

# La reparación y la participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz de la Habana\*

Angie Mayorga Coy\*\*

*Trabajadora Social*

*Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia*

219

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo determinar de qué manera la reparación y la participación de las víctimas del conflicto armado colombiano se concibieron en la Ley de Víctimas 1448/2011 y el punto sobre las víctimas de los Acuerdos de Paz de La Habana, firmados en septiembre del 2016 entre el gobierno de Colombia y el grupo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Así, se hace una comparación entre estos dos lineamientos, dejando ver en qué vía se estableció la reparación y la participación, y, de esta forma, se evidencia si estos dos resultan complementarios o difieren.

**Palabras clave:** participación ciudadana, participación de las víctimas, ley de víctimas, Acuerdo de Paz, justicia y reparación.



## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Mayorga Coy, Angie. 2021. "La reparación y la participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz de la Habana". *Trabajo Social* 23 (2): 219-235. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. DOI: 10.15446/ts.v23n2.91183

**Recibido:** 05 de octubre del 2020. **Aceptado:** 22 de abril del 2021.

\* El presente artículo fue elaborado como trabajo final de la asignatura "Los Acuerdos de Paz de la Habana, Representación y Participación política en Colombia", de la Maestría de Estudios Políticos, ofertada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), en la Universidad Nacional de Colombia, y liderada por la docente Clara Rocío Rodríguez en el año 2016.

\*\* [aymayorgac@unal.edu.co](mailto:aymayorgac@unal.edu.co) / <https://orcid.org/0000-0003-2427-1457>.

## Reparation and Participation of Victims in Law 1448 of 2011 and the Havana Peace Agreement

### Abstract

The objective of this article is to determine the way the reparation and participation of the victims of the Colombian armed conflict was conceived in the Victims Law 1448/2011 and the point on the victims of the Havana Peace Accords, signed in September of 2016 between the government of Colombia and the group of the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Hence, a comparison is made between these two guidelines showing the way the reparation and participation were established, and thus, showing whether these two are complementary or differ.

**Keywords:** citizen participation, justice and reparation, peace agreement, victim participation, victims' law.

## Reparação e participação das vítimas na Lei 1448 de 2011 e o Acordo de Paz da Havana

### Resumo

O objetivo deste artigo é determinar como a reparação e a participação das vítimas do conflito armado colombiano foram concebidas na Lei de Vítimas 1448/2011 e o ponto sobre as vítimas dos Acordos de Paz da Havana, assinados em setembro de 2016 entre o governo da Colômbia e o grupo das Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Assim, é feita uma comparação entre essas duas diretrizes, mostrando de que forma a reparação e a participação foram estabelecidas e, assim, mostrando se as duas são complementares ou diferentes.

**Palavras-chave:** participação do cidadão, participação da vítima, lei de vítimas, Acordo de Paz, justiça e reparação.

## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo determinar de qué manera la reparación y la participación de las víctimas del conflicto armado colombiano se concibieron en la Ley de Víctimas 1448 de 2011 y en el punto sobre las víctimas de los Acuerdos de Paz de La Habana, firmados el 26 de septiembre del 2016 entre el Gobierno de Colombia y el grupo de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —en adelante, FARC—. En este sentido, se hará una comparación entre estos dos lineamientos, dejando ver en qué vía se estableció la reparación y la participación, cómo se aborda la definición de las víctimas objeto de dicha reparación, así como las entidades que se pretendían crear frente al tema para, de esta forma, evidenciar si estos dos resultan complementarios o difieren.

