

**LA CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO EN COLOMBIA EN EL CASO DE LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO.**

**Presentado por:  
IVÁN DARÍO ROMERO VEGA**

**Trabajo de tesis para optar por el título de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**Dirigido por:  
LUCAS SEBASTIAN GOMEZ GARCÍA  
Docente – Investigador  
Universidad Externado de Colombia.**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
BOGOTÁ  
2017.**

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	1
MARCO CONCEPTUAL .....	8
1. Las Políticas Públicas en Colombia.....	9
1.1. La política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia.....	11
1.2. Instrumentos para el diseño y/o ajuste de Políticas públicas .....	14
1.3. Instrumentos Normativos que institucionalizan las políticas públicas. ....	19
2. Ventana de oportunidad .....	31
2.1. Como se abren las ventanas de oportunidad para atender a la población víctima del conflicto armado .....	34
2.2. La implementación del acuerdo para la terminación del conflicto como una ventana de oportunidad para la atención y reparación integral a las víctimas. ....	37
2.3. Construcción y Gestión de la agenda pública .....	40
CONCLUSIONES .....	44
BIBLIOGRAFÍA .....	51

## Índice de Tablas.

Tabla 1. Mapa de Política pública de atención y reparación Integral a las víctimas del conflicto armado.....	13
--	----

Tabla 2. Compilado Normativo de la Política pública de atención y reparación Integral a las víctimas del conflicto armado.....	19
--	----

## Índice de figuras.

Figura 1. Cambios en el concepto de víctimas en el Estado Colombiano.....	44
---	----

## **Resumen:**

Este documento hace una aproximación a la forma en que se transforman los problemas públicos para la formulación de políticas públicas en Colombia , usando como estudio de caso los cambios en los modelos de atención a población víctima del conflicto armado. El documento presenta una descripción sobre el funcionamiento de la política pública de víctimas, los cambios y ajustes normativos, y como situaciones políticas abren ventanas de oportunidad para generar cambios en la agenda pública de los gobiernos que determinan las transformaciones en políticas públicas. Por lo anterior, se hace un análisis desde los cambios institucionales en materia de atención y reparación a víctimas, analizando cuatro hitos: La atención a población desplazada, los procesos de desmovilización de grupos armados al margen de la ley, la reparación integral a víctimas, y los procesos de verdad, justicia y reparación consignados en el Acuerdo final para la terminación del conflicto (Firmado entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC – EP)). Las implicaciones para promulgación e implementación de este último abren una nueva ventana de oportunidad para que el Estado Colombiano encuentre un mecanismo atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado.

## **Abstract:**

This document makes an approximation to the way in which public problems are transformed for the formulation of public policies in Colombia, using as a case study the changes in models of attention to the victims of the armed conflict. The document presents a description of the functioning of Victims Public Policy, changes and normative adjustments, and how political situations open windows of opportunity, to generate changes in the public agenda of the

governments that determine the transformations in public policies. Therefore, the document provides an analysis of the institutional changes in the areas of attention and reparation to victims, analyzing four milestones: Attention to the forced displaced victims, the processes of demobilization of armed groups outside the law, integral reparation to victims, and the truth, justice and reparation processes consigned in the Final Agreement for the termination of the conflict (Signed between the Government of Colombia and the Guerrilla of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC - EP)). The implications of the promulgation and implementation of the latter, open a new window of opportunity for the Colombian State to find a mechanism to provide comprehensive reparation to the victims of the armed conflict.

**Palabras Clave:** Política pública, Política Pública de Víctimas, transformación problemas públicos, Ventana de oportunidad

**Key Words:** Public policy, Victims Public Policy, Public Problems Transformation, Window of Opportunity.

## Introducción

El objeto del presente estudio busca por establecer cómo los conceptos de política pública y ventana de oportunidad inciden en el proceso de construcción de la agenda pública, y en consecuencia definen la forma en que se entienden los problemas públicos y la forma de intervención en el Estado colombiano mediante la promulgación del marco normativo que establece las instituciones en el caso del proceso de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado.

La Ley 1448 de 2011 es el instrumento normativo mediante el cual el Estado colombiano establece la existencia de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, el presente estudio pretende demostrar cómo esta ley es el resultado de una serie de situaciones, que permite identificar la forma en la que se construyen los problemas públicos que determinan el actuar del Estado colombiano en esta materia y cómo la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera abre una nueva posibilidad para alcanzar los objetivos de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

De la situación humanitaria previa a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se destaca el hecho de que la corte constitucional, mediante el auto de seguimiento 219 de la sentencia T025 de 2004, constató que el Estado de cosas inconstitucional, respecto al desplazamiento forzado, permanece a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los resultados obtenidos con estas medidas (Constitucional, 2011).

Lo anterior demuestra que los hechos que generaron el pronunciamiento de la Corte Constitucional en el año 2004 persisten en cuanto a la crisis humanitaria generada por el conflicto armado en materia de desplazamiento forzado, en tanto, desde la promulgación de la Sentencia a 2017 se han emitido 408 autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, en donde se destaca el Auto 373 de 2016, en donde manifiesta la necesidad del fortalecimiento de una serie de medidas ya tomadas por el gobierno nacional, y la necesidad de hacer adecuaciones institucionales de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Sumada a esta situación, emergen en el escenario político del país, situaciones socialmente relevantes como el reconocimiento de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado; entre ellos: accidentes de minas antipersonal, reconocimiento de acciones de secuestro y extorsión, pronunciamientos internacionales sobre crímenes de estado en el marco del conflicto armado, masacres y asesinatos selectivos, que generaron presiones adicionales al gobierno nacional para generar un marco de intervención para el goce efectivo de derechos de la población desplazada en particular y víctima del conflicto en general.

Una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional, es la atención a población desplazada. De acuerdo con el informe del Consejo Noruego para los Refugiados, del 16 de enero de 2014 (Consejo Noruego para los refugiados, 2014), a pesar de un mayor acceso a los programas generalizados de bienestar social, solo un pequeño número de desplazados internos han recibido las reparaciones económicas previstas en el marco de la Ley de 1448 de 2011.

De igual manera, la Alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que el principal problema en Colombia, para el funcionamiento del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se relaciona con la coordinación de la Unidad de Atención y reparación integral a las víctimas (UARIV), debido a que se están cometiendo los mismos errores a la hora de registrar a la población desplazada, para que las víctimas accedan a la información que les facilite el ejercicio de sus derechos; siendo el registro de población víctima el canal de entrada a los servicios del Estado, pero en el cual se han evidenciado mayores situaciones problemáticas (Alta Comisionada de las naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 8), tales como el sub-registro de población víctima en la transición del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) al Registro Único de Víctimas (RUV), la ausencia de información veraz para la oportuna toma de decisión, al desestimar la dimensión de la crisis humanitaria, y por último la falta de acciones articuladas por parte de los actores del SNARIV en el orden nacional y territorial. Adicionalmente, menciona el informe que, debido al posible alto número de beneficiarios, se “requiere de mecanismos institucionales que puedan responder sin afectar la dignidad humana” (Alta Comisionada de las naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 6).

Cabe destacar que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas manifestó en su informe de gestión de la vigencia 2012 que uno de los inconvenientes en la ejecución de sus actividades es la Coordinación y articulación interinstitucional:

aún persisten dificultades para la coordinación, consecución y seguimiento de la oferta de las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, y en ciertos casos se presentan deficiencias de tipo organizacional que dificultan la implementación de la Política Pública de Atención

Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas”. (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2013, p.38).

Así mismo, la Corte Constitucional ha diagnosticado una falta de acompañamiento por parte de las entidades del orden nacional que tienen que respaldar la actuación de los municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar ayuda humanitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, lo cual se ve reflejado en las demandas de la población víctima cuyo número, según el informe de seguimiento del Consejo Noruego para los Refugiados del 01 de diciembre de 2013, ascendió oficialmente a un total de 5.185,406 víctimas, solo de desplazamiento forzado (Consejo Noruego para los refugiados, 2014, p.4).

Por otro lado, el Vicepresidente de la República (durante el periodo 2010 – 2014), Angelino Garzón, declaró que en Colombia la violencia deja cerca de 3.600.000 víctimas para el año 2011, incluida la población desplazada, lo que supone atender durante la vigencia de la Ley de víctimas cerca 360.000 víctimas por año, tarea que implicaría reparar mil víctimas diarias durante los 10 años de vigencia de la Ley de víctimas (Revista Semana, 2011). Si esto se compara con la atención y reparación efectivamente prestada a la población víctima se evidencia que no se han alcanzado los niveles de cobertura suficiente, dado que el informe de gestión de la UARIV del año 2014 indicó que, en materia de atención y orientación mediante la estrategia de atención presencial, en el año 2013 se atendieron 2.193.652 víctimas con 2.875.827 solicitudes tramitadas a las rutas de atención.

Para el “01 de abril de 2017, se han registrado 8.405.265 personas asociadas a los hechos victimizantes” (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2017). Con la

promulgación de la Ley 1448 se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado SNARIV, para articular a cerca de 51 instituciones públicas involucradas en la atención a las víctimas, pero en esta no se identifican acciones articuladas. Sin embargo, existen ofertas institucionales por parte de instituciones del Estado en función de atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto, de acuerdo al Informe de Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, y del seguimiento a los autos de la sentencia T-025 de 2004. Pero sin la coordinación suficiente de la UARIV.

