



# *Reparar para seguir*

Retos para la reparación colectiva en Colombia

DDHH

E L E M E N T A

## Dirección

María Consuelo Ramírez

## Equipo de trabajo

Adriana Muro Polo

Paula Aguirre Ospina

Manuela Piza Caballero

Diana Moreno Pabón

## Diseño y diagramación

Diego Guevara Higuera

Paula Hernández Vargas

## Bogotá, Colombia

Junio 2021

El presente documento, se elaboró en el marco del convenio de donación entre **CODHES** y la **Unión Temporal ELEMENTA Consultoría en Derechos – Piza & Caballero**.

Todos los derechos reservados por Elementa, Consultoría en Derechos. El material contenido en esta publicación puede citarse libremente a condición de que se mencione su procedencia.

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



# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>pg. 05</b>
<b>I. Síntesis Metodológica</b>	<b>pg. 06</b>
<b>II. La Ruta de Reparación Colectiva frente a la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 y 4635 de 2011</b>	<b>pg. 07</b>
<b>1. Antecedentes</b>	<b>pg. 09</b>
<b>2. La reparación colectiva en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos</b>	<b>pg. 11</b>
<b>III. Análisis de la Ruta de Reparación Colectiva</b>	<b>pg. 14</b>
<b>1. Barreras asociadas al alcance y contenido de la reparación colectiva</b>	<b>pg. 14</b>
1.1 Diferencias entre las comunidades y las instituciones en cuanto a la definición de sujeto colectivo, determinación del daño y alcance de las medidas de reparación	
1.2 Falta de garantía de mínimos vitales a los sujetos de reparación colectiva	
1.3 Priorización de la reparación individual sobre la reparación colectiva	
<b>2. Barreras asociadas a la magnitud y continuidad del conflicto armado</b>	<b>pg. 27</b>
2.1 Limitaciones de las capacidades administrativas frente al número de víctimas del conflicto armado	
2.2 Falta de garantías de seguridad a favor del sujeto de reparación colectiva	
2.3 Conflictos económicos paralelos que entorpecen el proceso de reparación en general	
<b>3. Barreras en la implementación del enfoque diferencial</b>	<b>pg. 32</b>
3.1 Falta de representatividad de los enfoques diferenciales y sensibilización institucional sobre el relacionamiento con las víctimas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad	

- 3.2 Presencia de estereotipos frente a los sujetos de reparación colectiva
- 3.3 Obstáculos en los procesos de consulta previa con las comunidades
- 3.4 Falla hermenéutica frente a los Decretos Ley sobre enfoque étnico
- 3.5 Dificultad para reconocer la ruta que debe tomar el sujeto de reparación colectiva en casos de comunidades étnicas

#### 4. Barreras en las relaciones y capacidades institucionales pg. 42

- 4.1 El desafío de la articulación interinstitucional para la ruta de reparación colectiva
- 4.2 La duración del proceso genera desconfianza con las instituciones y disminuye la participación
- 4.3 La transformación institucional dilata y desgasta el proceso de reparación colectiva
- 4.4 Capacitación de la UARIV para hacer el diagnóstico del daño

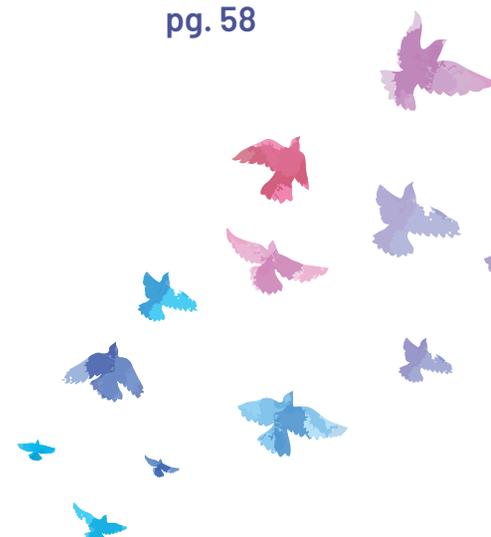
#### 5. Barreras en la relación de las instituciones con el sujeto de reparación colectiva pg. 50

- 5.1 Dificultad de acceder al reconocimiento de sujeto de reparación colectiva ante la falta de oferta administrativa
- 5.2 Falta de profundización en el conocimiento del sujeto de reparación colectiva y su contexto
- 5.3 Representatividad del Comité de Impulso y la dificultad de comunicación con la base del sujeto colectivo

#### 6. Barreras presupuestales pg. 53

### IV. Observaciones Finales pg. 56

### Bibliografía pg. 58



# Introducción

Los procesos de reparación colectiva que se han venido adelantando en el país han dejado grandes aprendizajes y retos para los sujetos de reparación colectiva, la sociedad y la institucionalidad que está llamada a participar activamente en éstos. Por ello, la identificación de las principales barreras que enfrentan las víctimas durante la ruta de reparación colectiva es fundamental, no solo para superarlas, sino también para apostarle, en tiempos de la implementación de los Acuerdos de Paz, a procesos de reparación en los que las víctimas sean verdaderamente el centro y se preparen por medio de herramientas que les permitan empoderarse de forma colectiva.

*Reparar Para Seguir* se construyó bajo el objetivo de fortalecer cuatro iniciativas de reparación colectiva a lo largo del país a través del diseño de estrategias de abogacía encaminadas a dinamizar los procesos colectivos en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. La primera etapa del proyecto consistió en la sistematización y priorización de cuatro casos de reparación colectiva ubicados en las zonas de Caribe, Tolima, Buenaventura y Meta-Guaviare. Posteriormente, el proyecto se centró en el diseño, discusión y divulgación con las comunidades de las estrategias para cada caso. Finalmente, se brindaron herramientas a los sujetos colectivos para la superación de barreras jurídicas, procedimentales y/o políticas que enfrentan durante la ruta.

El presente documento cuenta con dos secciones principales, la primera, relativa al funcionamiento de los programas de reparación colectiva desde la Ley de Justicia y Paz y el tránsito de dichos programas a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011. En la segunda sección, se realizó un ejercicio de conceptualización y categorización de los principales desafíos del proceso de reparación colectiva, a partir de un ejercicio de triangulación cualitativa de fuentes doctrinales y entrevistas llevadas a cabo entre los meses de mayo y agosto de 2016<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo del presente documento, entendemos por barreras estructurales como aquel conjunto de obstáculos comunes a la política pública de reparación colectiva que impiden que los procesos culminen con una efectiva reparación para las víctimas.

# I. Síntesis metodológica

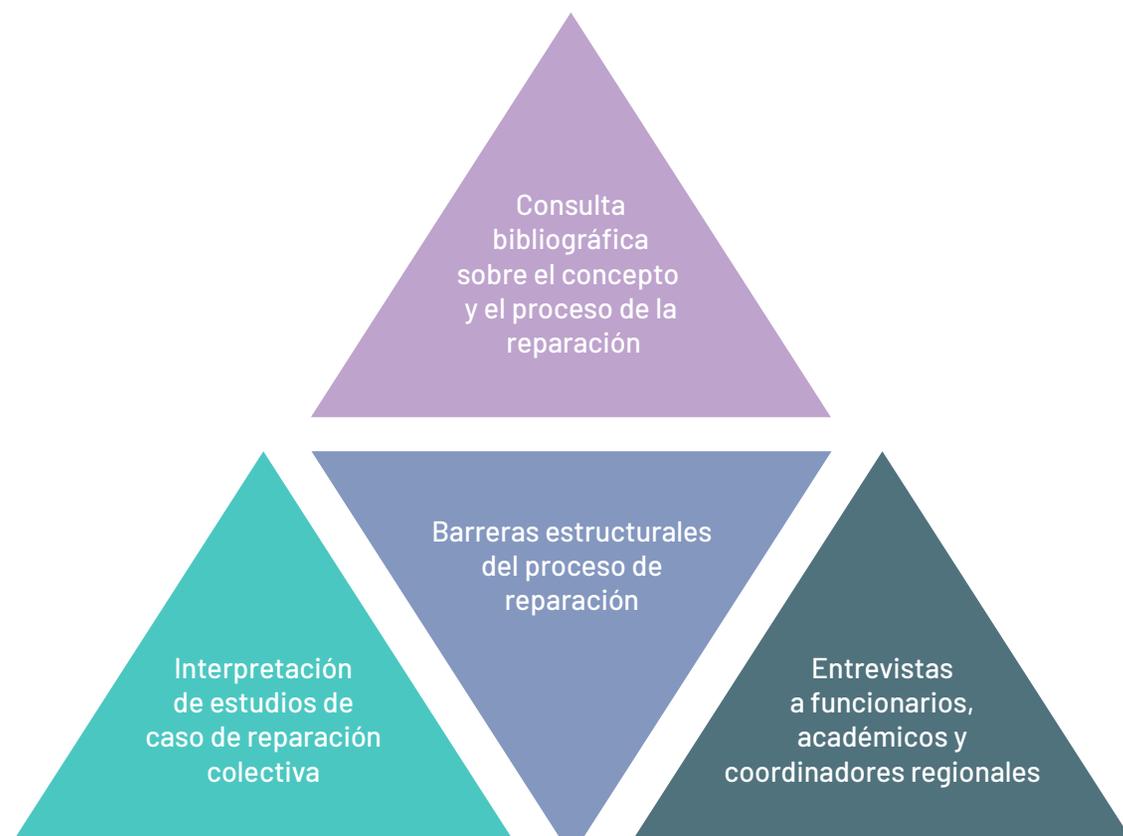
Para la lectura del presente trabajo, es relevante señalar a manera de advertencia metodológica, que existe una bibliografía muy limitada sobre el estado de implementación del programa de reparaciones colectivas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos del mismo año. Toda vez que, la mayoría de información obedece a procesos de reparación en el marco de la Ley 975 de 2005, o por el contrario, es información restringida al público o en elaboración.

Para la construcción del presente informe se realizó una metodología de triangulación de fuentes de estudio cualitativas, con el fin de lograr un análisis más profundo sobre los problemas que aquejan la ruta de reparación colectiva. Para ello, como primera arista de la investigación, se realizó una recopilación bibliográfica de carácter doctrinario con relación al concepto de reparación colectiva y sus desarrollos a nivel nacional e internacional; como segunda fuente de información, se seleccionaron estudios de caso sobre la materia a cargo de personas expertas, academia y organizaciones sociales.

El proceso de investigación culminó con un ejercicio de entrevistas cualitativas con funcionarios del Estado involucrados en la ejecución y evaluación de la reparación colectiva, con expertos, académicos y coordinadores regionales de CODHES, quienes acompañan los procesos de reparación de las comunidades mencionadas. Lo anterior con el propósito de conocer en detalle sus consideraciones sobre las barreras que impiden la efectividad de tal reparación y la manera de eliminarlas.

## II. La Ruta de Reparación Colectiva

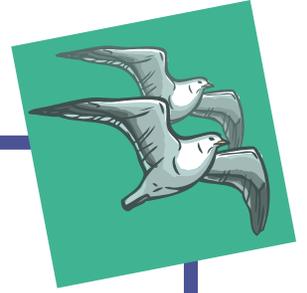
La Ruta de Reparación Colectiva frente a la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 y 4635 de 2011



La reparación colectiva ha sido un tipo de reparación compleja, con múltiples efectos y potencialidades, cuya implementación ha sido desarrollada por el Estado desde el año 2011 en el marco de la Ley 975 de 2005. Su importancia está asociada a la reconstrucción del tejido social, a la recuperación de la confianza en la ley y las instituciones, a la reconciliación y el fortalecimiento de organizaciones y comunidades. De acuerdo al texto final del punto 5 del Acuerdo de Paz firmado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, la reparación colectiva debe seguir siendo vista como un punto elemental para el fin del conflicto:

“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”. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016: 180)

A continuación, se exponen algunas de las lecciones aprendidas de los antecedentes a la Ley 1448 de 2011 y posteriormente se analizará el estado de la reparación colectiva en la actualidad.



# 1. Antecedentes

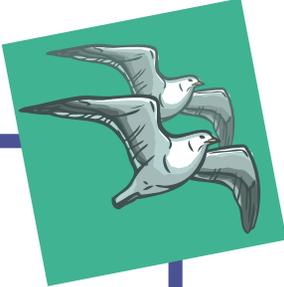
Antes de la Ley 1448 de 2011, el primer cuerpo normativo que concibió la reparación colectiva como un camino a seguir fue la Ley 975 de 2005, fruto del proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), durante el gobierno de Álvaro Uribe. Dicha ley consagró en su artículo 5 que el concepto de víctima trae consigo la posibilidad de concebir un sujeto colectivo de derechos y ordenó al gobierno el diseño de un Programa Institucional de Reparación (PIRC) para el cual la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) seleccionó y coordinó una serie de casos pilotos con los que se comenzaría a trabajar para extraer lecciones de dichas experiencias y formular el PIRC. Del anterior proceso y de la evaluación del mismo, publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se establecieron conclusiones y recomendaciones por cada etapa del proceso. Entre ellas se pueden resaltar las siguientes (OIM-USAID, 2012: 152-158):

- Previo al acercamiento a la comunidad, es necesaria una etapa de preparación y análisis de contexto donde se ubica geográficamente a la población o grupos, se realiza diagnóstico preliminar documental para identificar número de víctimas y sus características, se hace un mapeo de las instituciones del Estado, los recursos disponibles y aliados estratégicos del proceso.
- Una vez iniciados los diálogos debe haber un acercamiento con las instituciones que deben asistir a la comunidad y otro con la comunidad misma para su consulta. Dichas consultas deben ser realizadas directamente para evitar problemas políticos, estigmatizaciones y generar confianza. Para ello debe diseñarse una estrategia específica para cada grupo o comunidad, identificando y respetando liderazgos existentes, estableciendo reglas para la participación y toma de decisiones.
- En el diagnóstico se debe ajustar la aplicación de herramientas conforme a la validación de los contextos particulares y grupos poblacionales, dando cuenta de los daños sufridos por la comunidad analizados desde

un enfoque de derechos. Como parte de la triangulación de información y cumpliendo con el principio de participación, el diagnóstico debe ser validado por el sujeto colectivo.

