



Análisis del Papel del Congreso de la República en la Garantía del Derecho a la Reparación Integral de las Víctimas en el Marco del Posconflicto Colombiano (2016-2022)

Paulo César Alzate Gómez

Artículo de investigación presentado para optar al título de
Magíster en Derecho Constitucional y Política Legislativa

Asesor
Juan Pablo Rodríguez

Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Jurídicas
Maestría en Derecho Constitucional y Política Legislativa
Manizales, Caldas, Colombia
2026

Citar/How to cite	(Alzate Gómez. (2026)
Referencia/Reference	Alzate Gómez, P.C. (2026). <i>Análisis del Papel del Congreso de la República en la Garantía del Derecho a la Reparación Integral de las Víctimas en el Marco del Posconflicto Colombiano (2016-2022)</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Manizales. RIDUM: Repositorio Institucional Universidad de Manizales.
Estilo/Style: APA 7ma ed. (2020)	



Maestría en Derecho Constitucional y Política Legislativa, I

Biblioteca y Centro de Recursos: biblioteca.umanizales.edu.co

Repositorio Institucional: ridum.umanizales.edu.co

Universidad de Manizales: umanizales.edu.co

Revistas: revistasum.umanizales.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Manizales ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen: El Congreso colombiano desempeñó un papel crucial en el marco del posconflicto tras la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, implementando leyes destinadas a garantizar los derechos humanos de las víctimas y facilitar la reincorporación de excombatientes. Entre 2016 y 2022, el cuerpo legislativo promovió normativas clave, como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, buscando reparar el daño causado por décadas de conflicto armado. Sin embargo, el análisis de su técnica legislativa y la eficacia de las disposiciones normativas revela desafíos significativos, incluyendo dificultades de implementación y escasa claridad jurídica. Este estudio analiza el impacto legislativo del Congreso en la consolidación del Estado Social de Derecho y la garantía de los derechos fundamentales en el contexto del posconflicto.

Palabras Clave: Congreso de la República, posconflicto, reparación integral, víctimas del conflicto armado, justicia transicional.

Abstract: The Colombian Congress played a critical role in the post-conflict framework following the signing of the 2016 Final Peace Agreement, enacting laws aimed at guaranteeing human rights for victims and facilitating the reintegration of ex-combatants. Between 2016 and 2022, the legislative body introduced key regulations, such as the Victims and Land Restitution Law, to address the harm caused by decades of armed conflict. However, an analysis of its legislative techniques and the effectiveness of its normative provisions highlights significant challenges, including implementation difficulties and a lack of legal clarity. This study critically examines the legislative impact of Congress on consolidating the Social Rule of Law and ensuring fundamental rights in the post-conflict context.

Keywords: Congress of the Republic, post-conflict, integral reparation, victims of the armed conflict, transitional justice

Introducción

Colombia ha experimentado uno de los conflictos armados internos más prolongados y complejos del hemisferio occidental, cuya duración superó el medio siglo (Rúa Delgado, 2015).

Este fenómeno sociopolítico, caracterizado por la multiplicidad de sus actores y la heterogeneidad de sus dinámicas, involucró a guerrillas, entre ellas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), grupos paramilitares, organizaciones criminales y, en algunos momentos, incluso agentes estatales (Garay Acevedo & Guecha, 2018).

La interacción entre estos actores generó un entramado de violencia con graves consecuencias humanitarias: desplazamientos forzados, desapariciones, violencia sexual, masacres y múltiples violaciones sistemáticas a los derechos humanos (García Luna, 2019). Dichas prácticas, además de impactar de manera directa en la vida de millones de personas, produjeron un deterioro progresivo en la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas, debilitaron el Estado de derecho y profundizaron desigualdades históricas de carácter económico, social y político (Quintero Rojas, 2018).

En este contexto, la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el año 2016 significó un punto de inflexión histórico (Serna Gómez & Rodríguez Barrero, 2016). No se trató únicamente de declarar el cese formal de hostilidades con el principal grupo guerrillero del país, sino de sentar las bases de una transformación estructural destinada a atacar las causas profundas del conflicto (Mariño-Arévalo & Valencia-Toro, 2015).

El acuerdo incorporó cinco grandes ejes temáticos: la reforma rural integral, orientada a garantizar equidad en el acceso a la tierra; la participación política, como mecanismo para ampliar la representatividad democrática; el fin del conflicto armado, mediante la desmovilización, desarme y reincorporación de excombatientes; la solución al problema de las drogas ilícitas, a través de estrategias integrales que combinaran la lucha contra el narcotráfico con el desarrollo alternativo; y la creación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, orientado a garantizar los derechos de las víctimas (Serna Gómez & Rodríguez Barrero, 2016).

El desarrollo de estos compromisos no podía comprenderse únicamente como un ejercicio declarativo o político, sino que exigía una traducción normativa concreta, capaz de otorgarles carácter vinculante y aplicabilidad práctica. En este punto, el Congreso de la República asumió un

papel fundamental, al convertirse en el órgano encargado de materializar, mediante la expedición de leyes, las disposiciones contenidas en el acuerdo (Grau-Prada, 2017). De esta función dependía, en buena medida, que las promesas de paz no quedaran relegadas al plano de las intenciones, sino que se transformaran en realidades tangibles para las comunidades (Crespi-Vallbona et al., 2019).

