el Congreso expresaron una oposición abierta a la prórroga de la Ley 1448 de 2011. Ante esta situación, los principales esfuerzos se concentraron en la extensión de la vigencia de la ley, dejando en segundo plano su reforma para ajustarla a los contenidos del Acuerdo Final de Paz. El tema de la reforma quedó relegado porque no era una prioridad del gobierno en ejercicio, y por el temor de los aliados del estatuto de las víctimas y del Acuerdo Final de Paz ante posibles riesgos de regresividad.

Uno de los esfuerzos para defender la ley fue liderado por Juan Fernando Cristo, Guillermo Rivera, Héctor Ozuna y Gustavo García, quienes demandaron la inexistencia de la vigencia del plazo previsto en el artículo 208, argumentando que la Ley de Víctimas debía ser prorrogada debido a que no se habían cumplido las metas previstas, y porque se trataba de un marco normativo esencial para la implementación del Acuerdo Final de Paz, conforme a los actos legislativos y demás normas asociadas a este acuerdo.

El resultado de esta demanda culminó con la expedición de la Sentencia C-588 de 2019, en la cual la Corte Constitucional estableció dos criterios fundamentales. Por una parte, señaló que la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos forman parte del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, constituyendo así un componente del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). A su vez, la Corte reconoció la competencia del Congreso de la República para reformar el marco legal de los derechos de las víctimas, pero condicionó dichas reformas al cumplimiento de estrictos criterios de no regresividad.

Desde esta perspectiva, se descarta la pérdida de vigencia de la Ley 1448 y de los decretos-ley étnicos, ya que implicaría un evento abiertamente regresivo para los derechos de las víctimas.

Por su importancia en la protección de los derechos de las víctimas en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, es pertinente reproducir algunas de las consideraciones de la Corte Constitucional respecto a la prohibición de reformas regresivas en dicho contexto:

70.1. Teniendo en cuenta lo anterior y a fin de optimizar la competencia del legislador, la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” pero diferirá los efectos de tal determinación hasta el día 10 de junio de 2021. En ese sentido, durante este tiempo el legislador

podrá adoptar las determinaciones que considere del caso, entre las cuales se encuentran prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad, guardando coherencia con los puntos 6.1.10. y 5.1.3.7. del Acuerdo Final y garantizando la reparación según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado. En ese sentido la Corte lo exhortará a que proceda en esa dirección.

70.2. Con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de las víctimas y la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte dispondrá que en caso de que el legislador no adopte algunas de las determinaciones antes referidas, se integrará al texto del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá una vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030”. Cabe precisar que en el evento de que la integración así definida se produzca, el legislador no perderá su competencia para introducir las variaciones o modificaciones que estime del caso, siendo posible, en esa dirección, que expida un nuevo régimen, orientado a satisfacer de mejor manera los derechos de las víctimas.

La no regresividad se signa entre otras razones, en que el Acto Legislativo 01 de 2017 estipuló en el párrafo 1° del artículo 12 que las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz han de satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación, así como también “[...] deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género”. De lo contrario, esto es, si el Estado desmejora la reparación en favor de las víctimas, la renuncia que este efectúa a la aplicación ordinaria del poder punitivo, en el marco de una justicia transicional, perdería sentido. Se trataría, en otra dirección, de una renuncia que no se justifica en la necesidad de darles una respuesta efectiva a las víctimas ante atrocidades masivas. Por ende, si el tratamiento penal especial está condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas y el Estado asumió una serie de obligaciones para el efecto, no puede una vez implementado un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, desmejorar el grado de protección al que hasta este momento se ha llegado con la Ley 1448 de 2011 y los demás decretos. (Corte Constitucional, Sentencia C-588/19, 2019)

La Sentencia C-588 de 2019 despejó el camino para avanzar hacia una nueva etapa del estatuto de derechos de las víctimas y su necesaria articulación con los nuevos títulos de derechos y las instituciones creadas por el Acuerdo Final de Paz. De hecho, es literalmente absurda la hipótesis de no contar con la Ley de Víctimas en las condiciones actuales del país. Hoy, además de sus tareas originalmente previstas, las instituciones encargadas de los derechos de las víctimas deben atender las recomendaciones de la CEV, relacionadas estrechamente con la reparación integral de las víctimas, la consolidación de la paz y la adopción de medidas de no repetición frente a los factores que perpetúan las violencias e injusticias sistémicas. También deben atender los requerimientos derivados de las decisiones de la JEP en materia de justicia prospectiva y restaurativa; apoyar la tarea de la UBPD; crear las condiciones para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004; e implementar los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo, en relación con el enfoque de soluciones duraderas para la población desplazada, propuesto por las Naciones Unidas. Asimismo, deben continuar atendiendo la compleja crisis humanitaria causada por las violencias masivas y los conflictos armados persistentes en muchos territorios de Colombia.

Desde la expedición de la Sentencia C-588 de 2019, se han producido tres desarrollos legislativos específicos. El primero de ellos fue el proyecto de iniciativa impulsado por los representantes John Hoyos y María José Pizarro, que culminó en la aprobación de la Ley 2078 del 8 de enero de 2021. Esta ley prorroga la Ley 1448 de 2011 y los decretos-ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 hasta el 10 de junio de 2031, asegurando su vigencia, pero sin introducir reformas sustanciales a las normas prorrogadas.

El siguiente cambio en la Ley 1448 de 2011 es la Ley 2343 de 2023, que amplió los términos para que las personas que se consideren víctimas del conflicto armado puedan presentar su declaración ante el Ministerio Público.

En tercer lugar, la Ley 2421 de 2024 constituye la primera reforma significativa de la Ley de Víctimas posterior al Acuerdo Final de Paz. Esta ley incluye normas que buscan una mayor articulación entre las instituciones del Sistema Integral para la Paz (SIP), el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV) y los diferentes sistemas de garantía de los derechos de las víctimas previstos en estos ordenamientos.

La Ley 2421 surgió como resultado del proyecto presentado por la Defensoría del Pueblo, en un momento en que varias iniciativas de reforma a la Ley 1448 estaban en curso, entre ellas la promovida por la Unidad de Atención y Reparación de las Víctimas (UARIV) y las Circunscripciones Especiales de Paz. Estos proyectos

realizaron consultas a las víctimas y procesos de deliberación pública en todo el país, pero lamentablemente el Congreso no los unificó en un mismo trámite legislativo. Subsidiariamente, algunos legisladores optaron por incluir, a través de proposiciones, los temas previstos en otras iniciativas. De este modo, temas importantes de iniciativa gubernamental, como el enfoque de soluciones duraderas o la creación de mecanismos de búsqueda de alternativas de financiamiento, fueron incluidos en la norma finalmente aprobada. Sin embargo, muchos temas y propuestas quedaron excluidos o fueron rechazados.

Por el momento, la Comisión de Seguimiento reitera su interés en contribuir a la comprensión sistemática de los contenidos aprobados, valorar los avances introducidos por esta nueva ley, y su impacto en el cumplimiento del mandato del punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final de Paz. Esto incluye abordar los desafíos, trazar las rutas y definir los recursos necesarios para su implementación, valorar el principio de no regresividad y examinar críticamente los riesgos que algunos artículos podrían plantear. También se enfocará en analizar los temas pendientes o aquellos que ya han generado manifestaciones de inconformidad por parte de algunos sectores de las víctimas.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado valora especialmente los valiosos aportes de los investigadores e investigadoras del Equipo Nacional de Verificación, quienes han realizado el seguimiento de este proceso legislativo y sus resultados. Asimismo, agradece el apoyo financiero del programa Restaurando Nuestro Futuro (ROF) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en alianza con ACDI/VOCA.

**Marco Romero**

Secretario técnico de la Comisión de Seguimiento  
a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado  
Director de CODHES  
Profesor de la Universidad Nacional de Colombia



# Introducción

La necesidad de modificar la Ley 1448 de 2011 surgió luego de varios procesos concurrentes: por un lado, las demandas de organizaciones y mesas de víctimas, que señalaban la necesidad de hacer algunos ajustes para agilizar el proceso de implementación de la Política de Atención y Reparación a Víctimas y asegurar así su permanencia en el tiempo. Por otro, la suscripción del Acuerdo Final de Paz (AFP) con las FARC-EP, en el 2016, generó la necesidad de reformar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para incorporar un conjunto de disposiciones, como las relacionadas con la ampliación del universo de víctimas y la oferta institucional para atenderla, al igual que la reforma rural integral y la coordinación interinstitucional entre las entidades establecidas por la ley y aquellas creadas por el acuerdo.

En este contexto, en la legislatura comprendida entre julio de 2023 y junio de 2024 se tramitaron en el Congreso de la República los siguientes proyectos que pretendían la modificación de la Ley 1448 de 2001: el Proyecto de Ley 358/2024 Cámara-001/2023 Senado; y los proyectos 257/2023C, 210/2023C y 152/2023C, estos últimos tres acumulados en un mismo trámite. Estos proyectos contaron, además, con la realización de varias audiencias públicas y estuvieron precedidos de algunos ejercicios de participación en los que se recogieron propuestas de las mesas y organizaciones de víctimas.

De estos dos grupos de proyectos, el que más avanzó fue el Proyecto de Ley 358/2024 Cámara-001/2023 Senado de la República. Debido a que en la Cámara de Representantes se introdujeron algunas modificaciones y adiciones al proyecto aprobado por el Senado, fue necesario conciliar los textos. Este proceso culminó el 20 de junio de 2024. Este texto conciliado fue sancionado por el presidente de la República, convirtiéndose en la Ley 2421 de 2024.

Es importante señalar que la reforma a la Ley 1448 de 2011 tiene un vínculo con la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado. Lo anterior se debe a que los instrumentos de la Ley 1448 de 2011, tal y como fue sugerido desde la presentación del proyecto de ley ante el Congreso y constatado en la práctica decisonal de la Sala de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional de Colombia, constituyen mecanismos fundamentales en el proceso de superación del ECI declarado en la referida providencia.

En ese sentido, la modificación de la Ley 1448 seguramente será objeto de discusión en el marco del seguimiento al ECI. Los ajustes realizados deben representar una mejora para la calidad de vida de 9 555 446 víctimas en Colombia.

En esta publicación se describen los cambios más importantes que se introducen a la Ley 1448 de 2011 y se analiza su conveniencia para las víctimas. Para ello, en la obra se integran, inicialmente, tres temas transversales: Acuerdo de Paz, soluciones duraderas y enfoque diferencial. Para ello, posteriormente, se desarrollan once apartados que involucran aspectos relacionados con víctimas; medidas especiales de protección; retorno y reubicación; protección y restitución de tierras; indemnización; rehabilitación; satisfacción; reparación colectiva; participación; Red Nacional de Información; y financiación.

# Implementación del Acuerdo Final de Paz en la Reforma a la Ley 1448 (Ley 2421 de 2024)

La suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, en su momento, suscitó varias expectativas acerca de las transformaciones que implicaba para el marco normativo e institucional colombiano. Uno de los ejes de esta transformación se relaciona con el marco normativo y la política pública para la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado. Especialmente, se debe tener en cuenta que en las negociaciones se estableció el principio de centralidad de las víctimas. Así, el Acuerdo de Paz contempló varios contenidos con impacto en los derechos de las víctimas. Entre ellos, es importante resaltar:

- La creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), que busca la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en este, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición, y la transición del conflicto armado a la paz.
- El deber de fortalecer el programa de reparación integral de víctimas que implementa el Estado colombiano y asegurar que todos aquellos que participaron en el conflicto, de manera directa o indirecta, y causaron daños contribuyan a la reparación de las víctimas. Este punto incluye varios ítems como: acciones concretas de contribución a la reparación, actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, reparación colectiva en el fin del conflicto, restitución de tierras, procesos colectivos de retornos y rehabilitación psicosocial.

- La necesidad de que la reforma rural integral y la solución al problema de las drogas ilícitas contribuyeran a la reparación de las víctimas y, a su vez, sirvieran como una garantía de no repetición.
- El fortalecimiento de la democracia en Colombia que incluía medidas como plenos derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, en general, y para los nuevos movimientos que surjan después de la firma del AFP, en particular; garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos; mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en diferentes niveles y temas diversos; garantías para la reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; medidas efectivas para promover una mayor participación en las políticas nacionales, regionales y locales de todos los sectores, incluida la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. Por supuesto, estos derechos y garantías debían incluir a las víctimas del conflicto armado.

Para lograr lo anterior, dentro del acuerdo se contempló la posibilidad de tramitar una reforma a la Ley 1448 de 2011, a través del mecanismo del *fast track*. Dicha modificación debía hacerse con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo, referente al tema de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales. Esto con la intención de ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Así mismo, este proceso debía contar con la participación amplia y diversa de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, este proceso no se llevó a cabo en los tiempos establecidos para el desarrollo del mencionado *fast track*, a pesar de haberse realizado el encuentro amplio y participativo con las víctimas para recoger sus propuestas para la reforma a la Ley 1448.

Por esta razón, la reforma a la Ley 1448 de 2011 se pospuso, e incluso la continuidad de la política pública de víctimas estuvo en riesgo, pues esta tenía una vigencia inicial de diez años. Esta circunstancia logró ser evitada inicialmente a través de la Sentencia C-588 de 2019 (Corte Constitucional de Colombia, 2019), y luego con la expedición de la Ley 2078 de 2021 que prorrogó la vigencia de la Ley 1448 de

2011 hasta el 10 de junio de 2031, así como la de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011. No obstante, los cambios sustanciales a la Ley de Víctimas siguieron sin realizarse, al menos hasta el 2024, cuando el Congreso de la República aprobó la Ley 2421 de 2024. Sin embargo, algunos cambios menores ya se habían introducido mediante otras normas, como el Decreto Ley 671 de 2017 (que certifica la desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y dicta otras disposiciones); el Decreto Ley 891 de 2017 (para el proceso de restitución de los derechos de los niñas, niños y adolescentes a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], desvinculados de las FARC-EP); la Ley 2294 de 2023 (mediante los artículos del Plan Nacional de Desarrollo [PND] referentes a segundos ocupantes, compensaciones en especie y reubicación) y la Ley 2343 de 2023 (que modifica los términos para declarar ante el Ministerio Público).

Por supuesto, con la implementación del Acuerdo de Paz surgieron preguntas sobre sus implicaciones en la política pública para la atención y reparación de las víctimas. Uno de estos interrogantes era si debía modificarse la definición de víctimas, para incluir a nuevos grupos (como los excombatientes, aquellas que el Acuerdo de Paz denominaba “comunidades rurales victimizadas”, los grupos religiosos, o las víctimas de desplazamiento transfronterizo, etc.). Otro cuestionamiento era si se requería ampliar la temporalidad contemplada por la Ley 1448 para el reconocimiento de las víctimas, así como otras preguntas más.

Ahora bien, dado que la Ley 2421 de 2024 es la primera que contempla ajustes amplios a la Ley 1448 de 2011, se analizará en qué medida cumple con los criterios y orientaciones establecidos en el Acuerdo de Paz. Para ello, se hará énfasis en los siguientes temas: 1) articulación entre el SIVJRNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); 2) fortalecimiento de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno (en adelante Política de Atención y Reparación a Víctimas) ; 3) fomento de la participación de las víctimas; 4) articulación entre esta política y la Reforma Rural Integral y la solución al problema de las drogas. Ahora bien, es importante señalar que el Acuerdo de Paz contenía algunos elementos orientadores para la reforma a la Ley 1448, pero no limitaba las opciones para ello, pues en esencia esta dependía de los resultados de una discusión amplia con las víctimas del país, en diferentes ejes (Tabla 1):

Tabla 1. Ejes de la reforma a la Ley 1448 y su relación con el Acuerdo de Paz

Eje	Lineamientos del Acuerdo de Paz	Contenido de la Ley 2421 de 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación</li> <li>• Reforma Rural Integral</li> <li>• Reparación</li> <li>• Reparación colectiva</li> </ul>	<p>En el marco del fin del conflicto, el Gobierno nacional y las FARC-EP hemos acordado que el Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 179)</p>	<p>Art. 66. Priorización de medidas de reparación colectiva y planes de retorno dentro de la Reforma Rural Integral y acceso prioritario, especial y diferenciado a todos los programas que ejecute el Gobierno nacional en desarrollo de la Reforma Rural.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación</li> <li>• Reforma Rural Integral</li> <li>• Reparación colectiva</li> </ul>	<p>El nivel de victimización y afectación como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tiene una intención reparadora, y en esa medida, en su implementación se debe buscar garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 179)</p>	<p>Parágrafo 2, art. 13. Priorización de la oferta estatal en la atención y de la recuperación administrativa a las víctimas ubicadas en los municipios cobijados por los PDET.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación colectiva</li> </ul>	<p>Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto, el Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo. Con ese propósito, todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pp. 179-180)</p>	<p>Art. 9. Priorización de la oferta estatal en la atención y de la recuperación administrativa a las víctimas ubicadas en los municipios cobijados por los PDET y en los municipios de las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC). Art. 34. Priorización de zonas PDET y ZOMAC para la implementación de medidas de reparación.</p>

Eje	Lineamientos del Acuerdo de Paz	Contenido de la Ley 2421 de 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación</li> <li>• Reforma Rural Integral</li> <li>• Reparación colectiva</li> </ul>	<p>Los planes de reparación colectiva con enfoque territorial deberán incorporar los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas materiales y simbólicas dirigidas a atender el daño: medidas dirigidas a las víctimas directas, individuales y colectivas, tales como acciones de dignificación, de memoria, homenajes y conmemoraciones, obras de infraestructura y arquitectura conmemorativa.</li> <li>• Medidas de convivencia y reconciliación: medidas dirigidas a atender los daños en el tejido social y promover la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, a los exintegrantes de organizaciones paramilitares, a integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y también a terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto. Así como medidas para construir y fortalecer la confianza entre las autoridades públicas y las comunidades.</li> <li>• Articulación: los planes de reparación colectiva deberán articularse, donde haya lugar, con los PDET y con los diferentes planes y programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia.</li> <li>• Planes de acción: se elaborará un plan de acción de reparación colectiva de manera participativa. Estos planes deberán incluir: 1) el diagnóstico del daño colectivo; 2) la identificación de las medidas materiales y simbólicas que serán implementadas de manera prioritaria; y 3) el cronograma para su implementación.</li> </ul>	<p>Art. 44. La articulación e implementación coordinada de los Planes de Reparación Colectiva, Planes de Retornos y Reubicaciones, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Planes de Acción para la Transformación Regional, Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Plan Marco de Implementación, Planes Integrales de Desarrollo Alternativo.</p> <p>El artículo 46 amplía el plazo del que disponen los sujetos de reparación colectiva para declarar, obligación de las entidades territoriales y las entidades del SNARIV participarán en la elaboración de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Creación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva.</p> <p>Art. 60. Complementariedad y coherencia entre el Programa de Reparación Colectiva y el SIVJRNR y otros mecanismos e instrumentos del Acuerdo de Paz y de justicia transicional y restaurativa, judiciales y extrajudiciales.</p>

Eje	Lineamientos del Acuerdo de Paz	Contenido de la Ley 2421 de 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación</li> <li>• Reforma Rural Integral</li> <li>• Reparación colectiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de participación: la participación activa de las víctimas y sus organizaciones en conjunto con las autoridades territoriales será la base de los planes de reparación colectiva territorial. Para ello se crearon espacios de participación para definir las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva; asegurar la participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación; y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos. Se garantizará la participación de las mujeres en estos espacios de participación.</li> <li>• Medidas de contribución a la reparación: donde haya lugar los planes de acción colectiva incluirán la participación de quienes cometieron daños con ocasión del conflicto en desarrollo de las acciones concretas de contribución a la reparación a las que se refiere este Acuerdo. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 180)</li> </ul>	<p>Art. 61. Estrategias de fortalecimiento y autonomía de los sujetos colectivos de justicia transicional y restaurativa, judiciales y extrajudiciales.</p> <p>Art. 61. Estrategias de fortalecimiento y autonomía de los sujetos colectivos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación colectiva</li> </ul>	<p>En el marco del fin del conflicto el Gobierno nacional, en desarrollo de este Acuerdo fortalecerá los Planes Nacionales de Reparación Colectiva, que tendrán un enfoque de género y estarán dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición, organizaciones del sector religioso, entre otros, con el fin de reconocer las especiales características de su victimización, recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad. Estos planes deberán contribuir, también, a la convivencia, la no repetición y la reconciliación.</p> <p>En el marco de estos Planes, se promoverá el reconocimiento de responsabilidad del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que haya generado daños en el conflicto. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pp. 180-181)</p>	<p>Art. 45. Articulación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas con el Programa de Reparación Colectiva que contemple a los sujetos étnicos, sujetos campesinos afectados en el marco del conflicto armado interno.</p>

<b>Eje</b>	<b>Lineamientos del Acuerdo de Paz</b>	<b>Contenido de la Ley 2421 de 2024</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rehabilitación</li> </ul>	<p>En el marco del fin del conflicto, y con el fin de atender y contribuir a aliviar el sufrimiento de las víctimas, el Gobierno nacional y las FARC-EP hemos acordado que el Gobierno nacional, en desarrollo de este Acuerdo, se compromete a ampliar la cobertura pública y despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo al daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual. Para ello se multiplicarán los centros locales de atención a las víctimas y se impulsarán estrategias móviles para llegar a los lugares más apartados.</p> <p>Así mismo, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados el Gobierno nacional fortalecerá el acceso y los servicios de salud mental para las víctimas que lo requieran. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 181)</p>	<p>El artículo 36 ordena expedir una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral, de manera conjunta y participativa con las víctimas del conflicto de violencia sociopolítica, organizaciones de víctimas, sus representantes legales, las organizaciones psicosociales y en salud integral expertas en la atención a víctimas, la academia especializada, y otros actores cualificados que entre las partes convengan.</p> <p>Esta política debe comprender y cumplir los criterios de reparación en materia de rehabilitación ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rehabilitación</li> </ul>	<p>En el marco de los planes de reparación colectiva y teniendo en cuenta las iniciativas locales de reconciliación, el Gobierno nacional, en desarrollo de este Acuerdo, se compromete a aumentar la cobertura y elevar la calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social. Estas estrategias se desarrollarán a través de procesos comunitarios de mediano y largo plazo que tendrán como propósitos fundamentales generar proyectos de vida futuros en común, fortalecer la confianza entre los ciudadanos y en las instituciones, y lograr una convivencia pacífica restableciendo las relaciones de confianza entre las autoridades públicas y las comunidades, y promover la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, a los exintegrantes de organizaciones paramilitares, a integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y también a terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto. La implementación de las estrategias se hará teniendo en cuenta los enfoques diferenciales y de género. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 181)</p>	<p>El artículo 36 ordena expedir una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral, de manera conjunta y participativa con las víctimas del conflicto de violencia sociopolítica, organizaciones de víctimas, sus representantes legales, las organizaciones psicosociales y en salud integral expertas en la atención a víctimas, la academia especializada, y otros actores cualificados que entre las partes convengan.</p> <p>Esta política debe comprender y cumplir los criterios de reparación en materia de rehabilitación ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia.</p>

Eje	Lineamientos del Acuerdo de Paz	Contenido de la Ley 2421 de 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>Retornos y reubicaciones</li> </ul>	<p>El Gobierno nacional, en desarrollo de este Acuerdo y en el marco del fin del conflicto, pondrá en marcha, por una parte, programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento, y por otra parte, planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, y fortalecerá su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral", en los casos en los que haya lugar a ello.</p> <p>Con este fin se pondrán en marcha medidas para garantizar retornos y reubicaciones colectivas o individuales en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 182)</p>	<p>Art. 66. Para fortalecer la dimensión territorial de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, el Gobierno nacional garantizará su articulación con procesos colectivos de retorno acompañado y asistido en zonas rurales, con acciones institucionales de restitución de tierras y territorios, y los distintos programas y planes que conforman la reforma rural integral.</p> <p>El artículo 24 agrega el segundo inciso que exhorta al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) a diseñar esquemas especiales de acompañamiento que permitan la permanencia e integración de las personas retornadas o reubicadas en el lugar elegido. El tercer inciso establece la armonía con el principio de seguridad humana y voluntariedad de las víctimas. El cuarto inciso crea incentivos para el retorno como planes y proyectos productivos que contribuyan al restablecimiento de derechos y permitan la reparación integral.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Restitución de tierras</li> </ul>	<p>Con el fin de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto, se buscó garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y los procesos de reparación colectiva, los PDET así como los demás planes y programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pp. 183-184)</p>	<p>El artículo 27B da lineamientos para aplicar la restitución de tierras a las víctimas en el exterior.</p> <p>Art. 66. Articulación reparación colectiva, retornos, reforma rural y restitución de tierras.</p> <p>Art. 76. Medidas de protección de predios despojados.</p>

<b>Eje</b>	<b>Lineamientos del Acuerdo de Paz</b>	<b>Contenido de la Ley 2421 de 2024</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de las víctimas</li> </ul>	<p>Construir un mapa de victimización, individual y colectivo, que servirá como fuente de información e instrumento de reconocimiento y memoria, de hechos cometidos con ocasión del conflicto que no estén dentro del universo de víctimas objeto de registro en el Programa de Reparación Integral de Víctimas, en coordinación con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto y con la Jurisdicción Especial para la Paz. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 185)</p>	<p>El artículo 63 establece el mapa del reconocimiento y memoria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de las víctimas</li> </ul>	<p>Reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH que también hayan sido combatientes. Las medidas de reparación de miembros de las FARC-EP que hayan sido víctimas se discutirán en el punto de la Agenda relativo al proceso de reincorporación. En forma paralela el Gobierno nacional fortalecerá las medidas de atención y reparación para los miembros de la Fuerza Pública víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 185)</p>	<p>El artículo 3 amplía la definición de víctimas, para incluir desplazamiento transfronterizo, los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno y ajustar reglas frente a miembros de las fuerzas militares. Así mismo, introduce el concepto de familia de crianza.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiación</li> </ul>	<p>Tomar todas las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la Política de atención y reparación integral a víctimas, incluyendo el fortalecimiento del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, la ampliación de sus fuentes de financiación y de los mecanismos de captación de recursos, así como la promoción de los mecanismos de participación y de veeduría como dispositivo de control de las víctimas sobre el Fondo. El Estado concurrirá subsidiariamente a la reparación de las víctimas cuando quienes individualmente causaron los daños en el marco del conflicto no tengan recursos suficientes para repararlos. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 185)</p>	<p>El artículo 73 crea la comisión de financiamiento de la Ley 1448.</p>

Eje	Lineamientos del Acuerdo de Paz	Contenido de la Ley 2421 de 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de las víctimas</li> </ul>	<p>Se buscará tomar las medidas necesarias para restablecer, en igualdad de condiciones, los derechos de aquellas personas y grupos victimizados por sus creencias religiosas con ocasión y en razón del conflicto armado. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 193)</p>	<p>El artículo 3 amplía la definición de víctimas, para incluir víctimas en el exterior, los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno y ajustar reglas frente a miembros de las fuerzas militares. Así mismo, introduce el concepto de familia de crianza.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantías de no repetición</li> </ul>	<p>Los diferentes mecanismos y medidas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición acordados por el Gobierno nacional y las FARC-EP tienen como objetivo superior la contribución a la prevención y garantía de no repetición de las violaciones y del conflicto mismo, de diferentes maneras. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 186)</p>	<p>El artículo 4A incorpora el concepto de seguridad humana.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación entre la SNARIV y SIVJRNR</li> </ul>	<p>Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que buscan una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 130)</p>	<p>El artículo 26 crea el imperativo de desarrollar la coordinación entre el Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (SNB), así como cualquier otro sistema futuro vinculado al propósito de alcanzar la paz y brindar respuestas integrales a las víctimas del conflicto armado.</p> <p>Ordena la creación de una ruta de articulación interinstitucional.</p>

Eje	Lineamientos del Acuerdo de Paz	Contenido de la Ley 2421 de 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda</li> </ul>	<p>El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 27)</p>	<p>El artículo 23 establece que las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse en municipios PDET deberán ser priorizados en el acceso a los programas de oferta social del Estado, especialmente en lo que tienen que ver con el acceso a vivienda, a tierras y en la generación de ingresos.</p> <p>Art. 62. Dentro de la estrategia integral de intervención territorial se debe incluir lo referente a desarrollar un Programa de Formalización y Mejoramiento de Asentamientos Humanos para la legalización urbanística, la formalización y el mejoramiento de viviendas y de asentamientos humanos en zonas de alta concentración de población víctima.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación con la Reforma Rural Integral</li> <li>Acceso a tierras</li> </ul>	<p>Los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 15)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación con la Reforma Rural Integral</li> </ul>	<p>La política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 12)</p>	

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la Tabla 1, en general, la reforma planteada por la Ley 2421 de 2024 aborda distintos temas contemplados por el Acuerdo de Paz. Sin embargo, se observan al menos tres tendencias en el abordaje de la reforma a la ley de víctimas para materializar algunos de los ejes del acuerdo. Estos son:

- Una ampliación limitada del concepto de víctimas, pues si bien se incluyen nuevos elementos para redefinir la conceptualización de “víctimas” del conflicto armado, en especial en lo referido a la familia de crianza, las víctimas de desplazamiento transfronterizo y las pertenecientes a las fuerzas armadas, no se abordan las discusiones relativas a la temporalidad fijada para el reconocimiento de las víctimas o las víctimas excombatientes.
- Una insistencia en la necesidad de articulación entre los componentes de la Política de Atención y Reparación a Víctimas (restitución, reparación colectiva, retornos y reubicaciones), pero también entre la Política de Atención y Reparación a Víctimas, la Reforma Rural Integral y las acciones desarrolladas en el marco de los PDET, así como entre el SNARIV y el SIVJRNR. Sin embargo, no establece claramente cuáles son los mecanismos e instancias de coordinación, aunque sí contempla la existencia de rutas de articulación que se construirán en desarrollo de la ley.
- Poco desarrollo en la ampliación de los mecanismos de participación de las víctimas, el desarrollo de garantías de no repetición estructurales o la articulación con las estrategias de sustitución de cultivos ilícitos o la Reforma Rural Integral. Aunque se señala la prioridad de las víctimas para el acceso a algunas políticas, no se establecen rutas especiales y diferenciadas para ello.