- Para la atención prioritaria debe vincularse desde el inicio a quienes son responsables de esta atención y de las medidas de reparación. El proceso de priorización de las necesidades se debe lograr con las comunidades. La atención no debe confundirse con las medidas de reparación colectiva, pese a que tienen en sí mismas un efecto reparador.
- Para la construcción de las medidas de reparación es necesario contar con grupos de trabajo que representen a las comunidades y construyan canales internos de comunicación entre sectores. Debe verificarse la representatividad de tal instancia e invitar a quienes no estén a participar. Con el apoyo de los Comités de Impulso se emprenderán acciones de formación a la comunidad en derechos humanos y reparación. La capacitación se dará a miembros del Comité quienes deberán replicarlo en la comunidad. Los planes serán formados mediante la construcción de medidas con los Comités de Impulso, la sistematización de los relatores comunitarios y ese proceso de formación en derechos.

Es importante señalar que la Ley 1592 de 2012 se encargó de modificar disposiciones de la Ley 975 de 2005, introduciendo artículos dirigidos a contribuir a la consecución de la paz nacional. El artículo 3 introdujo el artículo 5A con el fin de reconocer el enfoque diferencial como un principio a tener en cuenta al momento de reconocer especiales garantías y medidas de protección a poblaciones con características expuestas a mayor riesgo de vulneración de derechos. Por otro lado, el artículo 24 creó el artículo 23A, contemplando la responsabilidad de asegurar una reparación integral a las víctimas a partir de la adopción de medidas articuladas para garantizar la rehabilitación, restitución, indemnización, satisfacción y medidas de no repetición conforme al modelo de reparación establecido en la Ley 1448 de 2011.



## 2. La reparación colectiva en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos

La reparación colectiva vigente en el país se fundamenta en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos del mismo año. De igual forma, atendiendo a que dicha norma se encuentra enmarcada dentro los parámetros y principios de la justicia transicional, su implementación se sustenta, a su vez, en las normas y jurisprudencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario a nivel internacio- nal y regional.

El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 señala que la reparación integral, además de comprender medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfac- ción, y garantías de no repetición, contempla dimensiones de carácter individual, colectivo moral y simbólico, las cuales deberán ser implementadas dependien- do las características del hecho victimizante y de la vulneración a los derechos humanos. Frente a la dimensión colectiva, los artículos 151 y 152 definen los al- cances generales de dicho mecanismo<sup>2</sup>. Asimismo, el Decreto 4800 establece una serie de fases de la política de reparación colectiva (OIM - USAID 2012: 45).

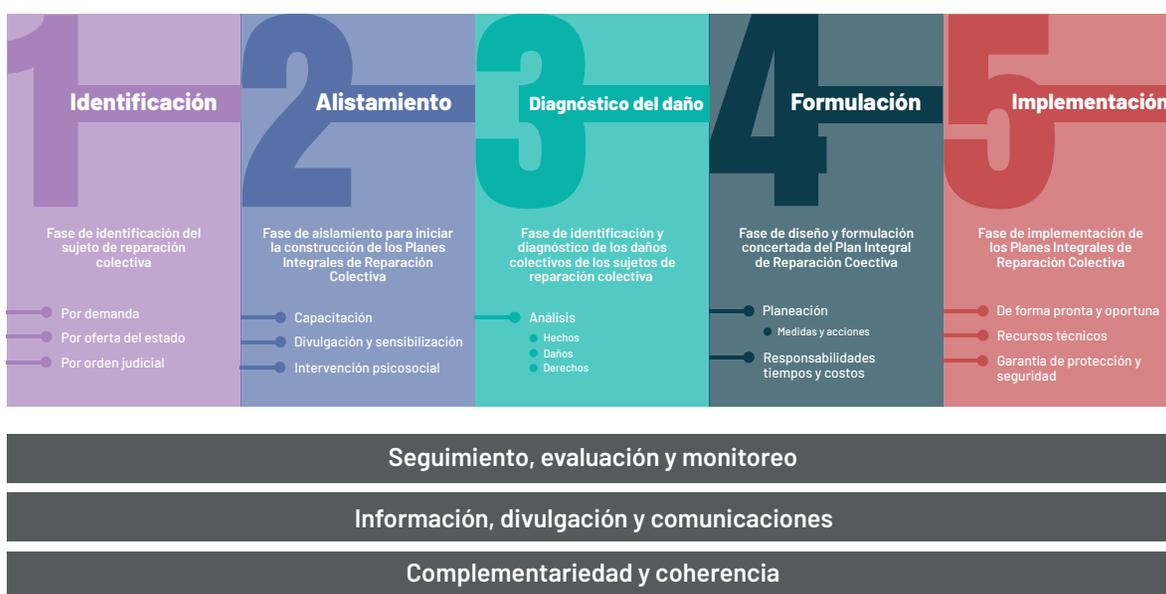
Dichas fases reflejan la intención de la normativa de garantizar la participación efectiva a través del uso real y material de los mecanismos previstos en la Cons- titución Política y la legislación nacional: el derecho a intervenir, presentar ob- servaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos creados

---

2 Artículo 151. Reparación Colectiva. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la pre- sente Ley, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colec- tiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos: a) El daño ocasionado por la violación de los dere- chos colectivos; b) La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

Artículo 152. Sujetos de reparación colectiva. Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colec- tiva de que trata el artículo anterior: 1. Grupos y organizaciones sociales y políticos; 2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común.

con base en la política de reparación colectiva. Asimismo, contempla espacios de participación de las víctimas los cuales la normativa los divide en: mesas municipales, distritales, departamentales o nacional de participación; Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Comités Territoriales de Justicia Transicional; Comité Ejecutivo para la atención y reparación a las víctimas; Comisión de Seguimiento y Monitoreo; Consejo Directivo del CNHM y los Subcomités Técnicos (Piza y Caballero, 2014).



Sobre el estado de la implementación de la reparación colectiva bajo la Ley 1448 de 2011 puede considerarse que en 2014 y conforme a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas, existía un universo de víctimas que ascendía a 334 sujetos de reparación colectiva (SRC). Dicha cifra, como se desprende del informe de la Contraloría General de la República (CGR) de 2014, se debe principalmente al aumento del número de SRC y no así a los avances en la implementación, la cual es considerada “lenta y problemática”. En ese sentido, el Informe de la CGR estableció que las principales incidencias encontradas en los procesos de elaboración de los PIRC tienen que ver con la organización de las reuniones de trabajo para la concreción de medidas, la ubicación de líderes y

responsables, y la identificación de dificultades para realizar la caracterización o diagnóstico del daño<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> De los 334 sujetos de reparación colectiva, 83 se encontraban en fase de alistamiento, 61 en fase de formulación y 15 casos contaban con los correspondientes planes aprobados, siendo de notar que entre estos últimos no se presenta ni un solo caso de sujetos étnicos. Sólo en 5 de los 17 PIRC aprobados por los Comités de Justicia Transicionales correspondientes se habían implementado varias de las medidas de reparación dispuestas. (Contraloría General de la Nación, s.f.: 46 y ss).

# III. Análisis de la Ruta de Reparación

En el presente apartado se analizan seis tipos de barreras, éstas se sustentan en el estudio de casos, la crítica bibliográfica y las observaciones que hicieron los entrevistados sobre el proceso. Adicionalmente, se evidencia qué etapas de la ruta de reparación se encuadran en cada barrera. Finalmente, se presentan las conclusiones generales y recomendaciones sobre lo que debe ser tenido en cuenta para mejorar la política de reparación colectiva en el país.

## 1. Barreras asociadas al alcance y contenido de la reparación colectiva



En el marco nacional e internacional existe un consenso en relación a la existencia de una dimensión individual y una colectiva de la reparación (ONU, 2005; Congreso de Colombia, 2005; Congreso de Colombia, 2011: artículo 3), dimensiones que interactúan y se complementan en aras de resarcir los daños generados a las víctimas<sup>4</sup>. Si bien dentro del contexto colombiano hay claridad en cuanto a la aplicación de las mismas y el reto que su armonización presenta en la política de Estado, frente a la dimensión colectiva, como reflexiona Díaz, parece no haber, ni en la doctrina ni en la práctica, suficiente precisión conceptual en cuanto a los elementos que la componen (Díaz, 2010: 272).

Autores como Rombouts la definen como “un beneficio conferido a un sujeto colectivo, con el objetivo de resarcir el daño colectivo causado como consecuencia de la violación de derechos humanos amparados por las leyes internacionales” (OIM - USAID 2012: 33). Por su parte, Rubio Marín la concibe como aquella reparación dirigida a enfrentar los “daños de grupo”, como una respuesta a la violencia que experimentan los grupos por el hecho de serlo y propone que este

4 El principio de complementariedad contenido en el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011 establece que “tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos, deben ser complementarias para alcanzar la integralidad”.

tipo de reparación se comprenda como una manera de reparar el daño a la identidad y al estatus social de los individuos miembros de la comunidad, así como los daños difusos que sufre el grupo (Rubio Marín, Kymlicka, W y Bashir, B. 2008 y Díaz-Gómez 2010: 272).

A nivel nacional, la CNRR durante su mandato definió la reparación colectiva como “un derecho fundamental del cual son titulares los grupos, pueblos, u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por el daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos, la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o el impacto colectivo de la violación de derechos individuales.” (OIM:USAID 2012: 33). Dicha caracterización también ha sido recogida por UARIV en el marco de la ruta de reparación colectiva derivada de la Ley 1448 de 2011 y la Corte Constitucional frente al análisis de dicha normativa (Unidad para las Víctimas, s.f.)<sup>5</sup>. Si bien la ley no señala explícitamente una definición de reparación colectiva, el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 222 la define de la siguiente manera:

“(…) La reparación colectiva estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica”.

Aunque las anteriores definiciones coinciden frente a la calificación de la reparación colectiva como un derecho o prerrogativa de la víctima que sufre vulneraciones a derechos humanos, la ambigüedad del concepto recae en los elementos que conforman la definición, es decir, frente a la caracterización de los sujetos, el tipo de daño y el alcance o finalidad que se le otorgue a esta dimen-

---

5 Al respecto la Corte Constitucional le ha dado un carácter dual a la reparación integral, considerándola tanto como un derecho fundamental de la víctima como un deber del Estado (Corte Constitucional, 2015).

sión de la reparación.

En cuanto a la caracterización de los sujetos, surge en primer lugar la siguiente interrogante: ¿quién es sujeto de reparación colectiva? El artículo 152 de la Ley 1448 de 2011 considera como sujetos de reparación colectiva a:

- i. Grupos y organizaciones sociales y políticos
- ii. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común

De dicha tipología es posible señalar que el sujeto colectivo, es “un grupo que dispone de una ‘unidad de sentido’ diferente a la mera suma de los individuos que conforman el grupo, como un proyecto colectivo identitario” (Díaz-Gómez 2010: 161). Es importante resaltar que dicha identidad colectiva como apunta Díaz no debe ser considerada solo por la definición interna del grupo, sino también en los casos en que dicha identidad es externamente identificada<sup>6</sup>.

En segundo lugar, es relevante para la caracterización del mismo preguntarse si ¿el grupo debe ser pre-existente a la vulneración sufrida o puede conformarse a consecuencia de ésta? Al respecto se entiende que cuando el grupo colectivo existe previamente puede razonablemente ser considerado víctima cuando se configuran violaciones de derechos colectivos, violaciones masivas o sistemáticas a los derechos individuales con graves impactos colectivos (Díaz-Gómez 2010: 275). Este es el caso de grupos como las comunidades indígenas o comunidades afrodescendientes que han sido reconocidas nacional e internacionalmente (Díaz-Gómez 2010: 276; Corte Constitucional, 2001). No obstante, existen casos, como la masacre de El Salado, en los cuales a pesar de no ser reconocidos, las comunidades se asumen como ente colectivo, más allá de la suma de quienes lo conforman (Díaz-Gómez 2010: 277; CNRR, 2009:82).