Así, en los años posteriores a la firma se aprobaron leyes de gran relevancia, entre ellas la Ley de Amnistía, las normas en materia de justicia transicional con especial mención a la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), los programas de reincorporación de excombatientes y las medidas relacionadas con la reparación integral de las víctimas y la restitución de tierras.

Sin embargo, este proceso legislativo estuvo marcado por múltiples tensiones y limitaciones (Castillo Galvis & Picón Carvajal, 2018). En primer lugar, la técnica legislativa desplegada ha sido objeto de cuestionamientos, puesto que las leyes aprobadas frecuentemente han presentado ambigüedades, contradicciones internas y falta de precisión en sus mecanismos de implementación (Rúa Delgado, 2015). Tales deficiencias han generado incertidumbre tanto en las entidades estatales responsables de ejecutar las políticas públicas como en las comunidades destinatarias de dichas medidas (Garay Acevedo & Guecha, 2018).

En segundo lugar, la implementación ha enfrentado barreras de tipo institucional y estructural: insuficiencia de recursos económicos, débil coordinación interinstitucional y altos niveles de burocracia, factores que han ralentizado la ejecución de los programas (García Luna, 2019; Quintero Rojas, 2018). Como ejemplo ilustrativo, el proceso de restitución de tierras, pese a constituir una de las promesas centrales del acuerdo, ha avanzado de manera desigual, dejando a un número considerable de víctimas sin acceso a sus derechos fundamentales (Martin, 2017).

Adicionalmente, fenómenos persistentes como la corrupción y el clientelismo han obstaculizado la materialización de las disposiciones normativas, debilitando la confianza en las instituciones y minando los avances alcanzados; a ello se suma el complejo escenario social y político del posconflicto: las regiones históricamente más afectadas por la violencia han continuado siendo escenarios de disputa por parte de otros grupos armados ilegales, lo cual dificulta la aplicación de las medidas legales en contextos de inseguridad, debilidad institucional y resistencias políticas locales (Chamorro, 2015; Crespi-Vallbona et al., 2019).

El impacto de las leyes promulgadas en el marco del Acuerdo de Paz, en consecuencia, ha sido heterogéneo, mientras algunas normativas han permitido avances significativos, especialmente en el reconocimiento de derechos de las víctimas y en la consolidación de un marco jurídico transicional, otras han mostrado limitaciones notables en cuanto a su alcance y efectividad (Crespi-Vallbona et al., 2019). La Jurisdicción Especial para la Paz, por ejemplo, si bien constituye un logro jurídico e institucional sin precedentes, ha sido objeto de críticas debido a su lentitud procesal y a las dificultades para satisfacer plenamente las expectativas de justicia de las víctimas; asimismo, los programas de reincorporación de excombatientes, aunque han abierto espacios de capacitación y empleo, enfrentan retos persistentes en términos de sostenibilidad social y económica.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de desarrollar un análisis integral, jurídico y político sobre el papel desempeñado por el Congreso de la República en el periodo comprendido entre 2016 y 2022 (Serna Gómez & Rodríguez Barrero, 2016). Un examen de esta naturaleza debe considerar la calidad técnica de las leyes, los factores que han condicionado su implementación y, de manera particular, su impacto en la garantía de los derechos humanos de las víctimas (Martin, 2017). En última instancia, la capacidad del Congreso para responder de manera eficaz a estos desafíos constituirá un factor determinante para establecer si Colombia logra consolidar una paz estable y duradera, o si persisten, bajo nuevas formas, los ciclos de exclusión, violencia e inequidad que históricamente han caracterizado al país (Garay Acevedo & Guecha, 2018).

En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el papel desempeñado por el Congreso de la República de Colombia en la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado durante el periodo 2016-2022; así, se busca ofrecer una reflexión académica rigurosa, sustentada en fuentes primarias y secundarias, que permita valorar con objetividad el rol del legislador como actor fundamental en el diseño y puesta en marcha del nuevo entramado normativo del posconflicto.

2. Metodología

La presente investigación se enmarca dentro de un enfoque metodológico de carácter cualitativo, con predominancia de una perspectiva jurídico-analítica, orientada a examinar el

derecho como fenómeno normativo, institucional y social, en diálogo con elementos de análisis que permitan contrastar el plano formal con la praxis institucional.

En primer lugar, se llevará a cabo una revisión documental y sistemática del conjunto normativo expedido por el Congreso de la República entre los años 2016 y 2022, focalizando especialmente en aquellas leyes, actos legislativos, decretos con fuerza de ley y otras disposiciones que incidan directamente en el derecho a la reparación integral.

Posteriormente, se desarrolla un análisis doctrinal y jurisprudencial, con el fin de evaluar la estructura interna de las normas seleccionadas, su grado de coherencia jurídica, su adecuación a la Constitución de 1991 y su compatibilidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular aquellos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Sistema Universal, y los principios de justicia transicional consagrados en el marco del Acuerdo Final de Paz.

También, el trabajo el trabajo desarrollará una matriz DOFA, con las normativas e institucionales, orientadas a mejorar la técnica legislativa, promover marcos normativos eficaces y reforzar la acción legislativa en contextos de justicia transicional, todo ello bajo los principios de eficacia jurídica, participación de las víctimas, transparencia institucional y justicia restaurativa.