Partiendo de lo anterior, resulta esencial realizar esta comparación, pues, si bien la Ley 1448 de 2011 plantea grandes avances con respecto a las medidas de atención, reparación y garantías de no repetición, al igual que en la participación de las víctimas, se presentan algunas críticas frente a esta, relacionadas con la temporalidad de las víctimas que no podrán acceder a las medidas de reparación integral si los hechos violentos que dieron lugar a la vulneración de sus derechos se presentaron antes de 1985, así, para ellas solo será posible la reparación simbólica. Así mismo, otros aspectos como la falta de esclarecimiento frente a los actores de los hechos victimizantes, los desaparecidos y la justicia son elementos que en principio no se contemplaron profundamente en la ley. Entonces, en teoría, el punto sobre las víctimas de los Acuerdos de Paz de La Habana tiene grandes retos para promover una reparación y atención más integral de las víctimas del conflicto, que integre las nuevas visiones y críticas que se le han hecho a la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, se presenta un abordaje teórico sobre la participación y la participación de las víctimas. En segundo lugar, se presenta un análisis sobre la concepción de víctima establecida en la Ley 1448 de 2011 y en el punto del Acuerdo. En tercer lugar, se abordará lo referente a la reparación y la participación de esta población en los dos documentos mencionados. Por último, se hará una reflexión frente a los aspectos positivos y negativos abordados y derivados de la comparación que aquí se propone. Cabe señalar que este artículo fue elaborado antes de la implementación del Acuerdo final para dar fin al conflicto armado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, por lo que este no abordará asuntos relacionados con su implementación.

## La participación ciudadana: participación de las víctimas

La participación en Colombia tiene una historia reciente, pues, desde lo planteado por Velásquez (2014), en nuestro país el nuevo modelo de democracia participativa se implementó con la Constitución Política de 1991, que gestó una descentralización política y mecanismos de participación directa y ciudadana para dar salida a situaciones problemáticas del país como el autoritarismo, la exclusión política y social y el clientelismo.

En este orden de ideas, el país cuenta con dos mecanismos de participación, uno directo (como el voto, el referendo, la consulta popular, etc.) y otro de participación ciudadana en el que los ciudadanos canalizan sus demandas hacia las entidades públicas (Juntas de Acción Comunal, Comités o Juntas Directivas de Entidades Públicas, etc.). Al respecto este autor señala que la participación ciudadana debe entenderse como: “La acción de individuos o colectividades que buscan intervenir en el escenario público para incidir en las decisiones que los afectan. [...] opera como un mecanismo a través del cual grupos específicos de la sociedad buscan satisfacer intereses particulares” (Velásquez 2014, 4).

Velásquez señala que el Estado es el “responsable de crear las estructuras de oportunidad para la participación” para que esta se dé y sea realmente efectiva (2014, 19). Por esta vía, el Estado colombiano ha gestado espacios de participación que han permitido un “diálogo entre la ciudadanía y las autoridades públicas”, al igual que la participación de grupos sociales en la gestión y la planeación de políticas públicas que les conciernen. Es así como, hoy en día, grupos como el de víctimas del conflicto armado colombiano cuentan con canales de participación para la discusión de las políticas de reparación, tales como Mesas de Participación —en todos los niveles territoriales: distrital, municipal, departamental y nacional—, el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, Comités Territoriales de Justicia Transicional, entre otros.

Esa participación de las víctimas se ha creado como una medida de reparación integral para garantizar una política pública adecuada para estas. La participación de las víctimas del conflicto también es reciente, pues, si bien hubo una ley previa a la Ley 1448 de 2011, la Ley 387 de 1997 con la cual se dictaban medidas para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, no fue sino hasta el 2008 con la Ley 1190 con la que se buscó una estrategia “que garantice la participación oportuna de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción

y coordinación que se adelanten” (CODHES *et al.* 2014, 8). En este orden de ideas, la participación se presenta como una necesidad para que el país pueda avanzar “en la implementación y consolidación de una verdadera política pública que sea realmente transformadora” (CODHES *et al.* 2014, 9).

No obstante, estos espacios de participación fueron gestados principalmente por la presión que las víctimas generaron para que el Estado las incluyera en la planeación de una política pública efectiva, esto por medio de acciones de tutela, que dieron lugar a la conocida sentencia T-025 de la Corte Constitucional, que establece la necesidad de una política pública para la atención y la reparación de estas. Desde entonces, la participación se contempla como un mecanismo que no solo permite construir democracia, sino también el restablecimiento de los derechos de las víctimas (CODHES *et al.* 2014, 9). Así, la participación de las víctimas debe entenderse como el derecho que estas y las organizaciones que las representan tienen:

Hacer parte de las decisiones que se toman desde el Estado y el Gobierno a nivel local, departamental y nacional en torno a su atención, asistencia y reparación integral, y que los pueden afectar en los distintos ámbitos de sus vidas (económico, social, político, cultural). (CODHES *et al.* 2014, 10)

