

**NUEVA ADMINISTRACION PÚBLICA EN COLOMBIA: RETOS EN MATERIA  
DE REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO  
(LEY 1448 DE 2011)**

**YINETH ELIANA SALAMANCA COMBARIZA**

**DAVID MENDOZA BELTRÁN.**

**Asesor de Investigación**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**DIRECCION DE POSGRADOS**

**ESPECIALIZACION FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA.**

**2015**

## **RESUMEN**

La búsqueda de soluciones negociadas al conflicto armado en Colombia implica un análisis desde varios ángulos, sin embargo los estudios desde el punto de vista de las víctimas deben ser cuidadosos por que hablar de reparación integral es un reto que implica la preparación de escenarios políticos, económicos y sociales, sin generar falsas expectativas.

**Palabras Clave:** Administración Pública, reparación Integral, Presupuesto, Víctimas, Unidad de Víctimas.

## **ABSTRACT**

The search for solutions in a process of conflicts resolutions like a Colombian, involving various issues, However the analysis of the situations and strategies from victims must be careful because speak about integral reparation, implies rebuilding communities and the social and economics context, all this far to create false expectations.

**Key words:** Public administration, integral reparation, Budget, Victims, Unit for Attention and Reparation of Victims.

## INTRODUCCION

Dentro de los temas de discusión del conflicto, el victimario es parte central de la elaboración de estrategias que giran en torno a desactivar su accionar dentro de las filas de los grupos insurgentes, no obstante el agente que siempre está presente y que es vulnerable, son las víctimas, de manera que su atención requiere de compromiso constante por parte del gobierno haya o no presencia de hostilidades.

Lo anterior no implica que los únicos que tengan entendido cual es el mapa de ruta que deben seguir las víctimas en el camino a brindarles asistencia humanitaria, reparación de sus derechos y garantizarles la no repetición de los hechos que pusieron en vilo sus vidas, sea el gobierno central junto con las entidades y funcionarios miembros de la ruta de reparación, sino que siendo conscientes de que somos parte de todo un entramado de administración de lo público, tenemos la obligación de conocer de forma objetiva el alcance de una política de tan gran envergadura partiendo de las realidad presupuestal y administrativa que posee el aparato Estatal Colombiano.

Es por ello que en materia de tratamiento y ruta de reparación integral a víctimas del conflicto, la unidad de victimas analizada en materia de ejecución de presupuesto nos permitirá identificar en qué momento se encuentra Colombia en esta materia, aun mas cuando la ley 1448 en materia de víctimas y restitución de tierras de 2011 y el decreto

reglamentario 4800 de 2011 en cuanto a reparación administrativa proponen un escenario fortalecido en el marco de la ley de justicia y revitalizando lo que en esta materia se planteaba en la ley 418 de 1997 Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, Y el decreto 1290 de 2008 por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

Por tanto Entender que la reparación va más allá del modo administrativo no solo implica ejecutar pagos después de conferidas órdenes, si no que como lo menciona Foucault<sup>1</sup> en (Sarmiento, 2013):

“(…) Hablar de reparación como la oposición a la búsqueda del origen, es intentar encontrar lo que ya se estaba dado(…) teniendo por auténticas todas las peripecias que han podido tener lugar, todas las trampas y todos los disfraces(p.88).

Hablar del conflicto es un tema que apasiona porque implica arraigo ya que como testigos de hechos victimizantes que se llevan en la memoria, nos dejamos conducir a opinar desde el corazón, obviando que la estructura administrativa va más allá de la pasiones sino que debe jugar con necesidades que deben ser resueltas, presupuesto

---

1El francés Michel Foucault es conocido principalmente por sus estudios críticos de las instituciones sociales, en especial la psiquiatría, la medicina, las ciencias humanas, el sistema de prisiones, así como por su trabajo sobre la historia de la sexualidad humana. Sus análisis sobre el poder y las relaciones entre poder, conocimiento y discurso han sido ampliamente debatidos (Ávila, 2007).

insuficientes y con la necesidad creación de vías de financiación, entorno a ello establecer metas realizables que no generen expectativas ambiciosas y posibles frustraciones.

## **EL CAMINO HACIA LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011.**

### **1. La actual administración pública en Colombia de mano del Ciudadano.**

Los escenarios económicos, políticos y por supuesto sociales de cualquier país, son marcados por su entorno ya sea este de crecimiento económico por medio de la industria o de posicionamiento frente a la región por su liderazgo en distintos escenarios internacionales o bien sea por un ambiente de conflicto e inestabilidad que implica políticas públicas, pensadas en el alcance de ambientes que aseguren progreso o por lo menos estabilidad económica para sus habitantes.