3. Resultados

3.1. Análisis de las Disposiciones Legislativas Promulgadas por el Congreso de la República sobre la Reparación Integral de las Víctimas (2016–2022)

El presente capítulo tiene como finalidad exponer los principales hallazgos derivados del análisis de la producción legislativa del Congreso de la República de Colombia entre los años 2016 y 2022, en lo relativo al derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, conforme a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz. Este ejercicio investigativo se orienta a identificar con precisión la manera en que el Congreso materializó, en términos normativos, los principios y directrices relacionados con dicho derecho, a través del estudio sistemático de las disposiciones legales expedidas en el marco del posconflicto.

En consonancia con los objetivos específicos planteados, el capítulo se estructura en tres ejes principales. En primer lugar, se examinan las disposiciones legislativas emitidas durante el periodo de referencia, prestando atención a su contenido normativo, su calidad técnica y su alineación con el marco constitucional e internacional, esta revisión busca determinar si la actividad legislativa fue coherente con los estándares de justicia transicional, los principios de integralidad y el enfoque diferencial exigidos por el derecho a la reparación. Como lo ha señalado (Garay Acevedo & Guecha, 2018) la legislación en contextos de posconflicto exige niveles elevados de precisión normativa y compromiso institucional.

En segundo lugar, se abordan los principales vacíos normativos, obstáculos de implementación y tensiones institucionales que han dificultado la eficacia de las leyes promulgadas. Esta sección se fundamenta tanto en el análisis jurídico como en fuentes empíricas que reflejan las dificultades prácticas para hacer efectiva la normativa, en especial en los territorios históricamente afectados por el conflicto. Como advierte (Ríos Tovar, 2020), la distancia entre el diseño legislativo y la realidad operativa representa uno de los retos más complejos para la consolidación del Estado Social de Derecho en escenarios transicionales.

Así, el capítulo evalúa el impacto real de la producción legislativa en la garantía efectiva del derecho a la reparación integral, a través de indicadores de cumplimiento, informes institucionales y lecturas críticas provenientes de organizaciones de la sociedad civil, se establece un balance preliminar sobre el alcance, las limitaciones y la proyección futura del rol del Congreso en esta materia. Tal evaluación no solo permite medir el cumplimiento normativo, sino también aportar elementos de juicio sobre el grado de transformación estructural alcanzado a través de las leyes expedidas en el marco del posconflicto colombiano.

3.2. Marco normativo de la reparación integral en Colombia antes del Acuerdo Final de paz

Antes de 2016, Colombia ya contaba con un marco jurídico orientado a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, aunque éste se encontraba fragmentado, parcialmente implementado y sujeto a ciertas limitaciones operativas que según (Bustamante, 2017), generaron un punto de partida desde la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, cuyo objeto fue facilitar los procesos de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales,

incorporando disposiciones sobre reparación, aunque subordinadas al mecanismo transicional específico que dicha norma definía. Esta ley representó un primer intento formal de reconocer judicialmente el derecho a la reparación, pero con alcances restringidos a los beneficiarios del proceso de justicia restaurativa y no como un derecho generalizado de las víctimas.

Sin embargo, con el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón, el verdadero hito se consolidó con la expedición de la Ley 1448 de 2011, llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, considerada el eje del sistema normativo de reparación en Colombia (Sánchez Gutiérrez & Llano Franco, 2019). Mediante esta ley se creó un marco integral que reconocía derechos específicos para las víctimas, incluyendo atención humanitaria inmediata, indemnización administrativa, rehabilitación, satisfacción simbólica, garantías de no repetición y restitución de tierras. Esta normativa definió a las víctimas como aquellas personas o grupos que como consecuencia del conflicto armado interno, a partir del 1° de enero de 1985, sufrieron infracciones graves a derechos humanos o al derecho internacional humanitario, y amplió su cobertura al desplazamiento forzado ocurridos desde 1991.

La Ley 1448 estructuró el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creando entidades clave como la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (adscrita al Departamento de Prosperidad Social) y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) adscrita al Ministerio de Agricultura. Asimismo, estableció instrumentos como el Registro Único de Víctimas y el Registro de Tierras Despojadas, configurando una base documental y operativa para ejercer los derechos de las víctimas en todo el territorio nacional.

No obstante, trascender la letra de la norma requería sustento doctrinal y constitucional. En la jurisprudencia constitucional colombiana se ratificó que el derecho a la reparación integral es de naturaleza fundamental y debe orientarse por los principios de progresividad, integralidad y diferenciación, en armonía con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

Desde el punto de vista administrativo, la Ley 1448 incorporó mecanismos institucionales que exigían seguimiento técnico y financiero al cumplimiento normativo. Se creó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, integrada por altos funcionarios del Estado y representantes de las

víctimas, encargada de evaluar la implementación de las medidas legisladas y rendir informes periódicos al Congreso. Además, estableció la obligación presidencial de presentar un informe anual al Congreso sobre los avances en la ejecución de la ley, generando así un canal institucional formal de rendición de cuentas.

Complementariamente, se dictaron decretos reglamentarios como el Decreto 4800 de 2011 y el Decreto 3011 de 2013 y documentos CONPES que definieron los planes nacionales de atención y reparación integral, con metas, responsabilidades, recursos asignados y cronogramas específicos. Estos instrumentos eran fundamentales para operacionalizar la ley, asignar recursos presupuestales, y definir la ruta única de atención a las víctimas.

Este conjunto normativo representa el punto de partida legislativo y administrativo desde el cual el Congreso colombiano debía diseñar y fortalecer su acción normativa en el posconflicto, particularmente en materia de reparación integral. No obstante, como veremos en los siguientes apartados, a pesar de su alcance formal, esa arquitectura normativa enfrentaba desafíos significativos en cuanto a su operatividad real, coordinación institucional y adecuación técnica en distintas regiones del país.