Ahora bien, hay algunos temas en los que parece existir un mayor avance dentro de la reforma a la Ley 1448 de 2011. Estos son la reparación colectiva y la rehabilitación, aspectos que se desarrollan más adelante.

# Inclusión del enfoque de soluciones duraderas

## Introducción

En la Ley 1448 de 2011 no se incluyó un enfoque integral en materia de atención ni de reparación. En cambio, se presentaban medidas independientes en distintos aspectos como la atención humanitaria, educación, salud, vivienda, la atención en retornos y reubicaciones, así como medidas de reparación que incluyen la restitución de tierras, la indemnización y otras de verdad, justicia, satisfacción y no repetición.

## Los cambios sugeridos

En el documento *Nuevas propuestas de Reforma a la Ley 1448 de 2011*, del 10 de julio de 2023, la CSPPDF (2023a) señalaba que una de las justificaciones para la reforma era la necesidad de:

acoger el enfoque de soluciones duraderas propuesto por las Naciones Unidas a partir de las Recomendaciones del Panel de Alto Nivel creado recientemente para buscar alternativas a las graves crisis sociales que se desprenden de situaciones de victimización masiva como la ocurrida en Colombia. (p. 3)

Así mismo, esta reforma también busca dar continuidad a algunos de los mandatos del PND 2023-2026 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

Para la CSPPDF, adoptar y desarrollar el enfoque de soluciones duraderas implica crear las garantías necesarias para la inclusión integral de los derechos y

necesidades de las víctimas y propender por su plena integración a la sociedad, a partir del disfrute de sus derechos ciudadanos. El reconocimiento de la diversidad de situaciones de vulnerabilidad de las víctimas exige un abordaje multidimensional de soluciones que les permita transitar por un nuevo camino de inclusión en las agendas de desarrollo y derechos de ciudadanía (CSPPDF, 2023a). Estas condiciones de vulnerabilidad incluyen su proveniencia mayoritaria de sectores rurales con grandes carencias estructurales; su afectación múltiple por el conflicto, debido al despojo de tierras y territorios; la limitación de sus capacidades políticas y culturales; el desarraigo forzado y las precarias oportunidades que encuentran en las periferias de las grandes ciudades, en un contexto de violencia prolongada (CSPPDF 2023).

La implementación de soluciones duraderas implica la adopción de un enfoque socioeconómico, político y cultural, que tenga en cuenta los distintos entornos y las nuevas generaciones. A su vez, se requiere de financiamiento, con una lógica de reestructuración de la política de atención y reparación. Por ello, la CSPPDF propuso la adopción de una estrategia basada en un “Plan Nacional de Soluciones Duraderas y Sostenibles”, que considere los derechos y la situación de las poblaciones de acogida, diferencie las soluciones destinadas a entornos urbanos y rurales, incluya las necesidades poblacionales diferenciadas (género, edad, etnia) y se articule con la política para hacer frente al cambio climático, la transición energética y el ordenamiento territorial. Dicha estrategia implica la participación de una amplia diversidad de actores: el Estado en sus diferentes niveles, víctimas, organizaciones sociales, comunidad internacional y el sector privado. Por lo tanto, esta perspectiva tiene el potencial de ir más allá de una visión convencional del goce de derechos individualizado, pues busca “un enfoque holístico de derechos complementarios en términos de criterios de grado de observancia, integralidad, sustentabilidad, reconocimiento ciudadano y autonomía relativa” (CSPPDF, 2023a, pp. 6-8).

En las bases del PND 2023-2026, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, en el numeral dedicado a la Reparación efectiva e integral a las víctimas, se hace referencia directa a la búsqueda de la estabilización socioeconómica para las víctimas. Esto mediante la “consolidación de soluciones duraderas que permitan la reconstrucción de sus proyectos de vida” (DNP, 2023, p. 237), para lo cual se requiere garantizar los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos como bases de esta consolidación buscada. Una apuesta similar se hace a través de la superación de las situaciones de vulnerabilidad de las víctimas y para ello se encarga al DNP, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) construir de manera conjunta con la

población víctima “soluciones duraderas y sostenibles en el tiempo” (DNP, 2023, p. 68). Este abordaje en el PND se debe ver reflejado en la nueva ley.

El Proyecto de Ley 257 (Cámara de Representantes, 2023) que buscaba modificar la ley de víctimas, presentado por el Gobierno nacional, hizo énfasis en la necesidad de adoptar este enfoque. En un apartado de la exposición de motivos se consigna el propósito de garantizar que las víctimas puedan “integrarse plenamente en la sociedad a partir del disfrute de sus derechos humanos. Esto debe ser una de las bases para la sostenibilidad de la paz y las garantías de no repetición y por tanto uno de los consensos fundamentales de la sociedad colombiana” (Cámara de Representantes, 2023, p. 34). Esto es aún más pertinente, en la medida en que las soluciones integrales de este tipo son las llamadas a enfrentar la situación de pobreza y exclusión de las víctimas de desplazamiento forzado, que articule respuestas con énfasis en “educación, vivienda, generación de ingresos” (Cámara de Representantes, 2023, p. 39). Este proyecto, además, buscaba incluir un artículo nuevo acerca de las soluciones duraderas para las víctimas de desplazamiento forzado (Art. 70), en tres ámbitos: retorno, reubicación o integración local, que eligieran los hogares desplazados. En este aspecto, es fundamental la articulación del Gobierno nacional con las entidades territoriales, para solucionar de forma concreta los problemas de coordinación intergubernamental identificados en los programas de atención y reparación. Este artículo no fue incluido en la Ley 2421 de 2024. Lo contrario sucedió con el artículo 161A, del PL275 Cámara, Oferta Institucional, que fue incluido en forma cercana como artículo 65 de la ley; las modificaciones realizadas en materia de Coordinación y articulación Nación-Territorios (Modificación del artículo 172 de la Ley 1448) o el nuevo artículo Estrategia integral de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas.

## Los cambios realizados

La introducción de un enfoque de soluciones duraderas en la modificación de la Ley 1448 de 2011 se hace a través de varios artículos. El primero es el artículo 26. Coordinación armónica y articulación interinstitucional, que dispone el trabajo armónico, descentralizado y autónomo de las distintas entidades e instancias estatales relacionadas con la política de víctimas, incluyendo las entidades de la justicia transicional. Para la implementación de la Política Pública de Soluciones Duraderas, tales entidades tienen un plazo de seis meses, a partir de la expedición de la ley, para crear una ruta de articulación interinstitucional.

No es ajeno a este tema el nuevo artículo 2A. Coordinación Interinstitucional. La falta de coordinación ha sido uno de los problemas señalados en la ejecución de las distintas medidas de la ley: la amplia variedad de instituciones responsables, las fallas en la interoperabilidad de los sistemas de información y la debilidad en la coordinación entre la nación y los territorios. Lo anterior, en un contexto de territorios con capacidades y recursos diversos.

La reforma de la ley establece la necesidad de contar con instrumentos, mecanismos y procedimientos que apoyen el diálogo y la interoperabilidad de los sistemas de información, en un marco de colaboración que deberá ser diseñado por la UARIV y la Red Nacional de Información (RNI). Para lograr este fin, se contaría con instrucciones detalladas para la gestión de recursos, la implementación de las disposiciones y la articulación entre entidades del orden nacional y territorial.

Adicionalmente se establece la responsabilidad conjunta del Ministerio de Justicia y del Derecho y la UARIV, de diseñar los lineamientos técnicos para la articulación y coordinación de la Jurisdicción ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz, la Ley de Justicia y Paz y los acuerdos suscritos por el Estado colombiano.

La introducción de este artículo es un avance que debe ser visto en conjunto con aquellos que hacen referencia al SNARIV. Su mención en este acápite se justifica por su importancia en la búsqueda de integralidad de las soluciones duraderas.

Esta necesaria coordinación interinstitucional se complementa con la articulación nación-territorio. La ley (en su art. 172 modificado) designa al DPS como cabeza del sector de inclusión social y reconciliación, y le encarga el diseño de una “Estrategia Integral de Intervención Territorial”, que incluya el enfoque de soluciones duraderas. Tal estrategia, además, debe articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, con base en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La ley reafirma, modifica o introduce los lineamientos centrales para esta estrategia: 1) tener en cuenta las condiciones diferenciales de las entidades territoriales, en función de su capacidad fiscal, las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (sorprende que no se haya modificado este indicador que ha dejado de utilizarse) y la proporción de víctimas en el territorio, como estaba previamente establecido; 2) la articulación de la oferta pública de políticas de todos los niveles territoriales, que también ya estaba planteado en la ley; y 3) la estructuración de un sistema de corresponsabilidad, para el cual se establecen diez condiciones mínimas, entre las cuales está la novedosa es que la Formulación de la Estrategia de Intervención Territorial debe incluir el enfoque de soluciones duraderas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Los cambios con respecto a lo existente son tres: la asignación de competencia directa al DPS; la adopción de una estrategia como instrumento de intervención territorial; y, la inclusión del enfoque de soluciones duraderas para su diseño. Desafortunadamente, no se establecen plazos específicos para el diseño de esta estrategia.

En cuanto a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) (art. 173 modificado), se destaca la introducción del DPS como una de las entidades que debe apoyar la promoción de la creación de dichos comités, y la armonización de estos con la Estrategia de Intervención Territorial que materializa el enfoque de las soluciones duraderas. Por otra parte, se amplía la composición de los CTJT con delegados del DPS, representantes de entidades descentralizadas de servicios en la respectiva jurisdicción, la participación de un representante de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en los departamentos y el aumento de los representantes de las mesas de víctimas (de dos a seis). Es claro que los CTJT poseen muchos integrantes, sin embargo, esto no siempre garantiza la mejor participación ni articulación institucional.

Otras medidas que buscan fortalecer los CTJT son: 1) la introducción en el párrafo 4 del diseño, por parte de la UARIV, de un instrumento de seguimiento de los compromisos adquiridos en el comité —medida que puede ser pertinente siempre y cuando no se cargue a los municipios con más responsabilidades administrativas de seguimiento—; 2) el establecimiento de medidas (párrafo 5) para garantizar la presencia efectiva de la máxima autoridad territorial; y, 3) la obligación, por parte de las entidades territoriales, de socializar la oferta institucional con las mesas de participación efectiva de su jurisdicción, al menos una vez al año.

En cuanto a la Política Pública de Soluciones duraderas, el artículo 60 de la nueva ley, Complementariedad y Coherencia, establece la articulación de los Planes de Reparación Colectiva con las medidas de reparación integral. Esto con la finalidad de garantizar la complementariedad y coherencia con la política de asistencia, atención y reparación integral, así como con la Política Pública de Soluciones Duraderas.

Pero es en el artículo 62 (nuevo) en el que se introduce la Estrategia Integral de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas, que debe ser dirigida por el DPS, como cabeza del sector de inclusión social, para contar con los lineamientos nacionales de planificación y gestión de la oferta nacional. La estrategia es específica para la población víctima de desplazamiento forzado y recoge la propuesta del proyecto de reforma gubernamental.

La ley establece los objetivos de la estrategia, entre los cuales el primero es desarrollar el enfoque de soluciones duraderas que permita la superación de la

vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado de manera que pueda construir proyectos de vida digna desde una perspectiva de sostenibilidad en el tiempo y mejora de las condiciones de vida intergeneracional. La apuesta es, entonces, el alcance de una vida digna de manera sostenible.

El segundo objetivo es el diseño, ajuste e implementación de programas y medidas previstas en la ley de víctimas, para garantizar la estabilización socioeconómica de la población desplazada y superar las brechas que la separan del conjunto de la población. De acuerdo con lo aprobado, la estrategia debe propender a la integralidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en un marco de acción sin daño y no revictimización, al igual que garantizar la inclusión e implementación de enfoques diferenciales.

Igualmente, la ley contempla la necesidad de contar con mecanismos de articulación interinstitucional y de relacionamiento, lo que incluye la puesta en marcha de los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad y complementariedad, que rigen las relaciones entre distintos niveles de gobierno.

Establece también la necesidad de contar con mecanismos de relacionamiento con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional como posibles actores de la estrategia, así como también la de garantizar y crear mecanismos de participación de las víctimas (en cabeza de la UARIV).

Finalmente, un tercer objetivo se centra, de manera precisa, en el desarrollo de un Programa de Formalización y Mejoramiento de Asentamientos Humanos para la legalización urbanística, la formalización y el mejoramiento de viviendas y asentamientos humanos en zonas de alta concentración de población víctima. Esta es una medida de alta importancia en la búsqueda de soluciones duraderas, especialmente para aquellas personas desplazadas que opten por la opción de integración local en las zonas urbanas.

En los párrafos relacionados con la estrategia se contempla la posibilidad de incorporar acciones relacionadas con el acceso a la justicia o de atención y promoción de los derechos de las víctimas. De igual manera, es necesario integrar el enfoque de soluciones duraderas en los planes establecidos por esta ley, así como aquellos previstos en los territorios para la implementación del AFP de 2016.

Desafortunadamente, no se articulan explícitamente las soluciones duraderas con los retornos y reubicaciones, aunque este último sería uno de los escenarios por excelencia para el desarrollo de la estrategia integral.

En otro de los nuevos artículos, el artículo 65, Oferta Institucional, la ley establece que las entidades del SNARIV deberán crear y ajustar la oferta institucional para

garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas, así como los mecanismos y rutas que faciliten su acceso y permanencia en los planes y programas. Esto con el fin de cumplir con los objetivos del SNARIV, planteados en el artículo 161.

En particular, el Gobierno deberá poner en marcha una oferta institucional específica para garantizar la estrategia de soluciones duraderas, especialmente en lo relacionado con: 1) programas de generación de empleo e ingresos, diseñados por el Ministerio del Trabajo, con estrategias rurales y urbanas, así como alternativas de formación y capacitación para mujeres y adolescentes. Tales programas deberán estar articulados con otros programas y proyectos como el de Economía Popular, el Sistema Nacional de Cuidado, las asociaciones público-populares y aquellos de la Reforma Rural Integral; 2) medidas para garantizar el acceso de la población víctima al sector educativo (preescolar, básica y media); 3) garantías de vivienda digna, urbana y rural; 4) programas especiales de subsidios de vivienda; 5) medidas para facilitar el acceso a tierras; 6) programas de atención y acompañamiento en salud integral y soporte psicosocial; 7) estrategias para contribuir al acceso a alimentos para el autoconsumo (DPS); 8) planes y proyectos para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (DPS). El artículo, en su primer párrafo, otorga un año al Gobierno nacional para reglamentar lo requerido.

Finalmente, el artículo 76 —que modifica el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, y que trata de las funciones de las entidades territoriales— se introduce el ajuste correspondiente para la inclusión de la Estrategia Integral de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas, con programas de prevención, atención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas. Dicha estrategia deberá contar con asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo territoriales. Una modificación específica se introduce en el numeral 2 de las funciones, para que, de acuerdo con las reglas constitucionales, los programas específicos para las víctimas del conflicto que permitan la implementación de la estrategia sean incluidos dentro de las priorizaciones con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). La Misión de Descentralización presentará, en los seis meses siguientes a la expedición de la ley, propuestas relacionadas con estos programas territoriales. Otra modificación es la asignación a las entidades territoriales de la función específica de “elaborar y ejecutar la Estrategia Integral de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas con el apoyo de las entidades del orden nacional competentes”, en sus respectivos territorios, de manera que respondan a los distintos hechos victimizantes, conforme a lo establecido en el artículo 3.

Además de las medidas previstas en la estrategia de intervención con enfoque de soluciones duraderas, la modificación de la ley establece nuevas disposiciones en algunos de los componentes, como en el caso de la educación, que se aborda en el artículo 130A sobre los Programas de Apoyo Educativo. De acuerdo con este nuevo artículo, las universidades públicas deberán ofrecer becas completas y “Programas de Admisión Especial” que incluyan manutención y transporte para las víctimas. El Gobierno nacional debe garantizar los recursos para ello. Adicionalmente, las Instituciones de Educación Superior (IES) podrán crear programas de formación para el desarrollo territorial y programas de apoyo para la movilización académica internacional de las víctimas. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional desarrollará programas o estrategias dirigidas al cierre de brechas educativas en los distintos niveles, mientras que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) implementará estrategias para el acceso a la educación superior mediante créditos condonables.

En cuanto a la salud, además de la atención psicosocial que se comenta en la sección del componente de rehabilitación, hay una disposición que se agrega en el numeral 8 del artículo 137 de la ley. Este punto sobre atención preferencial establece que la unidad de pago por capitación (UPC) para las personas registradas como víctimas del conflicto armado tendrá un valor adicional al de la población en general dentro del Sistema General de Salud. Esta iniciativa priorizaría, especialmente, a las personas víctimas que habitan en territorios rurales alejados y a las pertenecientes a los grupos étnicos. Los beneficios de esta decisión dependerán, en parte, del curso que siga la reforma general al sistema de salud.

## **Comentarios**

La ley aprobada introduce los elementos necesarios para el desarrollo legal del enfoque de soluciones duraderas. En esa medida, la ley se actualiza y armoniza con lo establecido en el PND 2023-2026 así como con los avances de las instituciones internacionales del Sistema de Naciones Unidas en materia de desplazamiento forzado.

Por otra parte, se establecen objetivos en términos de estabilización socioeconómica, superación de la vulnerabilidad y reconstrucción de un proyecto de vida digno para las víctimas actuales, con la intención de contar con un alcance intergeneracional. Establece también la necesaria creación de mecanismos de coordinación interinstitucional y nación-territorio, y las bases territoriales para el desarrollo de

la estrategia. Contempla una perspectiva multisectorial de la oferta, en tanto considera la necesidad de articular programas de generación de empleo e ingresos, formación para el trabajo, reforma rural integral, acceso a la educación, garantías de vivienda digna, atención integral en salud, programas de acceso a alimentos, entre otros. Señala también algunas necesarias coordinaciones con ofertas provenientes de otros programas.

La consideración de la multiplicidad de actores que deben intervenir en el desarrollo de la estrategia —como entidades públicas de distintos niveles del Estado, las víctimas, organizaciones sociales, el sector privado o la cooperación internacional— es una muestra de su posible alcance y un lineamiento que se deberá tener en cuenta en su diseño e implementación.

Así mismo, el DPS es señalado como la institución responsable del desarrollo de la estrategia. Esta entidad debe ejercer su papel de cabeza del sector de inclusión social en buen número de disposiciones de la ley, en especial en aquellas relacionadas con la coordinación interinstitucional, la definición del enfoque y la estrategia de soluciones duraderas.

Tal como está previsto por la ley, es necesario desarrollar el enfoque de soluciones duraderas con los lineamientos y objetivos señalados. De esta manera, se podría contar con la estrategia integral. Mientras se logra esta implementación, es necesario que las entidades responsables prevean medidas para avanzar hacia una mayor integralidad, fortaleciendo los mecanismos de coordinación existentes o creados. Así mismo, para que el cambio de enfoque tenga su máximo efecto, se requiere de un proceso abierto de discusión con los actores estatales y no estatales en el que las víctimas tengan un papel central.

# Enfoque diferencial

## Introducción

Como lo han documentado la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición (CEV, 2022), la UARIV (2017), organismos internacionales como la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) (2024a y 2024b) y la CSPPDF en sus encuestas de verificación (2024a), el conflicto armado ha impactado de forma diferente y desproporcional a los grupos poblacionales más vulnerables de Colombia. Por esta razón, la CEV (2022) indica la existencia de un encadenamiento de vulnerabilidades que se debe atender para implementar la Política de Atención y Reparación a Víctimas, lograr la terminación del conflicto armado, reparar integralmente a las víctimas y avanzar hacia la construcción de una sociedad en paz.

En este contexto, la Corte Constitucional ha identificado en diferentes sentencias y autos que la confluencia entre categorías socioeconómicas y culturales (como género, etnicidad, clase, edad y capacidad, entre otras) aumentan el riesgo e incrementan la vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales en el marco del conflicto armado y la violencia (Corte Constitucional de Colombia, 2004a, 2004b, 2008, 2009a, 2009b, 2017 y 2018). Por esta razón, la Corte ha resaltado que una mirada integral de dichas categorías en la Política de Atención y Reparación a Víctimas permite enfrentar y corregir las dinámicas de discriminación y exclusión que han afectado históricamente a las poblaciones más vulnerables.

Por su parte, la IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (ENV) (CSPPDF, 2024a) pudo constatar que dentro de la población desplazada existen diferencias, según categorías sociales,

culturales y biológicas. Por ejemplo, del total de hogares víctimas encuestados, el 4,9 % se autorreconoció como indígena; el 18,9 % como población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP); y el 0,2 % como Rom. Es decir, cerca de una cuarta parte de los hogares de población desplazada encuestados pertenecen a una comunidad étnica. Por otra parte, aproximadamente el 66 % de los hogares encuestados tienen jefatura femenina única, y de ellos en un 43,1 % hay hijos menores de dieciocho años. En este sentido, es importante resaltar que el nivel promedio de pobreza en los hogares con población desplazada es del 76,1 %. Apreciablemente, este promedio es más alto para los hogares con jefatura femenina 80,6 %; mientras que para los hogares con jefatura masculina es del 68,1 %. De igual modo, se evidencia que la situación de vulnerabilidad y pobreza se agrava en las comunidades étnicas, pues la pobreza extrema es sensiblemente superior para hogares desplazados NARP (48 %) e indígenas (44 %), que para aquellos hogares desplazados que no se autorreconocen como pertenecientes a un colectivo étnico (38 %).

La Ley 1448 de 2011 busca atender dichas categorías particulares que interactúan en la vida de las personas de forma simultánea. Para ello, incorporó, mediante el artículo 13, el concepto de enfoque diferencial y puso en marcha los Decretos Ley Étnicos (Decreto Ley 4633 de 2011, Decreto Ley 4634 de 2011 y Decreto Ley 4635 de 2011), con el objetivo de desarrollar proyectos y estrategias para la población víctima del conflicto armado que no solo reconozcan sus particularidades, sino que, además, permitan combatir los esquemas de discriminación y marginación. El artículo señala lo siguiente:

Artículo 13. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de

vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales. Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes. (Ley 1448 de 2011)

En el marco de las sesiones técnicas convocadas por la Corte Constitucional y desarrolladas en el primer semestre de 2024 para evaluar la superación del ECI, se evidenció que la violencia y el accionar de grupos armados ilegales siguen poniendo en riesgo y afectando desmesuradamente a los colectivos étnicos, mujeres, niñas, niños y adolescentes (NNA), personas mayores, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y personas en situación de discapacidad. Estas condiciones particulares, en el marco del conflicto armado, actúan como causantes de discriminación y desigualdad, configurando graves violaciones de derechos humanos y agravando las consecuencias de la victimización.

Como lo señaló la relatora sobre los derechos de las mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Susana Villarán, el conflicto armado profundiza la violencia y la discriminación que sufren los grupos vulnerables debido a sus diferencias sociales y a la estigmatización preexistente que sufren. Esto se traduce en mayores niveles de vulnerabilidad, los cuales son aprovechados por los actores armados (CIDH, 2006).

Por su parte, el comisionado de la verdad, Carlos Martín Beristain, señalaba que:

La violencia por prejuicio conlleva muchas condiciones que están en la base, condiciones sociales de discriminación, de estigmatización, de falta de aceptación de la diversidad. Están en la base en la cual después opera el conflicto armado con una dimensión de violencia y de profundización de esas heridas. [...] Una y otra vez, los actores armados se valieron de las instituciones discriminatorias [...] para avanzar sus intereses de guerra y para instrumentalizarlos valiéndose de su vulnerabilidad económica, social y política. Esta persecución fue particularmente intensa porque no eran víctimas de nadie: eran víctimas solas, sin dolientes, sin reclamo social que las arropara y sin lugares en los que pudieran reposar su cabeza (ni para dormir ni para morir). (Beristain, citado por Colombia Diversa, 2020, p. 20)

Las consideraciones de la Corte respecto a la evaluación del ECI para las comunidades étnicas hace siete años siguen siendo válidas en el contexto actual y parecen ampliarse a otros grupos poblacionales como NNA, mujeres y personas LGTBIQ+.

ya que los riesgos y afectaciones identificados en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 no solo continúan, sino que se han agravado. Esto es especialmente cierto en aquellos territorios que presentan crisis humanitarias recurrentes y multiplicidad de actores armados ilegales que se disputan, entre otras, el control socioterritorial, las rentas ilícitas y los recursos naturales (Garay Salamanca y Loaiza, 2024; Auto 266, 2017).

La Corte ha reiterado, como puede observarse en el artículo 13 de la ley, que el enfoque diferencial debería traducirse en la adopción, por parte del Estado, de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas. Sin embargo, a pesar del esfuerzo jurídico y la disposición normativa, esto no se ha materializado en la vida de los grupos vulnerables ya mencionados.

En este sentido, podría decirse que la aplicación del enfoque diferencial en las medidas y programas de asistencia, atención, prevención y reparación no ha sido eficientes para proteger la vida e integridad de las víctimas, ni ha conseguido materializar los enfoques de la reparación integral que, según el artículo 25 de la ley, la reparación debe ser “adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva”. En síntesis, debe ir más allá del hecho victimizante y sus consecuencias inmediatas, para transformar la situación de discriminación estructural que contribuyó a damnificar a la víctima y agravó las consecuencias del conflicto armado en su proyecto de vida (UARIV, 2017).

## Los cambios realizados

La Ley 2421 de 2024, modifica el artículo 13 para incluir y especificar otras características particulares que pueden comportar las víctimas. Entre ellas se menciona la “identidad de género diversa- LGTBIQ+, [...] orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial” (Ley 2421 de 2024). Asimismo, agrega que el enfoque diferencial debe ser incluido en las medidas de prevención y, quizás más importante, señala que en la aplicación de dicho enfoque “se deberán valorar todos los ejes de desigualdad e incluir los enfoques diferenciales de manera integral [...]” (Ley 2421 de 2024).

En el tercer y cuarto inciso del artículo, se agregan los líderes y lideresas religiosos, ambientales, víctimas de confinamiento, miembros de grupos étnicos y víctimas de desplazamiento forzado interno, rural y transnacional, como parte de grupos expuestos a mayor riesgo y grado de vulnerabilidad, que en consecuencia deben recibir garantías de prevención y protección especial. Igualmente, se enfatiza que ciertos grupos poblacionales, como las madres cabeza de hogar y sus núcleos

familiares, víctimas de violencia sexual y NNA que hayan quedado en situación de orfandad por efecto del conflicto armado, son titulares de garantías de prevención y protección especial debido a sus características particulares y a su propensión a sufrir con mayor impacto los efectos y consecuencias del conflicto armado. Por último, se agrega un último inciso que establece:

Las medidas de prevención, ayudas humanitarias, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley no solo deberán tener en consideración el enfoque diferencial, sino las interseccionalidades que puedan representar mayores condiciones de vulnerabilidad o que requieran de la implementación de otras rutas. (Ley 2421 de 2024, art. 9)

Además, la Ley 2421 de 2024 adiciona dos incisos al artículo 13. El primero ordena la incorporación del enfoque diferencial en la reglamentación de medidas de prevención, atención, asistencia y reparación, atendiendo al enfoque províctima, de derechos humanos (DD. HH.) y al bloque de constitucionalidad. Por su parte, el segundo inciso ordena la priorización de víctimas ubicadas en los territorios con PDET y las ZOMAC, para facilitar y promover su acceso a la oferta estatal y a los programas de recuperación administrativa (Ley 2421 de 2024, art. 9). Dichas modificaciones y adiciones al artículo sobre el enfoque diferencial son acertadas y favorables, puesto que amplían el espectro de aplicación del enfoque, reconocen la existencia de “ejes de desigualdad” y refuerzan las garantías especiales de prevención y protección para determinados grupos que, debido a sus características sociales, económicas, culturales y territoriales, sufren efectos diferenciados en el marco de la violencia y el conflicto armado colombiano.

Adicionalmente, aunque la mera inclusión de estas referencias no representa un cambio sustancial para corregir las causas y efectos del conflicto armado en las poblaciones con características particulares, histórica y estructuralmente golpeadas por la violencia, la institucionalidad y los actores armados, sí representa una mayor integridad en la aplicación de la ley y podría tener un efecto muy positivo en el diseño de la oferta institucional y la priorización de las víctimas. De esta manera, se erigen las bases conceptuales y jurídicas para guiar la Política de Atención y Reparación a Víctimas hacia un programa de reparación integral en una lógica de soluciones duraderas.

Ahora bien, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (s. f.), el Ministerio de Justicia y el Derecho (s. f.), la UARIV (2017) y la Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID, por sus siglas en inglés) (2004), coinciden en que el

enfoque diferencial posee una doble acepción. Por un lado, como se ha reiterado a lo largo de este análisis, es una herramienta que permite realizar lecturas sobre la realidad de una persona o grupo poblacional según sus características particulares, para comprender sus necesidades y afectaciones en un contexto específico. Por otro lado, es una metodología de análisis que, aplicada a la Política de Atención y Reparación a Víctimas, permite diseñar medidas, programas y estrategias para proteger y restaurar los derechos vulnerados de las víctimas, considerando sus diferencias y el impacto diferenciado y desproporcionado de la violencia sobre su vida, integridad y el pleno goce de su ciudadanía.

Las adiciones y modificaciones realizadas al artículo 13 están orientadas a establecer una doble acepción del enfoque diferencial, particularmente la mención a reconocer “todos los ejes de desigualdad e incluir los enfoques de manera integral”, y la incorporación del último inciso respecto a tomar en consideración todas las interseccionalidades para identificar mayores condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Además, enfatizan su inseparable relación con el concepto de *interseccionalidad*. Este puede comprenderse como la compleja relación existente entre categorías diferenciales —que están presentes e interactúan en la vida de una persona de forma simultánea y en diferentes ámbitos— que configuran su identidad y convergen en situaciones de oportunidades y acceso a derechos, o la exponen a escenarios de discriminación y desventaja frente a sus semejantes (AWID, 2004; Ministerio de Justicia y del Derecho, s. f.).

Por consiguiente, una interpretación aceptable de la modificación y aplicación del artículo en la Política de Atención y Reparación a Víctimas es aquella que reconoce y promueve una comprensión integral de los enfoques diferenciales y su interseccionalidad. Interpretar los enfoques diferenciales de manera aislada, sin tener en cuenta el contexto territorial, socioeconómico y cultural de la víctima, conduce a invisibilizar y omitir acciones frente a matrices de opresión históricas como el racismo estructural, el machismo, el elitismo y el capacitismo, entre otras (UARIV, 2017; AWID, 2004).