Igualmente, dentro de esta concepción, la participación se entiende como un deber de las víctimas de construir lo público, y del Estado para hacer efectivo este derecho, que se contempla como un principio constitucional. De esta manera, la participación de las víctimas permite: “lograr el restablecimiento de los derechos de todas ellas, que los avances normativos se hagan realidad y la política pública se ejecute de manera adecuada y que tengan el impacto y los resultados esperados, entablar canales de participación entre las víctimas y las instituciones” (CODHES *et al.* 2014, 16). Por esta vía, y en relación con lo que plantea Velásquez, es necesario que el Estado ofrezca garantías, incentivos y condiciones para que las víctimas puedan participar debidamente. Finalmente, dicha participación suele verse materializada en el seguimiento, evaluación y control participativo en lo fiscal, político y social (CODHES *et al.* 2014, 23).

### **La concepción de víctimas**

Establecer quién se puede considerar una víctima es un procedimiento fundamental para establecer quiénes son objeto de reparación y también de participación. Igualmente, algunas concepciones mencionan temporalidades para la reparación, esto con el fin de agilizar los procesos judiciales y administrativos, como se verá más adelante.

Para el caso de Colombia, se cuenta con la definición establecida en la Ley 1448 de 2011 en su Artículo 3:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Igualmente, dentro de esta definición hacen parte de las víctimas cónyuges, parejas del mismo sexo o familiares en primer y segundo grado de consanguinidad de personas asesinadas o desaparecidas, las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a una víctima en peligro o para prevenir la victimización, familiares de los integrantes de grupos armados por el daño sufrido en sus derechos y aquellos menores de edad que fueron reclutados de manera ilícita por estos grupos.

Dentro de la ley, no son víctimas: miembros de la fuerza pública, ya que ellos tienen un régimen especial de reparación, personas mayores de edad que hayan sido miembros de grupos armados ilegales, y tampoco aquellas que hayan sufrido daños por delincuencia común.

En los Acuerdos de la Habana, especialmente en el punto sobre las víctimas, no se hace una definición explícita de víctima; no obstante, se menciona que se busca la “la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto” (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 1).

### **Medidas de reparación y participación para las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y en el Acuerdo de Paz de la Habana**

Como se mencionó anteriormente, abordar el tema de la reparación resulta necesario para comprender la necesidad de la participación de las víctimas en la planeación y en la implementación de una política pública para ellas. Esto, porque en algunos países en los que se han dado procesos de paz, la participación de estas ha quedado rezagada y, por el contrario, estos han sido promovidos desde elites políticas y entes extranjeros, generando fracasos en la implementación (Hudson, 2011)<sup>1</sup>.

1 Al respecto, se ha señalado que muchos de los procesos de paz en el continente africano han fracasado porque no se ha hecho una verdadera participación de las víctimas, en especial de las mujeres, por lo que su protección y representación política ha quedado en un segundo

## Medidas de reparación de las víctimas

En el marco de la Ley 1448 de 2011 se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, así, las víctimas tendrán prioridades en el acceso a servicios del Estado, con el fin de contribuir a la reconstrucción del tejido social del país y al restablecimiento de la ciudadanía de esta población (Ley 1448 del 2011, 7).

225

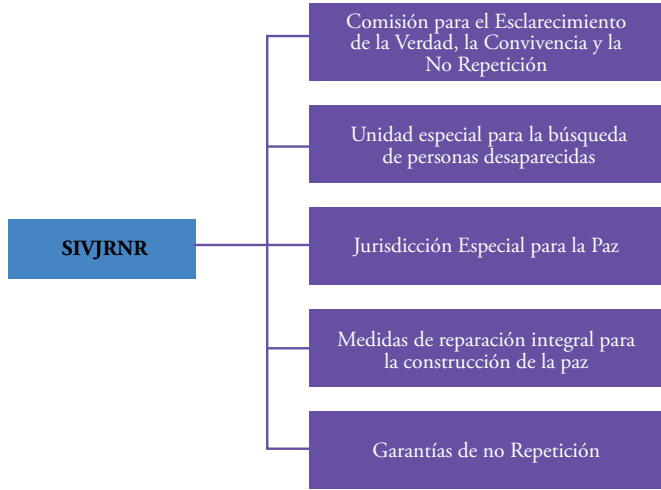
En este sentido, las medidas de reparación material se darán a aquellas víctimas por hechos ocurridos después del 1 de enero de 1985; antes de esta fecha, se garantizará el derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y garantías de no repetición. Dentro de las medidas de reparación material se contemplan indemnizaciones monetarias y la restitución de predios despojados. Así mismo, la verdad, la justicia y la participación se contemplan como aspectos de la reparación integral.