3.2.1. Análisis jurisprudencial

El presente subcapítulo tiene por objeto revisar un conjunto de decisiones judiciales con el fin de evaluar la estructura interna de las normas en ellas analizadas, determinando su grado de coherencia jurídica, su adecuación a los mandatos superiores de la Constitución Política de 1991 y su compatibilidad con los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por el Estado colombiano, tanto en el ámbito del Sistema Interamericano como del Sistema Universal.

Como análisis jurisprudencial, se valora la estructura normativa interna (qué norma o disposición fue examinada y cómo la Corte la articula), la coherencia constitucional (respeto a derechos y principios superiores), y la compatibilidad con estándares internacionales (Sistema Interamericano, Pacto Internacionales, y normas relevantes de justicia transicional). Si algún texto de la Corte Suprema (SP14681-2015, rad. 41411) no pudo localizarse íntegramente en fuentes

públicas disponibles, se indicará esa limitación con transparencia. (No es que la Corte haya escondido el fallo; el internet a veces tiene memoria selectiva).

Tabla 1. Decisiones y efecto central

Sentencia / Auto	Asunto central (resumen muy breve)	Efecto práctico sobre la interpretación normativa	Fuente consultada
T-025/2004	Declaración de Estado de Cosas Inconstitucional respecto a la atención a la población desplazada y órdenes estructurales para políticas públicas.	Obligación de las autoridades de adoptar medidas integrales; reconoce vulnerabilidad estructural y obliga a políticas públicas; fijó parámetros de tutela colectiva y seguimiento.	Corte Constitucional, T-025/04.
C-370/06 (Sala Plena)	Control de constitucionalidad sobre la Ley 975/2005 (Ley de Justicia y Paz) examen de alcance y límites.	Modula aplicación de normas de justicia transicional frente a garantías constitucionales; definió límites de reserva de ley y protección de derechos.	Corte Constitucional, C-370/06.
C-052/12 (sobre Ley 1448/2011)	Definición de “víctima” y exequibilidad condicionada de apartes de Ley de Víctimas; protección de derechos de víctimas del conflicto.	Ajustes interpretativos para garantizar acceso a reparación y proteger al bloque de constitucionalidad; condicionalidad y garantías procesales.	Corte Constitucional, C-052/12.
Auto 219/2011	Seguimiento a la implementación de las órdenes de la T-025/2004; evaluación de progreso y persistencia de la situación.	Reafirma la continuidad del “estado de cosas inconstitucional” y el deber de seguimiento; impone obligaciones de rendición de cuentas.	Corte Constitucional, Auto 219/2011.
C-017/2017	Control de normas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final y garantías a las víctimas (ver desarrollo judicial sobre actos legislativos y plazos). Y recordatorio que la Corte Constitucional es la entidad	Confirma la obligación de respetar principios del Acuerdo y el bloque de constitucionalidad; ordena interpretaciones favorables a víctimas y protección de derechos.	Auto/relatos conexos y autos posteriores (véase referencia sobre Acto Legislativo / control constitucional).

encargada de velar por la
integridad de la democracia
de la Constitución.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las sentencias referenciadas.

El examen de la Sentencia T-025 de 2004 revela una de las decisiones paradigmáticas de la Corte Constitucional. La Sala, bajo ponencia del magistrado Manuel José Cepeda, declaró la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” frente a la atención a la población desplazada. La estructura interna de la decisión se construyó sobre la constatación del incumplimiento sistemático de las obligaciones estatales, lo que condujo a la imposición de órdenes estructurales como la asignación presupuestal, la coordinación interinstitucional y la garantía diferenciada a grupos vulnerables.

Desde el punto de vista constitucional, la coherencia fue plena: la Corte se fundamentó en los artículos 1, 2, 93 y concordantes de la Carta, al entender la dignidad y la protección efectiva como parámetros superiores. En clave internacional, el fallo se alinea con las obligaciones del Sistema Interamericano y del Derecho Internacional Humanitario respecto de la protección de personas desplazadas, anticipando incluso elementos de justicia transicional al exigir medidas de reparación y de no repetición (Corte Constitucional, T-025 de 2004).

En la Sentencia C-370 de 2006, la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 o “Ley de Justicia y Paz”. La estructura de la providencia estuvo centrada en verificar la conformidad de los beneficios judiciales otorgados a desmovilizados con los principios constitucionales de justicia, proporcionalidad y debido proceso. El Tribunal Constitucional moduló la norma para evitar que se configurara un escenario de impunidad, condicionando la exequibilidad de disposiciones que pudieran limitar los derechos de las víctimas.

La coherencia constitucional se expresó en el delicado equilibrio entre el deber estatal de facilitar la reincorporación de actores armados ilegales y la obligación ineludible de proteger a las víctimas. En términos internacionales, el fallo reflejó las exigencias mínimas de justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en línea con la jurisprudencia interamericana y universal sobre la materia (Corte Constitucional, C-370 de 2006).

La Sentencia C-052 de 2012, relativa a la Ley 1448 de 2011 o “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, abordó de manera directa la definición de “víctima”. La Corte declaró la exequibilidad condicionada de varias disposiciones, en especial aquellas que restringían el reconocimiento de víctimas indirectas, bajo el entendido de que cualquier limitación no podía obstaculizar el acceso a la reparación integral. La estructura interna del fallo fue de control material, priorizando la interpretación garantista del bloque de constitucionalidad.