Es este último el caso de Colombia, país sui géneris en la región, pues la presencia de un conflicto armado interno por más de 50 años<sup>2</sup>, invita a que su análisis en cualquier campo

---

<sup>2</sup> Podríamos hablar de varias etapas comenzando con el periodo de violencia entre los partidos tradicionalistas Liberal y Conservador entre 1948 y 1953; luego entre 1954-1964 crece la anarquía combates sectarios y operaciones contrainsurgentes, entre 1965-1989 se da la lucha guerrillera contra el Estado y a finales de los 80's la introducción de los medios legales de financiación (específicamente narcotráfico, secuestro, abigeato etc.), junto a la aparición del paramilitarismo (Calderón, 2013).

se haga con detenimiento; siendo un desafío mayor desde el punto de la administración de lo público; es oportuno entonces citar las apreciaciones de la Escuela de Administración Publica [ESAP], (2002) donde se hace referencia a que:

Los Estados deben asumir diversos procesos tendientes a cumplir sus planes de desarrollo y políticas gubernamentales y están por lo tanto llamados a cumplir un desafío entre los que caben mencionar: Roles estratégicos visionarios, infraestructura normativa adecuada, normatividad simple, modernización de las relaciones internacionales (...) para lograr todos estos procesos los gobiernos deben implementar filosofías de gerencia vigentes o establecer su propio modelo de administración, de tal forma que puedan funcionar.(p 288)

Por tanto dentro del proceso para finalizar con la violencia y la lucha armada en Colombia<sup>3</sup>, la administración pública se interpreta en función de procesos que permiten crear condiciones para escenarios donde victimarios, víctimas y sociedad en general interactúan. Entonces, como adaptarnos a los modelos de la nueva administración como lo planteado por Gelinier<sup>4</sup>, que propone la noción del ciudadano-usuario, para hablar de

---

<sup>3</sup> Dentro de los estudios realizados por la escuela de paz de Barcelona, en materia de postconflicto se realiza la aclaración frente al que el término "proceso de paz" **La firma de un cese de hostilidades y la posterior firma de un acuerdo de paz no es más que el inicio del verdadero «proceso de paz», vinculado a una etapa denominada «rehabilitación posbélica» o "postconflicto armado"; aclarando que la fase en la que se encuentra Colombia es una fase previa(Fisas.2015)**

<sup>4</sup> Octave Gelinier: Ingeniero consultor, que aprecia la variedad de problemas en las empresas grandes y pequeñas: control de gestión, el desarrollo empresarial, la estructura y organización general, autor del libro El Secreto de las Estructuras Competitivas, en materia de nueva gestión pública se toma como referente por catedráticos en esta materia (Guerrero, 2009).

gestión pública a partir de relaciones costo-eficacia o Messenet<sup>5</sup>, que propone que la nueva gestión pública trascienda la racionalización de la función central de la dirección, ya que la descentralización otorga misiones que hacen los procesos de toma de decisiones más racionales (ESAP, 2002).

Con respecto a esta adaptación, Colombia se embarca a pesar de las dificultades que puede encontrar, haciendo uso de estrategias como el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)<sup>6</sup> al interior de las entidades públicas, la práctica de políticas de transparencia, el fortalecimiento de mecanismos como la elaboración del estatuto anticorrupción, fortalecer el uso de las tecnologías de la información; por ejemplo al hablar de gobierno en línea, entre otras formas dirigidas a hacer eficiente la de gestión de lo público.

En este camino, y bajo el contexto colombiano, el hecho de que cualquier persona tenga acceso a información o cifras de víctimas del conflicto; o pueda ver el porcentaje de ejecución presupuestal por medio de mecanismo como el consolidado de hacienda de información pública CHIP del ministerio de Hacienda, son unas entre el abanico de opciones que hacen parte al ciudadano como usuario de información, dentro de la construcción de la nueva gestión pública.

---

<sup>5</sup> Michel Messenet; se toma como referente gracias al aporte que hace, a través de su libro “la nueva gestión pública, por un Estado sin burocracia”, en donde se plasma como único camino para la administración estatal el pensamiento de la administración privada no en materia de hacer el estado un ente rentable(Guerrero, 2009).

<sup>6</sup> El modelo MECI es una herramienta gerencial que tiene como fin servir de control de controles para que las entidades del Estado logren cumplir con sus objetivos institucionales y con el marco legal aplicable a ellas.

En tanto que es este mismo actor (el ciudadano), quien tiene la responsabilidad de veedor de lo público, pero no solo como un apuntador de vacíos sino como parte de construcción para dar valor. Exploremos un poco, en materia de las entidades públicas, encargadas de ejecutar tareas en pro de la construcción de un posible escenario de postconflicto, como esa gestión de lo público se estructura en torno a una política que en materia de presupuesto tiene grandes desafíos, sin embargo estamos en ese camino y el abandono o la implementación a medias no puede ser una opción.

Es importante mencionar que a pesar que existen diseños sumamente sencillos para empezar unas negociaciones, y otros mucho más complejos, en la medida que se van sumando actores, especialmente en conflictos de larga duración, tal como lo los estudios en materia de postconflicto concluyen:

“Ningún esquema es garantía de nada, pero siempre es un desafío intuir y construir el esquema “preciso” en un momento determinado, que puede ir variando conforme surjan determinadas circunstancias que demanden un rediseño del esquema existente” (Fisas, 2015, p 22).



Por tanto, hay dos temas importantes que a pesar de que no haya una firma de tratado de paz entre los grupos armados<sup>7</sup> y el gobierno, se tornan tópicos de elaboración de políticas públicas necesarias, y es en términos de reintegración a la vida civil de excombatientes y por supuesto el tratamiento de víctimas del conflicto<sup>8</sup>.

De manera que son dos focos de una política necesaria dentro de un contexto como el colombiano; las dos requieren una delimitación y manejo adecuado que le permita al gobierno administrar soluciones que reparen de forma integral en los dos casos.