Para tal efecto, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas —en adelante, SNARIV—, que está conformado por un conjunto de entidades públicas y privadas a nivel nacional y territorial que se encargan de formular y ejecutar los planes, programas y proyectos para la atención y reparación integral de las víctimas. Dentro de este sistema se encuentran entidades creadas en el marco de la ley como la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Frente al punto sobre las víctimas de los Acuerdos de Paz de La Habana, se establece que el objetivo de este es resarcir a las víctimas desde un enfoque de Derechos Humanos y de Verdad. De esta manera, dentro de este punto se establecen como principios: 1) el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, 2) el reconocimiento de la responsabilidad frente a las víctimas del conflicto, 3) La satisfacción de los derechos de las víctimas, 4) el esclarecimiento de la verdad, y el 5) la participación de las víctimas (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 1).

En este orden de ideas, dentro del acuerdo se contempló la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición —en adelante, SIVJRN—, que se conformó de la manera como se muestra en la figura 1.

- 
- plano. Así, en países como en Ruanda y en La República Democrática del Congo se siguen presentando hechos victimizantes como agresiones sexuales a las mujeres (Hudson 2011, 75).
- 2 La temporalidad de las víctimas se plantea con el objetivo de agilizar procesos judiciales, pues el Estado es el que se encarga de recoger las pruebas para demostrar si una persona fue víctima; las fechas estipuladas se plantearon teniendo en cuenta que existen grandes dificultades para recoger información primaria y secundaria que dé cuenta de los hechos que afectaron a una persona en el marco del conflicto armado.



**Figura 1.** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Fuente: elaboración propia.

En este orden de ideas, la reparación que se pretende llevar a cabo con este sistema se define de la siguiente manera:

Se trata de medidas que buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos. Con este fin, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas, y se promoverá el compromiso de todos con la reparación del daño causado. (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 7)

### Medidas de participación para las víctimas

La participación de las víctimas es un aspecto que se tiene en cuenta tanto en la Ley 1448 de 2011 como en el Acuerdo. En el marco de la Ley, esta se establece como un principio:

El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y



acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad. (Art. 4, Ley 1448 de 2011, 11)<sup>3</sup>

Así, la participación de las víctimas se contempla como un ejercicio que contribuye a recuperarlas como ciudadanas en ejercicio pleno de sus derechos y deberes<sup>4</sup>. Por lo tanto, los derechos de las víctimas consagrados en la Ley son: derecho a la justicia, verdad y reparación, a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario, a recibir atención humanitaria, a retornar y a restitución de tierras si hubo despojo, a la reunificación familiar, y a “a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral”, entre otros (Art. 28, Ley 1448 de 2011, 16).

De otro lado, es necesario establecer que la participación en la Ley se concibe en dos sentidos. Por un lado, la que consiste en “la participación conjunta”, que se refiere a la participación de las víctimas en la reconstrucción de la memoria de los hechos victimizantes y en la recolección de las pruebas para acceder a la reparación. Esta es conjunta porque el Estado y la sociedad civil participan en dicha recolección (Art. 29). Por otro lado, se encuentra la participación referida a la política pública de reparación a las víctimas; para ello la Ley cuenta con un apartado especial:

Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley [...]. (Art. 192, Ley 1448 de 2011, 93)