La aplicación del enfoque diferencial debe incidir en la transformación de las injusticias socioeconómicas, raciales, sociales, culturales, políticas y territoriales que sufren las víctimas debido a su condición. Además, debe permitir el diseño de estrategias y acciones afirmativas que garanticen el respeto a su identidad y forma de vida, con el fin de lograr una reparación integral que restituya sus derechos y garantice la igualdad efectiva en el acceso a las medidas contempladas por la ley de víctimas.

Por otra parte, la Ley 2421, agrega el artículo 13A, sobre el enfoque territorial con desarrollo rural, el cual define el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional para reducir la pobreza en zonas rurales. Además, señala que la aplicación del enfoque territorial permite reconocer y caracterizar la heterogeneidad de los contextos geográficos y rurales para comprender sus lógicas y particularidades, y orientar las medidas hacia la disminución de las brechas urbano-rurales (Ley 2421 de 2024, art. 71).

Al respecto, e incorporando la adición del párrafo 2 del art. 13, se puede mencionar que la inclusión del enfoque territorial y la priorización de las víctimas que habitan en territorios PDET y ZOMAC es muy importante para orientar la implementación de la Ley. Esto se debe a que reconoce la desigualdad histórica entre los contextos urbanos y rurales, la mayor afectación de la violencia en territorios rurales y zonas apartadas, y promueve la articulación entre la ley de víctimas y el AFP (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016).

Así, dichas inclusiones reconocen que el conflicto armado ha afectado algunos territorios más que otros, y que las dinámicas de la guerra en Colombia han tenido una lógica claramente geopolítica que ha agravado la desigualdad y vulnerabilidad de ciertos lugares del país respecto a otros (Garay Salamanca y Loaiza, 2024). Además, el enfoque territorial es particularmente importante a la hora de diseñar e implementar cualquier política pública, pues el territorio es el espacio físico y socialmente construido donde se materializan las disposiciones normativas y donde deben integrarse las acciones institucionales, tanto de las entidades encargadas como de los tres niveles de gobierno, para resolver y dar respuesta a las necesidades y problemáticas de la población.

Sin embargo, como se ha resaltado con anterioridad, no basta con reconocer y mencionar conceptos clave o agregar más disposiciones normativas para corregir las desigualdades históricas y restituir los derechos vulnerados de las víctimas y los territorios más afectados por el conflicto armado. Como ha señalado la CSPPDF (2024b), el Estado social de derecho es en gran medida inexistente y, en el mejor de los casos, precario en las regiones afectadas por crisis humanitarias o bajo el dominio hegemónico de grupos armados ilegales y estructuras de crimen organizado. Estos lugares, a su vez, se caracterizan por una mayor presencia de comunidades étnicas e índices superiores de presión.

En este sentido, las adiciones al artículo y al inciso son favorables y pertinentes siempre que, mediante su aplicación, se logren atender las particularidades territoriales, incorporar los análisis interseccionales para priorizar a la población, vincular

la participación de las víctimas e integrar la ley de víctimas con el AFP y demás políticas destinadas a la construcción de paz en el país, con el fin de lograr una transformación positiva del territorio con justicia social.

Así pues, la aplicación del artículo en la ley y sus programas y estrategias debería estar guiada por una lógica de inclusión e integración territorial que, con la participación de las comunidades y los pobladores, permita construir el Estado social de derecho. Esto debería atender, entre otras cosas, las dinámicas regionales del conflicto armado y las relaciones socioeconómicas propias del espacio físico y social, con el fin de regular la vida en sociedad y generar bienestar y buen vivir para los pobladores.

Como mencionan Garay Salamanca y Loaiza (2024) y Peña (2019), construir el Estado social de derecho no pasa solamente por fortalecer y ampliar la presencia institucional en los territorios, sino que también requiere el fortalecimiento de los sujetos sociales y el establecimiento articulado y coordinado de un conjunto de normas, medidas y prácticas que garanticen su acceso a derechos fundamentales, como los DESCA, y que, al mismo tiempo, fortalezcan sus capacidades y establezcan las bases para que los pobladores puedan exigir y ejercer sus derechos territoriales:

[...] lo territorial de la paz no se reduce a una política pública de intervención local y diferencial, más bien denota la reconstitución de las funciones colectivas del territorio, transformando el paisaje económico, la relación con la naturaleza, los sentidos de lugar y la estructura territorial (jurisdiccional) que sustentan el conflicto armado. (Peña, 2019, p. 23)

## Comentarios

Aunque la CSPPDF (2023b) había sugerido la inclusión de un enfoque de género diferencial, y el proyecto de reforma a la ley de víctimas presentado por la UARIV (2023) contemplaba la inclusión de varios artículos relativos a enfoques diferenciales, como el 13A sobre el enfoque de derechos; el 13B acerca del enfoque de niñez; el 13C respecto al enfoque de género, derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa; el 13D sobre el enfoque de discapacidad; el 13E del enfoque de personas mayores; y el 13G que plantea la eliminación de esquemas discriminatorios, con la intención de resaltar las particularidades de las víctimas y la necesidad de diseñar medidas de atención, asistencia y reparación específicas para enfrentar el nivel de riesgo y vulnerabilidad desde un enfoque de derechos humanos

y orientado a la promoción de la igualdad y la no discriminación, se puede interpretar que la modificación del artículo 13 recoge y reconoce dichas características particulares de las víctimas. Además, promueve la interpretación y aplicación normativa desde un análisis interseccional que integra las diferentes características para identificar y visibilizar las desigualdades estructurales de los grupos más vulnerables, con la intención de diseñar acciones afirmativas encaminadas a generar las condiciones de equidad necesarias para fortalecer el carácter progresivo e integral de la Política de Atención y Reparación a Víctimas.

Así, los enfoques incorporados en la Ley 2421 de 2024 representan un avance para mejorar y mitigar las problemáticas de las víctimas más vulnerables afectadas por el conflicto armado, siempre y cuando, como lo ordena el art. 9 de la Ley 2421, sean implementados en todos los componentes de la ley de manera integral. Entendiendo dicha integralidad como un conjunto de estrategias, programas y medidas realizadas de forma articulada, conjunta y continua para garantizar la igualdad efectiva en el acceso a las medidas contempladas por la ley.

Por lo tanto, puede afirmarse que la Ley 2421 de 2024 contiene los fundamentos normativos suficientes para incorporar el análisis interseccional, así como el enfoque diferencial y territorial en los componentes de prevención y protección (arts. 31 y 32), atención y asistencia (art. 137), reparación integral (arts. 69, 97, 132 y 211) y verdad y justicia (art. 148) (Ley 2421 de 2024).

En este sentido, es importante señalar que el enfoque diferencial y territorial debe ser un punto de partida para el diseño e implementación de la política pública, toda vez que solamente mediante una correcta caracterización de las personas, grupos poblacionales y territorios víctimas del conflicto armado puede realizarse un diagnóstico interseccional que permita comprender las afectaciones particulares causadas por el hecho victimizante en un contexto territorial, económico, social y cultural específico. Esto permitirá identificar las necesidades y capacidades de la población, así como las líneas estratégicas y medidas que contribuirían a la superación de su situación de vulnerabilidad y ofrecer garantías de reparación integral y no repetición.

Por último, es preciso enfatizar que el enfoque diferencial debe estar directamente relacionado con las medidas y programas de reparación para promover su enfoque integral e impulsar su carácter transformador. Esto permitirá implementar la Estrategia Integral de Soluciones Duraderas, que, como ha reiterado la CSPPDF (2023-2024) en diferentes ocasiones, es imprescindible para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, superar el ECI y avanzar en la construcción de

paz con justicia social como herramienta imprescindible para lograr la seguridad y el desarrollo social del país.

## Conclusiones

- Las modificaciones e incorporaciones realizadas al artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 son favorables y apropiadas, ya que reconocen los impactos diferenciados del conflicto armado según las particularidades de las víctimas y llaman a las entidades encargadas de implementar la Política de Atención y Reparación a Víctimas a realizar análisis interseccionales en los que converjan los diferentes ejes de desigualdad. Esto permitirá reforzar las garantías especiales de prevención y protección para determinados grupos poblacionales que, debido a sus características sociales, económicas, culturales y territoriales, resultan más vulnerables ante los efectos de la guerra y la violencia. Además, se prioriza a quienes habitan en territorios PDET y ZOMAC, desde una lógica províctima, garantista de derechos y con enfoque territorial. Por lo tanto, su aplicación debe realizarse de forma integral, permitiendo identificar la discriminación estructural y las matrices de opresión que enfrentan las víctimas en su cotidianidad, con el objetivo de lograr una reparación integral que restituya los derechos de las víctimas, garantice la igualdad efectiva en el acceso a las medidas contempladas por la ley y tenga un carácter correctivo para mitigar las condiciones preexistentes que incidieron en la ocurrencia de los hechos victimizantes.
- La aplicación del enfoque diferencial debe incidir en la transformación de las injusticias socioeconómicas, raciales, culturales, políticas y territoriales que sufren las víctimas debido a su condición particular, atendiendo al principio de no regresividad, tal como lo indica la ley. Además, debe permitir el diseño de estrategias y acciones afirmativas que garanticen el respeto a la identidad y forma de vida, con el fin de lograr una reparación integral que restituya sus derechos y garantice el ejercicio pleno de su ciudadanía.
- Como lo plantea el artículo al ordenar la incorporación del enfoque diferencial en todas las medidas de la ley, este es a la vez un principio de la ley y un derecho de las víctimas, directamente relacionado con la implementación de estrategias en una lógica de soluciones duraderas. Su correcta aplicación permite responder adecuadamente a las necesidades de las víctimas y diseñar medidas

sostenibles que transformen la discriminación y la situación de vulnerabilidad que enfrentan debido a sus características diferenciales, permitiendo así su reparación integral y contribuyendo a la construcción de garantías de no repetición. La adición del enfoque territorial es una oportunidad para territorializar la Política de Atención y Reparación a Víctimas y transformar los territorios más golpeados por la violencia. A través de su aplicación, es posible atenuar los efectos y las condiciones que han facilitado la persistencia del conflicto en determinados lugares del país, así como reducir las brechas entre los espacios urbanos y rurales, y la pobreza rural. Esto siempre y cuando su implementación logre una articulación con otros programas de paz y esté guiada por la coordinación entre nación-territorio e interinstitucional, conectando las políticas nacionales con las realidades territoriales, sus necesidades y potencialidades.

# Ampliación de la definición de víctimas

## La definición de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 3, proporciona una definición de víctimas que contempla: un horizonte temporal circunscrito al periodo posterior al 1 de enero de 1985; una delimitación a los daños ocurridos como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los derechos humanos, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno. La firma del AFP (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016) hace necesario discutir la situación de las víctimas no reconocidas temporalmente por la Ley 1448 de 2011.

La definición de víctima se extiende al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiares en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa y a falta de ellos, a familiares en segundo grado de consanguinidad ascendente.

La Ley 1448 de 2011 establecía que los miembros de la Fuerza Pública, que sean víctimas, fueran reparados económicamente por todo concepto al que tengan derecho de acuerdo con su régimen especial, pero que igualmente tendrían derecho a las medidas de satisfacción y medidas de no repetición consagradas en la ley.

Por su parte, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo los NNA desvinculados antes de cumplir la mayoría de edad. Los familiares de miembros de estos grupos armados se consideran víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos, pero no como víctimas indirectas de los daños sufridos por los miembros del grupo.

## Los cambios sugeridos

En las discusiones sobre las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 ha estado presente la necesidad de ajustar el alcance de la definición de víctimas. El cambio en el periodo contemplado para permitir la inclusión del universo de víctimas que sufrieron daño con anterioridad al 1 de enero de 1985 ha sido una necesidad de modificación señalada tanto por la CSPPDF (2023, p. 11) como por otros intervinientes.

Asimismo, considerar como víctimas del conflicto armado a todas aquellas reconocidas como tales por las instituciones que forman parte del SIVJRNR ha sido otra de las modificaciones consideradas necesarias. Esto es especialmente relevante para armonizar la temporalidad, en el primer caso, y el universo de víctimas, en el segundo, de la ley con el del AFP de 2016.

Igualmente, la inclusión explícita de las víctimas en el exterior y el reconocimiento del desplazamiento transnacional han sido una de las principales necesidades de cambio señaladas para garantizar los derechos de atención y reparación a un amplio universo de víctimas.

## Los cambios realizados

- Fecha de inicio: las modificaciones a la ley no alteraron la fecha de inicio para la consideración del daño, de manera que el universo de víctimas sujeto a la ley sigue siendo el conformado por aquellas que sufrieron daños a partir del 1 de enero de 1985. Al igual que en la versión anterior, quienes sufrieron daños con anterioridad a esa fecha tienen derecho a la verdad, a medidas de reparación simbólica y a garantías de no repetición como parte del conglomerado social. El cambio introducido indica que estas medidas serán plurales, conforme al hecho delictivo ocurrido que determinó el daño.
- Daño a sus derechos: la ley agrega la frase “a sus derechos” al definir que son víctimas quienes hayan sufrido un daño a sus derechos y no simplemente un daño.
- Inclusión de víctimas reconocidas en el SIVJRNR: la ley (parágrafo 4, art. 3) establece que la UARIV deberá, en los seis meses siguientes a su promulgación, crear una ruta especial para las personas acreditadas como víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las reconocidas por la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).

Esta disposición se reafirma en el artículo 67, que establece la obligación del DPS y la UARIV de crear una ruta especial para la inclusión en el Registro Único de Víctimas. Para las víctimas reconocidas por estas instituciones por hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1985, se establecen, al igual que para el resto de las víctimas, el derecho a la verdad, la reparación simbólica y las garantías de no repetición. Además, se agrega su inclusión en el mapa de reconocimiento y memoria previsto por el AFP de 2016 y establecido en el artículo 63 de la nueva ley.

- Inclusión explícita de las víctimas por daños en eventos de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno. Estos daños serán objeto únicamente de reparación colectiva.
- Introducción de la familia de crianza como víctima. Para ello, la UARIV deberá reglamentar el reconocimiento o estatus de víctima para este tipo de familia.
- Ampliación del universo de familiares que pueden ser considerados como víctimas indirectas en los casos de muerte, desaparición y, ahora, *secuestro*. Esta ampliación incluye a los familiares en segundo grado de consanguinidad (en ausencia de familiares en primer grado de relación de consanguinidad, civil o de crianza) y no se limita únicamente al segundo grado ascendente (incluye ahora hermanos y nietos y no solo abuelos).
- Introducción del secuestro como delito específico para el reconocimiento de víctimas indirectas, que incluye al cónyuge, compañero permanente, pareja y familiares en primer grado de consanguinidad, crianza o civil de la víctima directa. Anteriormente, solo se consideraban víctimas los familiares de quienes habían sufrido muerte o desaparición.
- Inclusión explícita de los NNA víctimas de reclutamiento ilícito y desvinculados mientras eran menores de edad.
- Inclusión explícita de las víctimas en el exterior al agregar en el artículo 3: “incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país donde residen, si gozan o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo”.

Este reconocimiento se complementa con el párrafo 1 del artículo 14, sobre los derechos de las víctimas, que establece que las víctimas en el exterior gozarán de los mismos derechos que las residentes en el territorio nacional.

Asimismo, se garantiza su inclusión en los programas de retorno y reubicación, así como en los beneficios establecidos por las leyes como la 1562 de 2012 (ley de retornos), la 2136 de 2021 (sobre la política integral migratoria) y el Punto 5.1.3.5 del AFP de 2016 (sobre los procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior). Este procedimiento debe ser reglamentado por la UARIV y el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 66, parágrafo 3). Además, el Gobierno deberá reglamentar la inscripción de estas personas en el Registro Único de Retorno.

Se agregan tres nuevos artículos al Capítulo III del Título III de la ley. El primero, el artículo 66A, define la igualdad de derechos para las personas víctimas de desplazamiento interno o transnacional que opten por la integración local y decidan permanecer en el lugar en el que se encuentran al momento de solicitar el acompañamiento. Además, reconoce el desplazamiento transnacional como un tipo eventual de desplazamiento, que debe ser regulado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El segundo artículo, el 68A, establece la definición de víctimas en el exterior. Se consideran víctimas a las:

personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido un daño y se encuentren en el exterior, o las personas que se vieron obligadas a abandonar el país como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, en el sentido del artículo 3 de la presente ley, independientemente de su estatus o situación migratoria, incluidas las personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo en los países de destino, así como las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo.

El tercero, artículo 68B, es un artículo transitorio que establece que el Gobierno nacional, con la participación efectiva de las víctimas en el exterior, formulará y expedirá un decreto que regule los derechos de las víctimas en el exterior en un plazo no mayor a seis meses. Tal reglamentación deberá incluir una compensación en dinero por el derecho a la restitución de tierras para los connacionales que eventualmente lo soliciten, así como términos expeditos para orientar el trámite y el giro de la indemnización a cuentas de origen extranjero o nacional.

En cuanto a las medidas de atención psicosocial, se establece que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral tendrá una sección dedicada especialmente a las víctimas en el exterior.

- Reconocimiento como víctimas de los miembros de la Fuerza Pública que, en cumplimiento de su deber legal, sufran vulneraciones a sus derechos por infracciones al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos, así como de sus familias. En el texto anterior, solo se hacía referencia a la Fuerza Pública en su calidad de víctima en el párrafo 1, y se establecía que su reparación económica correspondía al derecho establecido por el régimen especial aplicable, así como a las medidas de satisfacción y no repetición establecidas por la ley.

Con las modificaciones introducidas, se establece que, cuando las víctimas no cuenten con la cobertura del régimen especial, tendrán derecho a todas las coberturas de reparación previstas en la Ley 1448. El reconocimiento como víctimas se extiende a los ciudadanos que hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado durante la prestación del servicio militar obligatorio.

Asimismo, la ley establece que corresponde a la UARIV reglamentar un programa especial y diferencial para las víctimas de la Fuerza Pública, así como crear una mesa de trabajo con el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo para reglamentar las medidas de reparación a miembros de la Fuerza Pública cuando sean víctimas de acuerdo con esta ley. Esta reglamentación debe llevarse a cabo dentro de los cuatro meses siguientes a la promulgación de la ley.

En materia de reparación, el párrafo 2 del artículo 69 de la Ley 1448, “Medidas de Reparación”, establece que las medidas de reparación integral para los miembros de la Fuerza Pública no cubiertos por el régimen especial incluirán también al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiares en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa, cuando esta haya sido asesinada o esté desaparecida.

- Se incluyen de manera explícita como víctimas a las personas que sufran desplazamiento y confinamiento, ya sea de manera individual o colectiva. El artículo 62 define el confinamiento y establece que el Gobierno nacional deberá reglamentar la atención humanitaria a las víctimas de dicho delito dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la ley. Además, se dispone la creación de una mesa de trabajo liderada por el Ministerio de Defensa, con la participación de la UARIV, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, para establecer la ruta de atención específica.

## Comentarios

Como se puede apreciar, las principales modificaciones realizadas se centran en dos grupos poblacionales específicos: las víctimas en el exterior, cuyo reconocimiento se hace explícito y para quienes se toman medidas que permitirán, a corto plazo, contar con protección en materia de reparación y atención. Se extienden los mecanismos previstos para el retorno de la población colombiana en el exterior a las víctimas del conflicto, y se equiparan los derechos de estas víctimas con los de las residentes en el país. Se establecen medidas especiales en materia de atención psicosocial y opciones de compensación monetaria para la restitución de tierras, pero no en materia educativa (por ejemplo, el reconocimiento de títulos, líneas especiales de financiación de estudios), de vivienda (facilidades de acceso o financiación), o régimen pensional (reconocimiento de cotizaciones en el exterior).

Buena parte de los cambios que buscan garantizar los derechos de este grupo poblacional se manifestarán con mayor claridad tras el proceso de reglamentación, que deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley. Para ello, es necesario garantizar una amplia participación de las víctimas en el exilio.

El otro grupo de víctimas cuyo acceso a las medidas de la ley se ha ampliado es el de los miembros de la Fuerza Pública, especialmente aquellos que no estaban cubiertos por el régimen especial y que ahora pueden acceder a los derechos establecidos para el conjunto de las víctimas. Sin embargo, la ley no especifica la extensión de la cobertura familiar en materia de reparación integral como víctimas indirectas de los miembros de la Fuerza Pública que fueron secuestrados, ni la inclusión de la *familia de crianza*, dos modificaciones que sí se aplicaron al conjunto de víctimas.

Queda sujeta a reglamentación la inclusión de las víctimas acreditadas por la JEP o reconocidas por la UBPD en el Registro Único de Víctimas (RUV) y la atención a las víctimas de confinamiento. Este último aspecto representa un avance importante, aunque este delito ya era considerado como una modalidad del desplazamiento y la UARIV había elaborado un proyecto de decreto que está en trámite de consulta previa. Sin embargo, el parágrafo 6 del artículo 3 no precisa la relación entre desplazamiento y confinamiento con el conflicto armado. Esto puede no ser estrictamente necesario, dado que el primer inciso del artículo 3 aclara que son víctimas de hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado interno.

El reconocimiento del secuestro como delito que victimiza no solo a quien lo sufre directamente, sino también a su grupo familiar, de acuerdo con la definición establecida en la ley, refuerza la protección a estas víctimas y amplía el universo de personas con derecho a indemnización.

El Proyecto de Ley PL257 Cámara, presentado por el Gobierno nacional, incluía la necesidad de fortalecer las medidas de atención y reparación para los miembros de la Fuerza Pública excluidos del régimen especial, así como el reconocimiento de las víctimas en el exterior, aspectos que fueron contemplados en la ley aprobada. Sin embargo, no se incluyó la extensión del derecho a medidas de atención, asistencia y reparación para miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan dejado las armas y que hayan sido víctimas directas o indirectas, especialmente en casos de violencias basadas en género, sexuales o reproductivas (PL257 Cámara, Art. 3, Parágrafo 2, inciso 3). Tampoco se incluyó la propuesta de ampliar el reconocimiento como víctimas a jóvenes desmovilizados de entre dieciocho y veintitrés años que, habiendo sido víctimas de reclutamiento ilegal, no hubieran logrado desvincularse antes de alcanzar la mayoría de edad.

En conclusión, las modificaciones realizadas a la Ley 1448 de 2011 amplían el universo de víctimas y buscan armonizarlo con las víctimas reconocidas por el SIVJRNR. Además, extienden el universo de familiares que pueden ser sujetos de reparación al eliminar la restricción de “ascendente” en el segundo grado de consanguinidad en caso de ausencia de parientes de primer grado de parentesco. Asimismo, reconocen un fenómeno social presente principalmente en los ambientes rurales del país: la familia de crianza. Las víctimas de la Fuerza Pública también ven extendida su cobertura, y se subsana la falta de protección para las personas víctimas que se encontraban prestando el servicio militar en el momento de ocurrencia del daño. El cambio más importante es la inclusión de las víctimas en el exterior, que abarca un amplio universo de personas y mejora las condiciones de equidad en la reparación y la atención. El cumplimiento de los plazos establecidos para la reglamentación en los casos de víctimas en el exterior, inclusión de víctimas del SIVJRNR y Fuerza Pública será crucial para garantizar los derechos de las víctimas.

Entre los aspectos no modificados, cabe destacar la falta de consideración como víctimas de aquellos jóvenes que, habiendo sido reclutados forzosamente, no lograron desvincularse antes de alcanzar la mayoría de edad. En el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional se proponía un tratamiento especial para estos casos.

# Protección y seguridad

## Introducción

El conflicto armado colombiano ha dejado un legado de amenazas a la vida, libertad, seguridad e integridad personal de las víctimas. Aunque las políticas para las víctimas y la restitución de tierras buscan garantizar la protección de sus derechos, persisten problemas significativos en su implementación.

## Contexto general sobre la crisis humanitaria

El análisis del proceso de reformulación y ajuste de las políticas públicas de prevención y protección, realizado por Parra *et al.* (2024), permite señalar que la situación en materia de seguridad es bastante preocupante. Esta panorama puede resumirse en los puntos que se desarrollan a continuación.

### Escenario de crisis humanitaria por desplazamiento forzado y confinamiento

#### *Desplazamiento*

El desplazamiento forzado sigue siendo uno de los problemas más graves en Colombia. Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) de CODHES, en el primer año de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez hubo un aumento del 11,8 % en las víctimas de

desplazamientos múltiples y masivos, aunque los eventos disminuyeron a un 15,2 %. El Pacífico es la región más afectada donde municipios como Buenaventura, Tumaco y El Charco han sido los más impactados (SISDHES, 2024). Según el informe sobre tendencias e impacto humanitario en Colombia en el 2023 de OCHA (2024b), hubo una disminución del 23 % en el impacto humanitario por desplazamiento masivo, en comparación con 2022. A pesar de esta reducción, el total de personas desplazadas en 2023 fue de 200 862, de las cuales el 55 % pertenece a pueblos étnicos, siendo las comunidades indígenas las más vulnerables.

### ***Confinamiento***

El confinamiento y las restricciones a la movilidad humana en Colombia no han variado significativamente con el cambio de gobierno. En el primer año del gobierno Petro-Márquez se observó una disminución del 6,21 % en el número de víctimas de confinamiento, manteniéndose constante la cantidad de eventos (112). El Pacífico sigue siendo la región más afectada, con 72 eventos y al menos 129 265 víctimas. Las restricciones son causadas, principalmente, por combates entre grupos armados ilegales y controles en territorios estratégicos, lo que impide el acceso a alimentos, agua y servicios básicos.

### ***Masacres***

El número de eventos y víctimas de masacres ha disminuido levemente en el primer año del gobierno Petro-Márquez, con un 5,6 % en el número de eventos y 8,9 % en el número de víctimas, en comparación con el último año del gobierno de Iván Duque. La región del Pacífico es la más afectada. También se ha evidenciado un creciente fenómeno de urbanización de las masacres en áreas metropolitanas como Barranquilla y Cúcuta. Las masacres siguen siendo una causa directa de desplazamiento y control poblacional por parte de grupos armados ilegales (CODHES, 2024).

### ***Agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales***

Las agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales siguen siendo un grave problema. Durante el primer año del gobierno Petro-Márquez se registraron 389 eventos de violencia sociopolítica selectiva (VSCS) en 29 departamentos. Los líderes sociales son las víctimas más frecuentes de estos hechos. En

2023, 188 defensores de derechos humanos fueron asesinados, lo que representa un aumento con respecto al año anterior. La Corte Constitucional ha declarado un ECI, debido a la falta de capacidad institucional para proteger a estas personas (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

### Política de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA) y Desplazamiento Forzado

La contaminación por minas antipersonales (MAP) es un grave problema de seguridad y está estrechamente vinculada con el desplazamiento forzado y el confinamiento de comunidades. En 2023 se registraron 98 víctimas de MAP, con un aumento del 90 % en eventos relacionados con MAP frente al 2022. La respuesta institucional se ha centrado en la educación en riesgo de minas (ERM) y el desminado militar en operaciones, aunque se necesita mayor colaboración con organizaciones civiles y autoridades étnicas (OCHA, 2024, citado en Parra *et al.*, 2024).

### Reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes (NNA)

El reclutamiento de NNA sigue siendo un grave desafío, intensificado por el subregistro de casos y el temor a denunciar.

De acuerdo con la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico), entre enero y diciembre de 2023, se registraron 520 eventos de conflicto armado. De estos, 158 corresponden a enfrentamientos, amenazas, hostigamientos y otras acciones bélicas que no registraron afectación directa a NNA, mientras que 362 eventos sí implicaron afectaciones directas a esta población. A su vez, se registraron 77 eventos relacionados con el delito de vinculación por reclutamiento de NNA al conflicto armado, que afectaron por lo menos a 155 NNA. Estas cifras representan un aumento en comparación con el mismo periodo de 2022, en el cual se reportaron 66 eventos y afectación a, por lo menos, 159 NNA (Parra *et al.*, 2024, p.17).

Según los datos de la IV ENV (2023), el reclutamiento ilícito de NNA es uno de los hechos victimizantes que afecta en mayor proporción a los menores que integran la población desplazada y es uno de los motivos más frecuentes de desplazamiento, especialmente en los departamentos de Chocó, Tolima, Amazonas, Antioquia, Cauca, Caquetá, Meta, Nariño y Guaviare (OCHA citado en Parra *et al.*, 2024).

### Situación de las mujeres afectadas por violencias

Las mujeres son especialmente vulnerables a la desaparición forzada y la violencia sexual. En 2023 se registraron 525 feminicidios y 137 157 víctimas de violencias basadas en género, con un predominio de violencia física y sexual. Bogotá, Santander y Antioquia son las regiones con mayor número de casos. La violencia contra defensoras de derechos humanos y líderes sociales también es significativa, con veintiocho mujeres asesinadas en 2023.

### Situación de pueblos étnicos

Los pueblos étnicos, especialmente en la región del Pacífico, sufren una afectación desproporcionada en el contexto del conflicto armado. En 2023, el 55,3 % de las víctimas de desplazamiento masivo hacían parte de comunidades indígenas y afrocolombianas y esta población se vio afectada en el 68,4 % de los eventos de reclutamiento de NNA. La violencia y el desplazamiento forzado vulneran gravemente la seguridad alimentaria y el acceso a recursos básicos de estas comunidades, y la contaminación por MAP impide la atención humanitaria y el acceso a servicios esenciales.

## **Debilidades del programa de protección y de las rutas de protección a comunidades étnicas**

De acuerdo con el diagnóstico recogido en la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Documento CONPES 4031 de 2021), las medidas de protección individual presentan falencias en cuanto a su eficiencia y oportunidad. Esto se debe a demoras y vacíos en el acceso a la información necesaria para los análisis de riesgo. Solo el 18,3 % de las solicitudes de protección individual son evaluadas, mientras que el 81,7 % quedan pendientes, lo que dificulta conocer el nivel de riesgo y aplicar las medidas necesarias (DNP, 2021). A pesar de la implementación de medidas de protección, siguen ocurriendo homicidios de beneficiarios del programa de la Unidad Nacional de Protección (UNP), pues entre 2016 y 2019 se registró un aumento de estos casos, evidenciando la necesidad de fortalecer las medidas de protección.