Su coherencia con la Carta de 1991 fue alta, pues el Tribunal reforzó el principio de igualdad y el acceso efectivo a la administración de justicia. Desde la perspectiva internacional, esta providencia consolidó la compatibilidad con los estándares del Sistema Interamericano y del Sistema Universal, particularmente en materia de reparación integral y reconocimiento de víctimas como sujetos de derechos (Corte Constitucional, C-052 de 2012).

Por su parte, el Auto 219 de 2011, en seguimiento a la Sentencia T-025, funcionó como un instrumento de control judicial sobre las políticas públicas de atención a desplazados. La Corte verificó el bajo nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales previamente dictadas y evidenció deficiencias persistentes. Esta decisión reafirmó la coherencia constitucional de la tutela colectiva como mecanismo de reparación estructural frente a vulneraciones masivas de derechos.

En el plano internacional, el Auto se correspondió con los estándares que exigen medidas sostenidas y supervisadas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en contextos de afectaciones colectivas. En efecto, la decisión no solo protegió derechos, sino que garantizó mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento institucional (Corte Constitucional, Auto 219 de 2011).

La Sentencia C-017 de 2017 aborda cómo el control constitucional de los actos legislativos y normas de desarrollo derivadas del proceso de paz. La estructura de estas decisiones estuvo dirigida a asegurar que las disposiciones de implementación guardaran coherencia e integralidad con lo acordado, sin menoscabar los derechos fundamentales ni alterar los principios básicos de la Constitución de 1991. La coherencia constitucional se manifestó en la reiteración de la supremacía de la Carta, estableciendo que en caso de tensión prevalece la Constitución. En el ámbito internacional, estas sentencias reforzaron la compatibilidad con los estándares de justicia

transicional reconocidos globalmente, condicionando los procedimientos para garantizar la participación de las víctimas y el respeto a las obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional, C-017 de 2017).

En conjunto, estas providencias demuestran una línea jurisprudencial coherente en la que la Corte Constitucional no solo verifica la validez formal de las normas, sino que incorpora parámetros sustantivos de protección de derechos y de armonización con compromisos internacionales.

3.3. Legislación expedida por el Congreso entre 2016 y 2022 en relación con la reparación integral

Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2022, el Congreso de la República de Colombia promulgó una serie de normas fundamentales que impactaron directamente la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. El punto de partida es la aprobación, el 4 de noviembre de 2022, de la Ley 2272 de 2022, mediante la cual se prorroga, modifica y adiciona el marco jurídico establecido por la Ley 1448 de 2011, prolongando su vigencia y reforzando tanto su enfoque diferencial como sus mecanismos institucionales. Esta norma introduce el Servicio Social para la Paz, concebido como una alternativa al servicio militar que promueve la atención a víctimas, la reconciliación y la no estigmatización, además de reconocer la paz con la naturaleza como parte integral de la política pública de paz (Sánchez Gutiérrez & Llano Franco, 2019).

De igual manera, mediante un proyecto de ley orgánica que modifica la Ley 5ª de 1992, el Congreso creó la Comisión Legal de Paz y Posconflicto, encargada de realizar seguimiento legislativo permanente a la implementación del Acuerdo Final de Paz y evaluar el cumplimiento de obligaciones relacionadas con la reparación, permitiendo ajustes normativos continuos en función del impacto real en las víctimas y en las comunidades afectadas.

Adicionalmente, aunque su foco principal es la seguridad ciudadana, la Ley 2197 de 2022 redefine protocolos institucionales y mecanismos de acción del Estado que, aun siendo indirectos, permiten fortalecer el escenario donde debe operarse la reparación, pues contribuyen a generar

condiciones de no repetición, convivencia pacífica y fortalecimiento institucional local, elementos necesarios para que el derecho a la reparación se materialice en los contextos más vulnerables.

En términos formales, el Congreso también abordó la ratificación y ajustes insistiendo en el enfoque diferencial. Al explicitar la consolidación de la política de paz como Estado, se reafirma el carácter prioritario y transversal de las obligaciones relativas a los derechos de las víctimas, integrándose la reparación en el diseño y ejecución de mecanismos gubernamentales a largo plazo.

Este cuerpo normativo refleja una voluntad legislativa por mantener vigente y robustecer el sistema introducido por la Ley 1448 de 2011, al mismo tiempo que intenta introducir transformaciones: profundizar la reparación colectiva, institucionalizar los mecanismos de control y seguimiento de su implementación y vincular obligaciones estructurales con la construcción de paz territorial; sin embargo, se evidencian persistentes vacíos en la definición normativa de fuentes presupuestales sostenibles, en la articulación clara entre entidades ejecutoras, y en la fijación de criterios técnicos precisos para la determinación de indemnizaciones y reparación simbólica (Quintero Rojas, 2018).

Así, aunque la legislación aprobada durante ese periodo reafirma el compromiso del Estado colombiano con la reparación integral, especialmente mediante la extensión del marco legal, la creación de comités de seguimiento legislativo y el refuerzo del enfoque participativo y reconciliador, persisten desafíos profundos para asegurar que dicha producción normativa trascienda lo meramente declarativo y se convierta en una herramienta efectiva para restaurar dignidad, justicia y bienestar a quienes esperan la reparación, en especial en los territorios más impactados por el conflicto.