No obstante es este último tema (reparación de víctimas) el que centrará nuestra atención, desde la parte presupuestal y como es medido el nivel de su ejecución, teniendo en cuenta proyecciones realizadas en el marco de la ley 1448 de 2011 sobre víctimas, restitución de tierras y derechos reglamentarios, presentada por el presidente Juan Manuel Santos, al congreso de la República de Colombia. Siendo entonces la Unidad de Víctimas<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Dentro de los grupos armados no solo hay que hacer referencia a Las Fuerzas Armadas Revolucionarias quienes son la actual contraparte en la negociación, sino también al Ejército de liberación Nacional ELN, las denominadas Bandas criminales.

<sup>8</sup> En el caso de los excombatientes la opción de desmovilización no tienen una condición específica más que la voluntad del combatiente para dejar las armas, por tanto no debe encasillarse que sea propensa a ocurrir en un momento específico, y en materia de víctimas, mientras no haya cese al fuego y a las hostilidades a diario se presentan hechos victimizantes y por tanto personas que adquieren la condición de Víctimas.

<sup>9</sup> La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia, es una institución creada por el decreto 4802 de 2011, con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448) en 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno busca el acercamiento del Estado a las víctimas mediante una coordinación eficiente con participación efectiva de las mismas en su proceso de reparación. Dirigida por Paula Gaviria Betancur.

el ente administrativo que nos permita tener un acercamiento al tema en un escenario de conflicto, con negociaciones en marcha, con necesidades de adaptación latentes y con repuestas de gestión administrativa urgentes.

## **1.2 Reparación integral de las víctimas camino a los objetivos del 2021 .**

Es importante tener presente la definición de víctima, reglada por el artículo tercero de la ley 1448 de 2011, marco legal en esta materia, que las define como como la persona que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridos con ocasión del conflicto.

Es partiendo de este concepto y la función de la Unidad de Víctimas, (como ente administrativo encargado de ejecutar la política pública base de un escenario en camino hacia la salida del conflicto armado), que podremos ser parte de ese ciudadano usuario de información, y parte activa dentro del proceso de retroalimentación de las entidades administrativas del Estado; aún más cuando en materia de víctimas el tema es tan complejo pues se habla de reparación integral.

En línea con lo anterior, el tratamiento a las víctimas abarca varias modalidades de reparación. Según la ONU en el documento “principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas” de 2005<sup>10</sup> enmarca cinco modalidades: restitución, compensación, Satisfacción, rehabilitación y por su puesto la garantía de no repetición. De manera que el costo es bastante alto porque no solo implica resarcir el daño de forma económica (lo que es conocido como vía administrativa; sin tener que recurrir a tribunales) sino también de formas psicológica para lo cual los requerimientos en materia de personal médico, orientadores sociales, infraestructura para la prestación de los servicios (auditorios, oficinas y medios de recepción de testimonios, centros de enseñanza para el trabajo etc.), capacitaciones a quienes integren la ruta de reparación integral entre otros, demanda una estructura económica y física bastante amplia.

Por tanto al dimensionar la reparación de victimas las modalidades que predominan son la de restitución (por medio de la vía administrativa) y la garantía de no repetición (procesos de memoria histórica); tal fue el escenario luego de la guerra civil española, donde la sumatoria de las victimas llevo a ser tan cuantiosa que se concluyó que no había posibilidad alguna de hacer una reparación total en materia económica y por tanto se determinó en la ley 52 de 2007 finalmente el cometido de “velar por el derecho a la memoria personal y familiar como expresión de plena ciudadanía democrática”(Cuellar, 2014).

---

<sup>10</sup> Este documento fue realizado por la comisión para los derechos de las víctimas, adoptado por la asamblea de la Organización de Naciones Unidas ONU en el 2005 y que llevo por título “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”.

En el caso Colombiano la ley 1448 de 2011, dentro del camino del marco para la paz, es una de las más amplias rutas de reparación de víctimas puesta en marcha en el país. Colocando el periodo de vigencia de la misma entre el 2011 y el 2021; Citando las palabras de la doctora Paula Betancur directora de la Unidad de Víctimas en entrevista al diario El Tiempo de Colombia (2012):

“Es la reparación integral más grande que se ha planteado en el país, una reparación, con la encomienda del presidente de no convertirse en una medida asistencialista si no algo que perdure y otorgue herramientas a ciudadanos renovados”.

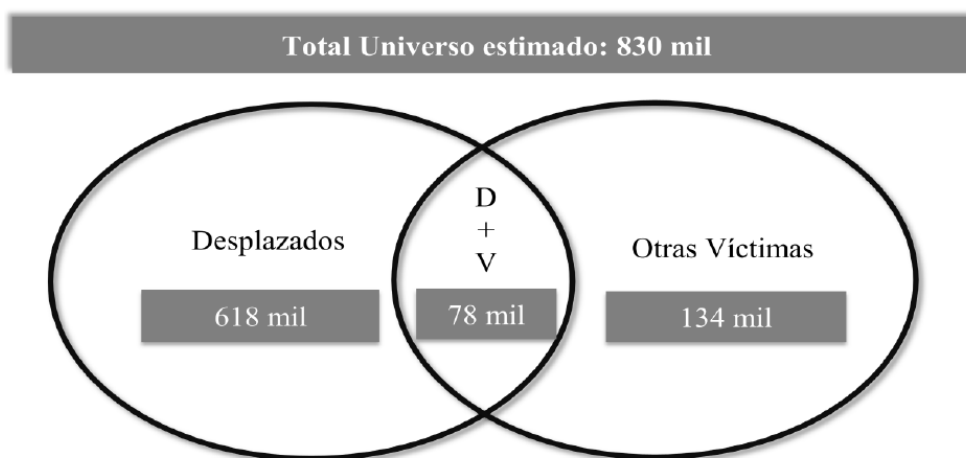
No obstante las metas que se planteen en cuanto a reparación integral (en cualquiera de sus componentes reparación, restitución, garantía de no repetición) deben ser realizables, los montos de compensación reglados por el decreto 4800 de 2011 basado en el 1290 de 2008; en donde se establecen de acuerdo al hecho victimizante los montos mínimo y máximos de la reparación, deben ser tenidos en cuenta para la planeación financiera de sostenibilidad de la ley.