En cuanto a las medidas colectivas, hay un rezago significativo, ya que solo el 75 % de los actos administrativos han sido implementados. La UNP reporta un

avance del 14 % en la gestión de planes de protección adoptados y vigentes, un balance insuficiente frente a las necesidades de protección de las comunidades. Diversos sectores sociales han manifestado la necesidad de mejorar la implementación de las medidas de protección, así como la oportunidad de respuesta y la valoración del riesgo, para lo que se requiere la participación de las víctimas. Sin embargo, persiste este rezago significativo en la implementación de medidas de protección individuales y colectivas, lo que podría derivar en nuevos hechos victimizantes.

A pesar de la formulación de políticas complementarias como el Plan de Acción Oportuna (PAO) y la Política Pública de Protección a Líderes, los resultados en términos de protección no son los esperados, ya que siguen ocurriendo homicidios de líderes sociales. Por ejemplo, para febrero de 2021 fueron implementadas el 80,51 % de las medidas de protección para personas en riesgo extremo, extraordinario o inminente; pero el 19,49 % restante no fue implementado o se hizo fuera de término.

Por su parte, retomando lo expuesto por la Corte Constitucional de Colombia, en el Auto 894 de 2022, Parra *et al.* (2024), en un análisis respecto al proceso de reformulación y ajuste de las políticas públicas de prevención y protección ratificaron que el Gobierno nacional no ha avanzado adecuadamente en la protección de las víctimas, particularmente de las de desplazamiento forzado, e identificaron las siguientes falencias en la implementación de las políticas de protección que explican, el retroceso en los indicadores de goce efectivo de derechos (IGED), entre otras problemáticas.

- Insuficiencia presupuestaria: los recursos financieros asignados son insuficientes para cubrir la demanda de medidas de protección necesarias.
- Descoordinación institucional: la falta de coordinación entre las distintas entidades gubernamentales impide una respuesta integral y eficiente. La UNP se encuentra sobrecargada y es la única entidad que asume la implementación de medidas, sin el apoyo adecuado de otras instituciones.
- Deficiencias metodológicas en la UNP: esta entidad no cuenta con una metodología adecuada para actuar oportunamente en todos los casos denunciados. Su modelo actual responde solo a demandas específicas y no interviene proactivamente en contextos documentados por alertas tempranas u otros informes.
- Aplicación deficiente de los enfoques diferenciales: la intervención de la UNP no se realiza de manera inmediata y no aplica enfoques diferenciales adecuados

para atender las particularidades específicas de las poblaciones en riesgo, como las comunidades afrodescendientes e indígenas. Además, no se ha avanzado en la concertación y fortalecimiento de sistemas de autoprotección para estas poblaciones.

- Vacíos y falencias en la información: la información reportada por el Gobierno presenta vacíos significativos en relación con el enfoque diferencial étnico, la ruta colectiva, los tiempos de implementación de medidas, su seguimiento y resultados y el presupuesto de la UNP. De igual manera, existe una alta tasa de solicitudes de protección de la población desplazada que no inician la ruta de protección.
- Dificultades con los escoltas y mecanismos de seguimiento: existen denuncias de comportamientos irregulares por parte de los escoltas y falta de operatividad en los mecanismos de seguimiento. La Dirección de Derechos Humanos de la UNP no tiene suficiente capacidad para realizar un seguimiento adecuado de todas las medidas de protección.
- Retos en la ruta de protección colectiva: la UNP enfrenta retos como la necesidad de personal suficiente e idóneo, recursos financieros adecuados y mejorar la sinergia entre entidades que tienen responsabilidades en el tema de protección.

## Percepción general de seguridad

Finalmente, vale la pena recoger algunos elementos sobre la percepción de seguridad en el entorno, basados en los hallazgos encontrados en el marco de la IV ENV (CSPPDF, 2024). La percepción de seguridad entre los hogares desplazados ha empeorado considerablemente desde 1985. Un 34,3 % de estos hogares considera que la seguridad ha disminuido, mientras que solo un 15,1 % percibe una mejora. No se observan diferencias significativas entre hogares con jefatura masculina o femenina.

### Diferencias regionales

Las percepciones de seguridad varían considerablemente según la región. En la costa atlántica alta y Norte de Santander, por ejemplo, la mayoría de los hogares perciben un cambio negativo en la seguridad. Por su parte, la costa atlántica baja

es la región con la mayor percepción de mejora en la seguridad. Mientras tanto, en departamentos como Antioquia y Chocó, un elevado porcentaje de hogares prefirió no responder sobre su percepción de seguridad, lo que podría sugerir una situación especialmente precaria en esta región.

### Seguridad de líderes y lideresas

Un 19,5 % de los hogares desplazados encuestados, independientemente del sexo o etnia del jefe del hogar, no respondieron preguntas relacionadas con la seguridad de los líderes y lideresas sociales. Este alto porcentaje de no respuesta también se observó en los hogares vecinos de referencia (22,2 %), lo que sugiere una alta aprehensión sobre las condiciones de seguridad en el entorno (CSPPDF, 2024).

### Inseguridad en el entorno

Los hogares desplazados enfrentan una doble violencia. Por un lado, la delincuencia común afecta, de manera particular, a las zonas más vulnerables. Por otro lado, la violencia del conflicto armado evidencia la presencia y responsabilidad de los actores armados en el territorio.

### Factores contribuyentes

Los elevados niveles de inseguridad en los entornos urbanos y semiurbanos, donde residen los hogares desplazados y sus vecinos de referencia, están ligados a unos mayores niveles de pobreza, precariedad, vulnerabilidad y exclusión social. La delincuencia común —especialmente vinculada a actividades ilícitas como el microtráfico, el robo, la extorsión, y los préstamos gota a gota— es mencionada recurrentemente como uno de los principales factores de inseguridad.

## Los cambios realizados

### Modificación del artículo 31 sobre medidas especiales de protección

El artículo 16 del texto conciliado en la Ley 2421 modifica el artículo 31 del Capítulo II del Título I de la Ley 1448 de 2011.

### ***Principales disposiciones y cambios***

- Ampliación de sujetos protegidos: se establece que las medidas de protección deben cobijar también a líderes y lideresas sociales, así como a defensores de derechos humanos.
- Remisión a la UNP: se determina que la información de riesgo debe remitirse específicamente a la UNP, quien debe adelantar la evaluación del riesgo.
- Protección de mujeres con enfoque interseccional: se adiciona el parágrafo 3, en el que se definen las medidas de protección para mujeres víctimas del conflicto armado. Estas acciones deben atender a las modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores y su vulnerabilidad ante ellos. Dichas disposiciones también deben incorporar un enfoque interseccional y asegurar el ejercicio de liderazgo social, político y organizativo.
- Garantías del Estado: se añade el parágrafo 4, que plantea que el Estado debe garantizar a las víctimas y a los defensores de derechos humanos su seguridad personal, el debido proceso, el derecho al liderazgo, el acceso a la justicia y la desarticulación de estructuras criminales responsables de la violencia en su contra. Así mismo, se establece que el Estado debe presumir el riesgo de los defensores de derechos humanos y disponer de medidas inmediatas de protección ante amenazas.
- Protección de NNA: se agrega el parágrafo 5, que establece medidas de prevención y protección específicas contra peligros como el reclutamiento ilegal de NNA, su utilización por parte de grupos armados, la violencia sexual y basada en género o el desplazamiento forzado, así como otras infracciones al DIH y a los DD. HH. El carácter de estas medidas puede ser individual, familiar o colectivo; y estas deben incorporar los enfoques diferenciales y atender al tipo de riesgo y daño identificados. Además, se define que al Estado le compete la reglamentación de este tipo de medidas y las adecuaciones a la política de prevención que se requieran.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

La ampliación de los sujetos protegidos, que ahora incluye a líderes, lideresas sociales y defensores de derechos humanos, es un reconocimiento y respuesta a su

papel crucial y al riesgo que estos enfrentan. Se esperaría, además del avance nominal, que este cambio represente a futuro una mejora efectiva respecto al enfoque previo, que se centraba principalmente en víctimas, testigos y funcionarios públicos.

La centralización de la remisión de información de riesgo a la UNP actualiza la norma a lo que ya, de alguna manera, se hace en la práctica. Además, la adopción de un enfoque interseccional para la protección de mujeres asegura que las medidas consideren no solo las modalidades de agresión y riesgos específicos que enfrentan, sino también su liderazgo social, político y organizativo, garantizando que no se incremente su riesgo y que puedan ejercer sus derechos plenamente.

Las garantías del Estado incluidas en la reforma (como la seguridad personal, el debido proceso, el derecho al liderazgo, el acceso a la justicia y la desarticulación de estructuras criminales) deberían fortalecer el marco de protección integral y garantizar una respuesta más robusta y comprometida con la seguridad y los derechos de las víctimas.

Finalmente, la introducción de medidas específicas de prevención y protección para NNA, que consideran enfoques diferenciales y los protegen contra distintas amenazas, amplía el alcance de la protección ofrecida. Así se abarca una población particularmente vulnerable y necesitada de atención especializada.

### **Modificación del artículo 32 sobre criterios y elementos para el diseño, revisión e implementación de los programas de protección integral**

El artículo 17 del texto conciliado en la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 32 del Capítulo II del Título I de la Ley 1448 de 2011.

#### ***Principales disposiciones y cambios***

- Clarificación y adición de protocolos específicos: la reforma establece la garantía de que los términos y procedimientos específicos por los cuales se realizará la evaluación de riesgo sean conocidos previamente por la víctima o testigo. De manera adicional, propone protocolos específicos y diferenciales para la evaluación y trámite de las evaluaciones de riesgo y decisiones sobre las medidas a otorgar.
- Revisión y compilación normativa: se incluye, en el párrafo 2, una disposición que asigna al Ministerio del Interior y a la UNP la responsabilidad de compilar

todos los instrumentos regulatorios (como decretos, protocolos o manuales) en una sola reglamentación de los programas de protección, prevención, atención y garantías de no repetición, asegurando su publicación en canales oficiales y de fácil acceso para las víctimas. Esta tarea, para la cual se dispuso de un plazo de tres meses, deberá contemplar la participación de las víctimas y el acompañamiento del Ministerio Público.

- Adecuación de programas existentes: la reforma planea que la adecuación de los programas existentes cuente con la participación de las víctimas y el acompañamiento del Ministerio Público. Así mismo, se establecen criterios para el diseño e implementación de los programas de protección, prevención y garantías de no repetición: 1) contemplar medidas proporcionales al nivel de riesgo de las víctimas; 2) celeridad, idoneidad y eficiencia; 3) incorporación del enfoque territorial; 4) coordinación con los programas de atención a víctimas para atender los traumas causados por el hecho victimizante y la situación de riesgo; y, 5) garantizar seguridad en el proceso de realización de entrevistas dentro del programa de protección, así como la posibilidad de escoger el sexo de la persona que realice el análisis de riesgo, para el caso de mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversas y NNA.
- Programas especiales y nuevos enfoque: se establece la creación de un programa especial, coordinado por el Ministerio del Interior, el DPS y el ICBF, para la prevención y protección de NNA cuando estén recibiendo amenazas por su labor de liderazgo, testimonio o debido a hechos de victimización. También se ordena la inclusión de un enfoque diferencial que considere aspectos de género, territoriales y culturales en la implementación de medidas de protección. Adicionalmente, se señala que, para el caso de NNA que hayan sido víctimas de reclutamiento ilícito, uso o vinculación a actores armados, no se les exigirá el certificado de obtención de dejación de armas para acceder a este programa.
- Fortalecimiento de la protección integral: la reforma incluye disposiciones específicas para asegurar la participación de mujeres como prestadoras de seguridad y garantizar que las víctimas sean protegidas por mujeres en el marco del Programa de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Así mismo, se incorporan medidas de protección integral para de NNA víctimas y testigos de hechos victimizantes, especialmente en los casos en los que su libertad e integridad personal se encuentren en riesgo; esto en el marco del

programa de protección de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la UNP, y priorizando a aquellos que han quedado huérfanos de padre, madre o de los dos debido a los efectos del conflicto armado.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

Los cambios introducidos en el artículo 32 de la ley pretenden fortalecer y hacer más efectivo el marco de protección para víctimas, testigos y defensores de derechos humanos en el contexto del conflicto armado. La incorporación de protocolos específicos y diferenciales para la evaluación de riesgo podría asegurar una respuesta más precisa y oportuna, en la medida en que esta efectivamente se adapte a las circunstancias particulares de cada caso.

La revisión y compilación de los instrumentos regulatorios en una sola reglamentación facilitaría el acceso a la información y la coherencia en la aplicación de las medidas de protección. La participación activa de las víctimas y el acompañamiento del Ministerio Público en este proceso, por su parte, pueden favorecer la recuperación de la credibilidad en los programas de protección y su eficacia.

La creación del programa especial de prevención y protección para NNA y la inclusión de enfoques diferenciales basados en género, territorios y cultura en los demás programas de protección pueden impulsar el avance hacia una protección más inclusiva y adaptada a las necesidades específicas de las poblaciones más vulnerables. Estas disposiciones podrían ayudar a que los programas de protección no solo respondan a las amenazas inmediatas, sino que también aborden las causas subyacentes del riesgo y promuevan un entorno seguro para todos.

### **Adición del párrafo 2 al artículo 48 del capítulo I del Título III de la Ley 1448 de 2011**

El artículo 20 del texto conciliado en la Ley 2421 de 2024 adiciona el párrafo 2 al artículo 48 del capítulo I del Título III de la Ley 1448 de 2011.

### ***Principales disposiciones y cambios***

- Criterios de priorización para el censo de NNA: se añade un nuevo párrafo que establece que las autoridades deben incorporar un criterio de priorización para la elaboración del censo que caracteriza la situación de los NNA

huérfanos de padre, madre o ambos. Se dispone, además, que las autoridades competentes coordinen acciones con el ICBF y el Ministerio Público para brindar todas las ayudas contempladas en la ley y aquellas establecidas en la política social del Estado.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

La inclusión del segundo párrafo, que establece un criterio de priorización para los NNA huérfanos, introduce un enfoque diferenciado que reconoce la vulnerabilidad particular de estos menores, con el fin de asegurar que se tomen medidas específicas para identificar y caracterizar su situación. Este procedimiento es crucial para la planificación y provisión de asistencia adecuada y oportuna. Por otro lado, al requerir la coordinación con el ICBF y el Ministerio Público, el nuevo texto podría contribuir a garantizar una respuesta más integrada y efectiva. Así, los menores en situación de orfandad recibirán una atención integral que abarca no solo las ayudas contempladas en la ley de víctimas, sino también aquellas establecidas en la política social del Estado, para dar una cobertura más completa de sus necesidades.

### **Modificación del artículo 181 sobre los derechos de los niñas, niños y adolescentes (NNA) víctimas**

El artículo 54 de la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 181 del Título VI de la Ley 1448 de 2011.

### ***Principales disposiciones y cambios***

- **Derechos diferenciados:** se enfatiza que los NNA tienen derecho a la construcción de un proyecto de vida al margen de la guerra y los conflictos armados.
- **Protección integral, orfandad y apoyo estatal:** se amplía la protección para incluir medidas contra el abuso moral y psicológico. Asimismo, se añade la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger a los NNA, especialmente a aquellos que han quedado huérfanos debido al conflicto armado. De tal manera, se garantiza su desarrollo armónico e integral y se facilita la construcción de su proyecto de vida.

- Reclutamiento forzado: se introduce un párrafo específico que establece la obligación del Estado de garantizar las herramientas administrativas y los mecanismos necesarios para el restablecimiento de los derechos de NNA víctimas de reclutamiento forzado ilícito y su reintegración a la vida civil.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

La inclusión de un enfoque mejor adaptado a las circunstancias particulares de las y los menores, así como del derecho a la construcción de sus proyectos de vida al margen de la guerra, subraya la importancia de brindar a los NNA oportunidades de desarrollo y crecimiento lejos de los conflictos. A su vez, esta medida brinda la oportunidad de incorporar en dichas acciones un enfoque de soluciones duraderas.

Además, al ampliar las formas de protección para incluir no solo el abuso físico y mental, sino también el moral y psicológico, la reforma ofrece una cobertura más completa frente a las múltiples dimensiones del daño que pueden sufrir los menores.

Finalmente, el párrafo adicional sobre los NNA víctimas de reclutamiento forzado ilícito establece medidas concretas y obliga al Estado a proporcionar los mecanismos necesarios para su reintegración a la vida civil.

### **Modificación del artículo 188 sobre NNA huérfanos**

El artículo 56 de la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 188 del Título VII de la Ley 1448 de 2011.

### ***Coordinación y eficiencia interinstitucional***

Se introduce un párrafo que establece la coordinación de acciones entre la UARIV y el ICBF. En este, se especifica que dicha coordinación debe ser ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral. Así mismo, se plantea que estas entidades deben expedir conjuntamente un lineamiento que incluya todas las medidas de restablecimiento de derechos, atención, asistencia y reparación integral que garanticen la prevalencia de los derechos de NNA, en procura de la reconstrucción familiar.

# Retornos y reubicaciones

## Introducción

La Ley 448 de 2011 establece en su artículo 28 que uno de los derechos de las víctimas es el “derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional”.

El artículo 66, sobre retornos y reubicaciones, establece las medidas que deben tomarse para garantizar este derecho, principalmente a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento que aseguren la atención integral de las víctimas de desplazamiento forzado que decidan retornar o reubicarse voluntariamente bajo condiciones de seguridad.

Asimismo, en el Parágrafo 1 se establece la responsabilidad de la UARIV de coordinar acciones con las entidades del SNARIV para garantizar los derechos mínimos: identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda digna y orientación ocupacional. Al mismo tiempo, en el Parágrafo 2, se asigna a la UARIV la reglamentación del procedimiento para asegurar que las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional sean incluidas en los programas de retorno y reubicaciones.

En materia de reparación, la Ley 1448 de 2022 (art. 70) consagra la inclusión obligatoria del retorno de la víctima a su lugar de residencia, o su reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles en el Plan Nacional para la Atención y la Reparación.

## Los cambios sugeridos

Garantizar el retorno o la reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad ha sido difícil de lograr. La Corte Constitucional de Colombia, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ha identificado un conjunto de barreras institucionales que dificultan el goce del derecho. Entre estas barreras, se señalan falencias en el diseño y la financiación de la política, así como la insuficiencia del acompañamiento en los retornos emprendidos por las víctimas, el cual, en la mayoría de los casos, se limita al traslado físico. Además, el déficit de derechos se genera por las condiciones locales o territoriales adversas, tanto en materia de seguridad como en la atención socioeconómica y la capacidad institucional de buena parte de los municipios a los que pretende retornar la población desplazada.

La sostenibilidad del retorno o de las reubicaciones requiere transformaciones territoriales importantes, las cuales se esperó, y aún se espera, sean en parte generadas por el cumplimiento del AFP de 2016, principalmente en lo que respecta a la articulación de los planes de retorno y reubicación con los planes sectoriales y territoriales establecidos en el Punto 1 del AFP, Reforma Rural Integral, así como por la mayor seguridad que el acuerdo con uno de los principales actores armados del país generaría en los territorios<sup>1</sup>.

Como lo señala la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (CSMLV, 2023) en su décimo informe:

A partir de 2017, como repuesta a las órdenes de la Corte Constitucional en los últimos años, se presentaron algunos cambios en la política pública de restablecimiento de derechos y específicamente en cuanto al derecho al retorno y reubicación, así en el año 2018<sup>2</sup> se adoptaron disposiciones en relación al ajuste de los criterios para determinar la Superación de la Situación de Vulnerabilidad

---

1 Según la CSMLV en su décimo informe, tan solo 242 acciones de los PRR (Planes de Retorno y Reubicación) se vinculan a los PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional) en los territorios PDET, aunque la expectativa era que los PDET impulsaran procesos de retornos y reubicaciones (CSMLV, 2023).

2 Resolución 2000 de 2018 de la UARIV.

de la población desplazada, en adelante SSV y posteriormente, en 2019 se adopta el nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones<sup>3</sup>. (CSMLV, 2023)

Estos cambios, sin embargo, no han logrado alcanzar el núcleo de derechos señalado por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto 326 de 2020:

La consolidación de los retornos o reubicaciones depende de la satisfacción de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Por tanto, el acompañamiento del Estado en estos procesos tiene por objetivo principal lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado. De este modo, en el marco de los retornos y las reubicaciones, las autoridades deben asegurar: 1) de manera prioritaria, los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, orientación ocupacional y atención psicosocial; y 2) de forma progresiva, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo. (Corte Constitucional de Colombia, 2020, pp. 10-11)

Así lo afirma, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación (PGN), entidad que señala que el Protocolo de Retornos y Reubicaciones no ofrece los elementos necesarios para resolver los problemas de este componente de política ni para “atender la deficiencia en la estrategia de coordinación interinstitucional”, por lo que considera necesario “ajustar el protocolo de retornos actual” (PGN, 2023, p. 42).

Entre las principales falencias de la política de retornos y reubicaciones se encuentran la falta de información que pueda dar cuenta de la garantía de los derechos, la desarticulación institucional y sus consecuencias sobre la implementación de la política, y la asignación y ejecución de presupuestos. También se destaca la falta de identificación del universo de personas y hogares en procesos de retorno o reubicación y el acompañamiento disponible, que sigue siendo excepcional. Además, las precarias condiciones locales o territoriales, tanto en el plano institucional como social, impiden observar avances significativos en la política (CSPPDF, 2023b).

---

3 Resolución 3320 de 2019 de la UARIV.

En la propuesta presentada por el Gobierno nacional (PL257 Cámara) se preveía la articulación de la política de retornos y reubicaciones con la estrategia de soluciones duraderas (propuesta de Parágrafo 2, nuevo, artículo 66), pero no se adicionó a la Ley 2421 de 2024.

## Los cambios realizados

### Asignación de responsabilidades institucionales y armonización con otros cambios en la ley (modificaciones al artículo 66 de la Ley 1448 de 2011)

Los cambios realizados en materia de retornos y reubicaciones se centran en hacer explícitas las responsabilidades institucionales. Así, se agrega un inciso segundo al artículo 66 de la Ley 1448, por medio del cual los esquemas especiales de acompañamiento que promuevan la permanencia e integración de la población desplazada en el lugar elegido deben ser diseñados por el DPS en articulación con la UARIV. En el mismo sentido, en el inciso 4, se asigna a la UARIV el diseño, implementación y financiación de planes, programas y proyectos productivos que incentiven el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen como parte de su reparación integral. En este sentido, también se disponen ajustes al parágrafo 1 y se añaden a las responsabilidades de la UARIV la coordinación con entidades del SNARIV para la atención al retorno y lo relacionado con la generación de ingresos, a cargo del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el DPS. Asimismo, se asigna a la UARIV la responsabilidad del componente de alimentación en la atención humanitaria durante el retorno y las reubicaciones, mientras que al DPS se le asigna la responsabilidad del acceso a alimentos para autoconsumo y el mejoramiento de la habitabilidad.

En cuanto a las víctimas en el exterior, el parágrafo 2 incluye al Ministerio de Relaciones Exteriores, conjuntamente con la UARIV, como entidades responsables de reglamentar el procedimiento para garantizar que las personas desplazadas que se encuentren fuera del país sean incluidas en los programas de retorno y reubicación. El parágrafo 3 dispone que, como parte del acompañamiento al retorno voluntario

de las víctimas en el exterior, la UARIV coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores el acceso efectivo a los beneficios de las leyes 1565 de 2012, 2136 de 2021 y del punto 5.1.3.5 del AFP. Asimismo, se indica que el Gobierno reglamentará lo necesario para facilitar la inscripción de las víctimas en el exterior en el Registro Único de Retorno (Ley 1565 de 2012), mediante el cruce de información con el RUV.

En segundo término, los cambios buscan armonizar lo dispuesto en materia de retornos y reubicaciones con otras modificaciones a la ley. Por ello, se modifica el inciso 3 del mismo artículo para agregar que las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido se interpretarán de acuerdo con el principio de seguridad humana y la voluntariedad del retorno. De igual manera, en el párrafo 4 se reafirma la necesidad de que los procesos de retorno y reubicaciones cumplan con los principios de la ley, y en el párrafo 7 se asigna a las entidades competentes la obligación de garantizar que la decisión se tome de manera voluntaria y con pleno conocimiento de las condiciones del lugar de destino elegido.

En tercer término, se busca solucionar uno de los principales problemas identificados en la política de retornos y reubicaciones al indicar, en el párrafo 5, que para las personas que retornen por sus propios medios, la UARIV deberá diseñar, en un plazo de tres meses, una metodología para la caracterización y georreferenciación de estas personas, con el fin de identificar sus riesgos y prestar atención oportuna y pertinente.

### **Definición de integración local y reconocimiento del desplazamiento transnacional (nuevo artículo 66 A)**

Este artículo incluye un aspecto importante en materia de política: la integración local como opción de ubicación de la población víctima de desplazamiento. Establece que las personas víctimas de desplazamiento interno o transnacional “que decidan permanecer en el lugar en que se encuentran en el momento de solicitar acompañamiento, siendo este diferente del sitio del cual fueron desplazados” (Ley 1448 de 2011) tienen los mismos derechos y garantías del proceso de retorno y reubicación. Además, reconoce el desplazamiento transnacional como un tipo de desplazamiento que debe ser regulado y caracterizado como hecho victimizante, y asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho la responsabilidad de regulación en la materia, sin establecer un plazo específico para ello.

### Articulación con otros componentes de la reparación. Priorización de medidas de reparación colectiva y planes de retorno en la reforma rural integral

El nuevo artículo 66 de la ley aprobada responde a problemas identificados en la articulación de los planes de retorno y reubicación con otros componentes de la reparación. En particular, busca fortalecer los programas integrales de reparación colectiva (PIRC) mediante la articulación con procesos colectivos de retorno acompañado y asistido en zonas rurales, así como con otras acciones relacionadas con la restitución de tierras, los planes y programas de la Reforma Rural Integral del AFP de 2016, especialmente en los municipios de las ZOMAC.

Por otra parte, se adiciona el parágrafo 3 al artículo 60 de la ley para establecer una priorización en el acceso a los programas de oferta social, especialmente en vivienda, tierras y generación de ingresos, para las víctimas de desplazamiento forzado que decidan retornar o reubicarse en municipios PDET.

## Comentarios

Los cambios realizados en el componente de retornos y reubicaciones, uno de los más rezagados en materia de reparación integral, como señala el PND 2022-2026 al proponer “Fortalecer los procesos más rezagados y con mayor impacto en la reparación y reconstrucción de proyectos de vida, como lo son los procesos de retorno y reubicación” (DNP, 2023, p. 235), no son estructurales.

Sin embargo, en relación con los aspectos señalados como barreras y trabas institucionales, los cambios apuntan a clarificar las responsabilidades institucionales y la coordinación con entidades del orden nacional para el acceso a la oferta estatal. No ocurre lo mismo respecto a la necesaria interrelación entre el Gobierno central y los gobiernos territoriales, que es crucial para los procesos de retorno, reubicación o integración local, pero que no se aborda en la ley ni en su reforma.

La búsqueda de armonización entre este componente y otros componentes de la reparación, en particular con los PIRC y algunos de los programas del AFP de 2016, es un aspecto que cabe resaltar en la reforma y que puede permitir un mejor desempeño de la política. Como se anotó en la sección relacionada con soluciones duraderas, es lamentable que la política de retornos no se haya inscrito explícitamente en el marco del enfoque de soluciones duraderas. Dado que la estrategia integral que se debe diseñar para tal fin es amplia, podría ser posible subsanar esta deficiencia en

uno de los componentes que más requieren de integralidad, de búsqueda de sostenibilidad y de mejoramiento de los proyectos de vida.

La armonización con los principios de seguridad humana y la reafirmación de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en los procesos de retorno, reubicación e integración local se enmarcan en los principios de los retornos y responden a lo establecido en el PND 2022-2026 (DNP, 2023).

Finalmente, es importante definir la integración local como modalidad de retorno o reubicación, especialmente en un contexto en el que la mayor parte de la población desplazada no muestra intención de regresar a su lugar de origen o de reubicarse. Según los resultados de la IV ENV realizada en 2023, solo el 5,2 % de los hogares desea regresar al municipio del cual salieron, el 7,4 % reubicarse en otro municipio y el 74,9 % permanecer en el municipio en el que se encontraban viviendo en el momento de realización de la encuesta (CSPPDF, 2024, p. 248).

# Protección y restitución de tierras

## Introducción

El proceso de restitución de tierras enfrenta actualmente diferentes problemáticas que sería deseable subsanar mediante la reforma a la ley de víctimas.

En primer lugar, se observa un considerable rezago en la tramitación de las solicitudes de restitución en la fase administrativa del proceso. Entre el 2012 y 2023 se recibieron 221 325 solicitudes de restitución, incluyendo las del Anexo 11<sup>4</sup>, de las cuales no han sido gestionadas 85 974; lo que indica un rezago equivalente al 38,8 % en la tramitación de las solicitudes recibidas por la ruta individual. Este desfase se acentúa también en la fase judicial del proceso, dado que hasta el 31 de diciembre de 2023 solo se habían proferido 8813 sentencias, que resolvieron 15 186 solicitudes. De esa manera, el rezago en las dos fases es equivalente al 96 % de las solicitudes presentadas.

La situación respecto de las solicitudes de restitución presentadas por la ruta colectiva en la fase administrativa es muy similar, ya que, a diciembre de 2023, de las 870 solicitudes presentadas, 560 contaban con una decisión de fondo, lo que indica la existencia de un rezago del 40 % en el trámite de este tipo de solicitudes. En relación con la ruta étnica, la situación es más crítica, pues de las 342 comunidades con demanda radicada, solo se ha obtenido sentencia en 30 casos (8,8 %). En estas circunstancias, el rezago existente en las dos fases de la ruta colectiva de restitución alcanza el 99,6 % (Suárez, 2024).

---

4 Estas solicitudes corresponden aquellos solicitantes que las incluyeron en el Formato Único de Declaración.

En segundo lugar, actualmente existe una inequidad derivada del hecho de que ni siquiera se inicia el estudio de los solicitantes cuyos predios no están ubicados en las zonas microfocalizadas (Suárez, 2024).