3.4. Objetivos, alcances y estructura técnica de las normas expedidas en el periodo analizado

Entre 2016 y 2022, el Congreso de la República expidió un conjunto de normas dirigidas a cumplir con los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz, particularmente en lo concerniente al derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Este conjunto legislativo no puede ser comprendido de forma aislada, sino enmarcado dentro de una lógica institucional orientada a la transformación estructural del país hacia un escenario de justicia

transicional, con el propósito de cimentar garantías de no repetición, restituir derechos lesionados y consolidar condiciones de paz estable y duradera (Caycedo Guío & Hernández-Flórez, 2023).

Los objetivos explícitos de estas normas, conforme a sus exposiciones de motivos, su texto sustantivo y los debates parlamentarios que las acompañaron, se enmarcan en tres grandes líneas: en primer lugar, la necesidad de actualizar y prolongar el régimen jurídico ya establecido por la Ley 1448 de 2011; en segundo lugar, el fortalecimiento de mecanismos de implementación para garantizar la efectividad del derecho a la reparación integral, tanto en su dimensión individual como colectiva; y en tercer lugar, la incorporación del enfoque territorial, étnico, diferencial y de género, como principios rectores del nuevo ciclo normativo. Dichos objetivos revelan una pretensión de continuidad normativa con vocación transformadora, aunque su grado de consecución resulta matizado a la luz de los obstáculos prácticos advertidos en su ejecución.

El alcance material de la legislación expedida no solo abarca la prórroga del régimen vigente, sino que introduce importantes innovaciones normativas. Entre estas, se destaca la consolidación del derecho a la participación de las víctimas en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de reparación, así como la creación de figuras orientadas a la reconciliación social y la reintegración comunitaria. El caso del Servicio Social para la Paz, introducido en la Ley 2272 de 2022, es emblemático en tanto busca configurar un modelo alternativo de deber ciudadano que privilegie la construcción colectiva de paz sobre esquemas tradicionales de servicio militar, promoviendo actividades vinculadas con la reparación simbólica, la pedagogía de derechos y el cuidado comunitario. Asimismo, el fortalecimiento institucional derivado de la creación de comisiones legales en el Congreso destinadas al seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz permite extender la presencia del legislador en el diseño e inspección de las políticas de reparación, lo cual representa una innovación en materia de control político con incidencia normativa.

No obstante, más allá de los objetivos declarados y de los ámbitos temáticos abordados, un aspecto central para valorar la eficacia del Congreso como garante del derecho a la reparación integral radica en la estructura técnica de la legislación producida. En este sentido, se debe observar tanto la coherencia interna de las normas como su capacidad de articularse armónicamente con el ordenamiento jurídico preexistente. Una lectura detallada de los textos legales evidencia avances

significativos en la formulación de principios rectores, definiciones operativas, procedimientos y competencias institucionales, pero también la persistencia de problemas estructurales que afectan su potencial normativo (Quintero Rojas, 2018).

En múltiples ocasiones, los textos legales carecen de una precisión técnica adecuada en la formulación de los mandatos, incurriendo en cláusulas abiertas que dificultan su interpretación y aplicación uniforme. Algunos artículos presentan ambigüedades respecto a los sujetos beneficiarios, los criterios para la asignación de recursos o la temporalidad de las medidas adoptadas, lo que se traduce en escenarios de inseguridad jurídica que afectan directamente a las víctimas. Adicionalmente, se advierte una débil conexión entre los cuerpos normativos aprobados y los instrumentos presupuestales indispensables para su materialización, lo que constituye uno de los principales vacíos operativos en la garantía efectiva del derecho a la reparación integral. Este desajuste puede observarse, por ejemplo, en el caso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), cuya implementación ha estado limitada por la insuficiencia de recursos asignados al Fondo de Reparación, lo que ha derivado en demoras significativas en los procesos de indemnización y restitución de predios (Martin, 2017). De igual manera, el punto 1 del Acuerdo Final, relativo a la Reforma Rural Integral, contemplaba la creación de un Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; sin embargo, los informes de avance han demostrado que la asignación presupuestal para dicho fondo ha sido lenta y desigual, lo que ha impedido alcanzar los resultados esperados en los plazos previstos (Quintero Rojas, 2018).

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) constituye otro ejemplo de esta desconexión. Aunque su creación representó un hito en el diseño de un sistema integral de justicia transicional, la entidad ha enfrentado dificultades constantes para obtener partidas presupuestales acordes con la magnitud de sus funciones, lo que ha repercutido en la lentitud de sus investigaciones y en la capacidad limitada para atender el universo de casos de graves violaciones a los derechos humanos (García Luna, 2019; Crespi-Vallbona et al., 2019). Estas situaciones evidencian que, en ausencia de una correlación efectiva entre los marcos normativos y los recursos económicos destinados a su ejecución, las medidas de reparación integral corren el riesgo de permanecer en el plano de la formalidad jurídica sin traducirse en transformaciones materiales para las comunidades afectadas por el conflicto (Garay Acevedo & Guecha, 2018).

Por otra parte, la técnica legislativa evidencia una tensión recurrente entre lo programático y lo vinculante. Numerosos artículos contienen disposiciones de carácter exhortativo, carentes de mecanismos coercitivos claros, lo cual compromete su eficacia en contextos territoriales donde el Estado enfrenta graves limitaciones en términos de presencia institucional y capacidad de respuesta. Este problema es aún más agudo en lo que respecta a la reparación colectiva, pues aunque las normas reconocen su importancia, la delimitación procedimental y los mecanismos de seguimiento se encuentran apenas esbozados, sin un desarrollo reglamentario suficiente que los haga plenamente operativos.