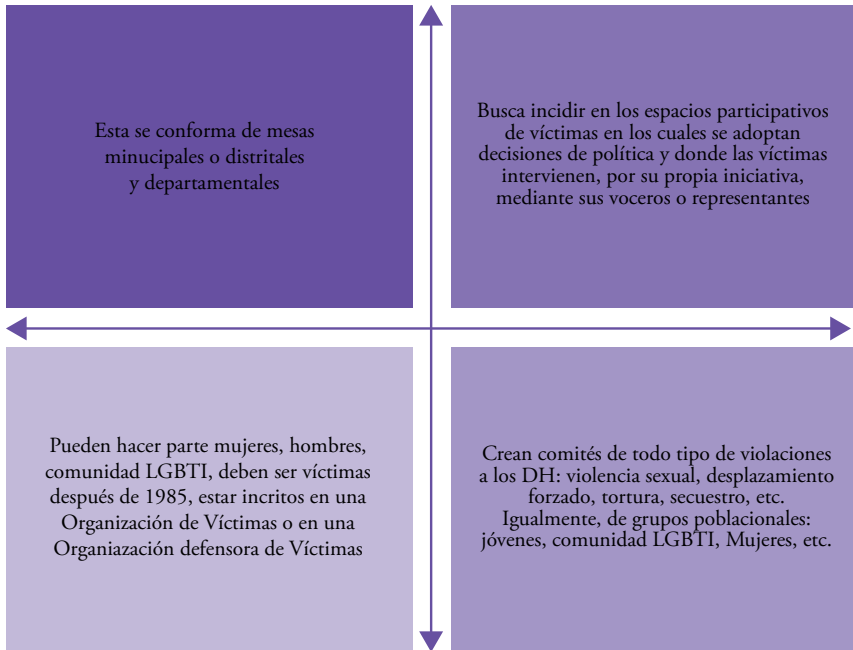
De esta manera, las víctimas participan directamente en la Mesa Nacional de Víctimas<sup>5</sup>, y algunos miembros de estas participan en los consejos

3 De igual manera, la participación también se menciona en la Ley como una medida que contribuye a las garantías de no repetición de los hechos victimizantes del conflicto armado. Este aspecto, como se mencionó al principio de este apartado, es fundamental para frenar los fracasos en los procesos de paz.

4 Asimismo, esta participación también está orientada a que poblaciones vulnerables o vulneradas puedan ejercer y gozar de sus derechos culturales, como en el caso de las comunidades indígenas (Art. 149, Ley 1448 de 2011, 70).

5 Al respecto la Ley dice: “Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de

directivos de la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y en el Centro Nacional de Memoria Histórica. La Mesa Nacional de Víctimas<sup>6</sup>, desde entonces, es un espacio institucional reconocido para que las víctimas participen y que cuenta con un protocolo<sup>7</sup> para desarrollar sus actividades; dentro de las características generales de este espacio se encuentran las descritas en la figura 2.



**Figura 2.** Información contenida en el Protocolo para la Participación Efectiva de las Víctimas.

Fuente: elaboración propia.

mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas” (Art. 193, Ley 1448 de 2011, 94).

- 6 Se agrega que entonces las mesas “son los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia y demás normas complementarias” (UARIV s. f., 5).
- 7 Este protocolo no se aplica para niños, niñas y adolescentes (NNA), los pueblos indígenas y los afros, pues ellos cuentan con protocolos especiales de participación.

Dentro del protocolo de participación efectiva se establece que se deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas del nivel municipal, distrital, departamental y nacional estos planes para que puedan ser revisados; igualmente, estas entidades públicas deberán valorar las observaciones realizadas por las Mesas, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación (UARIV s. f., 15).

Frente a este mecanismo cabe agregar que para que las víctimas participen no necesariamente deben estar organizadas, pues dentro de la Ley y dentro del protocolo se establece que ellas pueden hacerlo de manera individual, para lo que existe la línea gratuita y un buzón que estará a cargo del SNARIV, “donde se recibirán, sistematizarán, clasificarán y responderán oportunamente” (UARIV s. f., 26).

De otra parte, en los Acuerdos de paz, específicamente en el punto sobre las víctimas y con respecto a la participación, se plantea algo muy similar a lo establecido en la Ley 1448 de 2011, y es que la participación se contempla como un mecanismo para generar una debida reparación a las víctimas y la satisfacción de sus derechos que fueron violentados en ocasión del conflicto armado. Así, se establece que:

La participación activa de las víctimas y sus organizaciones en conjunto con las autoridades territoriales será la base de los planes de reparación colectiva territorial. Para ello se crearán espacios de participación para definir las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva; asegurar la participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación; y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos. Se garantizará la participación de las mujeres en estos espacios de participación. (Punto 5, Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 52)

En este sentido, en el Acuerdo la participación también se vislumbra en dos vías. Por un lado, las víctimas harán parte de los organismos que se crearán como la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Por otra parte, el Acuerdo contempla un punto específico para la participación de las víctimas en el numeral 5.1.3.7 “Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en

el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”. Como su título lo dice, es necesario fortalecer la política de atención y reparación de las víctimas existente en la actualidad y, por esta vía, “adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto, y asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación” (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 57).