En tercer lugar, se observa un elevado porcentaje de decisiones de no inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Esta preocupación por el aumento de decisiones negativas fue expuesta en varios informes por el Ministerio Público, CSMLV (2015, 2018, 2019 y 2023) y la CSPPDF (2023d), quienes han señalado que, a pesar del incremento de solicitudes con trámites administrativos finalizados, desde 2015 se observa una tendencia al alza de las decisiones negativas, que a diciembre de 2023 representaban el 63 % del total de casos con trámite administrativo finalizado. Al respecto, es necesario anotar que la CSPPDF ha solicitado reiteradamente a la URT, en los comentarios a los informes anuales que presenta el Gobierno nacional a la Corte, que incluya un análisis detallado de las causas de las decisiones negativas y de los desistimientos, sin éxito alguno (Suárez, 2024).

En cuarto lugar, preocupa la ausencia de un sistema de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas por jueces y magistrados de tierras en sus sentencias, ya que dicho cumplimiento es crucial para el goce efectivo del derecho a la restitución de tierras y territorios.

En quinto lugar, es necesario decidir cuál será el destino de las solicitudes que se encuentran en trámite, tanto en la fase administrativa como en la judicial del proceso de restitución, al finalizar la vigencia de la ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, a mediados de 2023 la CSPPDF remitió las propuestas de reforma de la ley en esta materia a la URT (CSPPDF, 2023c), las cuales buscaban fundamentalmente subsanar los problemas recién señalados. Para tal fin, se anexó un proyecto de articulado que comprendía:

En primer lugar, para corregir el rezago existente en la tramitación de las solicitudes, se presentó un conjunto de artículos. El primero de ellos sugería establecer un proceso de restitución de tierras por vía administrativa, mediante el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la dirección jurídica de la URT para fallar los casos de aquellos solicitantes cuyos predios no contaran con opositores o conflictos de derechos, y siempre y cuando cumplieran con las siguientes características:

- Que, siendo propietarios, requieran la restitución material para alcanzar el goce y disfrute de sus predios, o que, amparados por un contrato de compra-

venta o escritura pública, estos aún no hayan sido registrados en el Folio de Matrícula Inmobiliaria.

- Que, siendo poseedores de un predio privado, cumplan con las condiciones legales para adquirirlo por prescripción, conforme a la legislación y jurisprudencia vigentes, y que dichos requisitos sean examinados a la luz del contexto de victimización y de las reglas transicionales aquí contempladas.
- Que, siendo ocupantes de baldíos, cumplan con las condiciones para ser adjudicatarios, establecidas en la Ley 160 de 1994, examinadas a la luz del contexto de victimización y de las reglas transicionales aquí contempladas.
- Que, habiendo sido sujetos de reforma agraria, conforme al artículo 24 de la Ley 160 de 1994, hayan perdido la posibilidad de acceso a la tierra debido a hechos y decisiones ocurridos con ocasión del conflicto armado (CSPPDF, 2023d, p. 3).

El segundo preveía que los actos administrativos mediante los cuales se adoptaran medidas de restitución administrativa debían consultarse con los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras. Para tal efecto, una vez vencido el término de ejecutoria del acto administrativo señalado, se les remitiría el expediente y se preveía que estos, al revisar el fallo consultado, podrían modificarlo sin límite alguno.

El tercero señalaba que la dirección jurídica de la URT perdería competencia si, en el curso de la actuación adelantada, comparecieran terceros, propietarios, poseedores u ocupantes que no se hubieran presentado en el trámite administrativo de inscripción en el RTDAF. En tal caso, debería devolver el expediente a la dirección territorial respectiva para que, si corresponde, adelante el trámite judicial.

En segundo lugar, para subsanar la excesiva proporción de no inicio de estudio y de rechazo de las solicitudes de inscripción de los predios en el RTDAF, se propuso incluir un recurso de apelación de manera que la dirección territorial de la URT resolviera el recurso de reposición y la dirección jurídica de la misma entidad, el de apelación.

En tercer lugar, para corregir la inequidad derivada de la falta de tramitación de las solicitudes que comprendían predios ubicados en zonas no microfocalizadas, se propuso que, en aquellos casos en los que hubieran transcurrido más de dos años desde la solicitud de restitución sin que el predio por el que se solicita esté ubicado en una zona no microfocalizada, el solicitante podría optar por la compensación en especie o en dinero. En estos casos, la URT deberá corroborar: 1) la voluntad expresa

de la víctima; 2) la ausencia de opositores; 3) el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento del derecho a la restitución.

En cuarto lugar, se sugirió adicionar un párrafo al artículo 208 de la ley que rezaba de la siguiente manera:

En todo caso, si cumplido el plazo establecido en la presente ley estuvieren pendientes de resolución solicitudes de restitución de tierras en fase administrativa o judicial, la Unidad de Restitución y los juzgados y tribunales de restitución continuarán funcionando hasta que sean resueltas todas las solicitudes. (CSPPDF, 2023c, p. 6)

Además, se propuso incluir dos párrafos, al artículo 101 de la ley para armonizar la restitución de tierras con la reforma rural integral.

El primero preveía que, si transcurridos dos años contados a partir de la entrega del predio, el titular o los titulares de dicha restitución deseaban enajenar el predio restituido, deberían ofrecerlo al Fondo de Tierras para la Paz, entidad que, de acuerdo con las condiciones comerciales del momento, debería adquirirlo. Además, dicha entidad debería adquirir los predios restituidos a titulares que, por su avanzada edad, discapacidad o viudez, no deseaban retornar. El segundo proponía que los predios adquiridos deberían entregarse a las mujeres beneficiarias del Fondo de Tierras para la Paz.

## Los cambios realizados

La Ley 2421 de 2024, mediante los artículos 29 y 30, modificó los artículos 76 y 97 de la Ley 1448 de 2011.

La modificación del primer inciso del artículo 76 contempla tres aspectos, a saber: 1) introducir la obligación de inscribir también en el RTDAF a los terceros ocupantes o propietarios de los predios presuntamente despojados y abandonados forzosamente; 2) posibilitar la utilización de metodologías complementarias de identificación predial diferentes a la georreferenciación; y 3) requerir en todo momento el acompañamiento del proceso por parte de la Defensoría del Pueblo.

Por su parte, la modificación efectuada al segundo párrafo del artículo 76 consiste en generar la obligación para la URT de transferir, además de a la UARIV, a la Defensoría del Pueblo la información, con el fin de garantizar la integridad e

interoperabilidad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (RNI).

La adición del parágrafo tercero al artículo 76 establece la obligación de diseñar mecanismos y metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permitan el acceso a los predios, y, de esta forma, habilitar la microfocalización de estas de manera excepcional para iniciar la fase administrativa del proceso de restitución.

El parágrafo transitorio conmina a la URT a iniciar el estudio de aquellas solicitudes que, por la falta de microfocalización de las zonas donde se ubican los predios, se encuentran rezagadas, garantizando las condiciones de seguridad necesarias para que los equipos técnicos puedan iniciar el proceso de identificación predial.

## Comentarios

La reforma a la ley de víctimas en materia de restitución de tierras perdió la oportunidad de subsanar el rezago observado en el trámite de las solicitudes al desechar, en el proceso de conciliación entre la Cámara y el Senado, las disposiciones que establecían el proceso de restitución por vía administrativa. Tampoco otorgó mayores posibilidades a los solicitantes para confrontar las decisiones de rechazo a la inscripción de los predios en el RTDAF, al no haberse introducido el recurso de apelación. No se estableció un sistema de seguimiento al cumplimiento de las órdenes expedidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras, por lo cual no podrá estimarse el indicador de goce efectivo del derecho a la restitución, ya que se desconocerá el número de predios restituidos sobre los cuales se haya cumplido el total de las órdenes proferidas. Continúa vigente la incertidumbre respecto a la situación que afrontarán las solicitudes tanto en trámite administrativo como judicial al terminar la vigencia de la ley. Por último, se excluyó el artículo que permitía integrar el proceso de restitución con la reforma rural integral, al no haberse incluido la propuesta de la CSPPDF según la cual se generaba a los restituidos la obligación de ofrecer el predio restituido en primera instancia al Fondo de Tierras para la Paz en caso de que decidieran venderlo una vez transcurrido el tiempo para hacerlo.

Es preciso destacar que la reforma del primer inciso del artículo 76 agiliza el trámite administrativo de las solicitudes de restitución al permitir la utilización de metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación. Sin embargo, aunque la participación de la Defensoría del Pueblo es garante de derechos,

en la medida en que carezca de la capacidad técnica, operativa y financiera para acompañar todo el proceso, su participación en el proceso de restitución podría constituirse en un obstáculo que conduzca a su ralentización.

Otro aspecto positivo de la reforma es la disposición para corregir la inequidad existente contra aquellos solicitantes cuyos predios están localizados en zonas no microfocalizadas. Esto se logra al establecer la obligación de diseñar mecanismos y metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permiten el ingreso a los predios. Estos mecanismos deben habilitar la microfocalización de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la URT y decidir si los predios deben ser incluidos o no en el RTDAF.

Por otra parte, es necesario señalar que el párrafo transitorio incluido en el artículo 76 resulta confuso, ya que, aunque puede interpretarse que su propósito es permitir la inscripción de predios en el RTDAF cuya ubicación no esté en zonas microfocalizadas, sería necesario aclararlo en la reglamentación de la ley. Para ello, es preciso establecer: 1) cuándo se considera que existe un rezago; 2) cuáles son las condiciones para el inicio de la identificación predial; y 3) cuáles son las condiciones mínimas de seguridad requeridas.

Finalmente, en cuanto a la adición del literal f al artículo 97 de la ley, es preciso señalar que, si bien su objetivo es adicionar una causal por la cual el solicitante pueda pedir al juez o magistrado que, como compensación, le entregue un bien inmueble de características similares al despojado en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible, no queda claro cuál sería esta causal. El literal está mal redactado y resulta inaplicable.

## Conclusiones

Según las consideraciones anteriores, las principales conclusiones de la reforma a la ley de víctimas en materia de restitución de tierras se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Se perdió la oportunidad de realizar una reforma a fondo del proceso de restitución de tierras.
- La reforma no se enfocó en subsanar los principales problemas identificados en el proceso de restitución de tierras, excepto por la disposición que puede

contribuir a corregir la inequidad existente contra los solicitantes cuyos predios están ubicados en zonas no microfocalizadas.

- La modificación al primer inciso del artículo 76, aunque tiene el aspecto favorable de permitir la utilización de metodologías de identificación predial distintas a la georreferenciación, puede ralentizar el proceso de restitución al exigir el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo durante todo el proceso.
- Es conveniente establecer la obligación de diseñar mecanismos y metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permiten el ingreso a los predios. Estos mecanismos deben habilitar la microfocalización de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la URT y decidir si los predios deben ser incluidos en el RTDAF.
- El párrafo transitorio introducido al artículo 76 debe aclararse en el decreto reglamentario.
- La adición del literal f al artículo 97 de la ley está mal redactada y es inaplicable.

# Indemnización

## Introducción

El mayor problema que enfrenta el derecho a la indemnización es la falta de presupuesto, lo que se ha manifestado en el bajo porcentaje de víctimas de desplazamiento indemnizadas. Transcurridos doce años de vigencia de la ley, este porcentaje apenas ascendía al 10,4 % de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, según la IV ENV (CSPPDF, 2024, p. 307). Esta situación ha llevado a la Corte Constitucional a declarar la existencia de un bloqueo institucional para el acceso al derecho a la indemnización. En efecto, esta corporación sostiene que una de las condiciones requeridas para que se presente este bloqueo es que la capacidad institucional o la apropiación de recursos destinados a atender los distintos componentes de una política sean insuficientes frente a las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto. Asimismo, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 encontró:

(a) una falta de coherencia en la política pública encaminada a indemnizar administrativamente a las víctimas, toda vez que la cantidad de recursos destinados no se corresponde con las obligaciones constitucionales definidas a nivel jurisprudencial en la materia. Esta falta de coherencia se ha traducido en una (b) restricción desproporcionada del acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa, lo que trae consigo una discriminación respecto de las otras víctimas de desplazamiento que ya fueron beneficiadas y de las víctimas de otros hechos. A su vez, esta Sala observa con preocupación (c) la falta de claridad en la respuesta estatal acerca del acceso de las víctimas de desplazamiento forzado de las denominadas Bacrim a la indemnización administrativa, a pesar de lo dispuesto en el Auto 119 del 2013. (Corte Constitucional de Colombia, 2016, p. 176)

Esta situación continúa siendo muy inquietante puesto que, a juicio de la CSMLV (2023), el déficit de recursos para indemnizar a la población al 2031 ascendía a precios de 2023 a \$69,1 billones si se tienen en cuenta los recursos presupuestados en principio para indemnización y reparación colectiva incluidos en el documento CONPES 4031 de 2021<sup>5</sup> (DNP, 2021).

En estas circunstancias, según los estimativos de la CSPPDF (2023), el número de años que tardaría el proceso de indemnizar a los desplazados existentes a mediados de 2021, si se asignan a este rubro efectivamente los recursos contemplados por el CONPES 4031, sería de treinta y cinco años, tiempo que excede con creces la vigencia de la Ley 2078 de 2021.

En segundo lugar, es preciso señalar el incumplimiento por parte de la UARIV del parágrafo 3 del artículo 132 de la ley de víctimas y restitución de tierras, puesto que la indemnización por desplazamiento forzado sigue siendo entregada por persona y no por núcleo familiar. En efecto, dicho parágrafo reza de la siguiente manera:

Parágrafo 3: La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno nacional:

- Subsidio integral de tierras.
- Permuta de predios.
- Adquisición y adjudicación de tierras.
- Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada.
- Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico.

---

5 Con base en los estimativos de recursos requeridos para indemnización incluido en el décimo informe de la CSMLV al Congreso de la República y aquellos que se planeaban dirigir a este fin según el CONPES 4031 de 2021, el déficit de recursos para indemnización y reparación colectiva a 2031 a precios de 2023 sería equivalente a 84,2: 15,1= \$ 69,1.

- Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición mejoramiento o construcción de vivienda nueva (art. 132, Ley 1448 de 2011)<sup>6</sup>.

En tercer lugar, surge también como un inconveniente el hecho de que los recursos de los NNA que hayan sido constituidos como encargos fiduciarios no cuenten con una garantía financiera del Estado.

## Los cambios realizados

Las modificaciones incluidas en la Ley 2421 de 2024 en materia de indemnización se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Elimina el segundo y el tercer inciso del artículo que preveían que, en caso de que las víctimas aceptaran la indemnización administrativa en desarrollo de un contrato de transacción, mediante el cual manifestaran que el pago realizado incluiría todas las sumas que se deben reconocerles por concepto de su victimización, con el objeto de prevenir futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente, el monto de la indemnización sería superior al valor que se entregaría a la víctima por este mismo concepto, según el reglamento que expida el Gobierno nacional para tal efecto.

Establece la obligación de definir variables y criterios de priorización para asignar las medidas de reparación. El Gobierno nacional definirá estas variables y criterios para la implementación de las medidas de reparación administrativa —ya sea individual o del grupo familiar— e incorporará variables y criterios demográficos, socioeconómicos y territoriales. Dentro de las variables territoriales, se incluirán los territorios con mayor afectación por el conflicto armado, los mayores indicadores de victimización-revictimización, pobreza, economías ilícitas y debilidad institucional, como son los municipios PDET y ZOMAC.

- Ordena al Gobierno nacional establecer un instrumento denominado “Acuerdo Restaurador y Reparador”, el cual contendrá los acuerdos a los que lleguen las

---

6 El texto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-462 de 2013, en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero (Ley 1448 de 2011).

víctimas con el Estado en materia de reparación, indemnización y superación de los hechos victimizantes.

- Faculta a las víctimas que no hayan sido reparadas o se encuentren en proceso de asignación de una medida de indemnización, restitución o rehabilitación para acceder a una vía restaurativa.
- Prevé la posibilidad de articular los acuerdos restauradores con otras ofertas estatales.
- Establece un término máximo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud para el trámite de los programas y prácticas restaurativas.
- Determina que las víctimas que no hayan recibido la indemnización podrán recurrir a la ruta restaurativa.
- Indica que el objetivo del acuerdo restaurador es buscar el mecanismo o las medidas más expeditas y de más fácil acceso para que las víctimas sean reparadas.
- Reitera la disposición según la cual la indemnización por el delito de desplazamiento forzado debe ser entregada por núcleo familiar y propende a que, en el caso de los demás delitos, también sea entregada de esta forma.
- Incorpora un nuevo mecanismo alternativo al dinero para la entrega de la indemnización administrativa: aportes al programa de beneficios económicos periódicos (BEPS).
- Plantea la posibilidad de que entre la víctima y el Estado medie un facilitador del acuerdo restaurador a solicitud de la víctima. Las calidades y honorarios para ser facilitador, en los términos referidos en el presente artículo, serán reglamentados por el Gobierno nacional dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley. El facilitador deberá ser, cuando menos, conciliador certificado o miembro activo del consultorio jurídico de una universidad acreditada; sin embargo, en ningún caso, el pago podrá cobrarse a las víctimas.

Por otra parte, el artículo 55 de la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011 al sustituir en el título la palabra *adolescentes* por el vocablo *jóvenes*, y agrega, en el segundo inciso, la disposición según la cual los NNA que se

encuentren en situación de riesgo o afectación inminente deberán recibir la indemnización y ser acompañados por el Gobierno nacional en la inversión adecuada de los recursos de dicha medida. Además, adiciona dos párrafos: el primero establece un plazo máximo de seis meses contados a partir del reconocimiento de la indemnización administrativa para la consignación del monto en un encargo fiduciario; el segundo establece que, en caso de incumplimiento de este plazo, se devengarán intereses moratorios a la tasa de interés máxima legal durante el periodo del incumplimiento, sumado al hecho de que dicho comportamiento será considerado causal de mala conducta.

## Comentarios

En primer lugar, es importante señalar que la Ley 2421 de 2024 en materia de indemnización reiteró la obligación de entregar la indemnización por el delito de desplazamiento forzado en un solo pago y por núcleo familiar, y no por persona.

En segundo lugar, las reformas introducidas al artículo 132, en términos generales, resultan, por una parte, difíciles de aplicar y, por otra, a pesar de ser bien intencionadas, ya que pretenden favorecer a las víctimas al facilitar teóricamente el acceso a las medidas de reparación a través de los denominados *acuerdos restauradores*, pueden resultar perjudiciales en la medida en que afecten los derechos fundamentales de las víctimas y lleven a conceder una suma inferior a la estipulada como indemnización administrativa. El resultado también dependerá de la actuación del mediador.

No parece factible, en principio, la reglamentación de una ruta restaurativa de indemnización consistente en un mecanismo en el cual, de manera voluntaria, las víctimas y el Estado busquen medidas concertadas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, salvo que la concertación se realice por tipo de medida. A manera de ejemplo, la concertación entre una medida de indemnización y una de restitución de tierras no parece factible, pues, de una parte, el monto de la indemnización está definido, y por tanto, no puede haber lugar a acuerdos entre las víctimas y el Estado sobre el valor de dicha medida y de otra, mientras que la indemnización es una medida administrativa a la que todas las personas desplazadas tienen derecho, la restitución de tierras solo es viable para aquellos que fueron despojados o forzados a abandonar sus predios y requiere no solo un proceso administrativo, sino también uno judicial. Por lo tanto, no se entiende, al menos a primera vista, en qué podría consistir la concertación en esta materia.

Tampoco queda clara la participación de un facilitador en estos acuerdos restauradores. Es bien conocida la escasez de recursos financieros del Gobierno, por lo cual no se justifica la creación de rubros adicionales de gasto.

El párrafo que dispone que la indemnización administrativa puede entregarse a través de mecanismos diferentes al dinero debe ceñirse al precedente constitucional establecido en la Sentencia C-462 de 2013, proferida por la Corte Constitucional.

Resulta conveniente la disposición que obliga al establecimiento de criterios y variables de priorización para la implementación de las medidas de reparación administrativa. La consideración de aspectos demográficos, socioeconómicos y territoriales es adecuada. Sin embargo, en la reglamentación del artículo debería pensarse en dar un mayor énfasis a las variables territoriales, además de decidir qué tipo de priorización imperará en la asignación de estas medidas: si la que establece este artículo o la que consiste en dar preferencia a los adultos y adultas mayores, a quienes sufren una enfermedad ruinosa, huérfana o catastrófica, o a quienes se encuentran en situación de discapacidad.

Por otra parte, la modificación del artículo 185 asimila de forma imprecisa los términos *adolescentes* y *jóvenes*. Mientras que el límite superior de edad para los adolescentes es de dieciocho años, el de los jóvenes puede variar según las definiciones existentes. Por lo tanto, en la reglamentación de la ley debería subsanarse esta imprecisión. Además, es conveniente que se entregue la indemnización a los menores de edad en casos de extrema vulnerabilidad o ante la existencia de un riesgo o afectación inminente de sus derechos fundamentales. En tales casos, se deberá reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa. A este respecto, sería necesario reglamentar qué se entiende por extrema vulnerabilidad.

El proyecto de reforma también adiciona dos párrafos al artículo en referencia, favorables a este grupo poblacional. Estos párrafos establecen un periodo máximo para que, una vez autorizada la indemnización, los recursos correspondientes se consignen en un fondo fiduciario. En caso de incumplimiento de este plazo, se reconocerán intereses moratorios a la tasa de interés máxima legal por el tiempo del incumplimiento.

## Conclusiones

Las modificaciones al artículo 132 de la ley, salvo la necesidad de incorporar criterios de priorización demográficos, socioeconómicos y territoriales para la entrega de la indemnización administrativa, no parecen del todo favorables a las víctimas. Los acuerdos restauradores contemplan aspectos que pueden no resultar aplicables. Por ejemplo, la indemnización administrativa no puede ser objeto de negociación, ya que su monto en dinero está establecido. Además, estos acuerdos podrían eventualmente afectar los derechos fundamentales de las víctimas. Por el contrario, las modificaciones introducidas al artículo 185 redundarán en un beneficio para los NNA que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad, siempre que se aclare que el artículo es aplicable solo a los menores de edad y se precise qué se entenderá por “situación de extrema vulnerabilidad”.

# Rehabilitación

## Introducción

Son múltiples las observaciones y cuestionamientos que se han hecho sobre las medidas de rehabilitación desarrolladas en el marco de la política pública para la atención y reparación a las víctimas. Sin embargo, algunos de los más recurrentes son los siguientes: 1) la baja cobertura de atención a las víctimas, especialmente en los lugares más apartados del país; 2) la falta de pertinencia de las acciones y la demora en los tiempos en que se desarrollan y articulan las atenciones en salud física y mental para las personas que las requieren; 3) la falta de articulación y congruencia con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); 4) la necesidad de garantizar que los procesos de atención en rehabilitación sean continuos, estables, de mayor duración y accesibles en todo momento; 5) la necesidad de asegurar la complementariedad de la medida de rehabilitación con las demás medidas de reparación y la construcción del sentido de reparación integral para las víctimas; 6) la escasez de personal disponible para la atención a las víctimas del conflicto armado; y 7) la importancia de fortalecer el enfoque reparador y diferencial.

Por su parte el Acuerdo de Paz contempla algunas responsabilidades concretas respecto al componente de rehabilitación. Entre los compromisos asumidos, se destacan: 1) aumentar la cobertura y fortalecer las estrategias de rehabilitación comunitaria en procesos de mediano y largo plazo; 2) ampliar la cobertura pública y el despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas, de acuerdo con el daño específico que hayan padecido, incluidas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual; 3) multiplicar los centros locales de atención a las víctimas e impulsar estrategias

móviles para llegar a los lugares más apartados; 4) fortalecer el acceso a los servicios de salud mental para las víctimas que lo requieran.

## Los cambios realizados

Uno de los ajustes que propone la modificación de la Ley 1448 de 2011 está centrado en rehabilitación. El eje principal es la obligación del Gobierno nacional de expedir una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral, de manera conjunta y participativa con las víctimas del conflicto, las organizaciones de víctimas, campesinas, las organizaciones psicosociales y de salud integral expertas en la atención a víctimas, la academia especializada, y otros actores cualificados que se acuerden entre las partes. Así mismo, se contaría con la participación de los pueblos étnicos en lo que pueda afectarlo. La implementación de esta política debe darse dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de la ley. Esta Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral debe ser construida de acuerdo al texto aprobado por el Congreso de la República, y según los siguientes criterios y orientaciones:

- Criterios de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional de Colombia.
- Expedir un documento CONPES como mecanismo para asegurar la viabilidad presupuestal de la política y la articulación entre las instituciones del Estado.
- Articulación y armonización de la política con la construcción del Plan de Salud Rural.
- Incluir un enfoque espiritual y religioso, coordinando con los Comités de Libertad Religiosa, para ofrecer apoyo psicosocial a las víctimas, en el marco del pluralismo espiritual; que respete las expresiones de confesión o credo, así como la voluntariedad de la víctima para acceder o no al servicio. Además, se debe evitar cualquier perjuicio de la autonomía de sector religioso.
- Garantizar una adecuada cobertura territorial tanto a nivel rural como urbano.
- La responsabilidad del diseño, construcción, sostenibilidad y evaluación de la política recaerá en el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación y articulación con la UARIV.

- Articularse con los planes de reparación, a nivel individual y colectivo, que adelante la UARIV.
- Incluir estrategias de formación para todos los profesionales de las ciencias de la salud, ciencias sociales y de otras disciplinas, así como a personal operativo y administrativo que tengan relación directa o indirecta con las víctimas.
- Elaborar indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación.
- Articular e involucrar los aspectos propios de la reparación que comprendan al Ministerio del Trabajo, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura, y a instituciones como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el ICBF, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Tener en cuenta las disposiciones del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016).
- Incluir acciones para identificar, evaluar y atender los daños psicosociales originados por el conflicto armado y la violencia a todas las personas colombianas o residentes en el territorio nacional.

Ahora bien, como elemento complementario, la norma señala que las acciones que se realicen en el marco de la Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral no dependen de la vigencia de la ley de víctimas. Por el contrario, el acompañamiento psicosocial deberá llevarse a cabo durante el tiempo que se requiera, considerando las necesidades de las víctimas, sus familiares y la comunidad. Adicionalmente, su ejecución debe contar con una perspectiva de género, y reconocer los aspectos sociales, económicos, culturales y étnicos de la población objetivo. De igual manera, deberá integrarse a los familiares y promover acciones en favor de mujeres, niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y del Colectivo de Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género diversa (OSIGD), al igual que de las víctimas de violencia sexual.

Por otra parte, se establece que la UBPD debe promover estrategias de coordinación interinstitucional, con el fin de realizar el acompañamiento psicosocial a los familiares de las personas dadas por desaparecidas, en el contexto y en razón del conflicto armado, en el marco de la búsqueda humanitaria y extrajudicial de los desaparecidos. Para el efecto, la Unidad debe definir, en conjunto con la UARIV, las

estrategias que le permitan a las personas participantes en la búsqueda humanitaria recibir acompañamiento psicosocial, de acuerdo con sus necesidades.

En cuanto a aspectos como la cobertura, el despliegue territorial o la calidad de la atención, la reforma establece que su ampliación, fortalecimiento y mejora es obligación del Gobierno nacional. Sin embargo, solo señala el impulso de estrategias móviles para llegar a los lugares más apartados, como orientación para este efecto.

Igualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social contará con seis meses para crear el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, que se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, e iniciará en las zonas con mayor presencia de víctimas. Este programa deberá contemplar:

- Proactividad: los servicios de atención deben propender por la detección y acercamiento a las víctimas.
- Atención individual, familiar y comunitaria: se deberá garantizar una atención de calidad por parte de profesionales con formación técnica específica y experiencia relacionada, especialmente cuando se trate de víctimas de violencia sexual. Para ello, se contará con un componente de atención psicosocial para la atención de mujeres víctimas. Asimismo, se deberá brindar terapia individual o familiar y se desarrollarán acciones comunitarias, según unos protocolos de atención diseñados e implementados localmente, en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas.
- Gratuidad: se garantizará a las víctimas el acceso gratuito a los servicios del programa, incluyendo medicamentos en los casos en que esto fuera requerido o la financiación de los gastos de desplazamiento, en los casos en que estos sean requeridos.
- Duración: la atención estará sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y afectados, y al concepto emitido por el equipo de profesionales.
- Ingreso: se diseñará un mecanismo de ingreso e identificación que defina la condición de beneficiario del programa y le permita el acceso a los servicios de atención.
- Interdisciplinariedad: se crearán mecanismos de prestación de servicios conformados por profesionales en psicología y psiquiatría, con el apoyo de trabajadores sociales, médicos, enfermeras, promotores comunitarios, entre otros profesio-

nales, en función de las necesidades locales y garantizando la integralidad de las acciones para el adecuado cumplimiento de sus fines.

- Atención preferencial: la UPC, en el marco de la aplicación del enfoque diferencial, tendrá un valor adicional para la población registrada como víctima del conflicto armado. Para ello, se determinará un criterio de priorización del valor asignado en los territorios rurales más lejanos y para las víctimas pertenecientes a grupos étnicos incluidas en el registro único de víctimas.
- Se contemplará un aparte especialmente dirigido a las víctimas que se encuentran fuera del territorio colombiano. Este incluirá, entre otros, los criterios y formas de implementación del plan para aquellas víctimas.

La reforma plantea que los gastos derivados de la atención brindada por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas deben ser reconocidos y pagados a través del Ministerio de la Salud y Protección Social, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Fosyga), y su Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito, salvo en los casos en que exista cobertura de otro ente asegurador en salud.

En términos de especificación de los enfoques diferenciales, la reforma plantea la obligación de diseñar mecanismos especiales de atención a NNA víctimas del conflicto armado y que estén en situación de orfandad por la pérdida de su madre, padre, o los dos, debido al conflicto armado interno. A su vez, es necesario implementar un enfoque diferencial y preferencial para las víctimas del conflicto armado que habiten o residan en las zonas rurales de los municipios que cuenten con PDET.

## Comentarios

En términos generales, se puede señalar que el componente de rehabilitación de la reforma asume una lógica progresiva, pues propende por la mejora de la oferta institucional en aspectos cuantitativos y cualitativos. Además, busca una mayor articulación con otros componentes de la política pública destinada a las víctimas del conflicto armado y responder a las problemáticas identificadas, entre otros por los órganos de control.