Más aun cuando se debe cumplir con pago de indemnizaciones judiciales sancionadas bajo la vigencia de la ley predecesora en esta materia (ley 418 de 1997); entonces se emprenden procesos en donde el Estado busca el resarcimiento de derechos, sin un patrón en materia presupuestal; al respecto la escuela de paz se refiere a que el coste de los

procesos de desarme desmovilización y reintegración son difíciles de calcular en dinero por que el importe global es diferente (Escuela de paz, 2008).

Además la reparación individual de una víctima o la ruta de integración de un desmovilizado, es tres veces la renta por habitante del país; siendo un patrón de los países en esta situaciones, el que haya bajas rentas por habitantes y muchos combatientes por desmovilizar, y victimas que reparar (Escuela de paz, 2008).

### Estimación composición de hechos victimizantes



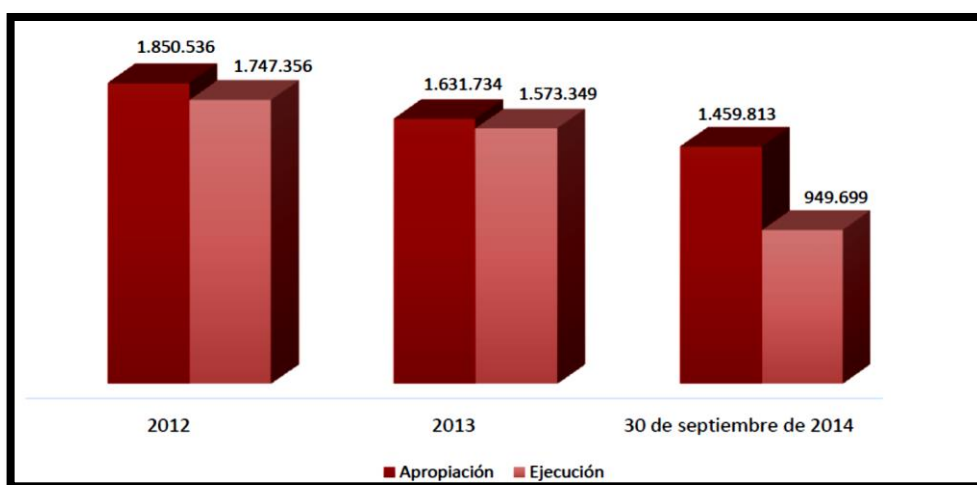
**FIGURA No 1.** Nota: Encaso del hecho Victimizarte del desplazamiento forzado, éste equivale al núcleo familiar D+V representa desplazados que sufrieron hechos victimizantes.

Fuente: elaboración del DNP (CONPES 3712 ,2011)

Para el caso Colombiano, los caculos en materia de cobertura de reparación administrativa de víctimas, partió en el 2011 con un estimado de 830.000 víctimas; empero las cifras

oficiales en el Registro Único de Víctimas [RUV] para septiembre de 2015 es de 7 558 854; de las cuales se consideran sujeto de asistencia y reparación 5 940 035. En un comienzo se destinó un presupuesto de \$57 billones de pesos, para el proceso hasta el 2021 y a la fecha se han gastado cerca de \$20 billones (Comisión de Seguimiento del Congreso a la ley de víctimas, 2015); de manera que la cifra del RUV aumenta pero no precisamente proporcional al presupuesto<sup>11</sup>; más aún en un momento donde el país ha pasado un año de ajustes presupuestales importantes; que hacen llamado a la austeridad<sup>12</sup>.

### Ejecución presupuestal 2012-2014 (miles de millones)



**FIGURA No 2.**

Fuente: (Oficina de Planeación de la Unidad de Víctimas, 2014).

<sup>11</sup> El desfase se presenta, entre otras razones, porque la política de atención y reparación 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. Así, el crecimiento del PIB que en 2012 fue de 4,05%, en 2013 de 4,26% y se espera que para 2014 sea de 4,74%, no se traduce, de manera concomitante, en mayores recursos para las atención y reparación a las víctimas (Comisión nacional de seguimiento y monitoreo ley 1448 de 2011, 2014)

<sup>12</sup> Desde el primer trimestre del Año los ajustes en materia de presupuesto han sido motivo de comunicados frecuentes por parte del ministerio de Hacienda en julio 25 de 2015 se anunció que el presupuesto será de \$167,2 billones, haciendo una reducción de los gastos de inversión, única destinación discrecional del Gobierno, porque el resto del presupuesto está atado por leyes y compromisos. El aumento del presupuesto es de 2,3%, que es la mitad de la inflación que llevamos a junio de 2015, o sea que se trata de un recorte en términos reales. Representa la pérdida de un punto en la participación del gasto público en el PIB, excluyendo el servicio de la deuda externa (El espectador, 2015).