Con el inicio del mandato de Juan Manuel Santos en el año 2010, se abrió paso para la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En el año 2011, confluyen de dos elementos en ese sentido: por un lado, se crea una ventana de oportunidad que consolida un clamor social; y por otro lado, la voluntad política de diversos sectores políticos al interior del gobierno, que permite avanzar en la construcción de un concepto único de víctimas, reafirmando la igualdad entre ellas y con garantías de atención y asistencia teniendo en cuenta su enfoque diferencial.

En este sentido, con la implementación de las acciones planteadas en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz, como resultado de las negociaciones del Gobierno Nacional con el grupo guerrillero de las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC), se plantea como uno de los desafíos la adecuación de los procesos de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto en la búsqueda de la paz estable y duradera.

Por lo anterior, el presente estudio busca definir, cuáles y cómo se dieron los cambios en el modelo de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, debido a la persistente crisis humanitaria generada por el conflicto armado. Y en este sentido definir en qué condiciones se dan los cambios en los problemas públicos en Colombia, y como estos se materializan en las políticas públicas en respuesta a las problemáticas de las víctimas del conflicto armado como un hecho socialmente relevante, y que actores son relevantes para identificar los cambios en la manera en la que se entienden los problemas públicos.

En este sentido, el documento se construye a partir del análisis documental orientado a comprender los cambios en el modelo de atención a población víctima del conflicto armado en Colombia desde una perspectiva teórica neo institucionalista, para explicar cómo ocurre la transformación de los problemas públicos en la formulación de políticas públicas.

El presente texto parte de entender desde un enfoque neoinstitucional como se formulan las políticas públicas, iniciando el análisis por explicar qué son las políticas públicas y cómo se ha construido el problema público para la atención y reparación integral a las víctimas, usando herramientas para el ajuste de políticas públicas planteado por Michael Howlett, evidenciado como se materializan estos ajustes en la estructura normativa del Estado Colombiano, que permiten identificar tres hitos para la comprensión de la transformación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

Posteriormente, mediante un proceso de análisis documental, se identifica cómo se han abierto las ventanas de oportunidad para el posicionamiento del problema público en la agenda

pública, y se explica cómo en la actualidad a partir de la promulgación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se abre una ventana de oportunidad para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Y por último, se identifican los procesos de construcción de la agenda pública a partir de los conceptos anteriormente definidos, y como los hechos identificados en el contexto colombiano permiten definir la transformación del problema público de atención y reparación integral a las víctimas.

Así, este estudio plantea un escenario de análisis que permite identificar aspectos sobre los cuales se construyen los problemas públicos y teniendo como estudio de caso la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado, y cómo en el contexto actual de implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se abre una ventana de oportunidad que permite transformar la comprensión del problema público y es una posibilidad de mejorar los procesos para alcanzar los objetivos de la política pública.

## Marco Conceptual

El enfoque de análisis que orientara este estudio es el Neoinstitucionalismo, entendido como enfoque de teoría mixta, que intenta explicar la acción pública a partir de la interrelación entre el Estado y la sociedad, donde el análisis se centra en las instituciones y cómo estas definen la acción pública para tratar los problemas socialmente relevantes (Roth, 2002, p. 37). En este sentido, el enfoque pretende favorecer el análisis de las instituciones y de los dispositivos que permiten su construcción.

Para introducir el análisis, se debe tener en cuenta que en Colombia se busca que las políticas públicas generen instituciones al interior del Estado para generar acciones en el largo plazo, sumado al afán por formalizar las acciones del Estado vía leyes, por lo anterior, este estudio hará énfasis en la identificación de la transformación del problema público a partir de la forma en la que quedan representados en el marco legal del país y en la forma en que se determina cómo se implementan las políticas públicas en general y para institucionalizar los procesos de atención y reparación integral a las víctimas en particular.

## 1. Las Políticas Públicas en Colombia.

Una definición general de las políticas públicas puede reducirse a que son instrumentos mediante los cuales el Estado busca cumplir con los fines que la sociedad le ha encomendado. El análisis parte de una aproximación teórica para entender qué son las políticas públicas y, luego, entender su funcionamiento al interior del Estado colombiano, usando como caso de estudio la transformación de los problemas públicos en el marco de la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia a partir de la promulgación de la ley 1448 de 2011.

De acuerdo a los planteamientos sobre las políticas públicas, André-Noël Roth (2002) hace una síntesis sobre el concepto, entendido como:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.<sup>1</sup> (Roth, 2002, p. 27)

Este planteamiento permite entender que las políticas públicas son dispositivos institucionales que permiten al Estado subsanar o superar situaciones problemáticas que afectan al conjunto de la sociedad. En el marco de este estudio el cambio en la comprensión del

---

<sup>1</sup> André-Noël Roth hace una síntesis teórica sobre el concepto de política pública, en la que recoge las percepciones de autores como Hecló y Wildavsky (1974), Meny y Thoenig (1986), Dubnick (1983), Muller y Surel (1998). Y de autores colombianos como Salazar (1999) y Vargas (1999). Las cuales permiten ver la diversidad de percepciones existentes sobre el concepto de política pública.

problema público en la atención y reparación a víctimas del conflicto armado, está implícito en los dispositivos y lineamientos planteados en la Ley 1448 de 2011 y en los posibles ajustes que se realicen a la misma en el marco de la implementación del acuerdo final para terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera como producto de la negociación con la guerrilla de las FARC.

Así, este concepto plantea un debate fundamental, con relación a la comprensión de los problemas de la población víctima que se agudizan y aumentan de manera permanente mientras el conflicto armado persista, es decir, cómo esta situación se asume como un problema socialmente relevante; y la necesidad de implementar una respuesta institucional para la atención y la reparación a las víctimas, que no se limite a una política del gobierno de turno, sino que redunde en una política de Estado que promueva la construcción de un escenario de Paz estable y duradera.

En este sentido, surgen debates en torno a la existencia de otros mecanismos de atención, tales como la política de derechos humanos, las políticas de prevención y atención por hechos victimizantes que existían hasta el momento; todos los dispositivos de atención y reparación que se han generado con ocasión de la sentencia T – 025 de 2004 y sus autos de seguimiento; y adicionalmente, la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

La actual coyuntura generada con la implementación de los acuerdos de paz implica un ajuste a varias políticas públicas, entre ellas, se destacan las relacionadas con el desarrollo rural,

la sustitución de cultivos, la desmovilización y reinserción de excombatientes de grupos ilegales, y claro, la política de atención y reparación integral a las víctimas, la cual es el objeto de este estudio. Este escenario permite identificar que las políticas públicas no solo se deben circunscribir al cumplimiento de una ley, sino a la creación de una serie de dispositivos que complementan la acción pública para satisfacer las necesidades de la población.

### **1.1. La política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia.**

La Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas surge de la necesidad de resolver una situación generada por la agudización del conflicto armado entre el Estado colombiano, las guerrillas y los grupos paramilitares; también como un mecanismo institucional que permita resolver los problemas de esta población con altos índices de vulnerabilidad social; y como un mecanismo que permita el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado, para avanzar en la construcción de un escenario de paz estable y duradera.

Para alcanzar estos objetivos, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios<sup>2</sup> permiten identificar cuáles son los componentes de la política pública, para intervenir las

---

<sup>2</sup> Decreto Ley 4633 de 2011. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto Ley 4634 de 2011. por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo ROM o Gitano.

Decreto Ley 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Decreto 4800 de 2011. Por la cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011

problemáticas de la población víctima por la ocurrencia de múltiples hechos victimizantes<sup>3</sup> generados por los diferentes grupos armados que intervienen en el conflicto armado.

La política pública pretende restituir y garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima, sus componentes están creados para satisfacer a cada víctima uno o más derechos vulnerados en el marco del conflicto armado, por lo tanto, la materialización de estos derechos se realizará mediante la articulación, coordinación y simultaneidad de la implementación de las medidas en cada componente. Sin desconocer que hay cuatro (4) componentes transversales que complementan las acciones realizadas en los otros componentes.

El cuadro a continuación presenta los componentes de la política pública de atención y reparación a las víctimas, los cuales se implementan en todos los niveles de Gobierno, sin que estos sean de competencia exclusiva de entidades territoriales (municipios), o de las entidades del orden nacional o departamental:

---

<sup>3</sup> Son aquellas que hacen referencia a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a los Derechos Humanos, y contemplados en la ley 1448 de 2011.

Tabla 1. Mapa de Política pública de atención y reparación Integral a las víctimas del conflicto armado.

COMPONENTE DE POLÍTICA	DERECHOS A GARANTIZAR	COMPONENTES TRANSVERSALES
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Vida, Integridad, Libertad, Seguridad Protección de tierras	PARTICIPACIÓN ENFOQUE DIFERENCIAL ENFOQUE ÉTNICO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
ATENCIÓN	Información	
ASISTENCIA	Subsistencia Mínima Vivienda Identificación Salud Educación Generación de Ingresos Alimentación Reunificación Familiar	
VERDAD	Verdad	
JUSTICIA	Justicia	
REPARACIÓN INTEGRAL	Reparación Integral	

(Mapa de Política pública de atención reparación integral a las víctimas. Ministerio del Interior – Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. 2016.) (Ministerio del Interior - Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas, 2016). Ajustado por el autor.