Teniendo en cuenta lo anterior, este Acuerdo buscó crear un proceso de participación más amplio: “se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso” (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 57). Se hizo una gran invitación a las víctimas que han quedado por fuera de la participación, también a académicos y defensores de Derechos Humanos. De esta manera, se espera poner en marcha los ajustes y reformas necesarios a las políticas con las que cuentan las víctimas hoy en día, teniendo presente la adecuación de la política a lo que se propone en materia de reparación, e, igualmente, “hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución” (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 57).

Desde lo planteado en este documento, estas reformas permitirán que las políticas de reparación y participación tengan una mayor cobertura territorial. A esto se suma que se buscará que este proceso cuente con la veeduría de las víctimas y sus organizaciones existentes. Dentro de los objetivos planteados se menciona que se pretende: 1) construir un mapa de victimización, individual y colectivo que permita incluir nuevas víctimas objeto en el Programa de Reparación Integral de Víctimas; 2) reconocer víctimas que hayan sido combatientes y las medidas de reparación para miembros de la fuerza pública y, 3) tomar las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la política de atención y reparación integral con el fortalecimiento del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia que contará con la participación de las víctimas para hacer veeduría frente a este (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 58).

Finalmente, cabe mencionar que, en la nueva versión de los Acuerdos, después de los ajustes realizados a la luz de las propuestas de la campaña del No en el plebiscito, el punto sobre las víctimas cambió en algunos aspectos generales frente al SIVJNRN como lo referente a la búsqueda de desaparecidos

y la Jurisdicción Especial para la Paz —en adelante, JEP—. Para el tema que nos concierne, se destacan dos aspectos que no se habían mencionado en la primera versión. Por un lado, se agrega que las FARC deberán presentar un inventario de sus bienes y activos para reparar de forma material a las víctimas, como uno de los ejes de la reparación integral (Oficina Alto Comisionado para la Paz 2016, 5). De otro lado, se incluye la participación de las víctimas en las audiencias de la JEP, este como un espacio más de participación que se añade a los propuestos en la primera versión (Oficina Alto Comisionado para la Paz 2016, 9).

231

### **Reflexiones a la luz de la comparación entre la Ley de Víctimas y el Acuerdo**

Desde lo planteado anteriormente, es posible señalar algunos aspectos en los que estos documentos se encuentran y otros en los que no. En primer lugar, en la Ley de Víctimas se contempla una concepción muy clara de qué debemos entender por víctima y quienes serán objeto de los diferentes tipos de reparación planteados en esta, aspecto que resulta etéreo en el punto del Acuerdo; esto genera que no se tengan algunas claridades frente a quiénes serán las víctimas que se van a reparar, por ejemplo, a partir de qué fecha estas serán reparadas. Aun así, un aspecto novedoso que se plantea en el Acuerdo es que los miembros de las FARC que hayan sido victimizados deberán ser reconocidos como tal.

Por otro lado, es importante destacar que en el Acuerdo el punto sobre las víctimas tiene una medida de justicia significativa, pues es evidente que este punto tiene una gran extensión que se refiere al respecto, donde la justicia se contempla como un derecho de las víctimas, que debe acompañarse de la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. Aquí, se plantea que se priorizará frente a las víctimas, respondiendo al derecho a la justicia pronta, cumplida y eficiente. De allí, la creación de la JEP, que hoy, pese a la gran persecución que tiene por parte de ciertas facciones políticas del país, avanza en el esclarecimiento de los hechos victimizantes, incluyendo de manera participativa a las víctimas, quienes han defendido el trabajo que desde la JEP se viene realizando para garantizar la justicia por dichos hechos.