---

6 Ejemplo de ello es el caso de El Salado, que como establece el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la estigmatización como pueblo guerrillero con que se había marcado al mismo, supuso una identificación con el enemigo que desde la perspectiva del victimario funcionaba como una licencia para matar (Díaz-Gómez 2010: 275; CNRR, 2009:82).

Respecto a los tipos de daño que encuadran en la reparación colectiva, el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 considera tres eventos para implementar el Programa de Reparación Colectiva:

- i. El daño ocasionado por la violación a derechos colectivos
- ii. La violación manifiesta de los derechos individuales de los miembros
- iii. El impacto colectivo de la violación en los derechos individuales

La generalidad de dichos eventos tiene razón de ser frente a la multiplicidad de vulneraciones a derechos y el carácter pluriofensivo de las mismas. En ese sentido, la política de reparación, frente a la amalgama de daños que puede sufrir un sujeto colectivo, se enfrenta a una variedad de situaciones que pueden ir desde, lesiones en su identidad y tejido social al no poder enterrar sus muertos —como en el citado caso de El Salado— hasta el asesinato selectivo de líderes —como los de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare—.

En cuanto a la caracterización del daño, el trabajo de investigación realizado por el Grupo de Trabajo del Centro de Memoria Histórica (Centro Nacional de Memoria Histórica, s.f.) y el equipo a cargo de los casos pilotos de reparación colectiva de la CNNR (OIM-USAID, 2012), han permitido identificar algunos de los daños colectivos que ha dejado el conflicto. Asimismo, desde la academia se han trazado los primeros esfuerzos para categorizar los tipos de daños que han padecido los sujetos de reparación colectiva. Ejemplo de ello es la experiencia recogida por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) del “Foro Interétnico Solidaridad Chocó” en el que se expusieron violaciones y daños colectivos en territorios étnicos de dicho departamento que incluyen: militarización de comunidades, daños medioambientales, despojo de tierras, megaproyectos económicos y explotaciones minerales, homicidios, extorsión, violencia sexual, entre otros (Lozano, C. y Foro Interétnico Solidaridad Chocó, 2009).

De los tipos de vulneraciones que sufren los sujetos colectivos, se puede dar cuenta que en muchas ocasiones las conductas que generan daños colectivos no están dirigidas de manera directa a lesionar al sujeto colectivo, pero al desarrollarse dentro de un mismo territorio de manera reiterada resultan afectando

seriamente los valores compartidos de la población. Tal situación se ejemplifica en algunos casos de violencia sexual, despojo y desplazamiento. Por otro lado, hay acciones como el secuestro, la extorsión o el homicidio que si bien van dirigidas a personas puntuales, impactan directamente en el tejido comunitario, puesto que estas personas desempeñan cargos políticos, sociales, religiosos o docentes de gran importancia para el grupo.

Finalmente, en relación al alcance o finalidad de la reparación colectiva, es relevante advertir que esta dimensión de reparar puede llegar a empalmarse con otras políticas como la ayuda o la asistencia humanitaria, medidas reconocidas también en la Ley 1448 de 2011 o con políticas encaminadas a garantizar servicios sociales a la población, lo cual representa un desafío frente a la construcción del concepto de reparación colectiva<sup>7</sup>.

En contextos de posconflicto, la finalidad de la reparación colectiva puede generar confusión. Como aborda Rubio Marín, en ocasiones tiende a concebirse como una modalidad de distribución de la reparación o la naturaleza de los bienes o servicios que se ofrecen (Días-Gómez 2010: 273). Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado la necesidad de diferenciar los conceptos de política social y asistencia humanitaria del concepto de reparación. Sin embargo, el Tribunal advierte sobre la importancia de entender su complementariedad para resarcir las graves violaciones a derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado (Corte Constitucional, 2015). Bajo dicha lógica también concuerda de Greiff quien sostiene que “en sentido estricto, un programa de desarrollo no es



7 La ambigüedad entre conceptos se observa en la propia Ley 1448 en sus conceptos de ayuda y asistencia humanitaria:

El artículo 47 establece que recibirán ayuda humanitaria las víctimas que de acuerdo con las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia, alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento que de la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

El artículo 49 define la asistencia humanitaria a víctimas como el conjunto integrado de medidas, programas, recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarse condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

un programa de reparación” y que “los programas de desarrollo tienen una muy baja capacidad reparadora, porque no focalizan específicamente a las víctimas y lo que normalmente buscan es satisfacer necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que sus beneficiarios perciban esos programas correctamente como una distribución de bienes a los que tendrían derecho como ciudadanos, y no necesariamente como víctimas” (De Greiff 2006: 470).

Las barreras asociadas al alcance y contenido de la reparación colectiva versan sobre la definición misma de la reparación colectiva y que pueden implicar diferencias entre las expectativas de la comunidad y las capacidades institucionales. Ellas se encuentran relacionadas con la etapa de diagnóstico de daño y formulación del plan de reparación.

### **1.1 Diferencias entre las comunidades y las instituciones en cuanto a la definición de sujeto colectivo, determinación del daño y alcance de las medidas de reparación**

Existen diversos elementos en la definición de reparación colectiva contemplada en la Ley 1448 de 2011 que presentan tensiones y debilidades conceptuales tanto en el contenido como en el alcance de la reparación que obstaculizan el desarrollo efectivo de la ruta y dificultan la relación entre los SRC y el Estado, generando incertidumbre y frustración en los miembros de las comunidades. Esta falta de claridad conceptual atiende, como señalan las entrevistas con expertos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros factores, a que la reparación colectiva no ha sido abordada desde la perspectiva académica nacional y que en el marco de procesos de justicia transicional se cuenta con escasa experiencia comparada. En el imaginario de las y los colombianos no hay certidumbre en relación a la reparación colectiva y sus procesos. Como se desprende de las entrevistas con las organizaciones de la sociedad civil y las oficinas regionales de CODHES, es un concepto que se ha venido desarrollando en tiempo real, donde la experiencia y la conceptualización se trabajan día a día sin contar dentro de la institucionalidad con una definición sólida y clara.

## a. Frente al Sujeto

El primer elemento en la definición de reparación colectiva en que se observa debilidad conceptual es la identificación del sujeto colectivo, toda vez que como apuntan los expertos, las categorías contempladas en la Ley 1448 de 2011 resultan ambiguas y carentes de contenido. En ese sentido, como señalan Garay y Vargas, es necesario que las definiciones se construyan desde una mirada más participativa, interdisciplinaria y flexible en materia probatoria, que permita dar cuenta acerca del arraigo, el sentido de pertenencia, costumbres, valores, visión del mundo, así como la identidad común, compartida y construida entre los integrantes del grupo o comunidad (Garay y Vargas, 2016: 17 y ss). La identificación del sujeto como coinciden las respuestas de funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, resulta una labor difícil para la UARIV en la práctica por la falta de análisis en la construcción de identidad del sujeto, el patrón y las circunstancias específicas que hacen a algunas comunidades y organizaciones políticas y/o sociales, sujetos de reparación.

Esta ausencia de estudio se observa, a juicio de académicos y sociedad civil, en aquellos casos donde el sujeto se conforma después del hecho generador del daño, lo cual impide tanto a las comunidades como a las instituciones establecer acuerdos frente a las reparaciones que se requieren. Expertos y organizaciones internacionales coinciden en que esta falta de análisis por parte de las instituciones del Estado ha impedido por un lado, garantizar la eficacia conceptual en las etapas de identificación como sujetos de reparación a grupos y comunidades que no encuadran en grupos reconocidos en el ordenamiento jurídico como titulares autónomos de derechos. Tal es el caso de campesinos y ciertos grupos que vieron vulnerada su identidad como grupo a causa de las dinámicas de violencia por parte de los grupos armados al margen de la ley. Y por el otro, ha generado confusión entre las comunidades frente a cuándo se encuadran éstas en grupos que conforman una "unidad de sentido" y cuándo son grupos que conforman víctimas individuales. La trascendencia de la necesidad de

prestar mayor atención en el estudio del sujeto colectivo se observa en lecciones aprendidas en casos previos de reparación colectiva.

## **b. En cuanto a la categorización del daño**

El segundo elemento de la reparación colectiva que presenta barreras de contenido es el daño a reparar y el alcance de éste desde la perspectiva de las comunidades y las directrices que enmarcan la política de reparación. La falta de fortaleza conceptual del daño ha conllevado, según destacan los académicos entrevistados, a que existan confusiones en la calificación del mismo, situación que impacta directamente en las pretensiones de reparación que tienen los grupos y comunidades, así como el nivel de confianza frente a la institucionalidad del Estado.

En cuanto a los daños que ha causado medio siglo de conflicto armado, desde la academia se considera que hay una ausencia de reflexión en la política de Estado ante la variedad de los colectivos, el concepto de la diversidad más allá del color de piel, la concepción de lo público, las repercusiones de la violencia y sus causas. En ese sentido, hay una necesidad imperante de que las instituciones aprendan a conocer el lenguaje de la guerra y el daño causado por ésta, sobre todo, en relación a los daños físicos y psicológicos, que, desde la perspectiva de los expertos, se ha dejado por fuera de la política de reparación colectiva. Ejemplo de ello es el de la población afrodescendiente de Ataco, la cual busca iniciar la ruta de reparación colectiva. Sin embargo, no hay certeza en cuanto al origen del daño. Ya que mientras la UARIV argumenta que sus miembros llegaron a esa zona por la minería, los mismos consideran que son víctimas de desplazamiento forzado a causa del conflicto y que al llegar a esa zona buscaron una actividad que fuera similar a la de su lugar de origen.

A consideración de los académicos entrevistados, la definición del daño colectivo depende en gran medida de las características del sujeto. No obstante, la legislación vigente opta por generalizar el daño para poder dar cabida a diversos grupos sin comprender que cada sujeto ha sufrido

la violencia y considera el daño de forma distinta. Lo anterior ha dificultado el trabajo de acercamiento de la UARIV con las comunidades. Esta confusión en la identificación y la falta de acercamiento cultural al sujeto ha causado, desde la perspectiva de los organismos internacionales entrevistados, que se difumine el mensaje de reparador. Dicha sensación se acentúa, al igual que en la identificación del sujeto, en las comunidades y los grupos de militancia política o sindical.

Asimismo, existen tensiones frente a lo que los sujetos colectivos entienden por daño. En muchas ocasiones, como resalta la sociedad civil y las oficinas regionales de CODHES, el daño se concibe no solo por los actos derivados de la violencia del conflicto sino por el grado de ausencia del Estado dependiendo de la región en que se inicie el proceso y las discriminaciones históricas que han sufridos los grupos en situación de vulnerabilidad.

### **c. En relación al alcance de la reparación**

La última barrera conceptual es la relativa al alcance de la dimensión colectiva de reparación, que en la práctica e implementación de la política pone en tensión las pretensiones de los sujetos colectivos y la lógica estatal en relación al contenido de las medidas de reparación que estipula la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley étnicos.

El debate académico a nivel nacional en cabeza de autores como Rodrigo Uprimny, Diana Guzmán y Catalina Díaz se centra en la necesidad de diferenciar las medidas de reparación colectiva de las políticas sociales. Lo anterior con base en que este tipo de reparación se encuadra dentro de la justicia correctiva, la cual busca reparar a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos desde una mirada temporal hacia el pasado, buscando corregir efectos y daños. Mientras que la política social se encuadra en la justicia distributiva, la cual está orientada a garantizar a las personas en situación de pobreza, la garantía progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y culturales (DESC) en condiciones de igual-

dad (Uprimny -Yepes y Guzmán-Rodríguez, 2006; Díaz-Gómez, 2010). Esta distinción ha sido de igual forma abordada por la Corte Constitucional en su jurisprudencia en materia de reparación (Corte Constitucional, 2015). Frente a dicha distinción Uprimny ha propuesto articular ambas justicias apostando por reparaciones transformadoras dentro del proceso de justicia transicional en Colombia.

Sin embargo, en la práctica ambas miradas de la justicia, como se desprende de las entrevistas con organismos internacionales y sociedad civil, generan choques conceptuales entre las comunidades y la UARIV. Frente a lo anterior, dichos actores coinciden en que la falta de claridad conceptual afecta y retrasa los procesos de reparación colectiva en distintas regiones del país. Expertos y organizaciones de la sociedad civil consideran que a la política de reparación colectiva le falta una política social que la acompañe y fortalezca e instituciones que trabajen de la mano con la UARIV. Resulta imperante que se genere un diálogo fluido con las instituciones de política social en el que se articulen medidas de no repetición, que empodere a las víctimas para que dejen de serlo. La línea entre justicia distributiva y correctiva es muy tenue en la práctica, por lo que hay que encuadrar ambas políticas en una misma línea.

Es importante señalar que algunos expertos entrevistados consideran que las instituciones deben ser cuidadosas al pretender mezclar el pasado con lo cotidiano a través de los procesos de reparación ya que pueden afectar y retrasar las conversaciones con la comunidad, desnaturalizar el objetivo de la misma y generar sensación de frustración entre los miembros de la comunidad. En ese sentido, algunos funcionarios públicos consideran que las políticas sociales no deben incluirse en la ruta de reparación.