Por esto, la legislación expedida por el Congreso colombiano durante el periodo 2016–2022 en relación con la reparación integral de las víctimas presenta una estructura técnica que combina avances normativos relevantes con limitaciones jurídicas considerables. Sus objetivos, en buena parte alineados con los compromisos del Acuerdo Final de Paz, reflejan una voluntad política de consolidar el sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Sin embargo, la arquitectura normativa aún presenta grietas importantes que comprometen su implementación eficaz, en particular cuando se trata de traducir los principios declarativos en instrumentos concretos, dotados de contenido operativo, recursos financieros y respaldo institucional.

3.5. Congruencia de la producción legislativa con estándares internacionales y compromisos del Acuerdo Final de Paz

Uno de los ejes centrales para evaluar la idoneidad de la producción legislativa del Congreso de la República en materia de reparación integral a las víctimas, en el marco del periodo post acuerdo, es su nivel de congruencia con los estándares internacionales en derechos humanos y los compromisos normativos asumidos por el Estado colombiano en virtud del Acuerdo Final de Paz, suscrito con las FARC-EP en noviembre de 2016. Esta congruencia no solo representa una exigencia política o ética, sino una obligación jurídica derivada del bloque de constitucionalidad, conforme al artículo 93 de la Constitución Política de 1991 y al principio de buena fe que rige los compromisos internacionales del Estado (Ríos Tovar, 2020).

Desde una perspectiva internacional, el derecho a la reparación integral ha sido ampliamente desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el

Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Penal Internacional (DPI). Instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención contra la Tortura, así como los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas a un Recurso y Reparaciones (Naciones Unidas, 2005), han delineado los elementos esenciales que debe contener toda política pública o disposición legal orientada a reparar graves violaciones a los derechos humanos.

Estos instrumentos establecen que toda reparación debe ser: adecuada, efectiva y proporcional a la gravedad de la violación. Asimismo, han reconocido que la reparación debe comprender múltiples dimensiones: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Tales componentes constituyen un parámetro hermenéutico insoslayable a la hora de evaluar si las normas expedidas por el legislador colombiano han sido congruentes con los compromisos internacionales del Estado. La jurisprudencia interamericana, particularmente a través de la Corte IDH en casos como *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1988), *Barrios Altos vs. Perú* (2001), y *Mapiripán vs. Colombia* (2005), ha enfatizado el deber de adoptar medidas legislativas y administrativas para hacer efectivas las reparaciones a las víctimas, eliminando toda forma de impunidad estructural.

En cuanto al plano interno, el Acuerdo Final de Paz incorporó un enfoque de reparación integral como uno de los pilares centrales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR). El Punto 5 del Acuerdo establece compromisos específicos que exigen al Estado implementar, fortalecer y ampliar el universo de las reparaciones, reconociendo su carácter transformador. Así, el Acuerdo no solo insta a reparar los daños individuales y colectivos, sino que incorpora el enfoque diferencial, territorial y de género como criterios rectores para las políticas de reparación. El Acuerdo además requiere garantizar la participación efectiva de las víctimas en la formulación e implementación de las medidas, lo que implica el desarrollo legislativo de canales deliberativos y mecanismos institucionales que garanticen dicha participación (Barrera, 2017).

Frente a estos referentes, la legislación producida por el Congreso colombiano entre 2016 y 2022 evidencia un grado de congruencia parcial y heterogéneo. Por un lado, normas como la Ley 2078 de 2021, que prorrogó la Ley de Víctimas hasta 2031, y la Ley 2272 de 2022, mediante la

cual se adoptó el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, recogen importantes elementos exigidos por el DIDH y el Acuerdo Final, como la centralidad de la víctima, el principio de integralidad y el enfoque transformador. De igual manera, se han incorporado aspectos positivos en materia de enfoque étnico y diferencial, particularmente en lo que concierne a los pueblos indígenas, comunidades negras y personas LGBTI, reconociendo que la violencia del conflicto tuvo efectos desproporcionados y diferenciados sobre estos sectores históricamente marginados.

Sin embargo, dicha congruencia resulta limitada en la medida en que varios de los principios internacionales y compromisos del Acuerdo se incorporan de forma programática, sin una traducción normativa efectiva que permita su operatividad jurídica. La producción legislativa carece, en múltiples casos, de mecanismos eficaces de exigibilidad y seguimiento. Por ejemplo, a pesar de que el Acuerdo exige la participación vinculante de las víctimas, el desarrollo legislativo ha sido deficiente en crear canales formales y permanentes para dicha participación. A lo sumo, se han articulado figuras consultivas sin poder decisorio, lo que debilita el carácter deliberativo que debe acompañar la reparación en contextos de justicia transicional.

Adicionalmente, persiste una brecha significativa en relación con la reparación colectiva y territorial. El marco legal vigente no ha desarrollado de manera suficiente instrumentos normativos que respondan a las necesidades específicas de comunidades rurales, pueblos étnicos y organizaciones sociales. En algunos casos, los planes de reparación colectiva continúan dependiendo de medidas administrativas de ejecución incierta, sin respaldo legislativo robusto ni asignación presupuestal estable, lo cual entra en tensión con el principio de no discriminación y con los estándares internacionales que exigen reparación equitativa, integral y garantizada por el Estado (Bustamante, 2017).