En la implementación de las medidas por parte de las entidades territoriales para el goce efectivo de los derechos mencionados, se hace necesario entender que la Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas tiene carácter multinivel (en donde intervienen el gobierno nacional, departamental y municipal); multisectorial (donde hay intervenciones de todos los sectores del gobierno, salud, educación, vivienda, entre otros); y que incluye mecanismos transversales para la atención diferencial (poblacional y étnico), la participación efectiva de las víctimas, y el fortalecimiento institucional.

En este escenario, se han establecido mecanismos, acciones y rutas de atención por parte de todos los niveles de gobierno, para que se adecuen a las particularidades de la población y de los territorios en donde se encuentran, hasta que se superen sus condiciones de vulnerabilidad y gocen de manera efectiva de los derechos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Lo anterior pone

de presente que, sin importar el lugar, el número, o la condición, se deben establecer las medidas integrales para la atención de todas las víctimas del conflicto armado en el país.

## **1.2. Instrumentos para el diseño y/o ajuste de Políticas públicas.**

Para entender los cambios en el proceso de atención y reparación integral a las víctimas, y para los fines de este estudio, se revisarán las herramientas de política pública, de acuerdo a lo planteado por Michael Howlett (2009), en donde afirma que las medidas que toma el Gobierno deben ser coherentes con los objetivos que se buscan alcanzar, los ajustes a las políticas deben ser consistentes y las acciones deben ser congruentes y convergentes con los objetivos y con los ajustes planteados. (Howlett, 2009, p. 74).

Este escenario de análisis permite identificar y caracterizar la forma en la cual se han hecho cambios en la forma de entender el problema público de atención y reparación integral a las víctimas, en tanto, se han generado instancias y reglamentaciones que nos permiten identificar dichos cambios.

Adicionalmente, el concepto de elección de herramientas de política pública permite entender los diferentes niveles en los que se realizan los ajustes a las políticas públicas y cómo los cambios se hacen en cada nivel de toma de decisión, determinando la forma de actuar del gobierno, en este sentido, Howlett (2009) plantea que los cambios en las acciones concretas son de un nivel de decisión micro, los cambios en los instrumentos de política se dan en un nivel de

decisión intermedio, y los cambios en los objetivos de la política se dan en un alto nivel de gobierno. (Howlett, 2009, p. 75)

Para el caso de este estudio se tendrá en cuenta el primer nivel de decisión planteado por Howlett, en este nivel se analizan los arreglos institucionales en los objetivos de la política, que surgen en un escenario en el cual se hacen acuerdos políticos en la medida en que son cambios necesarios para fortalecer los procesos de gobernabilidad en el largo plazo. Igualmente plantea cómo en el marco de un gobierno con modelos de gobernanza de tipo legal, donde el objetivo de la gobernabilidad se da en el marco de la legitimidad y el cumplimiento, mediante la promoción de la ley y el orden en las relaciones sociales, y para su implementación se prefiere generar dispositivos de regulación y legislación. (Howlett, 2009, p. 76)

En este sentido, vale la pena mencionar los cambios en la definición del universo de víctimas en el marco de los dispositivos de política pública que se han venido construyendo en el Estado colombiano para implementar acciones de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En primer lugar, la definición de desplazamiento forzado establecida en la Ley 387 de 1997, es la primera forma en la que se construye un universo de víctimas del conflicto armado en el Estado colombiano, si bien la ley en mención no es un mecanismo de Justicia Transicional, marco en el cual se definieron los conceptos de víctimas en otros dispositivos normativos posteriores, sí permite entender cómo se comprendía el problema público en su momento,

entendiendo que el desplazamiento forzado era el principal efecto nocivo en la sociedad civil del conflicto armado. La ley definía el desplazamiento forzado como:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. (Ley 387, 1997, p. 2)

Posteriormente, con la Ley 975 de 2005, se empieza a definir la necesidad de atender y reparar a las víctimas con la implementación de dispositivos de justicia transicional, sin embargo, esta ley se ocupa principalmente de la definición de los victimarios y no de las víctimas, en tanto la preocupación del gobierno del momento era definir un mecanismo para facilitar la desmovilización de miembros de Grupos Armados Organizados al margen de la ley; y la atención y reparación integral a las víctimas se entendía como un componente posterior y complementario a la desmovilización de los miembros de estos grupos armados.

Con la Ley 1448 de 2011, se transforma la comprensión del problema público por parte del Gobierno Nacional, en tanto se entiende la necesidad de generar mecanismos de atención y reparación integral a las víctimas en el marco de procesos de Justicia Transicional, en donde la reparación es un componente esencial del entramado institucional para la construcción de un

escenario de paz estable y duradera. La definición de víctimas que plantea la Ley 1448 de 2011 establece:

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 1° 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.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

En este sentido, este estudio se dirige a un escenario en el que es necesario revisar la normatividad generada para reglamentar la política pública de atención y reparación integral a las víctimas. De igual manera, permite entender porque en el Estado Colombiano, las políticas públicas se formalizan mediante dispositivos legales. (Ley 1448, 2011, p. 19)

Actualmente con la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, se plantea como uno de los principales elementos de la negociación la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, y define a las

víctimas en su condición de ciudadanos de derechos, por tanto, el acuerdo define como principal mecanismo de reparación integral a las víctimas;

El Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible. (Gobierno Nacional de la República de Colombia, 2016, p. 127)

Los conceptos anteriormente mencionados ponen de presente ajustes en los objetivos de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, se pasa de entender solamente el fenómeno de desplazamiento forzado como el hecho victimizante más visible y con mayores efectos en la población civil desde una perspectiva de atención de emergencias, a un escenario de reparación integral a las víctimas como un mecanismo de justicia transicional que permita construir un escenario de paz estable y duradera a partir de la implementación de medidas de reparación integral.

En este sentido, los cambios institucionales generados en los esquemas de atención y reparación integral a las víctimas se han dado desde los objetivos de la política, y estos a su vez

han determinado cambios en los instrumentos y acciones concretas en materia de atención, los cuales, siguiendo la concepción de gobierno legalista del Estado colombiano, se ven reflejados en las leyes que han reglamentado los mecanismos de atención a las víctimas. Es decir, para entender los cambios en la concepción del problema público que ha generado la formulación de las políticas públicas en materia de atención y reparación integral a las víctimas se hace necesario analizar la forma en que se ha transformado la política a través de las normas que sustentan la acción del Estado.

### 1.3. Instrumentos Normativos que institucionalizan las políticas públicas.

En el Estado colombiano se crean políticas públicas mediante un proceso normativo, en el que el Gobierno Nacional plasma sus alternativas de solución, y formaliza los procesos y procedimientos mediante los cuales se implementa la política pública, generando las instituciones necesarias para que el Estado funcione. A continuación, se presenta un cuadro que resume la normativa existente en materia de atención y reparación integral a la población víctimas, y posteriormente se presentarán los hitos que permiten identificar la forma en la que se ha construido el problema público y los mecanismos utilizados para resolverlo.

*Tabla 2 Compilado Normativo de la Política pública de atención y reparación Integral a las víctimas del conflicto armado.*

Instrumento normativo	Descripción breve	Identificación de cambios en la construcción del problema público
Ley 387 de 1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.	El problema público se construye a partir de la necesidad de resolver la atención de población desplazada que se encuentra en las grandes ciudades producto de las acciones de conflicto armado.

Instrumento normativo	Descripción breve	Identificación de cambios en la construcción del problema público
Ley 418 de 1997	Dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.	Se establecen medidas de atención a la población víctima del conflicto armado, a partir de los acuerdos que se generen con grupos armados organizados al margen de la ley.
Ley 975 de 2005	Facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.	Garantiza el acceso a la justicia para las víctimas del conflicto armado, en el marco de los procesos de desmovilización de grupos armados organizados al margen de la ley.
Ley 1190 de 2008	Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.	Fija un modelo de descentralización de la política de atención a población desplazada, y se dan elementos de atención desde los territorios en coordinación con la nación.
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	Se genera una integración de los procesos de atención a todas las víctimas del conflicto armado, no solo a las reconocidas por desplazamiento forzado, sino las que están relacionadas con otros hechos victimizantes.
Decreto 2569 de 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.	Reglamentación de la ley 387 para iniciar procesos de atención y reparación a la población desplazada.
Decreto 2007 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento.	Medidas de protección a los bienes de población desplazada, la bandera del gobierno es el retorno como mecanismo de atención y reparación a las víctimas.
Decreto 250 de 2005	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.	Nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Instrumento normativo	Descripción breve	Identificación de cambios en la construcción del problema público
Decreto 1997 de 2009	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.	Definición de competencias, garantía de cumplimiento de las entidades territoriales. Diseño y evaluación del Plan de Acción y procesos de retorno y reubicación.
Decreto Ley 4633 de 2011	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas.	Enfoque diferencial para los Pueblos y Comunidades indígenas
Decreto Ley 4634 de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo ROM o Gitano.	Enfoque diferencial para el pueblo Rrom o Gitano en situación de desplazamiento.
Decreto Ley 4635 de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Enfoque diferencial para las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras
Decreto 4800 de 2011	Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.	Decreto que reglamenta la implementación de la Ley de Víctimas
Decreto 4829 de 2011	Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.	Decreto que reglamenta la implementación de la Restitución de Tierras
Decreto 2460 de 2015	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.	Establece estrategia de corresponsabilidad de la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado, aplicable a todas las entidades públicas del SNARIV. Define la utilización del Plan de Acción Territorial (PAT) a cargo de las entidades territoriales. Aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Mecanismos para la implementación de esta estrategia y los principios de corresponsabilidad.
Sentencia T-025 de 2004	Se declara Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en desplazamiento forzado y se dan órdenes para asegurar el reconocimiento de sus derechos a los desplazados	