Aunque algunos puntos del articulado pueden considerarse repetitivos y desordenados, se identifican las siguientes tendencias en su estructuración: 1) el planteamiento de mandatos para la reforma a la estructura de política pública, en ese sentido su contenido dependerá de la rapidez, eficacia y diligencia de las instituciones para

formular la política y el programa ordenados por el articulado; 2) aunque se confía en que las concreciones se harán por parte de las instituciones del Ejecutivo, también se limita el margen de maniobra de las entidades responsables al establecer variados criterios, orientaciones y contenidos tanto de la política como del programa de rehabilitación que, en general, giran alrededor de los enfoques diferenciales, la articulación con otras políticas o el Acuerdo de Paz, y la mejora de la atención a las víctimas; 3) también se evidencia una preocupación por reducir algunas barreras frente al ingreso, permanencia y duración de la oferta institucional (que señala un elemento novedoso en la adopción de medidas que podrá prolongarse más allá de la vigencia a la ley).

Ahora bien, dado que la fórmula adoptada por la reforma es la de ordenar la construcción de una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud, y de un Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas. Esto podría significar que muchos de sus componentes no serán exigibles de manera inmediata (por ejemplo, en lo referente a la UPC) y tendrán que esperar al establecimiento de las políticas y programas que se ordena crear.

Igualmente, la mejora cualitativa y cuantitativa (en términos de cobertura territorial, enfoques, articulaciones con otros de los componentes de la política) requerirá de importantes esfuerzos de las distintas instituciones y niveles de gobierno, así como en materia presupuestal. Estos esfuerzos resultan centrales para reparar los daños emocionales generados por el conflicto armado y contribuir a la construcción de paz. Aunque se reconoce la importancia de la estrategia de atención móvil, también debe avanzarse en un modelo de atención permanente en el territorio.

La propuesta del articulado podría considerarse como un avance para mejorar la implementación del derecho a la rehabilitación. Sin embargo, esto dependerá en gran medida de las concreciones que se logren en la formulación de la política, en especial de la mejora en la financiación, la cobertura, la calidad y los enfoques conceptuales y metodológicos. En todo caso, es importante que en el desarrollo de la Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud se tengan en cuenta los contenidos del Acuerdo de Paz, sobre todo en lo referido a las víctimas de violencia sexual, las estrategias comunitarias y colectivas y sus contribuciones a la reconciliación nacional.

# Satisfacción

## Introducción

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha identificado que la memoria histórica comporta dos dimensiones significativas para garantizar la justicia a las víctimas. La primera de ellas, relativa al derecho individual, es una medida de reparación para dignificar sus voces y garantizar su acceso a la verdad. La segunda, relativa a su potencial transformador, busca esclarecer los hechos acaecidos y vincularla a estrategias que permitan desarrollar garantías de no repetición (Corte IDH, 2015).

Igualmente, en Colombia, la verdad, la memoria histórica y la reparación simbólica han sido entendidas como herramientas fundamentales para el esclarecimiento de los hechos en el marco del conflicto armado, la dignificación de las víctimas, el reconocimiento de la resistencia de la población, la superación del conflicto armado y la construcción de paz sostenible (CNMH, 2017). En consecuencia, el avance normativo ha sido progresivo y ha identificado la importancia de garantizar estos derechos a las víctimas del conflicto armado.

En sintonía con lo anterior, la Sentencia T-025 de 2004 identificó que las víctimas del conflicto armado fueron objeto de una violación grave de derechos humanos. Por lo tanto, en su carta de derechos básicos, indicó que las víctimas de desplazamiento forzado son titulares del derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral, “[...] para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y se obtenga de los autores del delito una reparación” (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

En este contexto, la Ley 1448 de 2011 sentó un precedente normativo histórico, al incluir dentro de la Política de Atención y Reparación a Víctimas las medidas de satisfacción, definiéndolas como medidas de reparación integral (Ley 1448 de 2011).

Entre estas, se hace mención específica a la verdad y la memoria histórica y, además, se encuentran el derecho a la exención del servicio militar (art. 140), la reparación simbólica (art. 141) y el deber de memoria del Estado (art. 143), entendido como un vehículo para garantizar el derecho a la verdad y la justicia y contribuir a la reparación integral de las víctimas.

Sin embargo, como lo señalan Uprimny (2012) y Rivera (2019), a pesar del avance normativo que significó la Ley 1448 de 2011 para garantizar el acceso de las víctimas a las medidas de memoria histórica y verdad, la ley presentaba entre otras, dos problemáticas. La primera de ellas se relaciona con la falta de atención a las dos dimensiones de la memoria histórica (individual y colectiva), ya que no existe un marco normativo claro para abordarlas. Además, separa las garantías de no repetición de la justicia y las medidas de satisfacción, lo que deja un vacío respecto a la relación directa entre la verdad, la memoria histórica y su potencial para hacer justicia y construir garantías de no repetición (Uprimny, 2012). La segunda se refiere a la implementación de la política, ya que las iniciativas gubernamentales de búsqueda de verdad y recuperación de memoria dependen de los presupuestos públicos para su desarrollo y, en gran medida, de la voluntad y postura política de los funcionarios que lideran las entidades. Esto limita su objetividad al atender e incorporar la verdad de las víctimas en la historia (Rivera, 2019).

Ahora bien, es preciso mencionar que, debido al conflicto armado que ha sufrido Colombia en las últimas décadas y a los avances jurídicos internacionales, las discusiones sobre el pasado han proliferado en el territorio nacional. Este debate ha resaltado la importancia de construir memoria histórica y de garantizar la reparación simbólica a las víctimas como mecanismos esenciales para que la sociedad colombiana supere el conflicto armado y sus hechos victimizantes, dignifique y reconozca a las víctimas, y avance en su transición hacia una sociedad en paz.

Con este cambio de paradigma, han surgido entidades como el CNMH, al igual que leyes como la 975 de 2005, denominada como “Ley de justicia y paz”, y la 1424 de 2010. Asimismo, se han implementado estrategias como el Museo Casa de la Memoria, ubicado en Medellín, y el Museo Itinerante de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, en Cartagena. Estas leyes y estrategias buscan esclarecer los hechos del conflicto armado y sus impactos, y contribuir al proceso de la reconstrucción de la nación para alcanzar la paz mediante un cambio social y cultural que permita la reconciliación.

En este proceso, el AFP (2016), firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP, reconoció que el derecho a la verdad está íntimamente relacionado con el acceso a la justicia, el deber del Estado y de los victimarios de reparar a las víctimas, y

ofrecer garantías sostenibles de no repetición. Por lo tanto, el quinto punto del acuerdo, ordenó la creación del SIVJRNR o Sistema Integral para la Paz, con entidades de carácter judicial, como la JEP y extrajudicial como, la CEV y UBPD.

En este sentido, el AFP (2016) también indicó la necesidad de articular las medidas de verdad, justicia y reparación para otorgar a las víctimas una respuesta integral que facilite la implementación de medidas restaurativas y reparatorias y contribuya a la promoción de la convivencia pacífica, la reconciliación y la no repetición. Lo anterior fue reiterado durante la Sesión técnica sobre la evaluación del ECI en los componentes de verdad, justicia y reparación, convocada por la Corte Constitucional en 2024 (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

En dicha sesión, se identificaron otras falencias respecto a la garantía a los derechos mencionados, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La debilidad de las medidas implementadas por el Gobierno nacional para fortalecer los escenarios extrajudiciales de esclarecimiento a la verdad y vincular la participación efectiva de las víctimas a estos escenarios, de manera que garanticen el derecho a la verdad en sus dimensiones individuales y colectivas.
- La baja divulgación y difusión de los relatos colectivos —así como de los resultados de las investigaciones en materia de memoria histórica respecto al conflicto armado— impiden una verdadera apropiación por parte de la sociedad colombiana del esclarecimiento de la verdad.
- La falta de articulación entre los procesos de esclarecimiento de la verdad y memoria histórica con los procesos y escenarios judiciales dificulta garantizar a las víctimas su acceso a la justicia mediante la identificación de patrones de criminalidad y de sus responsables. Asimismo, los escasos avances en investigaciones masivas contribuyen a la perpetuación de la impunidad y a la continuación de la comisión de delitos en el marco del conflicto armado.
- La limitada participación de las víctimas en escenarios y procesos de reconstrucción de la verdad y memoria histórica, junto con las deficientes estrategias de fortalecimiento dirigidas a las iniciativas y espacios gestionados por las víctimas para construir memoria histórica y contribuir al esclarecimiento de la verdad, afectan la dignificación de sus voces y obstaculizan su acceso a los derechos mencionados.
- El débil enfoque de justicia restaurativa en la aplicación de la política pública de víctimas, junto con la escasa articulación de esta política con el Sistema

Integral de Paz, limita la reparación a las víctimas y dificulta el avance hacia la construcción de una sociedad en paz (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

La CSPPDF (2024a), en su documento titulado *Hacia una reestructuración de la política pública de víctimas*, presentado ante la Corte Constitucional de Colombia, resaltó varias recomendaciones para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Entre estas recomendaciones se incluyen:

- Adoptar las sugerencias de la CEV en relación con el reconocimiento y la participación de las víctimas para asegurar el derecho a la verdad y el esclarecimiento de los hechos en el marco del conflicto armado.
- Ampliar y fortalecer la cooperación y coordinación entre el Sistema Integral de Paz, la justicia ordinaria y el SNARIV para proporcionar a las víctimas acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, a través de un modelo de justicia prospectivo y restaurativo orientado hacia la reconstrucción del tejido social y la recuperación colectiva.
- Implementar una estrategia de memoria territorializada que garantice el funcionamiento y promueva las acciones y escenarios de memoria histórica gestionados por víctimas y organizaciones sociales, y fortalecer la reparación en sus dimensiones simbólicas y colectivas.

En este contexto, es de esperarse que la reforma a la ley de víctimas implemente medidas y disposiciones normativas para subsanar las fallas identificadas e incorpore la verdad, la justicia y la memoria histórica como un enfoque transversal. Este enfoque debe aplicarse tanto en la reparación integral de las víctimas como en el diseño de garantías de no repetición adecuadas y sostenibles.

En este sentido, es crucial diseñar un plan que permita implementar y difundir el legado y las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en áreas como la verdad, la construcción de paz, la democracia, la participación de las víctimas y la transformación cultural. Este plan debe estar orientado a consolidar una cultura de paz nacional, con énfasis en la ciudadanía, la reconciliación, la educación en derechos humanos y el respeto por la diferencia y la diversidad. Además, debe facilitar la apropiación social de la verdad y la memoria histórica, reconocer el impacto del conflicto armado en la vida de las víctimas y promover el bienestar y el respeto por, la vida y la dignidad de todo/as los colombiano/as para sentar las bases de la paz, la reconciliación y la no repetición.

## Los cambios realizados

La Ley 2421 de 2024, añade el literal m al artículo 139, para incluir dentro de las medidas de satisfacción la realización de acciones y procesos de reconstrucción de memoria histórica y esclarecimiento de la verdad (art. 38). Además, elimina el párrafo de dicho artículo que señalaba la importancia de la participación de las víctimas en la adopción de cualquiera de las medidas de satisfacción contempladas. De igual modo, se modifica el artículo 141 de la ley para incluir, como parte de las medidas de reparación simbólica, las acciones relacionadas con el esclarecimiento de la verdad (Ley 2421 de 2024).

Así mismo, mediante el artículo 41 de la Ley 2421 de 2024 se modifican y agregan numerales al artículo 145 respecto a las acciones a desarrollar en materia de memoria histórica, realizando los siguientes cambios:

- Incluye una mención específica para fomentar la investigación sobre la memoria histórica y el esclarecimiento de la verdad en relación con el origen, los responsables, los impactos y las dinámicas del conflicto armado, así como la difusión masiva de sus resultados. De esta manera, define los aspectos clave que deben abordar los procesos de memoria histórica y verdad dentro de la política pública de víctimas, y promueve la dimensión colectiva de la memoria histórica y su amplia difusión.
- Ordena la promoción de procesos de reconstrucción de memoria histórica con la participación de las víctimas y la sociedad, asegurando que estos sean dignificantes y reparadores para mitigar prácticas revictimizantes, vengativas y negacionistas, entre otras. Esto amplía significativamente lo establecido en el numeral 5, que solo contemplaba la realización de actividades formativas y participativas con un enfoque diferencial sobre el conflicto armado.
- Destaca la importancia de fortalecer la memoria colectiva sobre los hechos del conflicto armado a través de exhibiciones, muestras y otras actividades que contribuyan a las garantías de no repetición. Esto amplía la disposición anterior del numeral 6, que solo contemplaba la realización de exhibiciones y eventos para la difusión y concientización sobre el valor de los DD. HH.

Además, adiciona los siguientes numerales:

- Promover y fortalecer procesos pedagógicos y acciones para la apropiación social de la memoria histórica y el esclarecimiento de la verdad. Estas acciones

deberán llevarse a cabo con la participación efectiva de víctimas y sobrevivientes, así como de organizaciones de víctimas, sociales y de derechos humanos. Es fundamental reconocer sus particularidades y saberes, e incorporar enfoques diferenciales de género, curso de vida, etnicidad y discapacidad, bajo una perspectiva interseccional y de cuidado psicosocial.

- Apoyar y fortalecer las iniciativas, los lugares y los sitios de memoria promovidos y gestionados por víctimas y sobrevivientes, así como por organizaciones de víctimas, sociales y de derechos humanos.
- Contribuir a la identificación, documentación, verificación y difusión de información sobre las víctimas y sobrevivientes, así como sobre las organizaciones de víctimas, sociales y de derechos humanos, para esclarecer la verdad sobre infracciones al derecho internacional humanitario y graves violaciones a los DD. HH.
- Analizar, complementar y difundir los hallazgos de la CEV, así como del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Memoria y la Verdad, reglamentado por la Ley 1424 de 2010, y de otros procesos de esclarecimiento de la verdad promovidos en escenarios no judiciales.

La adición y modificación de los numerales anteriormente citados están orientadas a promover la participación y agencia de las víctimas en los procesos y acciones relacionados con la memoria histórica y el esclarecimiento de la verdad. Esto favorece la apropiación social de los hallazgos y facilita tanto la dimensión individual como la colectiva de los derechos a la verdad y la memoria. En cuanto a la dimensión colectiva del derecho, es favorable y apropiado el llamado a difundir y considerar los procesos de esclarecimiento de la verdad promovidos en escenarios extrajudiciales, como la CEV. También es relevante promover y fortalecer los lugares e iniciativas de memoria histórica gestionados por las víctimas, ya que esto permite dignificar sus historias de vida y resistencia, y construir memoria desde lo local.

A su vez, se modifica el artículo 147 de la ley para especificar que la misión del CNMH es contribuir al fortalecimiento de la memoria simbólica, la verdad y las garantías de no repetición mediante la reconstrucción de la memoria histórica orientada al esclarecimiento de los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. Además, se agrega que la información no solo será puesta a disposición de las víctimas y la sociedad, sino que también será “acopiada, resguardada y verificada” con el propósito de contribuir a la comprensión social del conflicto armado, en cuanto a sus orígenes, causas, responsables, daños y resistencias de las víctimas (Ley 2421 de 2024, art. 42).

También se modifica el artículo 148 de la ley de víctimas, relativo a las funciones del CNMH, para especificar aquellas establecidas en los incisos referentes de los decretos 2244 de 2011 y 4803 de 2011 los cuales, entre otras señalan que las funciones del CNMH deben llevarse a cabo desde un abordaje integral y transformador con enfoque interseccional, territorial y diferencial y entre las funciones se especifica que la entidad debe: 1) administrar el Museo de Memoria Histórica de Colombia integrando los resultados de los procesos de reconstrucción de memoria y esclarecimiento de verdad; 2) identificar, recopilar y proteger archivos y colecciones documentales de DD. HH. y promover la apropiación social de los mismos; 3) difundir los proyectos e iniciativas de memoria histórica de las víctimas; 4) implementar un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica y se agrega un párrafo al artículo para señalar que las víctimas podrán presentar sus testimonios a la entidad, la cual tendrá la obligación de preservarlos e incluirlos en la sistematización y análisis.

En materia de memoria histórica, la Ley 2421 de 2024 incluye el artículo 63, que ordena al DPS, a la UARIV y al CNMH, en coordinación con la UBPD y la JEP, construir un Mapa de Reconocimiento y Memoria de las víctimas individuales y colectivas que no hayan sido reconocidas en el RUV. Este mapa se establece como una medida de reparación simbólica para contribuir a las garantías de no repetición. En este contexto, se señala que las víctimas reconocidas e incluidas en el mapa tendrán derecho a la verdad, a medidas de satisfacción y reparación simbólica, así como a garantías de no repetición. Finalmente, se fija un plazo de seis meses para que el Gobierno nacional reglamente las metodologías y fuentes necesarias para la construcción e implementación del Mapa de Reconocimiento y Memoria.

Por último, en relación con las medidas de satisfacción, el artículo 39 la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 140 de la ley de víctimas y restitución de tierras, en lo que respecta a la exención del servicio militar, para eliminar la disposición anterior que establecía que las víctimas estaban exentas de:

[...] la obligación de inscribirse y adelantar los demás trámites correspondientes para resolver su situación militar por un lapso de cinco años contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley o de la ocurrencia del hecho victimizante [...]. (Ley 1448 de 2011)

En este sentido, el artículo 39 de la Ley 2421 de 2024 establece que, salvo en casos de guerra exterior, las víctimas estarán exentas de prestar el servicio militar obligatorio y de cualquier pago relacionado con la cuota de compensación militar,

incluida la expedición del documento oficial o del certificado que acredite la definición de su situación militar (Ley 2421 de 2024, art. 39). Esta modificación es bienvenida y favorable, ya que la disposición anterior no especificaba si las víctimas debían asumir los costos de la expedición del documento, facilitando así el acceso de la población víctima a la medida. Además, el artículo mencionado añade un párrafo al artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, que ordena a la UARIV y a la autoridad de reclutamiento competente diseñar e implementar un procedimiento diferenciado, interoperable y expedito para gestionar de oficio el trámite de exención del servicio militar y facilitar la entrega del documento que certifique la situación militar de las víctimas (Ley 2421 de 2024, art. 39).

## Comentarios

En un análisis comparativo entre el proyecto de reforma a la Ley 257 de 2023, presentado por la UARIV, y la Ley 2421 de 2024, se observa que este último incorpora todos los cambios sugeridos por la UARIV. Así, se logra conciliar las posturas respecto a la reforma de las medidas de reparación simbólica y memoria histórica. Por lo tanto, se puede afirmar que la mayoría de los cambios realizados en la reforma a la ley son favorables y apropiados, ya que especifican las medidas de memoria histórica y esclarecimiento de la verdad que debe implementar el Estado, y definen las funciones y objetivos de la política pública en relación con estos derechos.

Por otra parte, la eliminación del párrafo del artículo 139, relativo a la participación de las víctimas según los mecanismos de participación previstos y el enfoque diferencial, no es conveniente, ya que las víctimas deben ser las protagonistas principales de la política pública. Su participación y escucha contribuyen no solo a garantizar su derecho individual a la verdad, sino que también enriquecen las investigaciones y estrategias de esclarecimiento de la verdad y memoria histórica. La heterogeneidad y las experiencias de las víctimas aportan al análisis para identificar los patrones de criminalidad y las causas estructurales del conflicto. Asimismo, la participación de las víctimas en estos escenarios es vital para diseñar medidas de reparación integrales que promuevan la justicia social desde un enfoque prospectivo y restaurador.

Respecto a la modificación de los artículos relacionados con la misionalidad y funcionamiento del CNMH, se puede interpretar que los cambios son favorables, ya que orientan a la entidad con un propósito claro: contribuir a la reparación simbólica, avanzar en las garantías de no repetición y asegurar el derecho individual y

colectivo de las víctimas al acceso a la verdad. Asimismo, es positiva la disposición para construir el Mapa de Reconocimiento y Memoria de las Víctimas no incluidas en el CNMH, así como la medida para que estas accedan a reparaciones simbólicas y de satisfacción. Estas disposiciones permiten reconocer y dignificar sus experiencias en el marco del conflicto armado y promueven un enfoque restaurador en las acciones de memoria histórica.

Por último, aunque el proyecto de reforma a la Ley 257 de 2023 presentado por la UARIV no contemplaba la modificación del artículo 140 de la ley, tanto la Defensoría del Pueblo, en su proyecto de reforma a la Ley 001 de 2023, como la CSPPDF (2023) y la Mesa de Participación coincidían en la necesidad de exonerar a las víctimas de la cuota de compensación militar y facilitar el trámite para que normalizaran y definieran su situación militar, teniendo en cuenta su vulnerabilidad económica y social. La eliminación del plazo para que las víctimas realicen los trámites respectivos es favorable y responde al principio de progresividad de la ley, al reconocer la importancia de esta medida para lograr una reparación integral de las víctimas.

## Conclusiones

- Las modificaciones realizadas a la Ley 1448 de 2011 en materia de satisfacción, excepto la eliminación del párrafo 1 del artículo 139, son favorables y responden al principio de progresividad de la política. Además, son bienvenidas las menciones y definiciones específicas sobre la memoria histórica, los procesos de reconstrucción de la verdad, así como las funciones y estrategias que deberá adoptar el CNMH para garantizar los derechos de la población víctima y difundir los resultados de sus investigaciones con la intención de que exista una apropiación social del conflicto armado y sus consecuencias.
- La modificación del artículo 140 es acertada y favorable, ya que permite agilizar el trámite para que las víctimas normalicen y definan su situación militar de forma gratuita. Además, el párrafo establece responsabilidades específicas para la UARIV y la autoridad de reclutamiento competente, con el fin de implementar un procedimiento que permita adelantar el trámite de oficio y facilite la entrega y asignación del documento. Esta exoneración del servicio militar obligatorio y la definición de la situación militar contribuyen a la reparación

integral, al proteger a las víctimas de revivir escenarios de guerra que puedan afectar nuevamente sus derechos a la vida y la integridad.

- Es necesario que todas las medidas de satisfacción y reparación simbólica implementadas en el marco de la política pública cuenten con la participación de las víctimas, no solo en las relacionadas con la construcción de memoria histórica. Como se ha mencionado, la participación de las víctimas es crucial para contribuir a los procesos de esclarecimiento de la verdad y a las investigaciones sobre el conflicto armado. Además, su participación está vinculada a su reconocimiento y dignificación, no solo como víctimas, sino como agentes sociales con derechos, capaces de influir en la política y de conciliar las medidas de reparación pertinentes.
- Habría sido deseable fortalecer y especificar las medidas de reparación simbólica y colectiva para reforzar las disposiciones relativas a la reparación integral.
- Aunque las modificaciones son favorables, no queda claro cómo van a abordar las falencias identificadas en los componentes de verdad, justicia y reparación. En particular, no especifican cómo se articularán los derechos a la verdad, justicia y garantías de no repetición. Tampoco detallan cómo se fortalecerán los procesos y escenarios de memoria histórica y esclarecimiento de la verdad gestionados por las víctimas y organizaciones sociales, ni establecen la obligación de implementar una política pública de memoria que promueva la apropiación social de los hechos del conflicto armado y garantice la dimensión colectiva del derecho a la verdad.

En este caso, habría sido preferible que, en las medidas de satisfacción y reparación simbólica, se esclareciera y enfatizara el enfoque de justicia restaurativa, y que se fortalecieran las responsabilidades de los gobiernos territoriales en la garantía de estos derechos.

# Reparación colectiva

## Introducción

En Colombia, la política pública de reparación colectiva tiene sus raíces en la Ley 975 de 2005, o ley de justicia y paz, y en la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Esta comisión desarrolló pilotos territoriales para identificar los daños colectivos y construir los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) en comunidades como El Salado (Bolívar), El Tigre (Putumayo), Libertad (Sucre), La Gabarra (Norte de Santander) y Buenos Aires (Cauca).

Sin embargo, no fue sino hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011, o ley de víctimas, y de los decretos ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 que se formalizó el Programa Administrativo de Reparación Colectiva. A partir de este programa, se construyó una ruta de reparación colectiva que consta de cinco etapas. Su propósito es llevar a cabo un proceso participativo para identificar los daños colectivos y formular, implementar y hacer seguimiento a las medidas de reparación colectiva.

La reparación colectiva es uno de los componentes con mayor potencial transformador dentro de la Política de Atención y Reparación a Víctimas. Tal como fue definido por la normativa, la reparación colectiva tiene los siguientes objetivos:

- Reconocer y dignificar a los sujetos colectivos victimizados: las acciones del programa deben orientarse a vincular las medidas de reparación con el reconocimiento de las víctimas, las violaciones sufridas y los impactos y daños que les fueron causados.

- Reconstruir el proyecto de vida colectivo y planes de vida y proyectos de etnodesarrollo: las acciones del programa deben enfocarse en la reconstrucción del tejido social y cultural de los sujetos colectivos.
- Recuperar psicosocialmente a las poblaciones y grupos afectados: el programa promoverá el fortalecimiento y la visibilidad de los recursos culturales, sociales y espirituales propios, con el fin de fomentar la autonomía en las comunidades locales. Además, facilitará la reconstrucción de un proyecto de vida colectivo viable y sostenible mediante prácticas sociales vinculantes.
- Recuperar la institucionalidad propia del Estado social de derecho, pluriétnico y multicultural: el programa se enfocará en restaurar la institucionalidad garante de los derechos humanos a través de acciones y medidas que fortalezcan la presencia permanente de las instituciones. Esto incluirá el respeto y la promoción de los derechos humanos, la capacidad de respuesta local para garantizar estos derechos, la transformación de la cultura institucional y la implementación de mecanismos ciudadanos e institucionales de control y participación. Asimismo, buscará la depuración de funcionarios que hayan estado involucrados en prácticas violatorias de derechos humanos.
- Promover la reconciliación y la convivencia pacífica: el programa fomentará la instauración de nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, así como entre los propios ciudadanos (Decreto 4800 de 201, art. 225).

En este contexto, se puede observar cómo el Programa de Reparaciones Colectivas podría impulsar el desarrollo de acciones con impacto en diversos grupos o colectivos que han sido victimizados. Estas acciones no solo abordarían las dimensiones colectivas del daño causado, sino que también se considerarían garantías de no repetición y contribución a la reconciliación. De este modo, el Programa tiene un potencial significativo para la construcción de paz territorial y para la consolidación del Estado social de derecho. Avanzar en la reparación colectiva desde la política pública representa una apuesta del Estado para abordar y subsanar gran parte de las causas estructurales que han facilitado el surgimiento y la persistencia del conflicto armado interno (Salazar, 2021).

Los procesos de reparación colectiva no solo son cruciales para el reconocimiento, la dignificación, el fortalecimiento y la reparación de las víctimas y los sujetos colectivos desde una perspectiva de goce efectivo de derechos, sino que también

contribuyen a articular acciones de justicia transicional, soluciones duraderas y construcción de paz, incorporando la voz de las víctimas. El objetivo de los programas de reparación colectiva es asegurar que las víctimas sean reconocidas y dignificadas, que sus proyectos de vida colectivos sean reconstruidos, y que se recupere la presencia del Estado en las zonas afectadas. Todo ello para garantizar una convivencia pacífica y lograr que las víctimas se sientan reparadas.

Sin embargo, el componente de reparación colectiva ha sido uno de los más difíciles de consolidar, por las siguientes razones:

- Diversidad de sujetos: el programa de reparación colectiva debe atender a poblaciones étnica y culturalmente diferenciadas, campesinos y otros grupos y colectivos con distintos criterios identitarios o que han sufrido daños de manera colectiva.
- Diversidad de demandas sociales: las exigencias de los sujetos de reparación colectiva en los PIRC incluían desde reformas legislativas e institucionales hasta financiamiento y desarrollo de infraestructuras.
- Difícil proceso de concertación con las entidades que tendrían que implementar las medidas de reparación colectiva: aunque la UARIV debía coordinar las acciones del SNARIV, la aceptación y efectiva implementación de las medidas quedaba, en muchos casos, fuera de su ámbito de acción.
- Coordinación con entidades territoriales: las entidades territoriales también debían cumplir funciones en la implementación de las medidas de reparación, lo que complicó aún más la coordinación y articulación.

Así, la CSMLV, los órganos de control y la Mesa de Víctimas (2023) se expresaron de la siguiente manera sobre la implementación del programa de reparación colectiva:

La CSMLV en informes anteriores advirtió que desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018 se presenta una interpretación restringida del enfoque reparador y transformador de la reparación colectiva, en los términos de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 1084 de 2015. Como consecuencia, hay una tendencia regresiva en el alcance de este componente, que se refleja al momento de la inclusión, en el diagnóstico del daño y en la formulación, ajuste e implementación de los PIRC. Adicionalmente, el indicador del PND 2018-2022, “Sujetos colectivos reparados administrativamente”, se cumplió en un 35 % y, si bien en

el AFP se estableció el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva, la incorporación de los PIRC en los PDET y la priorización de las iniciativas de las comunidades más afectadas por el conflicto, solo el 32 % de las acciones de los PIRC en implementación en zona PDET coincide con iniciativas PDET. (CSMLV, 2023, p.274)

Así las cosas, en el proceso de ajuste que requiere la política pública de víctimas, el Gobierno nacional enfrenta tres retos: 1) garantizar que el Modelo de Reparación Colectiva alcance los objetivos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015; 2) atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC; y 3) lograr la articulación con las políticas públicas, en especial las relacionadas con la generación de ingresos, el acceso a tierras, la vivienda, la salud, la educación y la implementación (CSMLV, 2023, p. 359).

Todas estas complejidades, sumadas a la presión por cumplir las metas de reparación definidas en los planes de desarrollo y acción, llevaron a que la UARIV realizara una serie de ajustes al programa de reparación colectiva, los cuales fueron interpretados como regresivos por varios sujetos de reparación colectiva. Estas transformaciones se materializaron, en parte, en el modelo operativo establecido por la UARIV en la Resolución 3143 de 2018. Entre las principales críticas dirigidas a este modelo operativo se destacan las siguientes:

- Al establecer un esquema de atributos sobre los cuales debían tener impacto los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado por los cuales: 1) se vulneraron derechos colectivos de estos sujetos; 2) se llevaron a cabo violaciones graves y manifiestas de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; o 3) se generó impacto colectivo como consecuencia de la violación de derechos individuales, se limitó desproporcionadamente el enfoque de derechos; pues lo importante ya no era la afectación a los derechos y sus componentes sino la afectación a los atributos establecidos por el modelo operativo.
- El sistema de atributos restringía desproporcionadamente la caracterización de los daños sufridos por los colectivos, al limitarse a las afectaciones a los atributos establecidos por el modelo operativo. Esto también comprometía su vocación transformadora y su capacidad para contribuir a la construcción de paz.
- La identificación y registro de los sujetos de reparación colectiva podrían verse comprometidos, ya que implicaría que estos deben cumplir con los atributos señalados en la Resolución 3143 de 2018.