Dentro del informe de rendición de cuentas de 2014 de la unidad de víctimas; la ejecución en materia presupuestal presento un avance acumulado al mes de septiembre, del 80% en compromisos y 65% en obligaciones respecto a la apropiación vigente, destacando que para esta época el año pasado (2014) la apropiación aumento \$45.096 millones de pesos con respecto a la apropiación inicial por traslados realizados para el pago de Ayuda Humanitaria (Unidad de Victimas, 2014). Observable en el siguiente gráfico.

**Tabla No 1**

**Ejecución Presupuestal agregada Acumulada Enero-Mayo 2015**

<b>Movimiento</b>	<b>Monto Total</b>
<b>Apropiación Inicial</b>	\$1.680.964.267.443,00
<b>Apropiación Vigente</b>	\$1.680.964.267.443,00
<b>Certificado Disponibilidad Presupuestal</b>	\$1.630.515.923.242,25
<b>Apropiación Disponible</b>	\$50.448.344.200,75
<b>Compromiso</b>	\$818.126.024.746,52
<b>Obligación</b>	\$556.995.095.027,35
<b>Orden de Pago</b>	\$542.992.383.325,60
<b>Pagos</b>	\$542.992.383.325,60

Fuente: Elaboración del autor. Datos Ministerio de hacienda Reporte SIIF nación.

(Cifras en miles de millones de pesos).

En cuanto a esta misma materia pero para el año de 2015 y partiendo del aumento de las cifras del RUV; pues los hechos victimizantes permanecen; dentro del segundo informe de la comisión de seguimiento a la ley 1448 del 2011 [en adelante CSLV], conformado por el Procurador General, que la preside; el Defensor del Pueblo, el Contralor y representantes de víctimas, presentaron al congreso, solicitando ajustes de fondo pues se calcula que hay un faltante de 33,6 billones de pesos para garantizar los derechos de indemnización y vivienda a las víctimas (Unidad Investigativa El tiempo, 2015).

Pero es en este punto donde se hace necesario tener presente que en materia de gestión administrativa, se habla de forma sistemática; por tanto el tema de los retos de cobertura no solo implican desfases en materia presupuestal, si no que se debe evaluar la planeación financiera, y el desempeño administrativo; más aún cuando la unidad de víctimas aplica un enfoque de gestión por procesos.

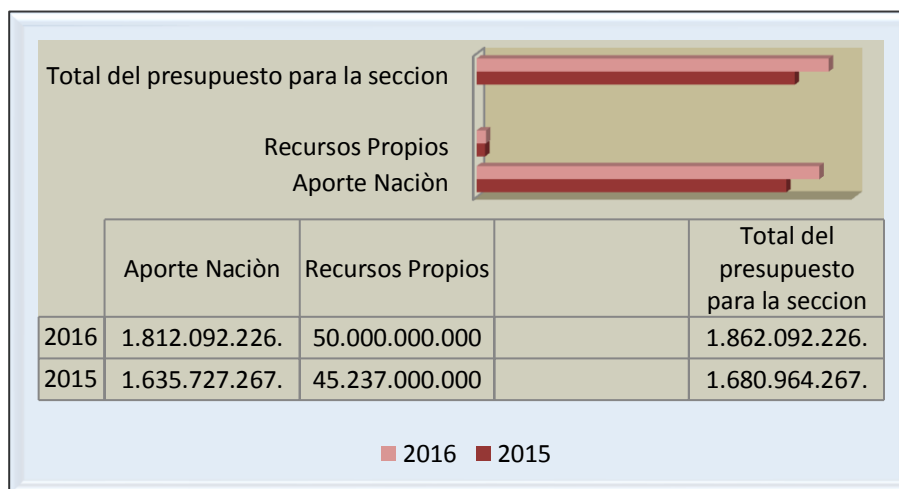
Este enfoque incluye la evaluación de procesos estratégicos que se soportan en la planeación realizada, los procesos misionales que responden a las acciones prioritarias encomendadas a la Unidad; los procesos de apoyo que reflejan los aspectos que aportan al buen funcionamiento de los procesos misionales; y los procesos de seguimiento y control, que muestra avances de las metodologías implementadas para verificar el cumplimiento de la misión, visión y los objetivos de la Unidad.



Por tanto es en este punto cuando la comisión de seguimiento a la ley de victimas afirma en su informe al congreso que “la Unidad de Victimas no cuenta con la jerarquía para realizar la tarea que se le encomendó, A pesar de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tiene un rango inferior a las entidades que encabezan los sectores de Gobierno que tienen la responsabilidad de implementar las políticas públicas” (CLVS, 2015); no es una afirmación suficiente que permita explicar fallas administrativas pues independiente mente de su jerarquía sus funciones están delegadas.