Instrumento normativo	Descripción breve	Identificación de cambios en la construcción del problema público
<b>Autos de la Corte Constitucional</b>		
Auto 176, 177 y 178 de 2005 Auto 218, 266, 333, 334, 335, 336 y 337 de 2006 Auto 027, 109 y 200 de 2007 Auto 002, 003, 052, 092, 116, 237, 251 de 2008 Auto 004, 005, 006, 008, 009, 011, 266, 314 de 2009 Auto 382, 383, 384, 385 de 2010 Auto 174, 219 de 2011 Auto 045, 112, 116 A, 173, 299 de 2012 Auto 098, 099 de 2013		
<b>Documentos CONPES</b>		
CONPES 2804 (1995)	Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	
CONPES 2924 (1997)	Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.	
CONPES 3057 (1999)	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.	
CONPES 3115 (2001)	Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.	
CONPES 3400 (2005)	Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.	
CONPES 3616 (2009)	Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.	
CONPES 3712 (2011)	Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.	
CONPES 3726 (2012)	Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. + Anexos	

Fuente: Elaboración Propia.

Para los fines de este documento, se resaltan algunos hitos que han determinado cambios significativos en la forma en que el Estado colombiano actúa frente a la población víctima del conflicto armado, y que permiten evidenciar la forma en que se ha ido transformando el problema público y como los dispositivos legales han determinado la forma en la que se interviene el problema.

El primer antecedente a tener en cuenta es la promulgación de la Ley 387 de 1997, en la cual sólo se reconoce el desplazamiento forzado como hecho victimizante en el marco del

conflicto armado, contemplando medidas de atención humanitaria de emergencia para las personas víctimas de desplazamiento en sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. Lo anterior producto de la agudización del conflicto armado que generó el aumento de la población desplazada, concentrada principalmente en las grandes ciudades y en las cabeceras municipales, siendo esta una situación que se ha extendido en el tiempo y que ha superado la capacidad del Estado en materia de atención a esta población, debido a que fue comprendido como un problema temporal y atendido desde una perspectiva de emergencia.

Motivo por el cual una de las principales medidas planteadas en el marco de esta ley estaba relacionada con la entrega de ayuda humanitaria de emergencia durante un plazo máximo de tres meses, tiempo en el cual el Estado generaría las condiciones de Seguridad, Dignidad y Voluntariedad para la implementación de acciones de retorno; sin embargo el aumento del fenómeno y la incapacidad del Estado para responder a la magnitud del problema, llevaron a que mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional se pronunciara al respecto y considerara que frente a la atención a población desplazada se presentaba un estado de cosas inconstitucional, ordenando, por esto, una serie de medidas, que se mantienen debido a que aún no hay una respuesta efectiva por parte del Estado colombiano para atender a la población desplazada.

El mismo año, partiendo del concepto de entender el desplazamiento forzado como una situación generada solamente por la presencia de grupos armados organizados al margen de la

ley, mediante la Ley 418 de 1997, define a la población víctima sólo como aquellas personas que se hayan visto afectadas por el accionar de los grupos en hechos como homicidio, las lesiones que causan incapacidad permanente, las heridas leves, la afectación patrimonial, el secuestro y las amenazas. Mediante este dispositivo legal, se mantiene la atención a la población desplazada como un escenario de emergencia, y solo por afectaciones permanentes, se aprueba la entrega de indemnizaciones. Vale aclarar que, mediante esta ley, se excluye a la población que se haya visto afectada por el accionar de los agentes del Estado.

Lo anterior, pone de presente que a través de estos dispositivos la lectura del problema a atender se limitaba a la atención de una emergencia, en el entendido que la situación de desplazamiento era temporal y de pronta solución mediante medidas de retorno a lugares de origen. Sin embargo, se empiezan a implementar acciones de reparación a partir de procesos de indemnización administrativa por daños permanentes producto de las dinámicas del conflicto armado.

Por último en este hito, el principal ajuste institucional realizado por el Estado colombiano, está en la creación de la Red de Solidaridad Social (RSS) mediante la Ley 368 de 1997, como un mecanismo que permitiera organizar la oferta del Estado en materia de política social desde una perspectiva poblacional y territorial, que permitiera atender los problemas de la población que más lo requería y en los lugares donde más se presentaba el problema social (Casabuenas, 2001, p. 5).

Si bien la RSS, no se creó de manera exclusiva para la atención y reparación a la población desplazada, sí fue la entidad encargada de diseñar, implementar y hacer seguimiento a la política social del Estado; adicionalmente generó un modelo de gestión novedoso (en su momento), para implementar políticas públicas en Colombia a partir de la articulación interinstitucional entre todos los estamentos: entidades nacionales, autoridades territoriales, el sector privado, Organismos no gubernamentales y organizaciones comunitarias. (Casabuenas, 2001, p. 8) De esta manera, y de acuerdo a sus fines misionales a la RSS, le fueron entregadas funciones muy importantes en materia de atención a población desplazada en la Ley 387 de 1997, tales como: Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD); establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada; promover entre las entidades del SNAIPD el diseño y elaboración de programas y proyectos para prevenir el desplazamiento forzado y brindar atención integral a los afectados; y diseñar y poner en ejecución el Plan Estratégico para el manejo del desplazamiento forzado interno causado por el conflicto armado.

El segundo antecedente a destacar es la implementación de la Ley 975 de 2005, en donde el reconocimiento de los hechos victimizantes, aplica a población civil, personas jurídicas o miembros de la fuerza pública afectadas por hechos perpetrados por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), que se hayan desmovilizado y postulado a la aplicación de esta ley. Lo anterior, teniendo en cuenta el contexto político del momento, en donde el Gobierno Nacional entiende el problema de las víctimas del conflicto armado, a partir de los daños generados por los grupos armados, pero solo reconocerá a las víctimas de acciones

de GAOML y con la percepción que al desmovilizar estos grupos se construiría un escenario de reconciliación nacional.

La Ley 975 de 2005 propone un modelo de justicia transicional en el cual se introducen elementos fundamentales en los procesos de atención y reparación integral a las víctimas, a partir de la garantía del derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación Integral, en el marco de la construcción de un proceso de reconciliación nacional. De esta manera, se genera un proceso de reconocimiento de las víctimas a partir del reconocimiento de las mismas por parte de los GAOML y de la intención de estos de desmovilizarse.

Lo anterior, pone de presente un debate sobre la construcción del problema público, en tanto, la definición de víctima está sujeta a la definición del victimario, en tanto los procesos de justicia transicional buscan garantizar el acceso a derechos de verdad, justicia y reparación; donde el principal insumo para la implementación de la política pública está relacionado con la voluntad de los miembros de los GAOML de facilitar elementos de verdad para la reparación de las víctimas de su accionar, con el agregado de que sólo se reconocerían como hechos victimizantes los que hubieran ocurrido hasta la fecha de promulgación de la ley.

En este sentido, la comprensión del problema de atención a población víctima sufre un cambio importante, en tanto ya no solo se asume desde la atención al desplazamiento forzado, sino que se asume que hay otras afectaciones relacionadas con las dinámicas del conflicto armado y que su atención no es solo emergente, sino que debe incluir elementos de reparación, los cuales dependen en gran medida de los procesos de verdad y justicia.

Sin embargo, la implementación de la ley dependió en gran medida de la voluntad de los GAOML de esclarecer los hechos y de sus intenciones por reparar a las víctimas con la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado. Hechos que no sucedieron como el gobierno esperaba, debido a que los responsables de las acciones de conflicto continuaron operando en diferentes zonas del país como estructuras armadas iguales o reordenadas bajo otras figuras tales como; Bandas Criminales<sup>4</sup>, ahora definidos por el Ministerio de Defensa Nacional mediante la Directiva 0015 de 2016, Grupos Armados Organizados y Grupos Delincuenciales Organizados (Ministerio de Defensa Nacional, 2016, p. 9), y generaron más hechos victimizantes que luego introdujeron más hechos a tener en cuenta en los procesos de reparación integral.