Otra perspectiva académica derivada de las entrevistas, refleja que el actuar de la UARIV en algunas ocasiones no considera a los sujetos como generadores de cambio social, limitando su actuar a una labor meramente asistencialista. En ese mismo sentido, las entrevistas con los funcio-

narios de las oficinas regionales de CODHES reflejan la sensación de que se ha prestado mayor atención a la asistencia inmediata que a la reparación colectiva, lo que ha generado retrasos en los procesos.

Del análisis de los elementos que conforman el concepto de reparación colectiva, es posible concluir que se corre el riesgo durante los pasos de la ruta, de desdibujar el objetivo de la reparación en su dimensión colectiva. En ese sentido, resulta indispensable que el andamiaje institucional dote de contenido el concepto de reparación colectiva de forma coherente, de manera que se implemente la ley de forma efectiva.

Ello requiere de herramientas de investigación que vislumbren la verdad histórica y la reconstrucción de las dinámicas de violencia a causa de décadas de conflicto.

## **1.2 Falta de garantía de mínimos vitales a los sujetos de reparación colectiva**

Desde el punto de vista conceptual, la dimensión colectiva de reparar también encuentra barreras frente a la garantía de mínimos vitales para los sujetos de reparación, lo cual entorpece el proceso e impide que se avance dentro de las etapas que marca la ruta. La confusión de conceptos y por ende de competencias, también incluyen los mínimos vitales que muchas comunidades sujetas de reparación colectiva requieren.

La sociedad civil ha recomendado a la UARIV que la etapa de alistamiento ofrezca DESC de forma independiente a las medidas de reparación a través del acompañamiento de otras entidades ya que de lo contrario la política se aleja de una reparación transformadora y trae como consecuencia que los procesos se sus-

pendan como ocurrió en el caso del Pueblo Jiw<sup>8</sup>. Las respuestas de la sociedad civil y los organismos internacionales evidencian que no se le ha dado la importancia suficiente a la garantía de los mínimos vitales, los cuales en la CNNR eran incluidos durante los procesos de reparación de los casos pilotos. En ese sentido, funcionarios públicos señalan que no hay articulación clara con los procesos de ayuda humanitaria ya que no hay claridad en cuanto a la complementariedad que reviste dicho proceso con la ruta de reparación colectiva.

### 1.3 Priorización de la reparación individual sobre la reparación colectiva

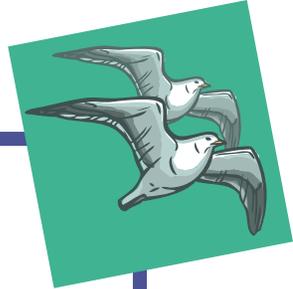
La última barrera que se observa es la aparente priorización que el gobierno nacional desde la política pública le da a la dimensión individual de la reparación por encima de la dimensión colectiva, la cual, si bien atiende a una decisión de carácter político por parte del gobierno nacional, genera obstáculos de carácter conceptual entre las comunidades beneficiarias de la reparación colectiva. Esta priorización se refleja en el reciente informe publicado por la Universidad de Harvard en el que se destaca cómo la política de reparación en Colombia ha enfatizado la restauración de los derechos individuales de las víctimas y ha enfocado sus esfuerzos en el registro de víctimas individuales, en brindar ayuda inmediata, así como en la asistencia humanitaria a personas y familias (Sikkink, Marchesi, Dixon y D'Alessandra, 2014:59). Dicha preferencia también se desprende de las experiencias recogidas sobre Colombia en el Informe Rabatt sobre la materia (CITJ y Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Marruecos, 2009: 44).

Al respecto, la academia a nivel nacional considera que la decisión de la UARIV de anteponer la reparación individual sobre la colectiva, se basa en la alta de-

---

8 En entrevista con la coordinadora regional de Meta y Guaviare se identificó que una de las explicaciones al lento avance en el proceso otorgada por algunos de los funcionarios del Estado se debía a que antes de seguir con la reparación colectiva, debía responderse a las necesidades básicas del Pueblo Jiw. No obstante, debido que la UARIV no tenía los recursos o mecanismos para lograrlo, el proceso se había parado.

manda frente al número de víctimas a consecuencia del conflicto armado y en la concepción de que la reparación individual resulta menos demorada que la colectiva. Esta tendencia de priorización también la confirman los organismos internacionales que han dado seguimiento a dicha política y las oficinas regionales de CODHES, que consideran que dicha preferencia ha conllevado a que las comunidades no distingan entre ambos tipos de reparación. Frente a esta focalización de esfuerzos para la reparación individual de cara al postconflicto, los académicos entrevistados consideran que debe apostarse a futuro por un equilibrio administrativo entre ambos tipos de reparaciones, ya que en la actualidad no hay un diálogo entre lo individual y lo colectivo. En el mismo sentido, la bibliografía construida por la sociedad civil coincide en que para lograr la dignificación de las víctimas y la restitución de sus derechos es apremiante que el Estado garantice dentro de la política de reparación, la complementariedad de las medidas tanto individuales como colectivas (CUT, CTC, FECODE y CODHES, 2013: 208 -209).



## 2. Barreras asociadas a la magnitud y continuidad del conflicto armado

Las barreras asociadas a la magnitud y continuidad del conflicto son aquellas influenciadas por los factores contextuales que dificultan el proceso de reparación en general y el de reparación colectiva en específico. El conflicto colombiano ha sido uno de los más sangrientos y duraderos de la historia contemporánea de América Latina. Desde sus inicios, hasta la actualidad han transcurrido décadas de violencia con una dimensión abrumadora, producto de acciones intencionales que se inscriben en estrategias políticas y militares que se asentaron sobre complejas alianzas y dinámicas sociales<sup>9</sup>.

De acuerdo con el Informe General del CNMH ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad, se pueden identificar cuatro periodos del conflicto colombiano, dando cuenta del carácter cambiante de sus protagonistas y contextos, a saber:

- i. De 1958 a 1982 marcado por la transición de la violencia bipartidista a la subversiva caracterizada por la proliferación de las guerrillas
- ii. De 1982 a 1996 distinguido por la proyección política, expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, el surgimiento de los grupos paramilitares, la propagación del narcotráfico y el colapso parcial del Estado
- iii. De 1996 a 2005 marcado por el recrudescimiento del conflicto armado, con expansiones simultáneas de guerrillas y grupos paramilitares, con una crisis y recomposición del Estado en medio del conflicto y la radicalización política de la opinión pública hacia una solución militar del conflicto armado
- iv. De 2005 a 2012 distinguido por una ofensiva militar del Estado, el fracaso

---

9 Así desde 1958 hasta 2012 se había registrado la muerte de aproximadamente 220.000 personas, de las cuales 81,5% son población civil. Adicionalmente de 1985 a 2013 se había registrado frente a la UARIV un aproximado de 25.007 desaparecidos, 1.754 víctimas de violencia sexual, 6.421 niños/niñas y adolescentes reclutados y 4.744.046 personas desplazadas. Véase: Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. 2013.

de la negociación política con los paramilitares del cual deriva un rearme violento en estructuras altamente fragmentadas y la debilitación militar de las guerrillas, facilitando la negociación con las FARC-EP (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013)

## 2.1 Limitaciones de las capacidades administrativas frente al número de víctimas del conflicto armado

Para el año 2014, fecha en la que se publicó el informe de la Universidad de Harvard (Sikkink, 2014:59), Colombia contaba con aproximadamente 7 millones de víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas, de las cuales, alrededor del 85% se asocia con actos de victimización relacionados con el desplazamiento forzado. Esta cifra refleja el universo de víctimas al que se enfrenta el Estado en su responsabilidad de reparar individual y colectivamente a quien haya sufrido daños por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985 (Congreso de Colombia, 2011: artículo 3). Si bien puede considerarse que la Ley 1448 de 2011 es muy reciente para realizar un examen en su implementación y cumplimiento por parte de las entidades que tienen el deber legal de intervenir, el informe antes citado pudo arrojar los siguientes datos:

- **Número de víctimas registradas:** 6,9 millones
- **Número de grupos registrados:** 303 comunidades o grupos
- **Número de individuos compensados:** 426,031
- **Número de grupos colectivos compensados:** 280 en proceso

La anterior información permite determinar que, si bien la UARIV se creó en el año 2012 y hasta el momento van 5 años de vigencia de Ley 1448 de 2011, la cantidad de víctimas que faltan por ser reparadas es abismal frente a la cantidad de tiempo restante para cumplir con su objeto. De las entrevistas realizadas se evidencia la preocupación generalizada frente a la vigencia de 10 años de la Ley y la necesidad de ampliar el plazo para cumplir con lo prometido a las víctimas. Dicha preocupación aumenta frente a la implementación de los Acuerdos de

Paz. De igual forma, los funcionarios públicos entrevistados consideran que la cantidad de personas que trabajan en la UARIV no es suficiente para responder a la demanda de las víctimas, uniéndose a ello la falta de recursos económicos y físicos para conseguir acompañar a las víctimas en la ruta de la reparación colectiva, generándose una incertidumbre frente a la capacidad real del Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales, legales e internacionalmente adquiridas.

## 2.2 Falta de garantías de seguridad a favor del sujeto de reparación colectiva

Si bien las dinámicas del conflicto y la coyuntura actual han cambiado, aún siguen existiendo circunstancias de seguridad que afectan la tranquilidad y generan incertidumbre para las comunidades en cuanto a la continuidad en la ruta de la reparación colectiva. La presencia histórica de la guerra en la gran mayoría del país a causa de los enfrentamientos entre el ejército, las FARC-EP, el ELN, las AUC y otros grupos armados ilegales ha marcado profundamente las dinámicas sociales cotidianas en los municipios de Colombia.

En las zonas microfocalizadas en este proyecto, los actores e interacciones bélicas cambian de acuerdo al momento histórico y la ubicación geográfica. Sin embargo, de lo establecido en las entrevistas con los coordinadores regionales de CODHES es claro que en todas ellas sigue existiendo presencia activa de los grupos armados, enfrentamiento entre los mismos por los mercados ilegales y las actividades económicas conexas a los grupos armados. En la zona Caribe y la zona Buenaventura hay una alta presencia de “bandas criminales” o de grupos pos desmovilización que se han reconfigurado en el territorio con posterioridad a la entrega de armas de los bloques de las autodefensas. Por su parte, en las zonas de Meta y Tolima, que han tenido mayor presencia de las guerrillas, reportan, como lo ha podido registrar el Centro De Recursos para el Análisis de Conflicto, un desescalamiento de las acciones bélicas y enfrentamientos duran-

te las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (CERAC, 2016). ). No obstante, existe un temor de que con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, se generen acciones contra la población civil por parte de grupos armados al margen de la ley<sup>10</sup>.

En las entrevistas realizadas, los funcionarios públicos, los organismos internacionales y la sociedad civil coinciden en que debido a la ausencia del Estado se han conformado grupos armados al margen de la ley que coartan a las comunidades con el único fin de controlar los territorios. Los académicos entrevistados han evidenciado que estos no son fenómenos aislados sino situaciones que han generado que incluso los SRC se enfrenten a la necesidad de solicitar medidas cautelares para proteger a la comunidad en su totalidad. Como respuesta a estos riesgos, tanto los funcionarios públicos como integrantes de la sociedad civil entrevistados, proponen la creación de mecanismos para que el Estado y sus instituciones entren en estos territorios, garanticen seguridad, administren justicia de acuerdo a la ley y aseguren la continuidad de los sujetos de reparación colectiva en la ruta.

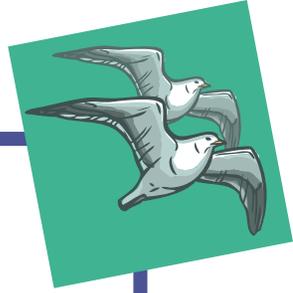
### **2.3 Conflictos económicos paralelos que entorpecen el proceso de reparación en general**

Además de la situación de inseguridad que se ha llegado a presentar en ciertos lugares del país, se presentan conflictos de tipo económico debido a la presencia de actores externos que, aunque no afectan el proceso de reparación directamente, sí pueden llegar a entorpecerlo. Este es el caso de los megaproyectos o proyectos económicos de alto impacto que reflejan los intereses de empresas en obtener beneficios económicos a partir de la intervención en territorios históricamente azotados por la violencia y la pobreza.



10 Además de las entrevistas con coordinadores regionales de CODHES, ver, por ejemplo, (Acosta, 2016).

De acuerdo a la información proporcionada por la sociedad civil y los equipos regionales de CODHES, estos conflictos se han presentado como consecuencia de concesiones mineras y de tipo extractivo, proyectos hidroeléctricos, grandes plantaciones de palma y de teca, megaproyectos agroindustriales, portuarios y de infraestructura que, aunque no se constituyen como una amenaza a los procesos de reparación, son intervenciones que se presentan en territorios con debilidades institucionales y que terminan exacerbando conflictos previamente existentes. Esta situación confirma una de las posturas expresadas por los y las integrantes de la comunidad del municipio de San Carlos, y abre un interrogante en razón de las obligaciones que tienen otros actores frente a las víctimas, ya que consideran que el Estado no es el único que debe repararlos y que las empresas deben asumir la responsabilidad por las tragedias humanitarias generadas debido a los proyectos de desarrollo implementados en sus territorios (Villa Gómez e Insuasty Rodríguez, 2015: 427).