Por esta vía, frente a las medidas de reparación no solo se contempla la participación de las víctimas; un componente que resulta novedoso es la

participación de los responsables de la victimización. Esta reparación parte del reconocimiento de responsabilidad y de pedir perdón<sup>8</sup>:

El Gobierno, las FARC-EP y diferentes sectores de la sociedad que puedan haber tenido alguna responsabilidad en el conflicto, reconozcan su responsabilidad colectiva por el daño causado y pidan perdón, asumiendo cada uno lo que le corresponde, como expresión de voluntad de contribuir a un definitivo Nunca Más. Lo anterior, sin perjuicio de los actos voluntarios de reconocimiento de responsabilidad individual que puedan tener lugar en este primer momento. (Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC 2015, 50)

Lo anterior se ha venido evidenciando en las audiencias de la JEP, en las que las víctimas han estado presentes, así como en diversos eventos, en los que los victimarios han pedido perdón a estas. A esto se suma que las FARC, dentro del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), realizarán acciones de contribución a la reparación por los daños causados a las víctimas y a sus poblaciones, tales como: reconstrucción de infraestructura, desminado, programas de sustitución de cultivos ilícitos, contribución a la búsqueda de desaparecidos y programas de recuperación ambiental. Otra de las medidas de reparación contempladas en el Acuerdo es fortalecer el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante planes de “retorno acompañado y asistido” de aquellos que se encuentren por fuera de Colombia. Otro elemento, consiste en la persistencia de la necesidad de verdad, aspecto que se destaca bastante, incluso con la creación de una entidad que velará por aquella.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Acuerdo plantea aspectos de reparación que no se mencionaron en la Ley 1448 de 2011, o que no son muy evidentes, como lo son el punto sobre justicia, verdad y reparación por parte de los victimarios, y el programa para los exiliados. Empero, no se puede desconocer que esta Ley es un precedente en materia de reparación de víctimas en el país que dicta medidas concretas para tal fin.

De otro lado, la participación de las víctimas también es un aspecto que se destaca de la Ley de Víctimas, pues se reconoce que las mesas de

---

8 Cabe señalar que esta contribución será esencial para que los victimarios puedan recibir un tratamiento especial por parte de los mecanismos de justicia transicional propuestos en el Acuerdo.

participación y el protocolo de participación son avances importantes en materia de participación para el país. Al respecto CODHES *et al.* señalan:

Esta norma también crea un sistema de participación efectiva que va desde lo local hacia lo nacional y en el que las entidades territoriales y nacionales deben asumir competencias específicas para garantizar el funcionamiento efectivo de los espacios de participación. (2014, 8)

233

En este sentido, esa apertura a la participación de las víctimas generó una nueva relación entre estas y el Estado:

La participación de las víctimas del conflicto armado en las políticas de atención, asistencia y reparación integral es un hecho reciente tanto en Colombia, como en el mundo. Participación, que se concibe como el eje fundamental de aplicación y desarrollo de la ley de víctimas, y que implica un profundo cambio histórico en las relaciones del Estado con la población afectada por el conflicto armado... La participación que están ejerciendo hoy las víctimas es para recuperar sus derechos ciudadanos perdidos por la guerra, y ejercer plenamente la ciudadanía política, social, económica y cultural. (Bustamante 2014)

Finalmente, puede concluirse que la participación que se contempla en el Acuerdo y en la Ley 1448 de 2011 se concibe de la misma manera, es decir, como un derecho, un deber, una garantía de no repetición y como una forma de restablecer la ciudadanía perdida por los hechos victimizantes. Asimismo, en ambos documentos la participación es un pilar fundamental para sus fines, como lo son la construcción de memoria y verdad y la planeación, ejecución y seguimiento de la política pública sobre estas. Así, es claro que el Acuerdo se muestra como un elemento que complementará la ley existente, y, a su vez, hará las reformas necesarias<sup>9</sup> para que las medidas de reparación encaminadas por el Estado colombiano satisfagan el universo de las necesidades de las víctimas, y para que la participación y la reparación se dé en todos los territorios del país. Considero que estas medidas no hubiesen sido posibles sin la participación de las víctimas, quienes

9 Cabe señalar que la necesidad de estas reformas era un elemento que ya se había mencionado en otras ocasiones y que se materializa en el Acuerdo: “[...] según datos de la propia UARIV, es necesario avanzar en promover proyectos en entidades territoriales para obtener recursos que materialicen los Planes de Acción, articular la oferta, teniendo en cuenta las capacidades territoriales y las necesidades de las víctimas, implementar planes de mejoramiento de la capacidad institucional y promover la participación efectiva de las víctimas en el diseño y control de la política” (CODHES *et al.* 2014, 5).

siempre exigieron hacer parte de la mesa de negociación en este punto (García 2016)<sup>10</sup>, y que gracias a ellas es posible contemplar medidas cada vez más integrales y adecuadas a sus intereses.