Los principales ajustes institucionales creados en materia de atención y reparación integral a las víctimas se da con la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación internacional mediante Decreto 2467 de 2005; instancia que asume las funciones de la RSS y de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, que a través de la Subdirección de Atención a Población Desplazada, asume las funciones de atención a población desplazada, principalmente la coordinación del SNAIPD y el manejo del Registro Único de Población Desplazada. A su vez, la coordinación para el montaje de las Unidades Atención y

---

<sup>4</sup> Las bandas criminales son definidas como “organizaciones criminales (macro - delincuenciales) significativamente armadas, que desarrollan actividades tanto de control de grandes negocios ilícitos como de depredación subsidiaria de los mismos, y que con frecuencia emplean la violencia como mecanismo de disciplinamiento interno, de delimitación de áreas de influencia específicas y de coacción e intimidación unilateral sobre terceros a fin de mantener las condiciones de operación requeridas por sus actividades” (Torrijos, 2010, p. 6)

Orientación (UAO) y coordinar las acciones de retorno colectivo e individual de la población desplazada.

Lo anterior mantiene la concepción de entender como principal hecho victimizante el desplazamiento forzado y este como una situación temporal, que se remedia con la desmovilización de GAOML y con la implementación de procesos de retorno como medida de reparación efectiva. Sin embargo, la situación de conflicto que se ha mantenido en diferentes zonas del país y la ocurrencia de acciones de conflicto entre GAOML y las fuerzas armadas del Estado con impactos en la población civil se ha mantenido hasta nuestros días haciendo insuficiente la forma de comprender el problema y su complejidad para enfrentarlo con las políticas públicas implementadas hasta el momento.

El antecedente más reciente se encuentra en la promulgación de la Ley 1448 de 2011, con la cual se reconocen los hechos victimizantes relacionados con el conflicto, dando un alcance más amplio al concepto de víctima; en tanto se reconoce no solamente a la población desplazada como la población objeto de la atención por afectación del conflicto armado, construyendo una visión integral de la víctima y de las afectaciones sufridas por el conflicto en la población civil.

La promulgación de la Ley 1448 de 2011 cambia la forma de entender el problema público de la atención a la población víctima del conflicto, ya que amplía el universo de las víctimas a todas las personas que hayan sido afectadas por el conflicto armado por diferentes hechos victimizantes y a la permanencia de esta situación en el tiempo, que hacen necesarias

medidas de reparación integral, y que no se piense la política en un escenario de emergencia, sino de reparación y restitución de derechos de la población.

En este escenario, el principal ajuste institucional se da con la creación de la Unidad para la atención y la reparación integral a las víctimas (UARIV), entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas del conflicto (SNARIV) y la ejecución e implementación de la Política Pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Frente a la coordinación del SNARIV la Alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que el principal problema en Colombia está en el funcionamiento del Sistema y se relaciona con la coordinación de la Unidad de Atención y reparación integral a las víctimas (UARIV), debido a que se están cometiendo los mismos errores del registro de población desplazada para que las víctimas accedan a la información que les facilite el ejercicio de los derechos; siendo el registro de población víctima el canal de entrada a los servicios del Estado, pero en el cual se han evidenciado mayores situaciones problemáticas (Alta Comisionada de las naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 6), tales como el sub-registro de población víctima en la transición del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) al Registro Único de Víctimas (RUV), la ausencia de información veraz para la oportuna toma de decisión, pues se desestima la situación la dimensión de la crisis humanitaria, y por último, la falta de acciones articuladas por parte de los actores del SNARIV en el orden nacional y territorial. Adicionalmente, menciona en el informe, que, debido al posible alto número de beneficiarios, se “requiere de mecanismos institucionales que puedan responder sin

afectar la dignidad humana”. (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 6)

Todo lo anterior plantea, que estos ajustes normativos permiten identificar los esfuerzos institucionales que ha realizado el Estado colombiano para resolver una de las principales situaciones problemáticas que ha generado el conflicto armado: la atención a las víctimas. Este escenario ha planteado tres momentos en el reconocimiento del problema. En primer lugar, se entiende como un escenario de emergencia que se debe atender en la inmediatez sin pensar en soluciones duraderas; en segundo lugar, como un escenario articulado a la desmovilización de GAOML, en donde la verdad fuera el principal mecanismo de reparación; y por último, como un escenario que requiere de la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En este marco, es evidente que los cambios en las dinámicas del conflicto y en la forma en que se manifiestan los problemas hacen que se generen cambios al interior de las instituciones del Estado colombiano y provocan que las transformaciones en los objetivos de las políticas públicas modifiquen la institucionalidad con el fin de superar la situación problemática y establecer soluciones en el largo plazo. Sin embargo, se pone en evidencia un problema relacionado con el sistema político colombiano, en tanto, los cambios de gobierno generan modificaciones de agenda pública y, en este sentido, el tratamiento gubernamental al problema recibe formas diferentes de atenderlo. Así, el posible próximo escenario que se presente en materia de cambios institucionales, estará determinado por el cambio de gobierno nacional en el año 2018 y por los ajustes institucionales que se den con la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

## 2. Ventana de oportunidad.

En el proceso de formulación de políticas públicas, un elemento fundamental es la definición del problema público, y los criterios a tener en cuenta para definir una necesidad. En este punto es necesario tener en cuenta los cuatro (4) criterios planteados por Meny y Thoenig (1992) desde un enfoque institucional. Estos autores destacan en primer lugar, la necesidad normativa, entendida como el reconocimiento del problema desde actores con poder e influencia sobre los gobiernos del Estado. En segundo lugar, la necesidad sentida, cuando los grupos sociales convierten las motivaciones de la sociedad en demandas concretas. En tercer lugar, la demanda expresada, que surge del descontento de la comunidad con una determinada acción o no-acción por parte del gobierno del Estado. Y, por último, la necesidad comparativa, cuando se hacen comparaciones entre el comportamiento de un fenómeno social en escenarios diversos. (Meny, 1992). De lo anterior se identifica que las condiciones sobre las cuales se moviliza y se construye un problema público parten del reconocimiento de las condiciones en las cuales se hace evidente el problema y se asume como de relevancia para el gobierno del Estado.

Al presentarse una situación en donde se cumplan los criterios anteriormente planteados se presenta una situación que se inscribe en el concepto de ventana de oportunidad, que “hace referencia a la oportunidad que se abre para incorporar los problemas que las personas proclaman a la agenda, para que los propulsores de la propuesta la empujen y transformen en política pública”. (Olavarría, 2007, p. 65)

Este concepto se reconoce a partir del modelo de análisis de políticas públicas planteado por John Kingdon (1995), en donde plantea tres elementos del problema público: en primer

lugar, el *reconocimiento del problema*, el cual debe ser un problema sentido por el mayor número de actores sociales y de influencia posible para que se movilice con mayor probabilidad al interior de la agenda. En segundo lugar, la *construcción de alternativas*, en donde los actores manifiestan cuál es la mejor solución a un problema determinado, y es la solución que defienden como factible, válida y resolutive. Por último, el *proceso político* es un elemento fundamental, pues dependiendo de los niveles de aceptación y legitimidad del Gobierno del Estado, se llevan las relaciones entre actores sociales y por ende la negociación de los intereses de cada uno. (Kingdon, 1995)

Cuando estos tres elementos confluyen, se dice que se abre la ventana de oportunidad, ya sea porque el problema surge de manera coyuntural y requiere de una pronta solución, o porque se movilizan los actores sociales para solicitar la pronta solución de un problema, o por un cambio en los cargos de poder; facilitando la inserción del problema público en la agenda de decisión.

Para el caso colombiano, algunos estudios relacionados con la formulación e implementación de políticas públicas manifiestan que estas están sujetas más a un proceso de legitimación de las acciones de los diferentes niveles de gobierno, que a un proceso de solución de situaciones problemáticas de las poblaciones en los municipios, departamento y la Nación<sup>5</sup> (Arroyave, 2010). Poniendo un elemento específico del caso colombiano para entender el concepto de ventana de oportunidad.

---

<sup>5</sup> Los estudios realizados por el Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas territoriales GPPT. De la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín han planteado con más detalle este debate en torno a las políticas públicas en Colombia.

En el caso de los cambios de los mecanismos de atención y reparación integral a las víctimas, se identifican que estos elementos confluyeron para que se promulgara la Ley de 1448 de 2011. Para enunciar algunos, la necesidad de legitimación del Gobierno Nacional de cara a la reelección (proceso político), por otro lado, desde las organizaciones sociales se venían promoviendo acciones para la promulgación de un marco normativo e institucional para la atención integral a las víctimas del conflicto armado (Construcción de alternativas), tales como, Foros de discusión, acciones de gestión ante congresistas y el Gobierno Nacional, y procesos de movilización de la sociedad civil en torno a la promulgación de la ley durante el primer semestre del año 2011<sup>6</sup>. A su vez, la existencia de una crisis humanitaria que persiste después de 20 años de atención de los diferentes hechos victimizantes de manera desarticulada y que quedan evidenciados en el persistente estado de cosas inconstitucional promulgado por la Corte Constitucional, mediante la sentencia T -025 de 2004. Y, por último, los asuntos tratados en el proceso de negociación con la FARC específicamente en el punto 5.

Los hechos anteriormente mencionados dan cuenta de cómo se genera la ventana de oportunidad en el caso particular de la política pública de víctimas, y brinda algunas herramientas para entender cómo se construyen los problemas públicos en el país.

---

<sup>6</sup> Frente a las acciones realizadas por las organizaciones sociales para la promulgación de la ley de víctimas, hay múltiples documentos que expresan el actuar de estas ante el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. Se destacan informes de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), La Comisión Colombiana de Juristas, Red Nacional de iniciativas ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), y del Secretariado Nacional de Pastoral Social.