- Tres años parecen un plazo irreal para implementar medidas de reparación colectiva verdaderamente transformadoras y para lograr una reconciliación nacional. Algunos consideraron que el objetivo era simplemente agilizar los procesos para cumplir con las metas establecidas por el Gobierno, sin atender a la profundidad necesaria para una verdadera transformación.

Lo anterior se sumaba a algunas críticas que ya se habían planteado anteriormente, tales como: 1) la dificultad para que los propios sujetos de reparación colectiva llevaran a cabo la implementación de las acciones contempladas en los PIRC; 2) el incumplimiento de los acuerdos y los plazos de implementación de las medidas; y 3) la escasa disponibilidad de recursos y la falta de articulación entre las instituciones. Estas deficiencias llevaron a que los PIRC incluyeran únicamente aquellas acciones que se ajustaran a las competencias de la UARIV, mientras que las acciones que no se encuadraban en estas competencias quedaban excluidas o se limitaban a cierres parciales de los PIRC, cumpliendo solo con las acciones que la UARIV podía desarrollar.

Ahora bien, varios elementos adicionales han surgido para justificar las reformas al programa de reparación colectiva vigente. Por un lado, la suscripción del Acuerdo de Paz exige la modificación de la Ley 1448 de 2011 para armonizarla con los contenidos del acuerdo, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de la política de víctimas, al reconocimiento de nuevas víctimas, como las comunidades religiosas y rurales afectadas, y a la reparación colectiva como una herramienta crucial para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Paz. Por otro lado, la aprobación del Acto Legislativo n.º 1 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Finalmente, la llegada de un nuevo gobierno implicó un cambio en las apuestas de política pública, particularmente en lo que respecta a la población vulnerable, lo que llevó a que la población víctima del conflicto armado fuera mencionada varias veces en el PND.

En el PND se realizaron varias menciones a la reparación colectiva. Entre los compromisos del Gobierno nacional se encuentran: 1) impulsar la formulación, implementación y cierre de los PIRC, incluyendo la reparación simbólica, fortaleciendo los procesos de diálogo y construcción colectiva con los sujetos que aún no disponen de un plan, y acelerar el cumplimiento de los PIRC ya formulados; 2) lograr la articulación entre los planes de acción para la transformación regional (PATR) y los PIRC, atendiendo al carácter reparador de estos últimos; 3) articular los PDET con los PIRC; y 4) implementar y articular los PIRC con los planes de retorno y

reubicación, los PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y los planes dispuestos para comunidades y grupos étnicos, como los Planes Especiales de Salvaguarda y los Planes Específicos de Prevención, Protección, Asistencia y Reparación, garantizando así su sostenibilidad.

Igualmente, la Corte Constitucional colombiana, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, ha solicitado explicaciones sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas por esa corporación en relación con el goce efectivo de los derechos de las víctimas. En este contexto, los debates sobre la necesidad de enfoques colectivos y la contribución de la reparación colectiva a la reparación integral también han sido parte del debate y de las discusiones planteadas.

Desde esta perspectiva, se avanza en dos grandes estrategias de ajuste al proceso de reparación colectiva. Por un lado, la reforma legislativa, que busca modificar la Ley 1448 de 2011, y por otro, la expedición de una nueva resolución que regule el modelo operativo de la reparación colectiva en el país. Este documento se centrará en la primera estrategia, destacando los contenidos de la Ley 2421 de 2024 “Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno”.

## Los cambios realizados

Ahora bien, frente a los contenidos de la Ley 2421 de 2024, que modifica la Ley 1448 de 2011, se pueden destacar los siguientes cambios:

- Introduce una definición de sujetos de reparación colectiva que incluye: 1) grupos y organizaciones sociales y políticas; 2) comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común; 3) organizaciones campesinas.
- Prioriza las medidas de reparación colectiva en la implementación de los Planes de la Reforma Rural Integral. La propuesta señala que:

Para fortalecer la dimensión territorial de los PIRC, el Gobierno nacional garantizará su articulación con procesos colectivos de retorno acompañado y asistido en zonas rurales, con acciones institucionales de restitución de tierras

y territorios, y los distintos programas y planes que conforman la reforma rural integral, con especial énfasis en la provisión de bienes públicos, la priorización de la formalización de la pequeña y mediana propiedad y la transformación regional, en aquellas zonas que fueron identificadas como particularmente afectadas por el conflicto armado y la victimización.”

- Establece medidas especiales de reparación colectiva cuando el diagnóstico del daño identifique impactos sobre el territorio, su configuración, las formas de tenencia y uso de la tierra, o su condición ambiental, que estén relacionados con la implementación de modelos de desarrollo ajenos a la población víctima en zonas con altos niveles de victimización.
- Establece estrategias de fortalecimiento para los sujetos de reparación colectiva en dos direcciones principales: 1) la autorización para que la implementación de las medidas de los PIRC pueda ser gestionada por los propios sujetos de reparación colectiva; y 2) la obligación de la UARIV de desarrollar estrategias de fortalecimiento técnico y administrativo para aquellos sujetos de reparación colectiva que lo requieran, con el fin de potenciar su autonomía y participación como titulares de derechos.
- Prioriza las acciones contempladas en los PIRC dentro de la implementación de los PDET.
- Articula la reparación colectiva con la política de asistencia, atención y reparación integral, la Política Pública de Soluciones Duraderas, y las órdenes de reparación integral establecidas en los procesos judiciales relacionados con las violaciones a los derechos humanos y al DIH en el marco del artículo 3 de esta ley.
- Señala la necesidad de complementariedad y coherencia entre PIRC, el SIVJRNR, y otros mecanismos e instrumentos del Acuerdo de Paz, así como de justicia transicional y restaurativa, tanto judiciales como extrajudiciales.
- Amplía los plazos para que los sujetos de reparación colectiva presenten su declaración sobre los hechos victimizantes.
- Establece el deber de las instituciones que forman parte del SNARIV, así como de las entidades territoriales, de participar en la elaboración de los PIRC. Esta participación debe ajustarse a sus competencias y a las obligaciones derivadas

de cada medida de reparación colectiva. Además, se deberá desarrollar un Plan Nacional de Reparación Colectiva, entre otros aspectos.

- Establece el deber del nivel nacional de desarrollar acciones de fortalecimiento para las entidades territoriales en la implementación de las medidas de reparación colectiva, así como de proporcionar compensación presupuestal para asegurar que estas entidades cuenten con la capacidad necesaria para llevar a cabo adecuadamente las medidas de reparación colectiva.
- Ordena el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva, así como de su ejecución por parte de las entidades del Gobierno nacional, los departamentos, municipios y distritos, conforme a sus competencias.
- Indica que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente ocurridos en el marco del conflicto armado serán objeto exclusivamente de reparación colectiva.

## Comentarios

Al comparar los contenidos de la Ley 2421 de 2024 con la propuesta inicial del Gobierno nacional, se observa que la mayoría de los artículos referentes a la reparación colectiva se han tomado del Proyecto de Ley 257-2023C presentado por la UARIV. Esto evidencia un notable nivel de retroalimentación entre los distintos proyectos que han abordado la reforma a la Ley 1448.

Desde esta perspectiva, la reforma a la Ley 1448 de 2011 en lo referente a la reparación colectiva se centra en los siguientes grandes ejes:

- Definición de los sujetos de reparación colectiva: se amplía la definición de los sujetos de reparación colectiva, aunque persisten debates sobre la preexistencia de estos sujetos colectivos y el reconocimiento de aquellos con características étnicas, más allá de las formas organizativas tradicionales de los pueblos indígenas o afrodescendientes.
- Priorización y articulación de los PIRC: se busca priorizar y articular estos planes con otros instrumentos de planificación del Estado, especialmente con aquellos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, como los PDET y los planes de retorno.

- Fortalecimiento de la coordinación institucional: se enfoca en mejorar la coordinación entre las distintas instituciones que forman parte del SNARIV y el SIVJRNR, así como entre el nivel nacional y el nivel territorial.

Estos tres ejes comparten el objetivo de: 1) ampliar nuevamente el alcance de las estrategias de reparación colectiva y de los contenidos de los PIRC, que se habían restringido en los últimos años, y 2) corregir algunos de los reclamos de las organizaciones de víctimas, como la falta de coordinación y la ejecución deficiente de las medidas por parte de los sujetos responsables.

Sin perjuicio de lo anterior, se destacan las iniciativas para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales y los sujetos de reparación colectiva. Asimismo, se resalta la importancia de las reparaciones al territorio cuando se evidencie vulneración de derechos colectivos, como el derecho a un ambiente sano.

Estos elementos son importantes y tienen el potencial de fortalecer las estrategias de reparación colectiva. Sin embargo, algunos de ellos requieren concreción en términos de establecer los procedimientos, metodologías y presupuestos necesarios. Esto es fundamental para la correcta implementación de los nuevos mandatos incluidos en la reforma a la Ley 1448. En este sentido, el Gobierno nacional debería ajustar la reglamentación, en especial el modelo operativo (Resolución 3143 de 2018), considerando los siguientes elementos:

- Realizar una lectura y caracterización del sujeto colectivo en relación con el daño colectivo, tanto en términos de derechos colectivos como individuales con impacto colectivo.
- Mejorar la definición del sujeto colectivo y sus tipologías de manera más amplia, precisa y vinculante, considerando sus características y dimensiones territorial, organizativa y de diversidad cultural.
- Visibilizar la estrategia de corresponsabilidad, basándose en los lineamientos existentes respecto a la participación del SNARIV y sus compromisos en el contexto de la reparación colectiva.
- Definir, en función de la participación del SNARIV y desde el enfoque de corresponsabilidad institucional, indicadores cuantitativos que fortalezcan el papel de este sistema en relación con los PIRC.

- Señalar que el fortalecimiento del SNARIV debe estar en conexión y coherencia con el Punto 5 del AFP, que establece la armonización de herramientas de planificación dirigidas a la reparación colectiva y otras entidades como el Sipaz.
- Ampliar el asesoramiento proporcionado por la UARIV para territorializar la dinámica de movilidad de oferta institucional dirigida a la reparación colectiva.
- Visibilizar el desarrollo de la corresponsabilidad del SNARIV, con un enfoque de derechos, diferencial y territorial, que impacte el desarrollo de los lineamientos de la gestión de oferta, asegurando que sea reparadora y contextualizada a nivel organizativo y territorial del sujeto de reparación colectiva (SRC). Esto también contribuirá al fortalecimiento de dichos sujetos.
- Avanzar en diálogos que permitan ajustar la gestión de oferta realizada por la UARIV, con el fin de desarrollar una perspectiva más integral.
- Articular la planificación presupuestal para cumplir con las distintas medidas que componen los PIRC, especialmente cuando se requiere la participación de instituciones nacionales distintas a la UARIV y de las entidades territoriales. Esto incluye el desarrollo de infraestructura social, comunitaria, deportiva, así como en las áreas de vías, educación, salud y vivienda, con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los SRC.
- Mejorar la articulación entre las rutas individuales y colectivas de reparación.
- Fortalecer las estrategias para aplicar enfoques diferenciales en la implementación del programa de reparación colectiva.

Igualmente, las ampliaciones y complementaciones al programa de reparación colectiva introducidas por la reforma a la Ley 1448 hacen necesario reflexionar sobre las estrategias más adecuadas para los PIRC en proceso de ejecución. Esto es especialmente importante debido a la tendencia, ya mencionada, de interpretar la reparación colectiva de manera restrictiva. Es previsible que algunos sujetos de reparación colectiva soliciten la revisión de los planes aprobados antes de la entrada en vigencia de la nueva ley. En todo caso, si se implementan adecuadamente, las estrategias de fortalecimiento de los sujetos de reparación colectiva tienen un amplio potencial transformador.

En los casos de desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras y territorios, los daños colectivos deben incluir también el reconocimiento de la pérdida y la disminución de las dinámicas colectivas, organizativas y territoriales de las comunidades campesinas y los pueblos étnicos afectados. Para ello, es imprescindible un acercamiento desde el territorio, considerando las diversas territorialidades existentes. El concepto de territorio debe entenderse no solo desde el espacio geográfico, sino también desde las formas de identificación y representación colectiva e individual que asumen quienes habitan estas zonas. Esto incluye cómo las personas apropian y expresan su territorio, así como las relaciones que establecen entre sí y con su entorno, lo que contribuye a dar sentido a su identidad (Salazar, 2021).

También es necesario mencionar los problemas inherentes a la financiación de estos programas. Un proceso de ajuste y fortalecimiento de la reparación colectiva, alineado con las necesidades planteadas en el marco del AFP, debe ir acompañado de un robustecimiento presupuestal. Este presupuesto debe cumplir con los compromisos adquiridos con los sujetos de reparación colectiva y ampliar los alcances del programa. Además, debe priorizar las medidas de reparación en el gasto público e implementar un criterio de prelación en la asignación de recursos para los PIRC con enfoque territorial.

Uno de los retos más importantes es dotar de suficiente flexibilidad al sistema para comprender a los sujetos de reparación colectiva de acuerdo con enfoques diferenciales. Esto implica reconocer las particularidades y diferencias entre los sujetos de reparación colectiva, que pueden ser campesinos, étnicos, o compuestos por mujeres, población LGBTIQ+, entre otros. Las metodologías e instrumentos deben adaptarse para atender estas particularidades y, al mismo tiempo, seguir un criterio de interseccionalidad. Es crucial evitar que se conviertan en elementos estancos que obstaculicen el avance o la adecuada caracterización y atención de los sujetos de reparación colectiva. Un ejemplo de esto es el caso de organizaciones que, aunque no sean autoridades étnicas, tienen un fuerte componente étnico, como la guardia indígena.

En relación con los contenidos del Acuerdo de Paz, se extraña en la reforma la idea de los planes de reparación colectiva nacionales y territoriales, que están contemplados en dicho acuerdo. Aunque se podría argumentar que estos planes son factibles dentro de los contenidos actuales y que podrían ser integrados en el ajuste al programa de reparación colectiva que se debe realizar, no se mencionan de manera explícita en el texto de la reforma.

# Participación

## Introducción

Ni la CSPPDF ni la UARIV identificaron la existencia de un problema en materia de participación en el proyecto de reforma de la ley de víctimas y restitución de tierras.

Por el contrario, la Mesa Nacional de Participación Efectiva a las Víctimas (MNPEV) consideró que las víctimas, entre otras cuestiones, no contaban con una participación adecuada en los escenarios de toma de decisiones ni con paridad de género dentro de la Mesa Nacional de Víctimas. Asimismo, enfatizó la necesidad de incluir delegados étnicos en el Subcomité de Enfoque Diferencial, así como reclamantes de tierras en las mesas municipales y departamentales.

En el seno de la Comisión Legislativa de la MNPEV (2023) se propuso reformar la conformación de los CTJT para incrementar la participación de las víctimas en estos espacios. Esto se debe a que consideran que “actualmente, son las instituciones las que terminan siendo las protagonistas de estos comités y tomando decisiones que, por su naturaleza y fines, deberían corresponder a las víctimas” (Comisión Legislativa de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, 2023, pp. 8-9).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo consideró que estas mesas de participación no disponían de suficiente autonomía administrativa y financiera debido a la incertidumbre de contar con presupuestos anuales fijos y adecuados. Además, señaló que no contaban con la seguridad de que las entidades territoriales les asignaran los recursos logísticos y presupuestales necesarios para su elección, conformación y funcionamiento, ni con los espacios y dotaciones indispensables para el cumplimiento de sus funciones. Finalmente, advirtió una baja participación de NNA en dichas mesas.

## Los cambios realizados

La Ley 2421 de 2024 introduce algunos cambios en materia de participación a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El artículo 51, que modifica el artículo 173 de la ley, agrega responsabilidad al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en coordinación con la UARIV, el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Justicia y del Derecho, para promover la creación de los CTJT. Además, destaca la necesidad de articular los planes y programas derivados de la Estrategia de Intervención Territorial, de manera que permitan materializar el enfoque de soluciones duraderas.

En cuanto a la conformación de los CTJT, es pertinente señalar que se ha modificado su composición al excluir a los secretarios de Gobierno departamental, Planeación municipal, Salud y Educación, quienes anteriormente eran convocados “según el caso”. En su lugar, se ha agregado un representante del Ministerio Público, cuatro representantes de las MNPEV, un representante del Ministerio Público en los municipios (personero), un representante del director del DPS, el director regional de la URT), el director regional del Ministerio de la Igualdad y los representantes legales de las entidades descentralizadas por servicios que se encuentren en la respectiva jurisdicción. Además, se eliminó el derecho al voto de aquellos invitados que, sin ser parte integral de los CTJT, sean convocados para expresar sus puntos de vista sobre temas puntuales (Ley 2421 de 2024, art. 51, parágrafo 1).

Igualmente, se establece que los temas y decisiones que deben ser socializados o aprobados deben ser remitidos con diez días de antelación a todo el plenario de la MNPEV. Además, se añade la obligación para las entidades territoriales de establecer un mecanismo de seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades que forman parte del CTJT. Se faculta al Ministerio Público y a los representantes de las víctimas para solicitar la suspensión del CTJT cuando este no esté presidido por el gobernador o el alcalde. Asimismo, se indica que las entidades territoriales deberán socializar con las mesas de participación la oferta institucional al menos una vez al año y que los CTJT deberán sesionar un mínimo de tres veces al año o de manera extraordinaria cuando sea considerado necesario (Ley 2421 de 2024, art. 51, parágrafos 4-7).

Los cambios introducidos por el artículo 57 de la Ley 2421 de 2024, que sustituyen el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, se resumen en que las MNPEV contarán con autonomía administrativa y financiera, así como con la

garantía de asignaciones presupuestales fijas anuales a cargo de la UARIV para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus planes de acción. En este proceso, la Contraloría General de la República (CGR) llevará a cabo el control de las asignaciones presupuestales.

Adicionalmente, se establece que las alcaldías, gobernaciones y el Gobierno nacional deberán garantizar los recursos tanto logísticos como presupuestales para la elección, conformación y funcionamiento de las MNPEV. Esto incluye, entre otros aspectos, la provisión de un espacio físico y una dotación en el ámbito territorial que permitan el desarrollo permanente de sus funciones. Por último, se estipula que las entidades territoriales deberán garantizar la participación de niños y niñas en las MNPEV, a través de procesos pedagógicos en los diferentes niveles educativos (Ley 2421 de 2024, art. 57, párrafos 5-6).

## Comentarios

Las modificaciones introducidas a la ley de víctimas resultan en su mayoría pertinentes.

En primer lugar, la modificación del artículo 173 de la ley, relativa a la conformación de los CTJT, aunque puede dificultar la toma de decisiones al aumentar el número de integrantes, resulta más equilibrada en términos de la relación entre la participación de funcionarios públicos y de víctimas en dichos comités. En efecto, esta relación se fortalece al pasar de dos representantes del sector privado en un total de doce integrantes del Comité a seis en quince integrantes en los departamentos, y a seis de catorce en los municipios. Esto significa un aumento del 16,7 % al 40 % en los departamentos y al 42,8 % en los municipios. De esta manera, se esperaría que las instituciones pierdan protagonismo en los comités, se preste mayor atención a las necesidades y propuestas de las víctimas, y se evite que las decisiones, que por su naturaleza y fines deberían ser tomadas por las víctimas, sean dominadas por las instituciones.

La disposición que establece que los temas y decisiones objeto de socialización o aprobación de estos comités deben ser remitidos con diez días hábiles de antelación al plenario de la MNPEV resulta conveniente. Sin embargo, debería haberse incluido como un párrafo del artículo en lugar de como un inciso del mismo.

Es pertinente eliminar el derecho al voto de aquellos miembros que no forman parte del CTJT y que solo asisten en calidad de invitados.

En segundo lugar, las modificaciones al párrafo 4 y la adición de los párrafos 5 y 6 al artículo 193 de la ley fortalecen las actividades de participación de las mesas de víctimas al establecer, por ley, su autonomía administrativa y financiera. Por un lado, la UARIV deberá asignarles recursos anuales para su funcionamiento, los cuales serán supervisados por la CGR. Por otro lado, las alcaldías, gobernaciones y el Gobierno nacional deberán proporcionar recursos logísticos y presupuestales para el proceso de elección, conformación y funcionamiento de las mesas, así como asegurar un espacio físico con dotación para sus reuniones.

De esta forma, se disminuyen probablemente las tensiones entre las autoridades y las mesas de participación, garantizando su operatividad. Resulta conveniente reglamentar este artículo para definir los criterios bajo los cuales se deben cuantificar los recursos anuales que se entregarán a las mesas, así como los criterios para la asignación de espacios y dotación.

Por último, resulta conveniente que las entidades territoriales garanticen la inclusión de NNA entre los integrantes de las MNPEV.

## **Conclusiones**

Las reformas introducidas a la ley de víctimas y restitución de tierras en materia de participación contribuirán a la autonomía administrativa y financiera de las mesas, lo que redundará en un mejor desempeño en la realización de sus tareas. Además, estas reformas facilitarán una mayor atención a las necesidades y propuestas de las mesas en los CTJT.

# Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI) y Registro Único de Víctimas (RUV)

## Introducción

En 2004, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia T-025, declaró un ECI en relación con la situación de la población desplazada en el país. Esta declaración identificó graves deficiencias en las políticas públicas y en la capacidad institucional para atender a esta población vulnerable. Entre los problemas más destacados, asociados principalmente a la capacidad institucional, se encontraba la ineficacia de los sistemas de información.

En primer lugar, el problema del subregistro era prevalente, especialmente en los casos de desplazamientos menores o individuales. Muchos desplazados no se registraban, lo que provocaba una subestimación del número real de desplazados y, por ende, de la magnitud del problema. Además, el Sistema Único de Registro no incluía la ayuda proporcionada por entidades distintas a la Red de Solidaridad Social, excluyendo del registro la prestación de servicios esenciales como educación, salud y vivienda.

En segundo lugar, otra limitación crítica era la falta de sensibilidad de los sistemas de registro para identificar las necesidades específicas de los grupos más vulnerables, como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos. Además, no se incluía información sobre las tierras abandonadas por los desplazados, lo que complicaba la creación de políticas de retorno y reparación de perjuicios.

En tercer lugar, la información disponible sobre cada desplazado no permitía identificar sus posibilidades de generación autónoma de ingresos en las zonas de recepción, lo que obstaculizaba la implementación de políticas de estabilización socioeconómica. Esta deficiencia en los sistemas de información no solo dificultaba la atención inmediata, sino que también impedía el control sobre las ayudas entregadas por diferentes agencias y la evaluación del impacto de dichas ayudas.

Los sistemas existentes no incluían la totalidad de las ayudas recibidas por la población registrada ni los bienes inmuebles abandonados debido al desplazamiento. Esta omisión impedía una correcta identificación y seguimiento de las necesidades y derechos de los desplazados, lo que a su vez complicaba la planificación de políticas de retorno y restitución de propiedades.

Finalmente, la insuficiencia de recursos asignados para implementar las políticas de atención a la población desplazada agravaba aún más la situación, evidenciando una capacidad institucional limitada y una estructura inadecuada para enfrentar la magnitud del problema.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se creó la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI) con el propósito de mejorar la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Esta red recibió varias funciones clave, entre ellas, permitir la identificación y diagnóstico de las circunstancias que han causado y siguen causando daño a las víctimas, así como evaluar la magnitud del problema. De este modo, el SNARIV podría adoptar medidas para la atención inmediata de las víctimas y elaborar planes para su atención y reparación integral, especialmente para aquellas inscritas en el RUV.

Además, se dispuso que la UARIV sería la responsable de operar esta red y de asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información relacionados con el registro, atención y reparación de las víctimas. Es decir, debía garantizar una transmisión rápida y eficaz de información a nivel nacional y regional sobre las violaciones de derechos contempladas en la ley.

Por otra parte, la Ley 1448 de 2011 también creó el RUV como una herramienta destinada a identificar, registrar y reconocer a individuos y comunidades afectadas por diversas formas de violencia en el contexto del conflicto armado, incluyendo desplazamiento forzado, violencia sexual, despojo de tierras, homicidios y secuestros, a partir del 1 de enero de 1985.

La inscripción en el RUV es de suma importancia para las víctimas, ya que les permite acceder a beneficios cruciales. Este registro no solo facilita la documentación de su situación, proporcionando detalles sobre la victimización y otros datos

relevantes, sino que también es esencial para determinar la elegibilidad de las víctimas para recibir medidas de reparación integral. La información proporcionada en el RUV se utiliza para evaluar sus necesidades específicas. Además, las víctimas registradas tienen derecho a una amplia gama de servicios y programas de atención y reparación, que incluyen atención médica, apoyo psicosocial, educación, vivienda y asistencia económica.

Es importante destacar que la información en el RUV debe estar protegida mediante estrictas medidas de confidencialidad y seguridad, garantizando la privacidad de las víctimas. Además, el registro permite a las víctimas actualizar su información en caso de cambios en sus circunstancias o necesidades, asegurando que el RUV refleje de manera precisa y actualizada su situación.

Ahora bien, al regresar a la RNI, es preciso resaltar su importancia en el proceso de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado en Colombia. De acuerdo con el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, la UARIV utiliza la información recopilada por esta red para analizar las intervenciones realizadas bajo su Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV) y otras estrategias pertinentes. Con esta información, y en colaboración con las entidades territoriales, la UARIV evalúa la situación actual de las víctimas respecto al goce efectivo de sus derechos. Basándose en esta evaluación y aplicando el índice global de restablecimiento social y económico, la Unidad emite un acto administrativo motivado que refleja la situación general de la persona, su estado actual y los resultados de la evaluación, determinando así si la vulnerabilidad ha sido superada.

Asimismo, la RNI desempeña un papel crucial en la evaluación de la superación de la situación de emergencia de los hogares víctimas del conflicto armado. A través de esta red, se recopila información esencial para evaluar el acceso efectivo de los hogares a componentes fundamentales como alimentación, alojamiento temporal, salud y educación. La evaluación se basa en la participación del hogar en programas sociales que satisfacen estas necesidades, fortalecen sus capacidades de autosostenimiento, apoyan procesos de retorno o reubicación, facilitan la generación de ingresos propios e incluyen a los hogares en programas de empleo dirigidos a las víctimas. Una vez se determine que el hogar tiene acceso a estos componentes, se considerará que la situación de emergencia derivada del desplazamiento forzado ha sido superada, permitiendo su remisión a otros programas de atención integral que avanzan en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

A pesar de los avances que incorporó la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios posteriores, para 2024, en el contexto del seguimiento a la Sentencia T-025 convocada por la Corte Constitucional de Colombia, la caracterización del problema relacionado con los sistemas de información que integran la RNI y el RUV revela múltiples desafíos críticos:

- Por un lado, la magistratura ha subrayado la limitada capacidad fiscal, administrativa e institucional de las entidades territoriales para caracterizar y focalizar a la población más vulnerable. Por otro lado, ha señalado la ausencia de interoperabilidad en los sistemas de información, lo que dificulta el intercambio de datos y la identificación de necesidades específicas.
- La MNPEV ha destacado su preocupación por el bajo número de solicitudes de información realizadas por la UARIV a las víctimas, en relación con temas de indemnización y rehabilitación.
- La Procuraduría Delegada para el Acuerdo de Paz ha señalado fallas estructurales en el diligenciamiento del Formato Único de Declaración y en la incompletitud de los registros en el RUV, lo que afecta la identificación de la vulnerabilidad de la población y los procesos de reparación. Además, ha enfatizado la falta de interoperabilidad entre el RUV y el Sistema Integrado de Gestión, la inexactitud y desactualización de los datos, y la ausencia de registros administrativos adecuados.
- Algunas gobernaciones han destacado las dificultades para realizar censos en zonas rurales y asentamientos, lo que genera subregistros de víctimas y limita su acceso a la oferta institucional.
- La OCHA ha señalado el miedo de las comunidades a declarar y la falta de confianza en la institucionalidad, así como problemas técnicos en el registro y caracterización de víctimas.
- La CSPPDF ha denunciado la disparidad de cifras entre entidades y la necesidad de un plan de trabajo para estandarizar variables y lograr interoperabilidad.
- La Alta Consejería de Paz de Bogotá ha señalado que la UARIV no tiene acceso a la información producida por la Alcaldía Mayor en las diferentes etapas del proceso de atención a víctimas de desplazamiento forzado que llegan a la

capital, específicamente en los componentes de estabilización socioeconómica y ayuda para la integración local.

En resumen, la RNI enfrenta problemas críticos relacionados con la capacidad, interoperabilidad, actualización de datos y confianza institucional, lo que afecta significativamente la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Las propuestas y observaciones de los diferentes actores subrayan la necesidad urgente de mejorar estos sistemas para garantizar una atención más efectiva y equitativa a las víctimas.

Cabe destacar que, desde la dirección de la UARIV, se ha reconocido la necesidad de fortalecer los sistemas de información y mejorar la articulación con las entidades del SNARIV para lograr una mejor corresponsabilidad e interoperabilidad, especialmente en el registro étnico, que presenta mayores rezagos.

## **Los cambios realizados**

### **Adición del artículo 2A-coordinación interinstitucional**

El artículo 2A es una adición al capítulo I del Título I de la Ley 1448 de 2011. Su objetivo es establecer un marco de coordinación interinstitucional para mejorar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Esta adición busca garantizar que todas las disposiciones de la ley estén respaldadas por instrumentos, mecanismos y procedimientos que faciliten el diálogo y la interoperabilidad de los sistemas de información entre las entidades competentes.

#### ***Principales disposiciones***

- Interoperabilidad y diálogo interinstitucional: se requiere que todas las disposiciones orientadas a la reparación integral de las víctimas cuenten con mecanismos para el diálogo y la interoperabilidad de los sistemas de información. Este marco de colaboración debe ser diseñado conjuntamente por la UARIV y la RNI.
- Gestión de recursos y transparencia: el marco de colaboración debe incluir instrucciones detalladas para la gestión de recursos y la implementación de las

disposiciones de la ley, asegurando la transparencia y eficiencia en el proceso de reparación integral. Se subraya la importancia de optimizar la disponibilidad de recursos para una planificación, ejecución e implementación claras y efectivas de las disposiciones de la ley y sus modificaciones.