### Presupuesto Destinado a Unidad de victimas años 2015 y 2016

(Miles de millones)



### GRAFICO No 3

Fuente: Elaboración del autor Datos Ley 1737 del 2014 y Proyecto ley de presupuesto 2016

Del anterior grafico que podemos inferir que la variación presupuestal entre 2015 y 2016 no va a ser la solución para garantizar una cobertura en materia de reparación, pues a pesar de que hay un aumento correspondiente a \$ 176, 364,958.794 mil millones de pesos; donde la mayoría son recursos provenientes de aportes nación, y en menor medida lo que se recauda por recursos propios correspondientes las entradas al fondo para la reparación de víctimas<sup>13</sup>, representa apenas el 1,7% de aumento.

Ahora bien en materia de financiación los esfuerzos hechos por el gobierno en materia de cooperación internacional son indispensables, pero nunca suficientes; el último apoyo recibido correspondió al acuerdo mediante el cual el Banco Mundial con fondos de Suecia, donara \$9.400 millones de pesos para financiar proyectos de reparación Colectiva, recursos que serán ejecutados en los próximos tres años, condicionados a el intercambio de experiencias de reparación Colectiva de victimas con países de África, Asia y América Latina (Segura, 2015).

Por tales razones el panorama no es alentador aún más cuando el propósito general de la reparación es que tenga un carácter integral, y la reparación administrativa es uno de los componentes que ya desbordo su capacidad de cobertura. Al remitirnos al documento CONPES 3712 de 2011 y ver la situación actual nos damos cuenta que ese plan de financiación para sostenibilidad de la ley está más que alejado del escenario actual.

---

<sup>13</sup> Este fondo creado bajo la ley 795 de 2005 sobre Justicia y paz, y administrado por la unidad de Victimias. Fondos provenientes de multas a individuos o grupos judiciales y procesos administrativos, contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, Organizaciones Internacionales, particulares y otras sociedades, condenas de los condenados por concierto para delinquir etc.

A pesar de las impropiedades en materia presupuestal realizadas por la unidad de víctimas, reportadas por la comisión de vigilancia de la contraloría general de la nación en su segundo informe del año 2015; se encontró una diferencia de 62. 400 Millones de pesos entre el gasto que se reportó y lo que realmente se halló en su auditoría, además de haber utilizado recursos de la vigencia 2015 para cubrir parte del rezago de atención humanitaria del 2014, afectando el cumplimiento de metas de pagos para este año, de aquí que se haya presentado por parte de la unidad de víctimas varias solicitudes ante el ministerio de Hacienda en busca de una adición presupuestal por 372.000 millones de pesos; sin obtener respuesta.

No obstante el programa de reparación administrativo Colombiano es considerado como referente a nivel internacional, incluso la Agencia Estadounidense para el Desarrollo por sus siglas en inglés USAID y la Organización Internacional para las Migraciones OIM, realizan un estudio comparativo en donde caben los casos, claro está que guardando las proporciones, entre los procesos de reparación de víctimas por la vía administrativa en Chile, Turquía, Irak y Alemania<sup>14</sup>.

Dentro de las conclusiones del informe se menciona que La estructura organizacional del Programa de Reparación Administrativa en Colombia, es adecuada y ha seguido la línea estructural que se ha aplicado en otros programas de similares características. El Comité de

---

<sup>14</sup> Los motivos de la reparación de víctimas en los países se debió a: Chile luego de las violaciones en contra de la población a causa de la Dictadura del General Augusto Pinochet; En Turquía como consecuencia de los kurdos en situación de desplazamiento para el año 2004 por el conflicto entre el Partiya Karkerên Kurdistan (PKK) y las fuerzas armadas; En Irak luego de la caída del Régimen de Saddam Hussein, y en Alemania luego de las violaciones y trabajo forzado por el régimen nacional Socialista(OIM.USAID,2011).

Reparación Administrativa, es un organismo creado para la toma de decisiones, cuya composición aporta experiencia y permite que haya consistencia en el proceso de toma de decisiones (USAID. OIM, 2011).

Al tiempo que resalta tres aspectos que vale la pena mencionar y que sin dejar de lado el tema presupuestal, sirven como variables para hacer una evaluación en materia de reparación integral de la víctimas y es el de ir directamente a la población objeto y medir: primero, si las víctimas sienten que el proceso está apuntando directamente a necesidades y preocupaciones, segundo, si todas las víctimas que eran elegibles para recibir compensaciones a través del programa aplicaron al mismo, o si un grupo significativo de víctimas ha sido inadvertidamente excluido. Estas serían variables que permitirían medir el desempeño integral de la medida.

Llegados a este punto hay que tener presente que el tratamiento de las víctimas es un proceso necesario, de no hacerlo sería dejar ciclos abiertos que se pueden convertir en foco de nuevos conflictos, en el caso del salvador, basados en la convicción de que la pobreza y la desigualdad en la distribución de ingresos, representaba las causas principales de la violencia recurrente, la agenda de los acuerdos de paz era una ambiciosa transformación del panorama socio económico del Salvador (Springer, 2005), sin embargo el escenario después del conflicto dejaba a víctimas en las mismas condiciones a las que se debió el comienzo de la situación de inestabilidad interna.

Con lo anterior se busca hacer calar en la convicción que la reparación de víctimas es necesaria, con todo el despliegue que requiere; cabe citar a Mario Calderón (2013) cuando se refiere a que “La paz es nacional como propuesta, pero es regional como solución (p 325)”, pues la financiación requiere de medidas realmente creativas para poder cumplir con las reparaciones presupuestadas, las más urgentes referente a casos por desplazamientos; que incluso venían rezagadas desde el marco legal de la ley 418 de 1997.