### 3. Barreras de la implementación del enfoque diferencial

En contextos de justicia transicional y en políticas de reparación, la incorporación de enfoques diferenciales y el tratamiento de las mismas bajo un enfoque interseccional, es indispensable para garantizar la efectividad de una ruta que permita resarcir la vulneración a derechos de las víctimas pertenecientes a grupos de especial protección que han sufrido un impacto desproporcionado frente al conflicto armado. Para ello, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 13 contiene una definición propia respecto al concepto de enfoque diferencial como principio general:

**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 3o 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 (...)

Bajo dicha disposición, la UARIV considera que el enfoque diferencial es una metodología que permite generar un análisis de la situación de derechos y vulnerabilidad de ciertos grupos, evidenciar su invisibilización histórica, política, económica y social, e identificar la atención diferencial que debe brindarles el Estado (Grupos de Enfoque Diferencial, 2013). Desde la doctrina, el enfoque diferencial ha sido entendido como una forma de proteger a grupos históricamente

discriminados que surge ante el cuestionamiento acerca del titular abstracto de derechos el cual ha coincidido en el imaginario colectivo: el hombre, burgués, blanco, heterosexual, económicamente independiente (Barranco, 2011:2). Lo cual ha traído como consecuencia tratos carentes de objetividad y razonabilidad en contra de aquellas personas que no cumplen con estas características. La Corte Constitucional ha señalado que se consideran como “criterios sospechosos” de clasificación según el derecho constitucional, aquellas categorías protegidas o rubros prohibidos de discriminación que:

- i. Se funden en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad o riesgo de perder su identidad
- ii. Han estado sometidas históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas
- iii. No constituyen per se criterios con base en los cuales sea posible afectar una distribución o reparto racionales o equitativos de bienes, derechos o cargas sociales (Corte Constitucional, 1998)

El carácter colectivo del principio de igualdad y no discriminación ha permitido justificar tratamientos o enfoques diferenciados que han desarrollado tanto a nivel nacional como internacional, una protección reforzada a favor de estas categorías protegidas, a los grupos de personas históricamente discriminadas a través de acciones afirmativas. En ese sentido, el enfoque diferencial tiene un doble significado: es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos históricamente discriminados por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de las personas que pertenecen a dichos grupos en situación de vulnerabilidad (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.). Lo anterior se observa en categorías protegidas como la raza, el género, la orientación sexual, la edad, la situación de discapacidad, entre otras, las cuales, si bien tienen estrategias comunes, conllevan a enfoques diferenciales y acciones positivas distintas por parte de los Estados debido a las particularidades y contextos históricos de cada colectivo.

No obstante, es importante aclarar que en los últimos años se ha observado dentro del derecho antidiscriminatorio, que las categorías protegidas se relacionan entre sí, por lo que el uso de enfoques diferenciales desde la política pública debe darse en clave de interseccionalidad como una vía para impedir la invisibilización de personas y grupos que comparten más de una categoría de protección<sup>11</sup>. En ese sentido, el enfoque interseccional reconoce que las personas experimentan la discriminación dentro de un contexto social, económico y cultural determinado, en donde se construyen y reproducen los privilegios y desventajas en virtud de la asignación de estereotipos sociales o culturales negativos.

Asimismo, es importante que las políticas de reparación partan de que las experiencias de victimización forman parte, frecuentemente, de una cadena de actos discriminatorios en donde uno sigue a continuación de otro (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013: 41) y que dicha situación, genera un círculo vicioso donde las múltiples desventajas que enfrentan ciertos grupos sociales se refuerzan mutuamente (Women's Link Worldwide y Programa de Equidad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, s.f.).

Del texto del artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 se desprenden cuatro criterios de enfoque diferencial: la edad, que genera atención diferenciada a niños, adolescentes y adultos mayores; el género, que usualmente es entendido en el sentido de dar una protección diferencial a las mujeres; la discapacidad, buscando reconocer las vulnerabilidades específicas de las personas que tengan deficiencias de algún tipo que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, y la orientación sexual, la cual ha sido extendida por la UARIV como orientación sexual e identidad de género. Es importante resaltar que en la Ley 1448 la etnia y la raza no fueron incluidas expresamente. No obstante, con base en el artículo 205 de dicha ley, el cual establece facultades extraordinarias del presidente para expandir una normativa di-

---

11 Dicho concepto fue desarrollado por Kimberlé Crenshaw en la Conferencia Mundial contra el Racismo en Sudáfrica en el año 2001, quien diferenció las dos grandes teorías de la interseccionalidad: la de carácter estructural, relacionada con las consecuencias de la intersección de varias desigualdades en la vida de las personas y la interseccionalidad política que privilegia o subordina aspectos particulares de la identidad y que afecta la forma en que se contemplan las desigualdades y cómo se abordan. (Grabham, Cooper, Krishnadas y Herman, 2009)

ferenciada, se promulgaron los Decretos Ley étnicos que contemplan la política de enfoque diferencial de carácter étnico para los SRC. En ese sentido, resulta necesario que dicha normativa sea aplicada a la luz del enfoque diferencial y el enfoque interseccional antes descrito, de forma que el trato con las víctimas sea acorde a las necesidades del SRC.

Las barreras en la implementación del enfoque diferencial son aquellas dificultades asociadas al acercamiento a los grupos en situación de vulnerabilidad a la implementación de los procedimientos específicos requeridos por la ley y los decretos ley reglamentarios para su reparación, así como a la aproximación institucional sobre el impacto desproporcional y los contextos de discriminación que facilitaron las violaciones a derechos humanos de grupos con mayor riesgo a victimización y revictimización. Debido al carácter transversal de su aplicación, son barreras que afectan a todas las etapas del proceso.

### **3.1 Falta de representatividad de los enfoques diferenciales y sensibilización institucional sobre el relacionamiento con las víctimas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad**

Las entrevistas realizadas a la sociedad civil y a organismos internacionales, coinciden en que la institucionalidad encargada de la ruta de reparación colectiva carece de un enfoque diferencial transversal. En la práctica, tanto en casos de mujeres como de grupos étnicos, se observa una falta de apropiación del enfoque por parte de los funcionarios públicos, lo cual refleja que, si bien hay un discurso en la materia, no hay una implementación efectiva. La percepción de los académicos entrevistados es que la UARIV no tiene interiorizados los enfoques diferenciales en la labor diaria de los funcionarios, específicamente en el trato con las víctimas. Ejemplo de ello, es la percepción de los consejos comunitarios afrocolombianos los cuales no sienten el enfoque diferencial en el acercamiento con la institucionalidad para obtener medidas de reparación. De igual forma, tanto de las entrevistas con funcionarios públicos como con actores de la sociedad civil, se desprende que hay prevalencia formal frente a los enfoques étnicos y de género, lo cual invisibiliza otros enfoques para garantizar la repara-

ción adecuada de personas con discapacidad, comunidad LGBTI, niños y niñas, así como personas de la tercera edad.

### 3.2 Presencia de estereotipos frente a los sujetos de reparación colectiva

Durante la ruta de reparación colectiva se observa la presencia de estereotipos que afectan la comunicación entre funcionarios públicos y las comunidades. Este tipo de prácticas, como evidencian las entrevistas realizadas a los equipos de CODHES, organizaciones de la sociedad civil y académicos, se observan principalmente en los casos de mujeres víctimas de violencia sexual y en casos de grupos étnicos.

Frente al enfoque de género en la reparación colectiva es importante recordar que las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia, como apunta Diana Guzmán, sufren una doble exclusión, ya que se enfrentan a las formas de discriminación de la vida diaria que a su vez se ven acentuadas por el conflicto y sus efectos. Lo anterior se refleja de igual forma en la reparación, donde la discriminación impide que se les reconozca como ciudadanas de pleno derecho (Guzmán, 2009: 41-42). Además, como han documentado las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, la invisibilidad y los estereotipos de género tienden a que los procesos de reparación sean inadecuados y se pierda el efecto simbólico que busca evidenciar los tipos de violencia física, sexual y psicológica de las que han sido víctimas las mujeres a causa del conflicto (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2012). En el caso de la reparación colectiva como se desprende de las entrevistas con académicos y funcionarios públicos, se percibe el enfoque de género como una carga, como un discurso diferencial más no un enfoque llevado a la práctica. La falta de presupuesto y priorización de la temática ha impedido la materialización del enfoque de género en el trabajo de la UARIV lo cual se traduce en una falta de metodología y capacitación para incorporarlo de forma real en la política pública.

En cuanto a los grupos étnicos, como señala César Rodríguez, por sus características éstos pueden sufrir los efectos de vulneraciones de derechos de forma desproporcional o pueden verse afectados de maneras distintas, por tanto, la perspectiva de los grupos étnicos afectados por el conflicto debe tener mayor peso en las rutas de reparación (Rodríguez y Lam, 2011: 20). En ese sentido, como apunta Lenzerini, “el derecho a la reparación, así como los efectos producidos por prejuicios frente a las víctimas, la naturaleza y el contenido de los términos “daño”, “responsabilidad”, “pérdida” u otras expresiones similares deben ser evaluadas primordialmente a través del lente subjetivo de percepción de las personas y/o grupos involucrados, y no sobre otros criterios estereotipados” (Rodríguez y Lam, 2011: 20).

Si bien la UARIV ha desarrollado e implementado herramientas importantes para garantizar el enfoque étnico, los funcionarios entrevistados resaltan diversos obstáculos que en la práctica se presentan para garantizar el enfoque de manera eficaz en la política de reparación colectiva. En primera medida, existe un gran reto en entender los procesos organizativos de las comunidades, su relación con el territorio y sus tiempos para decidir sobre las medidas de reparación, ya que existen constantes choques entre los líderes comunitarios y los funcionarios encargados de implementar la ruta frente a la cosmovisión y forma de vida de las comunidades. Además, destacan la falta de traductores durante la ruta aun y cuando varias comunidades hacen sus pretensiones de reparación en su propia lengua.

En relación a las comunidades afrodescendientes, la sociedad civil ha documentado que no existe un protocolo institucional de participación de las víctimas que atienda realmente a las particularidades de la población afrocolombiana como grupo étnico víctima y la guíe en la ruta de reparación colectiva (Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, 2013). Se percibe en las entrevistas realizadas al equipo regional de CODHES, que existe una visión “racista y hegemónica respecto de la forma de vida de las comunidades étnicas”, ello se observa por ejemplo en la comunidad Naya y sus territorios ganados al mar. La ruta de reparación colectiva no ha logrado adecuarse a las necesidades y a la cosmovisión de las comunidades.

Ejemplo de ello, a juicio de los funcionarios entrevistados, se observa en casos donde la UARIV requiere cuantificar el valor de la reparación y encuentran comunidades indígenas donde no hay valores exactos para cuantificar el daño cultural, lo cual dificulta el acuerdo entre el Estado y la comunidad.

En opinión de los equipos regionales de CODHES entrevistados, no hay dentro de la institucionalidad representación de la diversidad de poblaciones y grupos en Colombia, sobre todo no hay una comprensión del liderazgo afrodescendiente, del movimiento de las características propias de la comunidad. Se percibe que la institucionalidad se quedó con un estereotipo de comunidad rural, lo cual desecha a muchos grupos urbanos. Para este grupo étnico no hay una directriz clara dentro de la política. Aunado a lo anterior, como resaltan los funcionarios públicos entrevistados, hay una falta de entendimiento sobre la concepción de abandono de Estado que tienen las comunidades indígenas y afrodescendientes, quienes al momento de acceder a la reparación buscan que se les reparen deudas históricas que sobrepasan la normativa vigente que se entrelazan con políticas sociales y servicios públicos básicos, lo cual dificulta el diálogo entre las comunidades y la UARIV al momento de fijar las reparaciones.

Finalmente, respecto a esta barrera se observa una tensión entre el enfoque étnico y otros enfoques diferenciales, lo cual genera choques entre las comunidades y en su relación con la institucionalidad. Dicha tensión atiende como señalan los académicos entrevistados, a que no hay una política de reparación interseccional lo cual genera prevalencia entre enfoques. Como destacan los organismos internacionales y los equipos regionales de CODHES en las entrevistas, son los casos de mujeres indígenas y afrodescendientes, las cuales en muchas ocasiones son invisibilizadas o representadas por líderes hombres a causa de las dinámicas culturales propias de las comunidades. Dicha problemática refleja la necesidad imperante de que la política de reparación colectiva dialogue con ambos enfoques durante toda la ruta.