## **2.1. Como se abren las ventanas de oportunidad para atender a la población víctima del conflicto armado.**

En esta parte del análisis, es necesario tener en cuenta tres elementos que permiten entender la forma en que se vienen presentando ventanas de oportunidad para diseñar, formular, e implementar la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. El reconocimiento del problema (Sentencia T-025); la construcción de alternativas (definición de legislación y normatividad) y el proceso político (proceso de paz)

En primer lugar, se plantea como un elemento determinante en la identificación de la ventana de oportunidad en materia de atención y reparación integral a las víctimas, a partir de la promulgación de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, la cual a pesar de haberse emitido hace 20 años aproximadamente, sigue teniendo vigencia en las solicitudes realizadas por parte de la población desplazada, debido a que los problemas que llevaron a la Corte Constitucional a considerar el estado de cosas inconstitucional<sup>7</sup> persisten, y demuestran que los esfuerzos realizados por el Estado Colombiano han sido insuficientes para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

---

<sup>7</sup> El estado de cosas inconstitucional es definido por la Corte Constitucional de la siguiente manera: “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”. Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 y los Autos de seguimiento al cumplimiento de la misma, han determinado y determinan la forma en que se reconoce el problema público, en tanto que la Corte no solo revisa las situaciones que llevan a que la población no tenga garantías para el goce efectivo de derechos, sino que, además, revisa las acciones que realiza el Estado y propone alternativas y acciones pendientes de realizar para cumplir con los fines de la política. Lo anterior queda evidenciado en la consideración de la Corte en la Sentencia T-025:

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el experticio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado. (Corte Constitucional, 2004, p. 25)

Así las cosas, la Corte Constitucional brinda a las autoridades del Estado elementos que permiten identificar y actuar sobre el problema; toda vez que tanto la sentencia, como los autos de seguimiento, en su parte resolutive traen consigo medidas que ponen en evidencia debilidades del Estado y hace recomendaciones para la intervención del Estado en cada componente de la política.

De igual manera, en su parte resolutive, la sentencia evidencia un problema que aún persiste y hace que el objetivo de la política pública de atención y reparación se mantenga, en tanto:

La existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales” (Corte Constitucional, 2004, p. 88)

Muy a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para superar el estado de cosas inconstitucional, y diseñar acciones viables para superar esta situación, esta problemática se mantiene vigente y sigue siendo un imperativo en la formulación de acciones del Estado en materia de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En este sentido y como se planteó en el capítulo anterior, los dispositivos normativos creados han determinado avances en los procesos de reparación integral a las víctimas, sin embargo, estos han estado vinculados a mecanismos de Justicia transicional para alcanzar un estado de paz estable y duradera que ataque las causas estructurales del problema; es decir, las acciones para superar el estado de cosas inconstitucional tienen que ver con la solución de las situaciones de conflicto que reduzcan la proliferación de víctimas, con la negociación con grupos armados, y en condiciones de negociación de paz surge la reparación como un mecanismo de justicia transicional. Tal como lo plantean diferentes escritos en la materia y como lo plantean Casas y Herrera, “dentro de los objetivos de cualquier proceso de justicia transicional, la

reparación a las víctimas por los daños y violaciones sufridos es un aspecto fundamental. La misma busca, de diferentes maneras, deshacer el daño hecho a las víctimas o a sus familiares inmediatos” (Casas y Herrera, 2008, p. 4)

Lo anterior nos lleva a analizar el segundo elemento que determina la apertura de la ventana de oportunidad, al revisar el contexto político en el que se determina la necesidad pública de atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. Para los fines de este análisis, se hace énfasis en la implementación del acuerdo para terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), debido al momento histórico actual, y que permite aportar elementos de análisis en esta coyuntura.

## **2.2. La implementación del acuerdo para la terminación del conflicto como una ventana de oportunidad para la atención y reparación integral a las víctimas<sup>8</sup>.**

El proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC – EP, se inicia con el encuentro exploratorio realizado entre el Gobierno Nacional entre febrero y agosto de 2012, en donde establecen una agenda de seis (6) puntos de negociación, (i) Política de desarrollo agrario integral, (ii) Participación en Política, (iii) Fin del Conflicto, (iv) solución del problema de drogas ilícitas, (v) Víctimas, (vi) Implementación, Verificación y Refrendación.

---

<sup>8</sup> El acuerdo plantea como un eje fundamental la reparación integral a las víctimas, para el desarrollo de este análisis, se hará énfasis en el Punto No. 5 referente a la reparación de las víctimas. Por ser un elemento que determina la apertura de una ventana de oportunidad para la formulación de la política pública de atención y reparación a las víctimas.

El Punto No. 5 del acuerdo, referente a la reparación de las víctimas, firmado el 15 de diciembre de 2015, se enfoca en 2 puntos fundamentales: el primero, los Derechos Humanos de las Víctimas y, el segundo, la verdad como elemento fundamental para la reparación y reivindicación de las víctimas del conflicto armado. Los cuales se implementarán mediante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, compuesto de los siguientes instrumentos:

- Comisión para el esclarecimiento de la verdad y garantías de no repetición,
- Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
- Jurisdicción Especial para la Paz
- Medidas de Reparación Integral para la construcción Paz
- Garantías de No Repetición.

Los instrumentos planteados en el marco del acuerdo sobre las víctimas firmado entre las partes determinan elementos especiales en el momento de implementar la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, en tanto el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, busca reparar el daño causado y restaurarse cuando sea posible generando de esta manera la necesidad de hacer ajustes en la institucionalidad existente para la reparación integral a las víctimas. Poniendo en evidencia, la crisis existente en materia de reparación a las víctimas, y el incumplimiento a los objetivos de la política establecidos en los dispositivos planteados en la Ley 387 de 1997, Ley 975 de 2005 y Ley 1448 de 2011.

Lo anterior pone de presente un elemento adicional de comprensión frente al problema público, y cómo en el marco del proceso de paz, el escenario de la reparación integral a las víctimas se convierte en un elemento fundamental para construir una paz estable y duradera. En este sentido, unas de las frases más repetidas por el Gobierno Nacional durante las negociaciones fue “las víctimas están en el centro del proceso de diálogos”, en tanto el proceso de negociación con este grupo armado está enfocado en acabar el conflicto armado, para reducir sus efectos nocivos contra la población civil, que se traduce en la no existencia de nuevas víctimas. Vale la pena tener en cuenta el planteamiento del jefe negociador por el gobierno, Humberto De la Calle: “Los derechos de las víctimas son la piedra angular que le da sentido a negociar el cierre del conflicto armado”<sup>9</sup> (Entrevista a Humberto De la Calle, 2016).

De igual manera, el escenario de negociación contó con la participación de las víctimas, para darle sentido al espacio de negociación y que los resultados del proceso siempre tuvieran en cuenta el componente de reparación como uno de sus elementos constitutivos dan sentido al proceso de negociación.

Teniendo en cuenta estos elementos, por un lado, las determinaciones de orden legal realizadas por la corte constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, sumado al contenido de los acuerdos de Paz en materia de atención y reparación integral a las víctimas, sumados a escenarios de percepción del problema por parte de las organizaciones de víctimas y la ciudadanía en general, abren una ventana de oportunidad que

---

<sup>9</sup> Esta es una expresión del equipo negociador en diferentes medios de comunicación en diferentes escenarios donde se han presentado los acuerdos. Sin embargo, se toma como referencia. El Espectador. 9 de diciembre de 2016. En <http://www.elespectador.com/noticias/politica/victimas-fueron-el-centro-del-acuerdo-articulo-669699>.

determinan la forma en que se comprende por parte de las instituciones del Estado el problema público sobre la necesidad de atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado.

### 2.3. Construcción y Gestión de la agenda pública

En el proceso de identificación del problema público, es necesario reconocer los procesos de inscripción del problema en la agenda pública, Cobb, Ross y Ross (1976), plantean la existencia de dos tipos de agenda: una agenda pública en la que las problemas sociales adquieren un alto nivel de interés público, la cual es movilizadora principalmente por los grupos de presión social; y otra agenda formal en la que se listan los casos que son objeto de la acción pública (Roger Cobb, 1976).

Si bien son agendas diferentes se encuentran relacionadas entre sí, en tanto contribuyen a establecer la Agenda de Decisión la cual es la que se puede establecer como la agenda propia del ente estatal para el desarrollo de la acción pública y donde se modifican los objetivos de la política pública.

De esta distinción de los tipos de agenda surgen los modelos de inscripción de problemas en la agenda pública, identificando en primer lugar, el *inside access model*, el cual posiciona el problema desde adentro de la estructura gubernamental; en segundo lugar, el *outside initiative model*, en donde son los grupos de presión los que posicionan los problemas en la agenda pública para llamar la atención de los tomadores de decisión (Cobb, Ross y Ross 1976).

En el funcionamiento del Estado colombiano, la construcción de la agenda pública obedece a la existencia de los tipos de agenda mencionados, y para el caso de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, se puede afirmar que la agenda pública se construye a partir de la confluencia de los tres tipos de agenda.