- Responsabilidad de coordinación: la UARIV será responsable de coordinar y verificar la operatividad del marco de colaboración para cada ruta o proceso de reparación integral. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la UARIV, establecerá los lineamientos técnicos para la articulación entre la jurisdicción ordinaria y la JEP, en consonancia con la ley de justicia y paz, la Ley 1448 de 2011 y sus modificaciones, así como con los Acuerdos de Paz.
- Objetivo de armonización: el propósito es armonizar los esfuerzos del Estado, garantizando la integralidad y complementariedad de los modelos de justicia transicional. Se busca asegurar el cumplimiento del derecho constitucional a la paz.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

La inclusión del artículo 2A tiene como objetivo resolver problemas históricos de falta de coordinación y fragmentación entre las distintas entidades responsables de la reparación integral de las víctimas. La interoperabilidad de los sistemas de información es crucial para una gestión más eficiente y efectiva de los recursos y procesos.

Al exigir instrucciones detalladas y un marco de colaboración bien definido, se promueve una mayor transparencia en el uso de los recursos y en la implementación de la ley. Esto es fundamental para ganar la confianza de las víctimas y de la sociedad en general.

Asignar la responsabilidad de coordinar y verificar la operatividad del marco de colaboración a la UARIV es una medida acertada para garantizar que exista una entidad central que supervise el cumplimiento de estas disposiciones.

La articulación entre la jurisdicción ordinaria y la JEP es esencial para garantizar que los procesos de justicia transicional sean complementarios, evitando solapamientos o contradicciones.

Enfatizar el derecho constitucional a la paz como objetivo final subraya la importancia de estos esfuerzos no solo como medidas de justicia y reparación, sino también como pilares fundamentales para la reconciliación y la construcción de una paz duradera en Colombia.

## **Modificación del artículo 76-Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente**

El artículo 29 de la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 76 del Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011.

### ***Principales disposiciones y cambios***

- Ampliación del registro: se mantiene la creación del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente como instrumento para la restitución de tierras. Además, se añade que en este registro también se debe incluir a los terceros ocupantes o propietarios de los predios presuntamente despojados.
- Identificación predial y acompañamiento: se especifica que los predios objeto de despojo deben ser identificados preferentemente mediante georreferenciación, aunque se permite el uso de otras metodologías complementarias. Asimismo, se establece que debe garantizarse el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo durante todo el procedimiento.

De manera particular, se adiciona un párrafo que establece la obligación de crear mecanismos y metodologías alternativas para la identificación predial en zonas inseguras para habilitar la microfocalización y la actuación administrativa de la Unidad Especial de Tierras.

- Gradualidad y administración: se elimina el párrafo que hacía referencia a la implementación gradual y progresiva de este registro. Por otra parte, se mantiene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) como la entidad responsable de la conformación y administración del registro.

Todas las demás disposiciones sobre el procedimiento de inscripción, los términos para la toma de decisiones por parte de la entidad, y la accesibilidad a bases de datos y sistemas de información por parte de la URT permanecen sin cambios.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

En primer lugar, la modificación busca introducir un mayor detalle en los procedimientos, especialmente en la identificación predial y la comunicación con los

actuales poseedores de las tierras, lo que debería mejorar la transparencia y precisión del registro. En segundo lugar, se pretende asegurar el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo durante todo el procedimiento lo que puede fortalecer la protección de los derechos de las víctimas, añadiendo un nivel adicional de supervisión y transparencia. Sin embargo, esto dependerá de que la Defensoría cuente con los recursos necesarios para asegurar dicho despliegue; de lo contrario, podría convertirse en una carga adicional para el procedimiento. Finalmente, la inclusión de metodologías alternativas para la identificación predial en zonas inseguras demuestra la flexibilidad necesaria para adaptarse a las realidades del terreno, asegurando que ninguna víctima quede excluida debido a la falta de acceso. Cabe señalar que estos aspectos ya se encontraban contemplados en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

### **Modificación del artículo 153-Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)**

El artículo 47 de la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 153 de la Ley 1448 de 2011.

#### ***Principales disposiciones y cambios***

- Fortalecimiento de la coordinación: la reforma refuerza la función de la Unidad Administrativa no solo como operadora, sino también como coordinadora, subrayando su rol en asegurar un flujo de información eficiente y oportuno. Se especifica que la información debe abarcar a nivel nacional y regional, mejorando la cobertura y precisión del diagnóstico de las afectaciones a las víctimas.
- Enfoque en la toma de decisiones: la RNI no solo evalúa la magnitud del problema, sino que también proporciona insumos críticos para la toma de decisiones y la formulación de políticas, planes y estrategias. Esto sugiere un enfoque más proactivo y estratégico en la atención y reparación de víctimas.
- Interoperabilidad expandida: la reforma amplía el concepto de interoperabilidad, incluyendo no solo la RNI existente, sino también otras fuentes relevantes del SNARIV y el SIVJRN. Esto implica una integración más amplia y coordinada entre diversas entidades y sistemas de información, lo cual puede mejorar la eficiencia y efectividad del proceso de atención y reparación.

- Normativa específica: se introduce la necesidad de contar con normativa específica para guiar el adecuado funcionamiento de la Red, lo que puede proporcionar mayor claridad y estructura en su operación.

Por otra parte, la reforma introduce en este artículo los siguientes párrafos:

Parágrafo 2°: toda la información suministrada por la víctima y relacionada con la solicitud de registro es de carácter reservado, conforme al artículo 15 de la Constitución Política, protegiendo el derecho a la intimidad y la seguridad de las víctimas.

Parágrafo 3°: los nombres de potenciales perpetradores mencionados por la víctima no serán incluidos en el acto administrativo mediante el cual se concede o se niega el registro.

Parágrafo 4°: el Gobierno nacional establecerá mecanismos para la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica, conforme a los artículos 139, 143, 144 y 145 de la Ley 1448, y se deberán articular con los mecanismos vigentes.

Parágrafo 5°: el registro, seguimiento y administración de información sobre víctimas del desplazamiento forzado se regirá por lo establecido en el Título III, Capítulo III de la Ley 1448.

Parágrafo 6°: la información del artículo 48 de la Ley 1448 se tendrá en cuenta en el proceso de registro.

Parágrafo 7°: las víctimas podrán allegar documentos adicionales al presentar su declaración ante el Ministerio Público, quien remitirá estos documentos a la entidad encargada del RUV para su consideración en el proceso de verificación.

Es importante destacar que estos párrafos corresponden a los párrafos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 que ya formaban parte de la ley, aunque estaban integrados en el artículo 156, relacionado con el procedimiento de registro.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

En términos generales, la reforma al artículo 153 se limita a algunos cambios en la redacción y a la incorporación de los párrafos que anteriormente estaban en el artículo 156. Aunque los cambios podrían considerarse favorables, están sujetos a la reglamentación que se expida en la materia y buscan reforzar las funciones de la Unidad Administrativa.

## Modificación del artículo 154-Registro Único de Víctimas (RUV)

El artículo 48 de la Ley 2421 de 2024 modifica el artículo 154 del Capítulo II del Título V de la Ley 1448 de 2011.

### *Principales disposiciones y cambios*

- UARIV o su equivalente: se establece que la UARIV (o su equivalente) es responsable del funcionamiento del RUV.
- Ampliación de la caracterización: el RUV debe incluir una caracterización detallada de la población a la que pertenece cada víctima (edad, sexo, raza, etc.) para obtener estadísticas que identifiquen los daños causados a poblaciones sujetas a especial protección constitucional.
- Inclusión en el RUV de víctimas acreditadas en la JEP: las víctimas reconocidas como tales en los procesos de esta jurisdicción serán incluidas en el RUV si aún no están registradas. La UARIV coordinará con la JEP el procedimiento para la inclusión de estas víctimas en el registro.

### *Alcance de los cambios introducidos*

La reforma reafirma que la UARIV es responsable del RUV, proporcionando claridad sobre la entidad encargada de su funcionamiento. Esto garantiza que no haya interrupciones en el manejo de la información de las víctimas durante el proceso de transición.

La inclusión de características detalladas de las víctimas en el registro permite una mejor comprensión y análisis de las afectaciones, y facilita la creación de políticas y medidas específicas para grupos vulnerables. No obstante, una mejor identificación no requería necesariamente una reforma de la ley; se podría haber avanzado en ello mediante alguna norma reglamentaria.

Finalmente, la integración de las víctimas reconocidas por la JEP en el RUV asegura una cobertura más amplia y equitativa.

## Modificación del artículo 155-Solicitud de registro de las víctimas

El artículo 77 de la Ley 2421 de 2024 modifica el párrafo transitorio del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

### ***Principales disposiciones y cambios***

Se amplía de doce a veinticuatro meses el plazo para que las personas que se consideren víctimas del conflicto armado y cuya solicitud de inclusión en el RUV fue negada por declaración extemporánea, así como aquellas que no hayan presentado su declaración y no estén amparadas por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, puedan hacerlo.

### ***Alcance de los cambios introducidos***

La modificación al párrafo transitorio busca corregir injusticias pasadas y asegurar, mediante la ampliación de los plazos, que más víctimas puedan acceder al RUV. La extensión de los plazos puede garantizar que un mayor número de víctimas tenga la oportunidad de registrarse.

## **Comentarios**

Aunque la reforma a la Ley 1448 de 2011 aborda aspectos cruciales, deja pendientes desafíos que podrían ser tratados mediante decretos reglamentarios para asegurar una implementación más ágil, justa y eficaz. A continuación, se detallan los principales desafíos y algunos criterios para abordar los cambios introducidos:

- El fortalecimiento de los canales de atención y comunicación es esencial, especialmente para las comunidades apartadas que no tienen un acceso adecuado a la información y a los servicios relacionados con la reparación y atención a víctimas. Se recomienda implementar un enfoque territorial robusto, que incluya la creación de centros de atención móviles y digitales, y fortalecer la red de los enlaces territoriales para asegurar una comunicación efectiva y soluciones adaptadas a las necesidades locales.
- Mejorar el registro y la actualización de datos es otro desafío crítico, ya que la falta de información completa y actualizada dificulta la caracterización y focalización de las poblaciones más vulnerables. Es fundamental desarrollar una estrategia integral para mejorar estos procesos, incluyendo la implementación de un RUV espejo que mantenga actualizada la información socioeconómica de las víctimas y sus familias, con un enfoque en el contexto territorial.

- La interoperabilidad y calidad de los sistemas de información también requieren atención, ya que los sistemas actuales no cumplen con las prácticas internacionales en materia de interoperabilidad y estadística. Se deben adoptar estándares internacionales de interoperabilidad y mejorar los sistemas de información para centrarse en las víctimas, sus ubicaciones y necesidades específicas. Además, es crucial garantizar que todas las entidades involucradas tengan acceso a datos actualizados y homogéneos.
- La actualización y coordinación de registros representa otro desafío, debido a la existencia de múltiples registros con información incompleta o desactualizada. Se recomienda crear mecanismos para asegurar la actualización constante de la información en la RNI, incluyendo un plan de trabajo obligatorio para las entidades territoriales y otros actores relevantes, con el fin de cargar y compartir datos de manera oportuna y efectiva.
- Es necesario adoptar un enfoque de corresponsabilidad y articulación territorial, ya que la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y organizaciones no siempre es efectiva. Se debe desarrollar un modelo de corresponsabilidad que incluya planes de trabajo detallados y vinculantes para todas las entidades territoriales, garantizando una coordinación efectiva con las mesas y organizaciones de víctimas.
- La implementación de herramientas digitales es crucial para mejorar la eficiencia de los procesos administrativos, que a menudo son lentos y propensos a errores. Es esencial desarrollar e implementar herramientas digitales que faciliten la toma de declaraciones y otros procesos, reduciendo errores humanos y mejorando la eficiencia.
- La recolección de datos y estadísticas representa otro desafío debido a la falta de información precisa y actualizada sobre la población desplazada y otras víctimas. Se recomienda realizar encuestas nacionales periódicas exclusivas para la población desplazada, lideradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el fin de calcular indicadores precisos y relevantes.
- Mejorar la interoperabilidad de la información es crucial. Se deben simplificar los sistemas de información y garantizar que todas las fuentes de datos sean interoperables, permitiendo el cruce de información sin duplicidades y con un enfoque en la individualización de las unidades de observación.

- La evaluación y mejora de los convenios de intercambio de información es necesaria, ya que no todos los convenios interadministrativos son efectivos. Se debe evaluar la utilidad de los convenios actuales y determinar qué fuentes de información adicionales son necesarias para completar el sistema, mejorando los acuerdos existentes para asegurar que las fechas de corte y reporte sean homogéneas.
- La estandarización y calidad de los datos étnicos es otro aspecto crítico, debido a la falta de estandarización de variables en el registro étnico y a la baja representación de hogares étnicos. Es necesario continuar con el plan de trabajo para la estandarización de estas variables y superar los obstáculos encontrados, asegurando una representación completa y precisa de los hogares étnicos en los registros.
- Finalmente, la utilización de visores geográficos debe mejorarse para garantizar la veracidad y utilidad de los datos. Es fundamental verificar que los visores geográficos implementados recojan datos exactos sobre indemnizaciones, rehabilitación y superación de la vulnerabilidad, y asegurar que esta información sea accesible y útil para las víctimas.

# Financiación

## Introducción

La falta de recursos públicos para atender las necesidades de las víctimas ha sido una constante en la historia económica y social reciente del país. En 2004, la honorable Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025 de 2004. Mediante la orden primera, dicha sentencia decretó:

[...] la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Transcurridos doce años desde la expedición de la sentencia la insuficiencia de este tipo de recursos persistía, al punto tal que la Corporación mediante la orden tercera del Auto 373 de 2016 ordena:

[...] al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al ministro de Hacienda y Crédito Público y al director del Departamento Nacional de Planeación que, con estricta observancia del principio de coherencia: 1) evalúen la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario realizar para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, atendiendo a las advertencias realizadas por los organismos

de control y los actores de la sociedad civil, recogidas en este pronunciamiento; 2) determinen el ritmo con el cual darán cumplimiento a estas obligaciones; 3) precisen las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se van a ejecutar; y, finalmente, 4) prevean un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

A juzgar por las estimaciones de la CSMLV en 2023, el déficit de recursos para la atención de las víctimas persistía. En su décimo informe al Congreso de la República, esta comisión señaló que:

[...] los recursos proyectados en el CONPES 4031 de 2021 para los siguientes diez años de la política, hasta 2031, por \$212,9 billones de pesos de 2023 serían también insuficientes frente a los cálculos realizados por la CGR de \$252,4 billones requeridos para las medidas de asistencia y reparación integral contempladas en la Ley 1448 de 2011, así como, para garantizar la universalidad de la atención a la población víctima en Educación y Salud por \$124 billones adicionales para los próximos nueve años. Dentro de los recursos requeridos para la asistencia, atención y reparación integral de la población víctima, se destacan los de: indemnización individual y colectiva con \$84,2 billones, y los de vivienda con \$71,8 billones. (CSMLV, 2023, pp. 77-78)

A este respecto, es preciso tener en cuenta que los recursos destinados exclusivamente a financiar a las víctimas, excluyendo los del SGP, alcanzaron la suma de \$69 billones entre 2012 y 2022. Esto indica que la participación de los recursos dirigidos a las víctimas, exclusivamente por su condición de víctima, ha representado hasta 2022 apenas el 42 % de las asignaciones. Además, estos recursos han presentado una modesta tasa de crecimiento real anual promedio del 2,3 %, cifra considerablemente inferior al aumento registrado por la población víctima en este periodo.

En consecuencia, como ha manifestado la CSPPDF en diversas ocasiones, no se puede argumentar que haya existido un esfuerzo fiscal significativo, dado que el presupuesto per cápita (a pesos de 2023) se redujo en un 56,2 %, al pasar de \$1,6 millones por víctima en 2012 a \$0,72 millones en 2022 (CSPPDF, 2022).

Preocupada por el lento avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, debido a la falta de recursos destinados a la atención y reparación integral de las víctimas, la CSPPDF propuso a la UARIV, a mediados de 2023, incluir

en el proyecto de ley en el que se estaba trabajando para reformar la ley de víctimas la conformación de un grupo de tributaristas encargado de explorar nuevas fuentes de financiamiento para la ley.

## Los cambios realizados

La Ley 2421 de 2024 acogió la propuesta presentada por la Cámara de Representantes, a pesar de que el Senado no la había considerado procedente. En este contexto, el texto conciliado incluyó la creación de una Comisión de Financiamiento, integrada por funcionarios públicos y representantes del sector privado, quienes participarán *ad honorem*. Esta comisión deberá reunirse anualmente para revisar el estado de avance y ajustar el mecanismo de financiamiento de la política de víctimas, de acuerdo con la evolución de la situación financiera, el número de víctimas y el avance en la garantía del goce efectivo de sus derechos. La Comisión tendrá carácter temporal y presentará anualmente al presidente recomendaciones para el financiamiento de la Política de Atención y Reparación a Víctimas, las cuales deberán ser revisadas y adoptadas en un plazo no superior a seis meses (Ley 2421 de 2024, art. 73). Asimismo, la ley prevé que la financiación de las entidades territoriales para la Política de Atención y Reparación a Víctimas se determinará de acuerdo con sus competencias y tomará en cuenta las condiciones diferenciales, entre otras, en términos de capacidad fiscal, necesidades básicas insatisfechas e índice de presión (Ley 2421 de 2024, art. 75).

## Comentarios

Sin lugar a dudas, la inclusión en la ley de la obligación de conformar una Comisión de Financiamiento para explorar nuevas fuentes de financiación constituye un avance significativo. Esta medida puede facilitar la consecución de recursos públicos adicionales, principalmente del orden nacional y, en menor medida, del territorial.

En relación con el artículo 73, sería conveniente aclarar que este resulta confuso, ya que se refiere a la temporalidad de la Comisión y, al mismo tiempo, menciona que debe reunirse anualmente. Una posible forma de resolver esta ambigüedad sería interpretar que la temporalidad se refiere al periodo de vigencia de la ley. Además, aunque el plazo de seis meses para revisar y aprobar nuevas fuentes de financiación parece prudente, puede resultar demasiado corto para implementar cambios que

requieran un trámite ante el Congreso de la República. Por otro lado, es muy acertado que la actualización anual de los mecanismos de financiación esté alineada con los tiempos de programación del presupuesto general de la nación.

En lo que respecta a la conformación de la Comisión, el texto acogió la propuesta de la UARIV, que recomendó la participación de dieciséis funcionarios públicos. A juicio de la CSPPDF, esta decisión podría resultar inconveniente, ya que podría dificultar el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, la supresión del derecho al voto de los participantes del sector privado se considera adecuada, así como la inclusión de la premisa de que los representantes del sector privado que participen en la comisión no devengarán honorarios.

La no inclusión en el texto de las posibles fuentes de financiación propuestas por la CSPPDF no debería presentar mayores dificultades, ya que el ministro de Hacienda y Crédito Público y el director del DNP deben estar al tanto de las alternativas de financiación existentes.

Asimismo, es conveniente que las competencias asignadas a las entidades territoriales en materia de financiación consideren sus características diferenciales, como su capacidad fiscal y el índice de presión, entre otros. Además, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la UARIV deben asegurar la creación y fortalecimiento de estrategias de apoyo técnico y financiero para las entidades territoriales correspondientes, en el marco de los principios de corresponsabilidad, con el objetivo de garantizar una adecuada financiación territorial de la política de víctimas.

## **Conclusiones**

La inclusión de la Comisión de Financiamiento en reforma a la ley de víctimas constituye una esperanza de subsanar, aunque sea parcialmente, el déficit de recursos públicos que enfrenta la Política de Atención y Reparación a Víctimas. Este déficit se refleja en los relativamente bajos indicadores de goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Sin embargo, esto dependerá de la voluntad política para definir las alternativas de financiación de la ley y tramitar en el Congreso de la República aquellas medidas que solo puedan adoptarse mediante ley.

# Referencias

- Association for Women's Rights in Development (AWID). (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Revista Género y Derechos*, 9, 1-8. [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad\\_-\\_una\\_herramienta\\_para\\_la\\_justicia\\_de\\_genero\\_y\\_la\\_justicia\\_economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)
- Cámara de Representantes de la República de Colombia. (2023). Proyecto de Ley 257 de 2023C. *Por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. <https://www.camara.gov.co/modificacion-ley-de-victimas-0>
- Camargo, C. (2023). Proyecto de Ley No. 001 de 2023. *Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno [radicado] (sanción presidencial)*. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2023-2024/article/1-por-la-cual-se-modifica-la-ley-1448-de-2011-y-se-dictan-otras-disposiciones-sobre-reparacion-a-las-victimas-del-conflicto-armado-interno>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Caminos para la memoria. Orientaciones para la participación de las víctimas en los procesos misionales del Centro Nacional de Memoria Histórica*. CNMH. [https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/caminos-para-la-memoria\\_accesible.pdf](https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/caminos-para-la-memoria_accesible.pdf)
- Colombia Diversa. (2020). *¿Quién nos va a contar? Informe para la Comisión de la Verdad sobre experiencias de personas LGBT en el conflicto armado colombiano*. Altavoz Editores. [https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/01/quien-nos-va-a-contar\\_informe-para-la-CEV\\_victimas\\_lgbt\\_conflicto\\_armado\\_documento.pdf](https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/01/quien-nos-va-a-contar_informe-para-la-CEV_victimas_lgbt_conflicto_armado_documento.pdf)
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2022). *Un futuro para las víctimas del conflicto armado de Colombia. Recomendaciones de política pública*. Consultoría para los Derechos Humanos y el

- Desplazamiento (CODHES). <https://codhes.org/2022/05/01/un-futuro-para-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia-recomendaciones-de-politica-publica/>
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2023a). *Nuevas propuestas de reforma Ley 1448 de 2011*. [Inédito].
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2023b). *Avances del componente de retornos y reubicaciones*. [Inédito].
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2023c). *Propuestas de la Comisión de seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado sobre el proyecto de reforma a la Ley de víctimas y diálogo técnico con el Gobierno nacional*. [Inédito].
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2023d). *Propuestas de reforma de Ley 1448 en materia de restitución de tierras*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2024a). *La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 de 2004. IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023)* (El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado 22). Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). <https://codhes.org/2024/03/20/persistencia-sentencia-t-025-de-2004-4ta-encuesta-nacional-de-verificacion-de-goce-efectivo-de-derechos-de-poblacion-desplazada/>
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). (2024b). *Hacia una reestructuración de la política pública de víctimas*. [Inédito-en edición].
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (CSMLV). (2023). *Décimo Informe de Seguimiento entregado al Congreso de la República*. CSMLV. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/septiembre%202023/DE%CC%88CIMO%20INFORME%20CSMLV%2024082023.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. Secretaría General Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/Informe%20Mujeres%20Colombia%202006%20Espanol.pdf>

- Comisión Legislativa de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. (2023). *Aportes al proceso de reforma con miras al plenario de la mesa de participación efectiva de las víctimas*.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y no repetición (CEV). (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe final. Tomo 2. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad*. CEV. [https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/FINAL%20CEV\\_HALLAZGOS\\_DIGITAL\\_2022.pdf](https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/FINAL%20CEV_HALLAZGOS_DIGITAL_2022.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (1994, 3 de agosto). Ley 160 de 1994. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41479. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>
- Congreso de la República de Colombia. (2010, 29 de diciembre). Ley 1424 de 2010. *Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 47937. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41055>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). 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*. Diario Oficial 48096. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>
- Congreso de la República de Colombia. (2005, 25 de julio). 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*. Diario Oficial 45980. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>
- Congreso de la República de Colombia. (2021, 10 de junio). Ley 2078 de 2021. *Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia*. Diario Oficial 51551. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155306>
- Congreso de la República de Colombia. (2023, 19 de mayo). Ley 2294 de 2023. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”*. Diario Oficial 52400. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

- Congreso de la República de Colombia. (2023, 29 de diciembre). Ley 2343 de 2023. *Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el Ministerio Público*. Diario Oficial 52623. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=227890>
- Congreso de la República de Colombia. (2024). *Informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 358 de 2024 Cámara de Representantes-001 de 2023 Senado de la República “Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno”*.
- Congreso de la República de Colombia. (2024, 22 de agosto). Ley 2421 de 2024. *Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno*. Diario Oficial 52848. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250056>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004, 3 de marzo). Sentencia T-025 de 2004. (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2008, 14 de abril). Auto 092 de 2008. (Manuel José Cépeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2009a, 26 de enero). Auto 004 de 2009. (Manuel José Cépeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2009b, 26 de enero). Auto 005 de 2009. (Manuel José Cépeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 17 de julio). Sentencia C-462 de 2013. (Mauricio González Cuervo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-462-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014, 6 de junio). Auto 173 de 2014. (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/A173-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 23 de agosto). Auto 373 de 2016. (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 12 de junio). Auto 266 de 2017. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a266-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 27 de noviembre). Auto 756 de 2018. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202018/Auto%20765%20del%2027%20de%20Noviembre%20de%202018.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019, 5 de diciembre). Sentencia C-588 de 2019. (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022, 30 de junio). Auto 894 de 2022. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A894-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 6 de diciembre). Sentencia SU-546 de 2023. (José Fernando Reyes Cuartas M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014, 18 de marzo). *Sesión técnica sobre componentes de verdad, justicia y reparación integral de la población desplazada* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=nAwwSiiSkYc>
- Corte Interamericana de Derechos de Humanos (Corte IDH). (2015). Caso Gonzáles Lluy y otros vs. Ecuador, (Interseccionalidad). Sentencia 1 de septiembre de 2015. Serie C, N.º 298. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021, 11 de junio). Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (Documento CONPES 4031). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Garay Salamanca, L. J. y Loaiza, M. (2024). El contexto societal en el que se desarrolla la vida de la población desplazada en Colombia. En CSPPDF, *El contexto social del mundo de la vida, el ejercicio de derechos y políticas transformadoras en el caso de la población desplazada en Colombia* (El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado 23) (pp. 13-78). CODHES. <https://codhes.org/2024/03/20/persistencia-sentencia-t-025-de-2004-4ta-encuesta-nacional-de-verificacion-de-goce-efectivo-de-derechos-de-poblacion-desplazada/>

- Gobierno Nacional de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (s. f.). *Lineamientos de los enfoques diferenciales y la perspectiva de la interseccionalidad. Narrativa conjunta*. JEP. <https://www.jep.gov.co/Políticas%20y%20Lineamientos/Lineamientos%20de%20los%20enfoques%20diferenciales%20y%20la%20perspectiva%20de%20interseccionalidad%20Narrativa%20conjunta%20E2%80%93%20Estrategia%20para%20su%20implementaci%C3%B3n%20en%20la%20JEP.pdf>
- Ministerio de Justicia y el Derecho. (s. f.). *Guía frente a la aplicación de los enfoques diferenciales en los mecanismos de justicia transicional: usos y adaptación de buenas prácticas*. Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). <https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Publicaciones/9%20Guía-apliacion%20enfoque-.pdf>
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2024, 10 de mayo). *Informe Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2024. Fecha de Corte: enero-marzo 2024*. <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2024-fecha-de-corte-enero-marzo-de-2024-fecha-de-publicacion-10-de-mayo-de-2024>
- Parra, M., Gómez, A. y Sierra, A. (2024). *Análisis del proceso de reformulación y ajuste de las políticas de prevención y protección en Colombia*. CSPPDF.
- Peña, L. (2019). *Paz territorial: conectando imaginación moral e imaginación geográfica* (Documento de Trabajo 5-2019). Instituto Colombo-Alemán Para la Paz (CAPAZ). <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/11/Documento-de-Trabajo-N6-V3-2.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 28 de junio). Decreto 244 de 2011. *Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48114. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43203>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 9 de diciembre). Decreto Ley Étnico 4633 de 2011. *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*. Diario Oficial 48278. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44966>

- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 9 de diciembre). Decreto Ley Étnico 4634 de 2011. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*. Diario Oficial 48278. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44972>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 9 de diciembre). Decreto Ley Étnico 4635 de 2011. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Diario Oficial 48278. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44984#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20dictan,%2C%20afrocolombianas%2C%20raizales%20y%20palenqueras>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 20 de diciembre). Decreto 4800 de 2011. *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48289. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45063>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 20 de diciembre). Decreto 4803 de 2011. *Por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica*. Diario Oficial 48289. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45078>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1084 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*. Diario Oficial 49523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77715>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 25 de abril). Decreto 671 de 2017. *Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 50215. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81117>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 28 de mayo). Decreto 891 de 2017. *Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Diario Oficial 50247. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81876>
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Informe de respuesta al Auto 1291 2023.

- Rivera, L. (2019). Memoria, reparación simbólica y arte: la memoria como parte de la verdad. *Foro, Revista de Derecho*, 33, 29-64. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/1285/2368#info>
- Salazar, M. (2021). *La reparación colectiva territorial. Una oportunidad para transformar las herencias de desigualdad, discriminación racial y exclusión de las poblaciones víctimas del conflicto armado en el Caribe* [boletín 38]. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. <https://codhes.wordpress.com/2021/06/11/la-reparacion-colectiva-territorial/>
- Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES). (2024). *Balace de la situación humanitaria en Colombia durante el primer año de Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez (2022-2023)* (Documentos CODHES 43). Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). <https://codhes.org/2024/02/28/balace-de-la-situacion-humanitaria-en-colombia-durante-el-primer-ano-de-gobierno-de-gustavo-petro-y-francia-marquez-2022-2023/>
- Suárez, M. d. P. (2023). *Balace de la Política de Protección y Restitución de Tierras: Aporte a las Sesiones Técnicas de la Corte Constitucional convocadas mediante el Auto 1291 de 2023*. CSPPDF. [Inédito-en edición].
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2017). *Enfoque diferencial e interseccional*. UARIV, Max Planck Foundation for International Peace and the rule of Law. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoquediferencialeinterseccional.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2018, 23 de julio). Resolución 3143 de 2018. *Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Diario Oficial 50714. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion\\_uaeariv\\_3143\\_2018.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion_uaeariv_3143_2018.htm)
- Uprimny, C. (2012). La memoria en la Ley de Víctimas en Colombia: derecho y deber. *Anuario de Derechos Humanos*, 8, 135-143. <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/20563>



ISBN 978-628-96403-2-8  
9 786289 640328

CON EL APOYO DE:



ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO:



Dejusticia