### 3.3 Obstáculos en los procesos de consulta previa con las comunidades

La consulta previa, como derecho constitucionalmente reconocido ha sido incluida en la política de reparación colectiva. No obstante, se evidencian algunos obstáculos jurídicos y prácticos que han impedido realizar el proceso de consulta de forma efectiva a los sujetos colectivos que acceden a dicha dimensión de la reparación. La percepción de los académicos entrevistados frente a esta barrera es que existe mucha prevención de la institucionalidad de utilizar las herramientas de consulta previa por la demora, la falta de claridad en los procedimientos y el riesgo de dividir a las comunidades. A pesar de que desde la UARIV se trabaja con guías metodológicas que buscan garantizar el derecho a la pre consulta a todos los grupos étnicos, no hay claridad en el proceso y para qué grupos étnicos opera, lo cual genera incertidumbre tanto en funcionarios públicos como en las comunidades.

Dicha preocupación se confirma en las entrevistas realizadas a organismos internacionales y funcionarios públicos quienes consideran que la temporalidad, exigencia y complejidad que supone la consulta para llegar al plan de reparación es muy extenso y que se pierde mucho tiempo en el ejercicio de caracterización. Sin embargo, los funcionarios de la UARIV consideran que deben respetarse los tiempos de las comunidades para definir las medidas de reparación. Otra problemática que destacan los funcionarios públicos entrevistados atiende a la aplicación del Convenio 169 de la OIT ya que este está entendido para informar a la comunidad más que para ponerse de acuerdo. La UARIV ha destacado la importancia de realizar el proceso consulta frente a las reparaciones, no obstante esto no se ha logrado ya que muchos SRC no han pasado de la etapa de alistamiento.

### 3.4 Falla hermenéutica frente a los Decretos Ley sobre enfoque étnico

Los Decretos Ley de 2011 para incorporar el enfoque étnico en la ruta de reparación colectiva se entienden como un esfuerzo desde la política pública por establecer medidas, mecanismos y rutas específicas para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes. No obstante, como ha denominado CODHES en documentos anteriores, se está en la práctica ante una “falla hermenéutica” ya que al pretender implementar los Decretos Ley con la institucionalidad de la Ley 1448 de 2011 se ha distorsionado el alcance de los mismos, al reducir su aplicación a un enfoque diferencial de ruta ordinaria, sin garantizar una ejecución de institucionalidad específicas para la reparación colectiva étnica que prevén los Decretos Ley.

En este sentido, se observa una confusión de fondo en la institucionalidad respecto de la unidad normativa entre ambas legislaciones. Esta incorrecta preponderancia de la Ley 1448 de 2011 sobre los Decretos Ley étnicos, ha causado que se incumplan las órdenes de los Decretos Ley que especifican la creación de un Programa de Reparación Colectiva exclusivo para pueblos indígenas y de otro exclusivo para pueblos afrodescendientes. De igual manera la anterior confusión institucional se ha reflejado en la ausencia de un enfoque diferencial de pervivencia física y cultural de los SRC étnicos, falta de criterios para reconocer los sujetos étnicos en contexto de ciudad, entre otras falencias (Garay y Vargas, 2016: 8).

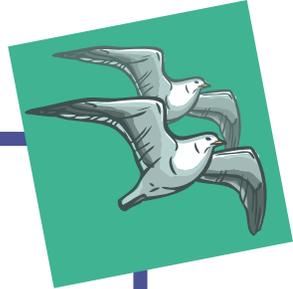
La confusión antes descrita, se reafirma en las entrevistas realizadas a los equipos regionales de CODHES los cuales coinciden en que no ha existido suficiente desarrollo de los Decretos Ley y que no hay reglamentación de los mismos. Igualmente señalan que se ha pretendido aplicar la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario 4800 para víctimas no étnicas e incluso herramientas para grupos no étnicos las cuales en muchas ocasiones desconocen las comunidades. Funcionarios públicos entrevistados consideran que la falta de reglamentación de los decretos obstaculiza la operatividad de la ruta de reparación. En ese sen-

tido, consideran que resulta necesario una hoja de ruta que garantice efectivamente el derecho a la reparación de los grupos étnicos. Igualmente destacan la falta de articulación entre la reparación individual contemplada en la Ley 1448 de 2011 y la reparación colectiva, lo cual en muchas ocasiones genera rupturas al interior de las comunidades.

### **3.5 Dificultad para reconocer la ruta que debe tomar el sujeto de reparación colectiva en casos de comunidades étnicas**

La última barrera asociada a la implementación de enfoques diferenciales es la relativa a la dificultad de algunos sujetos que interseccionan con otros enfoques y que no tienen claridad respecto a la ruta que deben tomar para garantizar su derecho a la reparación colectiva. Ello se refleja como señalan los organismos internacionales entrevistados en casos de comunidades campesinas con componentes étnicos. La UARIV no tiene una metodología para abordar a las comunidades que entrelazan diversas categorías protegidas, lo que ha generado fracturas en el diálogo con éstas. Esto a su vez se observa según la percepción de los académicos y los equipos regionales de CODHES entrevistados en casos, por ejemplo, de mujeres afrodescendientes lideresas o comunidades afrodescendientes que se reconocen como grupo social o político.

En opinión de los funcionarios públicos entrevistados, no es prudente homogeneizar y equiparar todos los sujetos colectivos solo por ser parte de un grupo étnico, es necesario que se mire el tejido social organizacional, cuáles fueron las afectaciones, determinar cómo el daño individual de los miembros de las comunidades impactó en el sujeto colectivo. El proceso debe darse en conjunto con las comunidades para que sean los propios sujetos los que identifiquen, avancen y planteen las medidas de reparación.



## 4. Barreras en las relaciones y capacidades institucionales

Las barreras en las relaciones y capacidades institucionales son aquellas dificultades asociadas a la coordinación entre instituciones para la asignación de recursos económicos y humanos en la reparación colectiva, bien sean entre entidades nacionales con entidades territoriales, entre sectores de la administración o entre ramas del poder público. Estas barreras afectan principalmente a las etapas de diagnóstico del daño, formulación del plan de reparación e implementación del mismo.

### 4.1 El desafío de la articulación interinstitucional para la ruta de reparación colectiva

La articulación institucional se encuentra definida en el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011 en términos de integralidad de la reparación y de complementariedad de su dimensión individual y colectiva. Desde una visión operativa, se encuentra sustentada en el numeral 8 del artículo 161 de la misma ley en términos de coordinación interinstitucional en el marco del SNARIV (Garay y Vargas, 2016: 33 y ss). Lograr el diálogo fluido entre las instituciones y sus componentes no es una tarea sencilla, en especial teniendo en cuenta que para el primer semestre de 2014 el Sistema ya contaba con más de 6.500 funcionarios dedicados a la atención, asistencia y reparación a las víctimas empleados en 38 entidades, así como más de 4500 contratos de prestaciones de servicios. De igual forma, el SNARIV ya se encontraba formado por más de 47 entidades públicas del nivel gubernamental de orden nacional, mesas de participación de las víctimas, entidades territoriales y otras organizaciones públicas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación a las víctimas (Contraloría General de la Nación, s.f.:46).

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante el reconocimiento de la importancia de la integralidad de la reparación y de la complementariedad de las vías judiciales, administrativas, individuales y colectivas de la reparación ha fortalecido el contenido sustancial de la articulación. De igual manera, este Tribunal ha hecho repetitivos llamados a la articulación interna que deben tener los órganos del Estado encargados de atender exigencias de derechos por parte de la población víctima, en tanto su carga de colaboración mutua, so pena de vulnerar el goce efectivo de sus derechos humanos (Garay y Vargas, 2016: 33 y ss).

Garay y Vargas identifican al menos tres escenarios en los que la necesidad de articulación explícita, complementaria y armónica se hacen necesarias en torno a la reparación colectiva, a saber:

- i. Entre los órganos administrativos de reparaciones individuales y sobre memoria
- ii. Entre los entes judiciales de verdad, justicia y reparación
- iii. Con organismos extrajudiciales y transicionales de reparación y verdad (Garay y Vargas, 2016: 33 y ss).

De las entrevistas realizadas y bibliografía consultada, podemos confirmar algunos espacios de tensión o desarticulación institucional mencionados en estas fuentes, así como identificar otras problemáticas de coordinación entre las entidades públicas responsables de reparación a las víctimas.

En las afirmaciones de los funcionarios, académicos y de miembros de la sociedad civil se señala reiteradamente que, pese a que se ha intentado recientemente aprovechar los espacios de diálogo institucional y tener estrategias de acercamiento con otras instituciones, existe una dificultad en el llamado que la UARIV debe hacer a otras instituciones de carácter local y nacional, para hacerse partícipes del proceso de reparación colectiva desde la etapa de alistamiento. La falta de pronta vinculación a la Ruta de Reparación Colectiva se refleja posteriormente en el desconocimiento del proceso por parte de las autoridades, la falta de claridad sobre sus responsabilidades frente a la reparación y, en últimas, la inactividad estatal, especialmente, para la etapa de implementación

de las medidas acordadas en el Plan. Esta situación es confirmada por los coordinadores regionales de Caribe y Tolima en la observación de casos en etapa de implementación.

La vinculación temprana y constante de las instituciones en el proceso, a ojos de algunas organizaciones no gubernamentales, también facilitaría la mayor atención a los mínimos vitales y a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, superando la tensión entre los roles de la reparación y los de la política social antes expuestos. En ese sentido, los entrevistados también reconocen que en aquellos casos en los cuales se ha promovido activamente la relación entre las entidades territoriales y el sujeto de reparación colectiva, existe un empoderamiento de las comunidades, una mayor confianza frente al proceso de reparación y se evidencia el potencial transformador de la reparación colectiva.

Probablemente, uno de los factores que más limita la coordinación entre la UARIV y las instituciones, está relacionada con otra de las dificultades estructurales que tanto funcionarios, como expertos y académicos resaltan: la UARIV, como una unidad administrativa especial adscrita al Departamento de Prosperidad Social, no tiene la suficiente fortaleza política para que su llamado a la articulación sea atendido de manera celer y diligente por la institucionalidad del SNARIV y a las entidades territoriales. Frente a ello, algunos entrevistados proponen “visibilizar” y “fortalecer” a la UARIV para las Víctimas como ente coordinador, mientras otros sugieren que debe escogerse una nueva cabeza para la política de víctimas que “comprometa a todas las ramas del Estado” o tenga el poder político suficiente para dialogar con otras altas instituciones que hacen parte del proceso de reparación a las víctimas, como podría pasar con la constitución de un ministerio.

Otro obstáculo para la articulación interinstitucional que aducen los funcionarios de las entidades y miembros de la sociedad civil en las regiones, es que existe una fuerte centralización administrativa de la reparación, toda vez que muchas de las decisiones y del conocimiento técnico necesario para la misma se concentra en la dirección nacional y no las oficinas regionales de la UARIV, generando lentitud para avanzar en el proceso y malestar en algunas comunida-

des o entidades territoriales, tal como había sido anunciado desde la evaluación de los procesos piloto de la CNRR (OIM-USAID: 2012: 152 – 158). Adicionalmente, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil, señalan algunos obstáculos en la articulación institucional que se acentúan en determinadas etapas del proceso de reparación colectiva o refieren a asuntos específicos de la misma:

- El registro del sujeto colectivo y la implementación de la Ruta de Reparación Colectiva por vía administrativa mediante sentencias de Justicia y Paz resulta complejo coordinar los procedimientos propios de la reparación por la vía administrativa y por la vía judicial. Los marcos normativos de reparación bajo la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011 siguen lógicas diferentes y la manera en la que el proceso penal de la primera pone en marcha y se complementa con el proceso de reparación administrativa aún está siendo esclarecida. Existen dudas sobre si se pueden registrar comunidades u organizaciones como sujetos de reparación colectiva aún si no se ha llegado a una sentencia definitiva, así como sobre cómo deberían implementarse medidas de reparación colectiva establecidas en las sentencias sin que haya existido un proceso administrativo de reparación. Algunos funcionarios alegan que las autoridades judiciales desconocen los procesos de reparación de las entidades administrativas y viceversa. Una dificultad adicional es que es la Procuraduría y no la UA-RIV, la institución legalmente llamada a participar en el proceso judicial y caracterización del daño colectivo en el proceso de Justicia y Paz, por tanto, es necesario implementar medidas de coordinación entre ambas dependencias.
- Cuando se acude a la Ruta de Reparación Colectiva por demanda, la etapa de registro y de alistamiento puede verse entorpecida por desentendimientos sobre la identificación y caracterización del daño entre la Defensoría del Pueblo y la UARIV quien posteriormente toma el proceso.
- Para la implementación de la consulta previa para la caracterización del daño y la aprobación del Plan de Reparación, existe una discrepancia de criterios entre el Ministerio de Interior, responsable de dirigir los procesos de consulta previa que requieran las entidades del Estado el cual

opta por una implementación minimalista y restrictiva frente al proceso de consulta previa y la UARIV, la cual al igual que la URT ha optado por interpretaciones más afines al Convenio 169 en materia de consentimiento. Además, algunos entrevistados aseguran que a veces los procesos se ven entorpecidos por la falta de coordinación en el proceso de consulta y la ausencia de no articulación del proceso de reparación colectiva con el cumplimiento de los planes de vida para los SRC que han de desarrollarse con base en los autos de seguimiento de la Corte Constitucional para garantizar los derechos de las comunidades étnicas víctimas.