Ahora, son grandes los retos para que estas medidas realmente cumplan sus objetivos. En primer lugar, que se dé una efectiva participación de las víctimas en el proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, en la construcción del informe de la Comisión de la Verdad, y en los procesos de justicia transicional, siendo estos los puntos clave que se agregan en el Acuerdo de Paz como medidas de reparación integral a las víctimas. En segundo lugar, un verdadero fortalecimiento de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, siendo este también un asunto manifestado en el Acuerdo. En tercer lugar, que se garantice el goce efectivo o restitución de derechos, mediados por las garantías de no repetición de los hechos que dieron lugar a la vulneración de los derechos de las víctimas. En cuarto lugar, que se garantice la construcción de la memoria histórica del conflicto armado colombiano con la participación de las víctimas, asunto fundamental tanto en la Ley de Víctimas como en el Acuerdo.

Sin embargo, en la actualidad estos retos parecen aún distantes, pues pese a que han pasado más de cuatro años desde que se firmó el Acuerdo de Paz y que la Ley de Víctimas cumple diez años, son recurrentes las noticias que documentan el asesinato de líderes sociales y víctimas del conflicto que luchan hoy en día por la restitución de sus derechos, la permanencia de grupos armados en diversas zonas del país que generan constantes desplazamientos, asesinatos o masacres, y el universo de víctimas del conflicto que aún no han sido reparadas.

Este escenario todavía oscuro para alcanzar la paz da cuenta de las dificultades en la implementación de la Ley y el Acuerdo para generar una política pública que efectivamente garantice la participación, la reparación y la atención integral de las víctimas del conflicto armado. Y, a propósito de estas debilidades, hace poco se emitió la Ley 2078 del 8 de enero de 2021, que precisamente fue gestionada desde las mesas de participación y diferentes colectivos de víctimas, en la que se prolonga la duración de la Ley 1448 por diez años más, pero en la que no se incluyeron sugerencias adicionales realizadas por estos colectivos y organizaciones.

---

10 Al respecto puede leerse la nota de prensa “Mesas de víctimas exigen mayor participación en el posconflicto” (García 2016)



## Referencias bibliográficas

- CODHES, Fundación Social, Corporación Nuevo Arco Iris, REDEPAZ y NDI Colombia. 2014. “La participación de las víctimas”. *La participación de las víctimas del conflicto armado: un camino para construir e implementar políticas públicas transformadoras*. 1-25. Colombia: Reves diseño LTDA.
- Mesa de negociación Gobierno de Colombia y FARC. 2015. *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos (Borrador Conjunto)*. La Habana, Cuba. 15 de diciembre del 2015.
- Hudson, Heidi. 2011. “La violencia de la construcción de la paz neoliberal en África: analizando sus “trampas” a través de una lente de género”. *Relaciones Internacionales* (16): 73-95. Universidad Autónoma de México.
- UARIV (Unidad de Reparación y Atención Integral para las víctimas). s. f. “Guía práctica sobre el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas”.
- Velásquez, Fabio. 2014. “Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados”. *Retos y tendencias del derecho electoral*. 3-39. Rocío Araújo Oñate (ed.). Bogotá: Universidad del Rosario.

235

## Referencias en línea

- Bustamante, Gabriel. 2014. “La participación de las víctimas como proceso de reconciliación”. Periódico El Tiempo: s. p. Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13884919> (24 de noviembre del 2016).
- García, Yeison Camilo. 2016. “Mesas de víctimas exigen mayor participación en el posconflicto”. Agencia de Prensa Instituto Popular de Capacitación. <http://www.ipc.org.co/agenciaprensa/index.php/2016/08/28/mesas-de-victimas-exigen-mayor-participacion-en-el-posconflicto/> (25 de noviembre del 2016).
- Unidad de Víctimas. Mesas de Participación. 2016. Mesas de participación. <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/content/mesas-de-participaci%C3%B3n/87> (25 de noviembre del 2016).

## Documentos jurídicos

- Congreso de la República de Colombia. Junio 10 de 2011. *Ley de Víctimas 1448 de 2011*. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial N.º 48.096.