A consecuencia del escenario planteado no se debe permitir pensar en obstáculos para el tratamiento de víctimas, si no en medidas de administración que le permitan al gobierno central por medio de gestiones administrativas, brindar seguridad al desarrollo de políticas públicas determinantes para un posible postconflicto.

De manera que tal como el libro sobre lecciones para la paz negociada, elaborado por el Cinep, Colciencias y el instituto de paz de Estados Unidos Trocaire, se refiere a que el Estado con una amplia política social, capaz de restringir la agenda de negociación con la insurgencia, como podría estar sucediendo en el país a raíz de la emisión de la ley de víctimas 1448 de 2011, las lección a tener presente es que los contextos; Son variables y de ellos depende en buena medida que se presentan o no condiciones para la paz (Calderón, 2013).

Sea este el punto, donde luego de tener una visión sobre el escenario actual en el camino a la reparación de las víctimas, de conocer e identificar el proceso de la reparación administrativa, el reto consiste en ser parte del proceso de cambio que implica el contexto donde el sistema nos lleva a interactuar víctimas, victimarios y ciudadanos en general y

cabe citar las palabras de clara López, quien para el 2002 era alcaldesa de la capital y resaltaba que:

“olvidar es guardar un silencio cobarde, consiente y permisivo, es encubrir los delitos y las causas estructurales que lo provocan; esto como parte de la reparación de las victimas donde la memoria histórica es vital para la garantía de no repetición y a la que debemos buscar, dentro de la reparación integral de victimas que se ha propuesto” (Alcaldía, Mayor de Bogotá, 2010, p8)

## CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos concluir que la nueva administración pública; implica una posición del ciudadano activa; donde como usuario final de los bienes y servicios administrados por entidades públicas, tiene el papel de retroalimentar procesos que le permitan entender el entorno que le rodea.

Al momento que lo anterior se vuelva una convicción, en temas como el del presente escrito. Cada uno de los actores aportara a que políticas como la reparación de víctimas no sean presentadas como soluciones ambiciosas sino que los mismos ciudadanos usuarios, serán quienes retroalimentaran procesos e identificarán errores para mejorar. Víctimas como usuario final de la administración en este caso quien determina la satisfacción al terminar la reparación administrativa y el ciudadano del común como veedor público.

Pero es entonces necesario que estemos interesados en entender la lógica de las instituciones, teniendo claro que las estructuras de administración no son caprichosas, de manera que las políticas que se lleven a cabo no son meramente resultado de la disposición de un gobernante sino que también deben ser estructuradas con base una identidad.

Es así que analizar el escenario colombiano donde el actual gobierno apuesta por una salida negociada del conflicto, mas alla de hablar de los victimarios debe ser un tema en el que la verdadera atención este en las victimas, pero siendo capaces de ver la función de la Unidad de víctimas no solo como un tema político sino también administrativo.

Es preciso en este punto afirmar que la planeación financiera a partir del marco legal de la ley sobre víctimas y restitución de tierras, nos permite ser objetivos entendiendo que las proyecciones en materia de ejecución presupuestal vislumbraban el desbordamiento del que actualmente se es testigo.

Ya que garantizar que se velara por la reparación integral de las víctimas es una afirmación que si bien no es imposible si es ambiciosa, pues abarca la esfera de las medidas de atención, de satisfacción, reparación y por su puesto la garantía de no repetición, que deben estar respaldadas por una economía del país diversa y no mono dependiente como lo es el caso de Colombia.

Si bien es cierto al tiempo que se propone la ley de reparación, se habla de un plan de financiamiento, los esfuerzos en esta materia son monumentales, en el caso de Colombia la mayoría del presupuesto para la reparación de las víctimas corresponde a recursos nación, el porcentaje de ayuda de organismos internacionales si bien es importante porcentualmente no es impactante.

El ente administrativo en cabeza de la ejecución de la reparación de las Víctimas, que es La Unidad de Reparación, ha sido improcedente en cuanto a manejos presupuestales, los informes de contraloría permiten observar procedimiento como el cambio de apropiaciones



iniciales entre los rubros inicialmente aceptados, desajustando pagos para la vigencia para cumplir con rezagos de vigencias anteriores.

Es entonces hasta qué punto que se debe llegar para considerar improcedente el plantear una reparación integral que intenta que sus componentes se cumplan, pero haciendo falta la evaluación final del usuario. Donde están los indicadores de desempeño que evalúan sin las jornadas de memoria histórica, o si los subsidios de vivienda, o las reparaciones por vía administrativa incluso las judiciales; han llegado a su fin último de lograr que la víctima sienta sus derechos resarcidos y capaz de ser pieza clave en la construcción de un escenario después del conflicto.

Más allá de evaluar el porcentaje de ejecución de la entidad frente a su presupuesto, se debe ser capaz de intervenir en ella a partir del usuario final, en este caso la víctima hace parte de las rutas que la entidad estructura y si al final, más allá de seguir pasos sintió que el final encontró la presencia del llamado Estado social de derecho.