Por un lado, el modelo *inside access model*, en donde el gobierno a partir de sus intereses políticos construye una agenda de trabajo en clave de construcción de escenarios de paz estable y duradera. Como se mencionó en las partes anteriores, el Estado colombiano ha hecho esfuerzos para atender las necesidades de la población, y hace parte de la agenda interna del Gobierno, esto se puede evidenciar, en que todos los esfuerzos normativos analizados anteriormente dan cuenta de procesos de iniciativa gubernamental, en tanto, el problema de atención a las víctimas ha adquirido relevancia en la agenda de decisión de los últimos gobiernos y esto ha facilitado la promulgación de los instrumentos de política pública mencionados anteriormente. En la actualidad, se evidencia la existencia de este tipo de agenda en los esfuerzos gubernamentales que se vienen realizando actualmente para implementar el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC en donde se realizarán ajustes a los objetivos, instrumentos y acciones de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

El modelo *outside initiative model*, se evidencia en la legitimación que tuvo la existencia de la ley por parte de todos los sectores políticos en su promulgación, si bien han existido contradictores en el contenido de los instrumentos y acciones concretas que componen las normas y los dispositivos legales para la implementación de la política pública de atención y

reparación integral a las víctimas, el objetivo de la política cuenta con la aprobación de todos los sectores políticos de la Nación, los cuales confluyen en aceptar la necesidad de la ley, aunque puedan diferir en algunos dispositivos o instrumentos de implementación de la política.

En este sentido, y reconociendo que el Congreso de República es el espacio legítimo de representación de la ciudadanía, la ley 1448 de 2011, fue aprobada por un 95% de los congresistas, evidenciando la legitimidad de la ley y que el proceso de inserción en la agenda pública y agenda de decisión cuenta con el consenso político para su implementación.

Con referencia a la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto, esta ha pasado por varios debates, en la medida que los reparos a los acuerdos están vinculados a la negociación en su conjunto y las fuerzas políticas que se encuentran en desacuerdo con el resultado de la negociación han hecho tambalear todo el proceso de negociación, y es probable que con esta intención, la oportunidad que tiene el Gobierno de ajustar los instrumentos de la política pública de víctimas se vea afectada de manera sustancial; sin embargo, esto implicaría un análisis posterior a la aprobación o no de los instrumentos legislativos con que se implementará el acuerdo de terminación final del conflicto.

Adicionalmente se debe tener en cuenta el malestar social evidenciado por más de 20 años de situación de vulnerabilidad por parte de la población víctima, y la existencia de diferentes sectores de la sociedad -académicos, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos entre otros- que han generado una presión social importante para la implementación y ajuste de las acciones gubernamentales en materia de atención a

víctimas. Adicionalmente, se debe destacar el amplio proceso participativo realizado en el marco del fortalecimiento a la política pública, en tanto puso en evidencia no sólo la necesidad de ajustar procesos y procedimientos de la política, sino también, aspectos institucionales a mejorar para facilitar el proceso de implementación de la política.

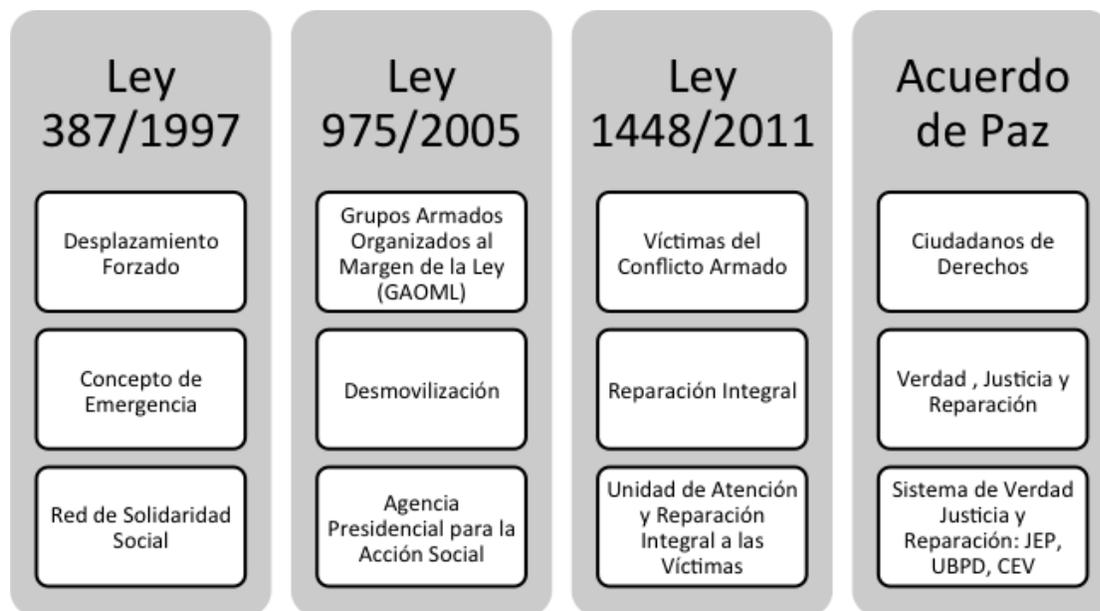
Los modelos anteriormente mencionados dan cuenta de aspectos fundamentales de la decisión pública y de modelos de construcción de agenda pública y cómo los problemas públicos se ven materializados en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas, para este caso en particular, la formulación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Lo anterior nos permite definir que la construcción de la agenda pública, en donde se definen los objetivos de las políticas públicas, responde a demandas exógenas y endógenas al Gobierno nacional y que la construcción de los problemas públicos en Colombia están determinados no solo por la existencia de las situaciones socialmente relevantes, sino que en gran medida obedecen a la agenda política gubernamental y la forma en que los interpreta para construir los instrumentos y acciones que considere coherentes, viables, congruentes y consistentes para resolverla.

## Conclusiones

A partir del estudio realizado, se puede concluir que en Colombia la transformación del problema público queda evidenciada en la forma en que el diseño de instrumentos de política pública, en su mayoría legislaciones y reglamentaciones, transforma las instituciones del Estado para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Lo anterior queda demostrado en la forma en que las normas construidas en materia de atención y reparación integral a las víctimas evidencian las diferentes formas en que se ha concebido el problema público y en sus correspondientes formas de atención que modifican el marco institucional en esta materia. La figura No. 1 presenta un resumen de la transformación del concepto de víctima en el Estado Colombiano de acuerdo a los ajustes institucionales realizados para atender a la población víctima del conflicto.

*Figura 1. Cambios en el concepto de víctimas en el Estado Colombiano*



Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior, muestra como se ha transformado el problema público en materia de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia, y como esto se ve reflejado en los ajustes normativos realizados. En este sentido, la primera fila muestra cuales han sido los sujetos de atención de acuerdo a dispositivo normativo; la segunda fila, muestra cuales fueron los conceptos sobre los cuales se enfoca el proceso de atención a las víctimas; y por último los dispositivos institucionales diseñados para la implementación de la política pública de atención.

Así, al analizar la primera fila de la figura No.1, se identifica que el primer concepto de víctima se construyó en torno a la situación de desplazamiento, para posteriormente con la negociación realizada con los GAOML se defina a las víctimas a partir del reconocimiento que hagan de ellas los miembros de estos grupos debido a su accionar; con la Ley 1448 de 2011 se hace un reconocimiento de las víctimas de manera integral al reconocer 17 hechos victimizantes; para que con la negociación realizada por el Gobierno Nacional con la Guerrilla de las FARC se pretenda reconocer a las víctimas como ciudadanos que han visto vulnerados sus derechos por las dinámicas del conflicto armado y el proceso de reparación se enfoque en la restitución y goce efectivo de los mismos.

Frente a los énfasis en los procesos de reparación a las víctimas, en un primer momento se entendió que la reparación se debía dar en un contexto de emergencia, en donde el desplazamiento forzado se entendía como una situación temporal en donde el retorno a los lugares de origen era el mecanismo de reparación, sin embargo, con la agudización del conflicto armado en la primera década del siglo XXI, el énfasis del Gobierno Nacional de ese momento,

introduce elementos de justicia transicional, en donde lo primordial era la desmovilización de los GAOML, y en donde la verdad y la reparación dependían en gran medida de los victimarios desmovilizados. La ley 1448 de 2011, introduce elementos de reparación integral, en la medida en que los procesos de reparación ya no se realizan en el marco de un concepto de emergencia, ni dependen de la voluntad de los victimarios, sino que pretende reparar los daños generados por el conflicto armado. Ahora, con la implementación del Acuerdo de Paz, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, introduce los elementos de Justicia Transicional que abren una ventana de oportunidad para hacer los ajustes institucionales necesarios para alcanzar los objetivos de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

La tercera fila, resume los ajustes institucionales realizados en el Estado Colombiano para alcanzar los objetivos de atención a las víctimas del conflicto armado; en un primer momento, se vincula la atención a las víctimas en el marco de la Red de Solidaridad Social, en donde no se crean nuevas instituciones, pero se crean instancias para implementar la política pública como es el caso del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD); concepción que se mantiene con la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social, en donde se mantiene el SNAIPD como instancia que sirve para articular la oferta institucional del Estado para atender y reparar a las víctimas, que en su momento, solo se asumía desde el desplazamiento forzado. Con la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se crea la UARIV, como entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), sin embargo, la incapacidad de la UARIV de coordinar el sistema en todos los niveles de gobierno, ponen de presente la necesidad de ajustar el funcionamiento de esta instancia. Así con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No

Repetición, implica la creación de tres instancias, la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), y la Unidad de Búsqueda de personas Desaparecidas (UBPD), con las cuales se busca generar condiciones donde se garantice la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas en el marco de los procesos de justicia transicional, producto del acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las FARC.