Una última barrera asociada a la articulación institucional mencionada reiteradamente en las entrevistas, es la dificultad de coordinar las medidas de la reparación colectiva con las medidas de restitución de tierras. Allí se hace presente la tensión entre reparaciones administrativas y reparaciones judiciales en cuanto algunos procesos de reparación colectiva se llevan a cabo en zonas microfocalizadas donde se están llevando a cabo procesos judiciales de restitución. Además de la articulación con las órdenes de los jueces de restitución de tierras que en ocasiones hacen referencia a los procesos de reparación colectiva, también existen dificultades de coordinación entre la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la UARIV en cuanto al cruce de información sobre hechos victimizantes y georreferenciaciones.

Dichas instituciones tienen acuerdos para garantizar la efectividad de sus funciones, no obstante, debido a la reserva legal de los procesos judiciales, la URT no comparte información relevante sobre el trabajo hecho en determinadas zonas con la UARIV. Algunos miembros de la sociedad civil señalan que el hecho de que los retornos, la restitución y la reparación colectiva se establezcan como componentes separados, tanto legal como institucionalmente, dificulta comenzar procesos de reparación colectiva efectiva.

## 4.2 La duración del proceso genera desconfianza con las instituciones y disminuye la participación

El tiempo que toma la ejecución de determinadas etapas de la reparación impacta la manera en la que los SRC se relacionan con la institucionalidad y consideran la reparación. En algunas entrevistas con coordinadores regionales, al referirse a la manera en la cual se hicieron los primeros contactos con la comunidad y el nivel de participación de las mismas en las actividades, se expresa la sensación de que el proceso de alistamiento y caracterización sigue dándose en corto tiempo o con cierto espaciamiento entre reuniones de manera que se genera para los sujetos una sensación de discontinuidad en la reparación.

Por el contrario, en la revisión de experiencias como la reparación de Mampuján (Lefkaditis y Ordóñez Gómez, 2014), El Tigre (Apraez Gómez, 2015: 45), el Salado y Ataco y 7 Veredas<sup>12</sup>, se identifica que la ejecución de las etapas después de la caracterización del daño, en especial la etapa de implementación del Plan de Reparación, la implementación de la Ruta se vuelve excesivamente lenta lo que contribuye a que se profundicen daños que ha sufrido el sujeto colectivo como el desempoderamiento, la polarización de las posiciones y las divisiones en la comunidad y se fomente la dependencia en ciertos funcionarios y recursos de la reparación<sup>13</sup>.

---

12 Entrevista con las coordinadoras regionales de CODHES para el Caribe y Tolima.

13 En la entrevista con la coordinadora regional del Tolima se evidenció que en caso de Ataco y 7 veredas, derivado del descontento e implementación parcial de las medidas de reparación colectiva, algunos miembros de la comunidad se han opuesto al proceso (Apraez Gómez, 2015: 45).

### 4.3 La transformación institucional dilata y desgasta el proceso de reparación colectiva

En las entrevistas se identificó que la transformación estructural de las entidades de reparación o de sus funciones, así como la alta rotación de funcionarios, puede generar dilación en el proceso de reparación colectiva aportando a la lentitud de ciertas etapas del proceso. Muestra de ello es que el cambio institucional entre la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011, que conllevó la disolución de la CNRR y la creación de la UARIV “significó que un lapso de un año aproximadamente en la cual la comunidad no tuvo acompañamiento institucional para el proceso ni se adelantaron gestiones que permitieran dar cumplimiento a las medidas de reparación” (Apraez Gómez, 2015: 45). Igual sensación se genera con la rotación de funcionarios en la UARIV<sup>14</sup> y en otras entidades como los entes territoriales. Funcionarios, expertos y académicos, coinciden que existe incertidumbre sobre cómo seguirán siendo ejecutados los procesos de reparación colectiva con posterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz. Si bien existe una sensación de ciertos entrevistados de que existirá una mayor visibilización de la reparación colectiva, existe un riesgo de que al priorizar las zonas donde ha existido presencia histórica de las FARC-EP, se presenten retrasos en los procesos en marcha con los que se ha trabajado a partir de la desmovilización de las AUC después del 2002.

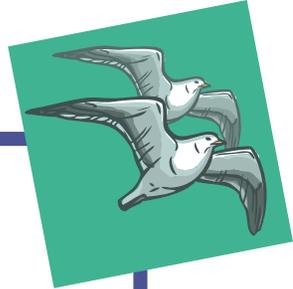
### 4.4 Capacitación de la UARIV para hacer el diagnóstico del daño

Varios académicos y coordinadores regionales de CODHES y funcionarios hicieron referencia a la necesidad de tener equipos mejor capacitados y con una formación más amplia por parte de ciertos funcionarios de la UARIV para la eje-

14 En entrevistas con sociedad civil y con los coordinadores regionales de CODHES puede apreciarse algunas de las consecuencias de estas rotaciones.

cución del diagnóstico de daño. Particularmente, para el diagnóstico en el caso 11 Consejos Comunitarios en Buenaventura, la comunidad rechazó la propuesta inicial de la UARIV, considerando que debería extenderse el tiempo de estudio, ampliar el personal del equipo para que incluyera personas afrodescendientes y afines a la comunidad y con herramientas de diagnóstico distintas a las originalmente planteadas. Adicionalmente, en entrevistas con académicos que han sido observadores de los procesos, se critica que algunas de las herramientas utilizadas en la etapa del diagnóstico del daño “infantilizan” a los SRC, es decir que éstas pierden seriedad al pretender que sean de fácil entendimiento.

Por último, los entrevistados institucionales y coordinadores regionales de COD-HES señalan la ausencia de procedimientos estandarizados para el diagnóstico del daño. Mientras unos lo señalan como una deficiencia del proceso que impide entender con claridad las obligaciones de las instituciones involucradas en el proceso y de falta de organización en dicha etapa, otros consideran que en la medida en la que cada proceso de diagnóstico se dialoga con las comunidades se garantiza responder a las particularidades de cada SRC.



## 5. Barreras en la relación de las instituciones con el sujeto de reparación colectiva

Las barreras en la relación de las instituciones con el SRC son aquellas dificultades relacionadas con la aproximación de las instituciones del Estado a los sujetos colectivos víctimas en la ejecución de sus funciones. Afectan particularmente a las etapas de alistamiento, diagnóstico de daño y formulación del plan de reparación colectiva.

### 5.1 Dificultad de acceder al reconocimiento de sujeto de reparación colectiva ante la falta de oferta administrativa

Conforme a las estadísticas aportadas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, para 2014 los 334 SRC que estaban en la Ruta de Reparación habían iniciado la ruta por oferta, es decir, son casos en los que la UARIV ha identificado sujetos víctimas y se ha acercado a los mismos para realizar el acompañamiento en la ruta y en el diseño del plan de reparación. Ello se debe a que para agosto de 2013 aún no se había validado el Formulario Único de Declaración (FUD) para sujetos de reparación colectiva. Durante 2014 y 2015 se diseñaron y comenzaron a implementar los FUD para SRC étnicos y no étnicos (Contraloría General de la Nación, s.f.: 46), no obstante, en las entrevistas con funcionarios estatales se evidencia que la información de tiempo, modo y lugar requerida para la declaración de los sujetos frente a la Defensoría del Pueblo es compleja y requiere que haya procesos de acompañamiento previos con las instituciones o con organizaciones de la sociedad civil. Ello sigue atando a las comunidades y organizaciones al acercamiento de las instituciones estatales y muestra que el proceso de demanda aún debe ser publicitado y facilitado.

## 5.2 Falta de profundización en el conocimiento del sujeto de reparación colectiva y su contexto

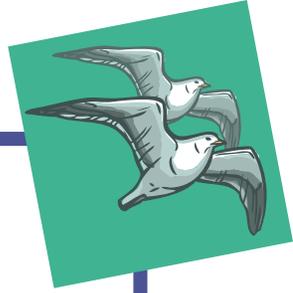
En el estudio de las lecciones aprendidas y los posibles daños profundizados por la intervención de las instituciones del SNARIV, se ha identificado que en algunos casos no se tuvieron en cuenta los diversos liderazgos presentes en las comunidades, así como las tensiones entre organizaciones (Apráez Gómez, 2014:33; Zamora 2017:379). Si bien los funcionarios del Estado alegan que existe un proceso de investigación e identificación del SRC antes del acercamiento al mismo, los coordinadores regionales de CODHES hacen referencia a actuaciones de la institucionalidad que reflejan la necesidad de que éstas, en particular la UARIV, profundicen su conocimiento de los SRC que entrarán o hacen parte de la ruta. El coordinador regional de Buenaventura narra cómo en el proceso de diálogo con PCN en el caso de 11 Consejos Comunitarios los funcionarios de la UARIV no estaban familiarizados con los liderazgos de las comunidades afrodescendientes. Similarmente, la coordinadora regional de Meta y Guaviare hace referencia al intento de la administración de entablar el proceso de reparación con distintos resguardos del Pueblo Jiw de manera separada, desconociendo su unidad como pueblo y su deseo de llevar un solo caso para todos los resguardos.

La coordinadora regional de Tolima y miembros de organismos internacionales en la región coinciden en que en el caso Ataco y 7 veredas, pese a estar en etapa de implementación, es un proceso que no es conocido de manera generalizada por la comunidad, ya que existió poca participación de la población y para la gran mayoría de habitantes de la zona no es evidente la relación entre las medidas de reparación y los daños generados en el conflicto. Lo anterior genera un fuerte impacto negativo en las comunidades ya que no corresponden a la voluntad y necesidades del SRC en su totalidad.

### 5.3 Representatividad del Comité de Impulso y la dificultad de comunicación con la base del sujeto colectivo

Si bien en la doctrina se identifica a la formación de Comités de Impulso como una estrategia positiva para la estabilidad del proceso de reparación colectiva y en facilitar la comunicación entre la UARIV y el SRC, los funcionarios y coordinadores regionales de CODHES identifican algunas dificultades para garantizar durante todo el proceso de reparación colectiva que los miembros del Comité representen los intereses del SRC y mantengan a sus miembros enterados de las etapas del mismo.

Al respecto, el coordinador regional de Buenaventura identificó que las instituciones del SNARIV no tienen certeza sobre a quiénes reconocer como líderes de la comunidad en tanto existió una suplantación de quienes eran líderes en el Consejo Comunitario La Esperanza como consecuencia de un proceso de desplazamiento. Asimismo, la coordinadora regional de Tolima menciona que en el caso Ataco y 7 veredas no hay una comunicación fluida entre los miembros del Comité de Impulso y los miembros de la comunidad que también hacen parte del SRC, por lo cual existe un desconocimiento general de los habitantes sobre el proceso. Funcionarios mencionaron que ante esta dificultad la UARIV ha comenzado a implementar una estrategia para promover que los miembros del Comité de Impulso se comuniquen de forma permanente con el resto de la comunidad o con “la base” del SRC.



## 6. Barreras presupuestales

Las barreras presupuestales son aquellas barreras asociadas a la disposición de recursos económicos para la ejecución de la reparación colectiva. Atañen principalmente a la etapa de implementación de las reparaciones.

El artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 ordena la elaboración de un plan de financiación que permita asegurar su sostenibilidad, progresividad y gradualidad en términos de su impacto sobre las finanzas públicas del país, y a su vez, a la senda esperada del gasto. Este Plan, aprobado mediante el CONPES 3712 de 2011 estableció la sostenibilidad de la ley de víctimas en materia de costos aprobando 54,9 billones de pesos de 2011 para los diez años de vigencia para la misma. Ello fue revisado mediante el CONPES 3726 de 2012 en virtud de la actualización del universo de víctimas, en el cual se estimaron medidas que no fueron contempladas en su totalidad en el plan de 2011, precisando algunos de sus componentes sin afectar el monto total de los recursos que había sido aprobada ni la sostenibilidad ya programada originalmente en el primer Plan (CODHES, 2013). Como hemos expuesto en las barreras sobre la magnitud y alcance del conflicto, el universo de víctimas registrado ha aumentado a medida que pasan los años de implementación de la ley bajo el CONPES 3712 se estimaba que el universo de víctimas estaba compuesto por 830 mil víctimas (Departamento Nacional de Planeación, 2011:11-12, pero para agosto de 2016 se encontraban registradas 8 millones 131 mil (Registro Único de Víctimas, 2016)), lo que sugiere que la senda esperada para el gasto puede ser insuficiente.

Contrario al aumento progresivo de las víctimas registradas, la asignación de recursos para la implementación de la Ley 1448 de 2011 ha tendido a reducirse. Así, la participación del SNARIV ha disminuido porcentualmente de 3,2% del Presupuesto General de la Nación en 2012, a 2,9% en 2014. Así mismo, respecto a la producción nacional, la participación de este sector fue de 0,89% en 2012, 0,86% en 2013 y 0,77% en 2014 (Registro Único de Víctimas, 2016).