Los retos que tiene la Unidad de Víctimas dentro de la gestión de procesos van desde garantizar que los funcionarios que reciben declaraciones para comenzar la ruta sean capacitados, que el proceso de reconocimiento no supere el plazo de los 18 meses o menos y no generar procesos de revictimización al considerar improcedentes las solicitudes.

Destacando cambios de fondo, pues es necesario replantear el alcance del programa porque a pesar de que la delimitación temporal en materia de aplicación de la ley es clara al fijar los 10 años de vigencia, la reparación integral requiere de más tiempo y esfuerzos del gobierno, de los actores del conflicto y por su puesto del ciudadano del común como veedor de lo público.

El hecho no está en declarar imposible que se pueda resarcir económicamente a todas las víctimas sino que se permita, asegurar un escenario de no repetición, condicionado a esquemas políticos que si bien no son más fáciles, si permiten ahondar terrenos que preparen escenarios del país donde el crecimiento económico sea garante de ello, pues la planeación financiera para una reparación administrativa nunca es suficiente y genera frustraciones e inconformismos al crear falsas expectativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Debates de la Memoria. Aportes de las organizaciones de víctimas a una política pública de memoria (2008-2010)*. Bogotá. Colombia. Agencia catalana de cooperación al desarrollo alcaldía Mayor de Bogotá.

Ávila, F. (Septiembre de 2007). *El concepto de poder en Michel Foucault*. Aparte ReiNo53.PP.7-8. Recuperado de [http://serbal.pntic-mec-es/~cmunoz11/avila\\_53.pdf](http://serbal.pntic-mec-es/~cmunoz11/avila_53.pdf).

Calderón, M. (Ed). (2013). *Lecciones para la paz negociada retrospectiva histórica de Colombia. Colciencias CINEP Programa para la Paz-Instituto de paz de los Estados Unidos TROCAIRE*. Bogotá Colombia. Siglo del hombre Editores.

CONPES 3712. (2011). Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011. Bogotá DC.

Comisión seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, (2014). Informe al congreso de la república 2014-2015. Resumen Ejecutivo, comisión seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, Defensoría del Pueblo, Contraloría general de la nación, Procuraduría General de la Nación. Recuperado de [Http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resumen.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resumen.pdf).

Cuellar, M. (13 de Noviembre de 2014). *España ante los fantasmas del Pasado: aún queda mucho por hacer*. Corte Interamericana de Justicia. Recuperado de <http://www.ICTJ.org/es/news/España-fantasmas-Crímenes-Franquismo>.

Decreto 1290 de 2008. (Abril 22 de 2008). *Programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al Margen de la ley*. Presidencia de la república.

Decreto 4800 de 2011. (20 de Diciembre de 2011). *Reglamentario de la ley 1448 de 2011*. Presidencia de la república de Colombia.

Escuela de cultura de paz. (2008). *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2007*. Recuperado de <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr2009e.pdf>.

Escuela de Administración Pública [ESAP] (2002). *Modelo de Gestión pública*. (Ed). Escuela de Administración de negocios EAN. Bogotá. Colombia.

Fisas, V. (2015). *Diseño y arquitectura de procesos de paz: lecciones aprendidas tras la crisis*. Escuela cultura de paz. NOREF. Barcelona España. 2015. Recuperado de <http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/NOREFes.pdf>.

Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública The end of new public management. *Revista Chilena de Administración Pública / N° 13 Junio 2009*. recuperado de <http://C:/Users/hp/Downloads/DialnetElfinDeLaNuevaGerenciaPublica-3329699.pdf>.

*Ley No 1448 de 2011*. (Junio 10 de 2011). *Ley de víctimas y restitución de tierras*.

Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia

Ley No 1737 de 2014. (2 DE Diciembre de 2014) *Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y recursos de Capital y ley de apropiaciones para las vigencias fiscal d 1º de Enero al 31 de Diciembre de 2015.*Congreso de la República de Colombia. Bogotá.Colombia.

Ministerio de Hacienda Y crédito Público. (Septiembre de 2016) *.Proyecto de Ley Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de Diciembre de 2016. Presentado al Congreso de la república de Colombia.* Ministerio de Hacienda de Colombia.

ONU, (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. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

Sarmiento, F. (Ed). (2013).*Lecciones para la paz negociada retrospectiva histórica de Colombia.* Colciencias CINEP Programa para la Paz-Instituto de paz de los Estados Unidos TROCAIRE. Bogotá Colombia. Siglo del hombre Editores.

Segura. C. (18 de Febrero de 2015). *El fondo del Banco Mundial les sirve a las víctimas. Pero falta dinero.* El Espectador. Recuperado de [Http://www.Elespectador.com.co](http://www.Elespectador.com.co).

Springer, N. (2005).*Desactivar la guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz.*Bogotá.Colombia. Editorial Aguilar.

Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas, (2014) Informe de rendición de cuentas Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas a octubre de 2014. Recuperado de <http://www.Unidaddereparaciónintegrala las victimas.gov.com.co>.

*Unidad Investigativa (22 de agosto de 2015). Faltan \$33,6 billones para reparar víctimas. Periódico el TIEMPO. Recuperado de <http://www.eltiempo.com.co/>*

USAID & OIM. (2011), *Estudio Comparado de programas de Reparación Administrativa a Gran Escala: Los Casos de Colombia, Argentina, Chile, Irak, Turquía y Alemania*. Recuperado de <http://www.iom.org.co>.