Así, los cambios en la percepción y comprensión del problema público en el Estado colombiano, y en el caso particular de la atención y reparación integral a las víctimas, permiten identificar que en un primer momento las víctimas, especialmente las de desplazamiento forzado, debían atenderse en un contexto de emergencia y un lapso de tiempo corto para evitar el aumento de su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, con la agudización del conflicto armado entre los años 1998 y 2007 se generaron unas condiciones que llevaron a entender el problema como una situación a atender en el marco de mecanismos de justicia transicional construidos en escenarios de negociación con actores armados, en donde la atención y reparación a las víctimas le da sentido a los procesos de negociación y hacen parte sustantiva de los acuerdos construidos.

Estos procesos de justicia transicional que han traído consigo formas de institucionalizar los objetivos del Estado colombiano, han puesto a prueba su capacidad para implementar los instrumentos y acciones de las políticas públicas, es decir, que si bien las normas construidas en el marco de los procesos de justicia transicional han permitido institucionalizar los procesos de atención y reparación a las víctimas, la capacidad institucional del Estado para implementar la

política ha sido insuficiente, haciendo que el problema público se transforme y genere la necesidad de nuevos instrumentos de política pública.

En este sentido, la incapacidad de implementar las acciones propuestas por parte del Estado, generan nuevas ventanas de oportunidad que se abren cuando las políticas públicas entran en crisis, ya sea en sus objetivos, sus instrumentos o sus acciones específicas. Para el caso de la Política Pública de atención y reparación integral a las víctimas es evidente que en la actualidad hay una crisis en sus acciones específicas en tanto hay una diversidad de programas y acciones desarticuladas que pierden de vista el objetivo de la política pública; hay crisis en sus instrumentos de política en tanto no hay los recursos financieros suficientes para la implementación de las medidas de atención y reparación, no hay instancias de coordinación adecuadas para articular la oferta pública en los diferentes sectores y niveles de gobierno con competencias claras o compartidas; y si bien hay un consenso generalizado en el marco de los objetivos de la política pública, hay sectores políticos y territoriales del Estado que consideran que el problema de atención y reparación a las víctimas debe manejarse en el marco de la oferta social general del Estado.

De esta manera, la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de un paz estable y duradera abre una ventana de oportunidad en tanto, hay una necesidad de construir un escenario de paz a partir de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, se establecen medidas para la implementación del acuerdo de paz y es una apuesta del Gobierno Nacional para superar las crisis que tiene la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, en este sentido, vale aclarar que hay avances en

materia de prevención y protección a los DDHH, la búsqueda de personas desaparecidas y la materialización de acciones que garanticen la no repetición de los hechos victimizantes en la población civil. Adicionalmente y en el marco de lo establecido en el acuerdo hay tres acciones concretas que son objeto de revisión: las acciones del componente de retornos y reubicaciones, el programa de reparación colectiva y la restitución de tierras, los cuales son procesos rezagados en el marco de la implementación de la política y que son objeto de un ajuste con la implementación del acuerdo.

Por último, y a manera de recomendaciones o retos para el ajuste a la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, en el marco del estudio realizado se plantea que, por un lado, es necesario fortalecer la política en su accionar en concreto, en la medida en que hay programas específicos que no han dado resultados deseados, y que tal como están planteados en el marco del acuerdo final de terminación del conflicto, deben ser revisados y ajustados para alcanzar los objetivos de la política; en este sentido, se deben fortalecer los procesos de retorno y reubicación a las víctimas, los procesos de reparación de sujetos colectivos, y avanzar con mayor celeridad en la implementación de acciones de restitución de tierras.

Por otro lado, en el marco del fortalecimiento a los procesos e instrumentos de política, se hace necesario establecer con mayor claridad las competencias de las diferentes entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, con el fin de implementar con mayor celeridad procesos como la delegación de competencias y la estrategia de corresponsabilidad territorial, las cuales no solo apuntan a mejorar los procesos de atención a víctimas, sino que además favorecen procesos de descentralización administrativa que pueden llegar a hacer más eficiente y eficaz la

implementación de algunos componentes de la política, lo anterior sin olvidar que se debe fortalecer la gestión financiera de la política para optimizar los recursos disponibles e identificar fuentes adicionales de financiación para alcanzar los objetivos de la política.

## Bibliografía

ARROYAVE, J. A. (2010). *Políticas Públicas Territoriales: ¿Respuestas A Problemas Sociales O Garantía De Votos De La Democracia Mercantil?*. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. , Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales (GPPT) está adscrito a la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Medellín: Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

Alta Comisionada de las naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *Informe Anual de la omisionada de las naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia*. informe Anual, Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos.

Banco Mundial. (12 de marzo de 2003). (B. Mundial, Ed.) Retrieved 29 de Junio de 2015 from Banco Mundial:

<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/ColombiaCCT.pdf>

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. Mexico, Mexico: FLACSO.

Carrillo, L. S. (2015). *Territorialización De La Política Pública De Prevención, Atención, Asistencia Y Reparación Integral A Las Víctimas Del Conflicto Armado: Mecanismos y estrategias y diseño de la metodología y ruta para realizar un plan piloto. Versión preliminar*. Informe de Consultoría, Ministerio del Interior, Bogotá.

Casabuenas, G. (2001). *Diálogo Regional de Política: Red para la reducción de la pobreza y la protección social*. Red de Solidaridad Social. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Casas, A., & Germán, H. (2008). El juego político de las reparaciones: un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional. *Papel Político* , 13 (1).

Cecchini, S. (2011). *Programas De Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Conejero Paz, E. (2014). *Valor Público: Una Aproximación Conceptual* . 3 Ciencias , 3 (1).

Congreso de la República (18 de Julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Ley 387 de 1997. DO: 43091

Congreso de la República (10 de Junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ley 1448 de 2011. DO: 48096

Consejo Noruego para los refugiados. (2014). *Colombia. El desplazamiento continúa a pesar de las esperanzas de paz*". Informe, Consejo Noruego para los refugiados, Centro de Monitoreo de desplazamiento interno, Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia (2011). *Auto No. 219*. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA N° T-025 de 2004 (Corte Constitucional 22 de enero de 2004).

Departamento Nacional de Planeación; Departamento para la Prosperidad Social. (2012). *Impactos De Largo Plazo Del Programa Familias En Acción En Municipios De Menos De 100 Mil Habitantes En Los Aspectos Claves Del Desarrollo Del Capital Humano*. Informe de Consultoría, Departamento Nacional de Planeación; Departamento para la Prosperidad Social, Programa Familias en Acción, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Análisis Resultados Pobreza Monetaria 2010-2013*. Análisis de Resultados, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social, Bogotá.

Easton, D. (1992). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Entrevista a Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia. 15 de enero de 2011. *Revista Semana*. No. 1602.

Gobierno Nacional de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá. Colombia.

Gómez Lee, M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa. *Revista OPERA* (12), 21.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sci* (42), 74.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York, Estados Unidos de América: Editorial Harper Collins.

Meny, Y. y. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Directiva Permanente 0015 de 2016. Expedición de lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO)*. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Interior - Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas. (2016). *Orientaciones para la formulación del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas*. Bogotá, Colombia.

Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas . *Documentos de Trabajo* (11), 65.

Presidencia de la Republica. (9 de Diciembre de 2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Decreto 4633 de 2011. DO: 48278

Presidencia de la Republica. (9 de Diciembre de 2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Decreto 4634 de 2011. DO: 48278

Presidencia de la Republica. (20 de Diciembre de 2011). Presidencia de la Republica. (9 de Diciembre de 2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Decreto 4635 de 2011. DO: 48278.

Presidencia de la Republica. (20 de Diciembre de 2011). Reglamentación de la Ley 1448 de 2011. Decreto 4800 de 2011. DO: 48280

Rettberg, A. (2008). *Reparación en Colombia ¿Qué quieren las víctimas?* Bogotá, Colombia: Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) .

Roger Cobb, J.-K. R. (1976). Agenda Building as a comparative political process. *The American Political Science Review* , 70 (1), 126 - 138.

Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

Sanchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. *Serie Gestión Pública* (32).

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas . (J. Sánchez, Ed.) *Estudios Políticos* (33), 41-65.

Torrijos, V. (2010). Terrorismo Desmitificado: Verdades y Mentiras Sobre la Violencia en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* , 5 (1), 119 - 134.

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. (1 de abril de 2017). Retrieved 10 de abril de 2017 from Red nacional de Información: <http://rni.unidadvictimas.gov.co>

Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la ley de 1448. *Revista Estudios Socio - Jurídicos* , 16 (1), 165 - 205.

Villatoro, P. (2007). *Las Transferencias Condicionadas En América Latina: Luces Y Sombras* . Consultoría, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) , Brasilia.