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011

ha afirmado que este desfase se presenta, entre otras razones, porque la política de atención y reparación a las víctimas no contempla mecanismos de articulación con los beneficios del crecimiento económico, de forma que un mayor crecimiento se refleje en una mayor asignación presupuestal para las víctimas. En ese sentido, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) que se ha dado en el país desde 2012 no se traduce, de manera concomitante, en mayores recursos para la atención y reparación a las víctimas (Registro Único de Víctimas, 2016). En particular en lo que refiere a la reparación colectiva, es de resaltar que en un comienzo no fue un componente con rubros específicos destinados conforme al Plan de Financiación. Posteriormente, en la actualización del CONPES 3726 de 2012 se destinaron \$400 miles de millones de pesos específicamente para la reparación colectiva, de los casi \$24,767 mil millones destinados a la reparación en general y los \$54,903 mil millones destinados a la implementación de todos los componentes de la Ley<sup>15</sup>.

Pese a esta asignación, distintos funcionarios consideran que no existen rubros específicos destinados para desarrollar la ruta de reparación colectiva y para implementar los Planes de Reparación Colectiva correspondientes a esos procesos. Aducen que el equipo y presupuesto que se destina del presupuesto general de la UARIV es reducido e implica un constante ejercicio de priorización de casos, e incluso de priorización sobre priorizaciones. Algunos incluso señalan que han existido recortes presupuestales para este componente de la reparación y explican que entre las estrategias institucionales para trabajar con ello se encuentra:

- I. El fortalecimiento del nexo causal entre la reparación y el conflicto.
- II. Concientizar a las comunidades sobre las limitaciones presupuestales que tiene la reparación para reducir expectativas.
- III. Reducir los costos operativos de las reuniones con las comunidades.
- IV. Priorizar los casos en los que por la coincidencia de la población víctima, se cumplen distintos objetivos y componentes con la reparación.

---

15 En los avances de lo programado, bajo la luz presupuestal, la reparación muestra un avance lento en todos los componentes. En 2013, en especial en las medidas de reparación colectiva, de los \$45 mil millones destinados en el presupuesto definitivo de ese año se habían ejecutado para agosto sólo \$1,7 mil millones. Ello equivalía al 22% del total.

- V. Establecer estrategias para contar con el apoyo financiero de cooperación internacional.
- VI. Esclarecer las competencias de las instituciones en la atención a la población e implementación de las medidas de reparación colectiva para promover su inclusión en el presupuesto.

Factores como el desentendimiento con otras instituciones, los altos costos de llegar hasta las zonas de poca infraestructura o lejanas para visitar a las comunidades y la necesidad de que se implementen otras acciones como las medidas de atención y ayuda humanitaria fueron identificados por los funcionarios como elementos que dificultan la implementación de los recursos de la reparación colectiva.

Las entrevistas con académicos, organismos internacionales, coordinadores regionales y miembros de la sociedad civil confirman que la ausencia de rubros presupuestales específicos para la reparación colectiva es una barrera estructural, que refiere a aspectos de diseño y de implementación de la ley. Así mismo se reconoce que la administración ha acudido a la cooperación internacional para llevar a cabo las actividades referentes a este componente de la reparación y que es importante lograr soportar las medidas de reparación colectiva a través de su inclusión en herramientas de política pública como los Planes Territoriales de Desarrollo y Planes de Acción Territorial o mediante los planes de inversión de las entidades territoriales. Desde la perspectiva de la experiencia con casos concretos, vale la pena resaltar que la ausencia de un presupuesto específico y suficiente para la implementación de las medidas de reparación colectiva fue uno de los principales puntos criticados sobre el proceso de reparación colectiva de Mampuján (Lefkaditis, Patrick y Ordóñez, 2014: 87). En conclusión, es necesario generar mecanismos concretos que permitan atar los recursos económicos al trabajo concreto con cada SRC, de manera que la reparación no dependa de la ayuda económica de agentes externos al Estado o de la voluntad política de las entidades territoriales.

## IV. Observaciones finales

En el presente trabajo se ha expuesto el concepto de la reparación colectiva, así como la trayectoria jurídica de la reparación colectiva en el país hasta el momento. Mediante una triangulación metodológica de fuentes se realizó un análisis de las barreras estructurales que dificultan la ruta de reparación colectiva: las barreras asociadas a la magnitud y continuidad del conflicto armado; las barreras asociadas al alcance y contenido de la reparación colectiva; las barreras en las relaciones y capacidades institucionales; las barreras en la relación de las instituciones con el SRC; las barreras presupuestales, y las barreras en la implementación del enfoque diferencial.

Si bien cada una debe ser analizada a mayor profundidad a la luz de los casos particulares podemos hacer algunas observaciones generales sobre asuntos que deben ser tenidos en cuenta para apoyar a los sujetos de reparación colectiva en su deseo de acceder a una reparación efectiva. De lo expuesto, se evidencia que varias de las barreras tienen raíz en problemáticas que atañen a la garantía del Estado Social de Derecho o de la reparación como un todo, que descienden de formas específicas en relación a la reparación colectiva, tal como sucede con la falta recursos económicos para este componente de reparación. Otras barreras, por su parte, son específicas de la reparación colectiva como la representatividad del Comité de Impulso y tienen un impacto específico sobre la ruta diseñada bajo la Ley 1448 de 2011.

A su vez, se puede concluir que la gran mayoría de barreras no hacen referencia a problemas en el diseño normativo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o de sus Decretos Ley, sino que están centradas en su implementación práctica, en los desafíos de la aplicación de la norma y de la voluntad política o prácticas de las entidades del Estado.

Frente a lo anterior, se evidencia que las medidas de incidencia que sean planteadas no necesitan estar enfocadas en la eliminación de disposiciones legales prohibitivas ni en la creación de obligaciones para las instituciones, sino que deben facilitar la creación de herramientas para fomentar el compromiso y dialogo de las entidades del Estado, promover la sostenibilidad presupuestal, así como

visibilizar la importancia de la reparación colectiva y potencializar sus efectos positivos. Tales medidas deben tener eje en el fortalecimiento de la sociedad civil, el posicionamiento mediático de contenidos relacionados a la reparación y a los casos bajo estudio, la veeduría ciudadana y la influencia en instrumentos de política pública. Para ello habrá que tener en cuenta no sólo los problemas jurídicos atinentes a los casos bajo estudio, sino también, la coyuntura actual de construcción de paz y la posibilidad que dicho escenario da a las víctimas de reparar para seguir.

# Bibliografía

- Acosta, N. (2016). Amenaza paramilitar es el nuevo obstáculo en el diálogo de paz con el gobierno Colombiano: Farc. *Reuters América Latina* [online] Disponible en: <http://lta.reuters.com/article/top-News/idLTAKCN0X324I>
- Apráez Gómez, C. (2014). *Impacto de la reparación colectiva en Putumayo, el Tigre. Una mirada desde el enfoque de acción sin daño* (1st ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Barranco, M. (2011). Diversidad de situaciones y universalidad de derechos. *En Cuadernos IDHBC* (1st ed., p. 2). Madrid.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional – CIJT y Consejo Consultivo de Derechos Humanos de Marruecos, (2009). *Informe de Rabat. El Concepto y los Desafíos de las Reparaciones Colectivas*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (s.f.) *Publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*.
- CERAC, (2016). Monitor de Desescalamiento del Conflicto Armado en Colombia. [Blog] CERAC- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. Disponible en: <http://blog.cerac.org.co/monitor-de-desescalamiento-del-conflicto-armado-interno-actualizacion-2>
- CODHES et Al. (2013) *Proyecto Reparación Colectiva del Movimiento Sindical en Colombia: Memoria Histórica y Garantía de los Derechos de las Víctimas*. Bogotá.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2012) *Las mujeres y la reparación colectiva en Colombia. Aprendizajes de las experiencias de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación–CNRR*. (1st ed.). Bogotá.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR (2009) *La Masacre de El Salado* Bogotá. Grupo de Memoria Histórica. Editorial Planeta
- Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011) Artículo 3 [Título I]. Ley de Víctimas. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48096
- Congreso de Colombia. (25 de julio de 2005) Artículo 5. Ley de Víctimas.
- Contraloría General de la Nación, (s.f.). *Primer informe de seguimiento y moni-*

toreo a la Ley de Víctimas y restitución de tierras 2013-2014 (p. 46 y ss). Bogotá: Comisión de seguimiento de los organismos de control.

- Corte Constitucional (14 de febrero de 2001) Sentencia C-169/01. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional (20 de abril de 2015) Sentencia T-197/15. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Corte Constitucional (9 de septiembre de 1998) Sentencia C-481/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- CUT, CTC, FECODE, CODHES (2013). *Proyecto de Reparación Colectiva del movimiento sindical en Colombia: memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas*. 1st ed. Bogotá.
- De Greiff, P. (2006). Justice and Reparations. En: *The handbook of Reparations*, 1st ed. Oxford: Oxford University Press, p.470.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). CONPES 3712 de 2011 - *Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*.
- Díaz-Gómez, Catalina (2010) *Elementos para un programa administrativo de reparaciones colectivas en Colombia en Tareas pendientes: Propuestas de formulación de política públicas de reparación*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTJ.
- Garay Salamanca, L. & Vargas Valencia, F. (2016). *La Política Administrativa de Reparación Colectiva a la Luz del Goce Efectivo de Derechos*. En L. Garay Salamanca, F. Vargas Valencia & C. Salgado Aramén-dez, *Daño, Verdad, Reparación Colectiva y Construcción de Paz - Volumen 1* (1st ed.). Bogotá: CODHES con el apoyo de USAID.
- Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC - EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá.
- Grabham, E., Cooper, D., Krishnadas, J., y Herman, D. (2009). *Intersectionality and beyond* (1era ed.). Abingdon, Oxon: Routledge-Cavendish.
- Grupos de Enfoque Diferencial (2013). *Conceptualización enfoque diferencial: proceso direccionamiento estratégico*. Bogotá D.C: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Guzmán, D. (2009). Reparaciones para las mujeres víctimas de violencia en Colombia. En C. Diaz, R. Uprimny & N. Sánchez, *Reparar en Colombia: los dile-*

mas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión (1st ed., pp. 41-42). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

- Lefkaditis, P. & Ordóñez Gómez, F. (2014). *El derecho a la reparación integral en Justicia y Paz: el caso Mampuján, las Brisas y veredas de San Cayetano* (1st ed.). Bogotá: Instituto para una Sociedad y Derecho Alternativos - ILSA.
- Lozano, C. y Foro Interétnico Solidaridad Chocó (2009). *Violaciones y daños colectivos en territorios étnicos del Chocó: claves de la desterritorialización y propuestas para su reparación*. En C. Díaz, N. Sánchez & R. Uprimny, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (1st ed.). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas. (2013). *Evaluación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011, Decreto Ley 4635 de 2011 y de la Política de Respuesta del Gobierno Nacional a la Crisis Humanitaria Afrocolombiana*. Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.) *¿Que es el Enfoque Diferencial?* Recuperado el 15 de septiembre de 2016, Disponible en: [http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2470:ique-es-el-enfoque-diferencial&catid=76:recursos](http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:ique-es-el-enfoque-diferencial&catid=76:recursos)
- OIM-USAID, (2012). *Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos*. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones, pp.152 - 158.
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General (2005) *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Resolución 60/147.
- Piza y Caballero (2014) *Proyecto Documentación, Evaluación y Análisis de la Implementación de la Ruta de Reparación Colectiva de Cinco (5) Sujetos de Reparación Colectiva Adelantada por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las víctimas*. OIM/USAID
- Registro Único de Víctimas (RUV) - RNI - Red Nacional de Información. (2016). Registro Único de Víctimas RUV. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

- Rodríguez Garavito, C. & Lam, Y. (2011). *Etnorreparaciones: la justicia étnica colectiva y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia* (1st ed.). Bogotá: DEJUSTICIA.
- Rubio Marín, R., Kymlicka, W. Y Bashir, B. (2008). *The politics of reconciliation in multicultural societies*. 1era. ed. Oxford: Oxford University Press.
- Sikkink, K., Marchesi, B., Dixon, P., y D' Alessandra, F. (2014) *Reparaciones integrales en Colombia: Logros y Desafíos. Evaluación Comparativa y Global*. Harvard Kennedy School Carr Center for Human Rights Policy.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación,. (2013). *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Haciendo la realidad el derecho a la igualdad* (p. 41). México.
- Unidad de Víctimas (s.f.). Reparación Colectiva. [online] Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparaci%C3%B3n-colectiva/119>
- Uprimny-Yepes, R. y Guzmán-Rodríguez, D. (2010). *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*. International Law - Revista Colombiana de Derecho Internacional, n.17.
- Villa Gómez, J. e Insuasty Rodríguez, A. (2015). *Significados en torno a la reparación, la ayuda humanitaria, la indemnización y la restitución en víctimas del conflicto armado en el municipio de San Carlos*. Ágora U.S.B., 15(2).
- Women's Link Worldwide y Programa de Equidad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (s.f.). *El Principio de Igualdad de Género en la Jurisprudencia Comparada. Una muestra analítica de criterios internacionales y nacionales*.
- Zamora, A. (2017). *La reparación a partir de la experiencia de las víctimas*. In C. Díaz Gómez, N. Sánchez & R. Uprimny Yepes, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (1st ed.). Bogotá.



**DDHH**

E L E M E N T A

2021