En relación con las garantías de no repetición, otro componente esencial del derecho a la reparación, la legislación expedida adolece de imprecisiones. Aunque se han adoptado normas orientadas a la construcción institucional (como la creación del Servicio Social para la Paz), la ausencia de reformas estructurales en materia de doctrina militar, sistemas de inteligencia, participación política de las víctimas o democratización del acceso a la tierra, limita el cumplimiento de las transformaciones exigidas por el Acuerdo y por los estándares del Sistema Interamericano.

En conclusión, si bien el Congreso de la República ha expedido un conjunto normativo que refleja en su parte declarativa una intención de alinearse con los estándares internacionales de reparación y con los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz, dicha congruencia resulta parcial, insuficiente y fragmentada cuando se analiza su contenido operativo. Las normas tienden a reiterar principios sin dotarlos de mecanismos jurídicos claros, recursos definidos y exigibilidad real. Este déficit compromete no solo la eficacia de la reparación integral, sino la legitimidad del propio proceso de implementación del Acuerdo, al generar frustración en las víctimas y desconfianza en las instituciones (Sánchez Gutiérrez & Llano Franco, 2019).

3.6. Vacíos Normativos, Obstáculos de Implementación y Tensiones Institucionales en la Legislación sobre Reparación Integral

La reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia, entendida como un derecho autónomo y multidimensional, ha sido reconocida tanto en el ordenamiento jurídico interno como en los estándares internacionales de derechos humanos. No obstante, el tránsito entre el reconocimiento normativo y la materialización efectiva de dicho derecho ha estado históricamente atravesado por múltiples tensiones, vacíos y contradicciones que comprometen su cumplimiento real. Lejos de tratarse de una simple disfunción operativa, estas dificultades revelan problemáticas estructurales en la arquitectura institucional del Estado, en el diseño técnico de la legislación y en la voluntad política para ejecutar las medidas derivadas del posconflicto.

Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2022, la producción legislativa del Congreso de la República se enmarcó en la implementación progresiva del Acuerdo Final de Paz, el cual, en su Punto 5, asigna al derecho a la reparación un lugar central dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Sin embargo, una revisión crítica del corpus normativo expedido revela que, si bien se adoptaron diversas disposiciones orientadas a cumplir dicho mandato, persisten deficiencias significativas en cuanto a su coherencia interna, desarrollo sistemático y capacidad de aplicación efectiva en el terreno (Quintero Rojas, 2018).

Por esto, se analizan también, las tres dimensiones más problemáticas del marco normativo vigente en materia de reparación: i) los vacíos legislativos que impiden una cobertura integral del universo de víctimas y de las formas de daño reconocidas por el derecho internacional; ii) los obstáculos prácticos de implementación que se derivan, entre otros factores, de insuficiencias

presupuestales, debilidades técnicas, falta de coordinación interinstitucional y resistencias locales; y iii) las tensiones institucionales, tanto horizontales como verticales, que surgen entre las distintas ramas del poder público, y entre el nivel central y los territorios, afectando la operatividad del sistema de reparación.

Este análisis, sustentado en una revisión documental exhaustiva, en el examen de informes técnicos nacionales e internacionales, y en la jurisprudencia constitucional e interamericana, permitirá identificar los principales nudos críticos que debilitan la función reparadora del Estado colombiano. Al mismo tiempo, busca poner en evidencia cómo la distancia entre el deber ser normativo y el ser fáctico no es una simple casualidad, sino una manifestación concreta de un diseño institucional que no siempre ha privilegiado los derechos de las víctimas como eje central de la transición. De este modo, se ofrecerán elementos para comprender por qué, a pesar del marco legal formalmente garantista, la reparación integral continúa siendo, en buena parte, una promesa postergada (Caycedo Guío & Hernández-Flores, 2023).

3.7. Identificación de vacíos normativos y omisiones legislativas frente a componentes clave de la reparación integral

El derecho a la reparación integral, tal como ha sido configurado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, comprende un conjunto de medidas orientadas no solo a resarcir a las víctimas en su dimensión patrimonial, sino a restituir su dignidad, restablecer su proyecto de vida y transformar las condiciones estructurales que hicieron posible la violación de sus derechos fundamentales. Este enfoque integral, reconocido por instrumentos como los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Reparación (2005) y reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos emblemáticos, impone al legislador nacional el deber de desarrollar, con precisión normativa y suficiencia técnica, cada uno de los componentes que conforman el concepto de reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Chávez-Plazas, 2017).

No obstante, una revisión sistemática de la legislación expedida por el Congreso colombiano entre los años 2016 y 2022, revela la persistencia de vacíos normativos sustanciales y omisiones legislativas en relación con varios de estos componentes. Estos déficits no solo comprometen la eficacia jurídica de las normas adoptadas, sino que reproducen la histórica

desconexión entre la retórica de los derechos humanos y su aplicabilidad concreta, especialmente en contextos territoriales afectados de manera desproporcionada por el conflicto armado.

En primer lugar, se evidencia una omisión significativa en el desarrollo legislativo del componente de **restitución**, entendido como el restablecimiento de la situación anterior a la vulneración de derechos. Si bien la Ley 1448 de 2011 incorporó un programa de restitución de tierras como medida emblemática, el Congreso no fortaleció ni actualizó dicho instrumento en el marco del Acuerdo Final de Paz, a pesar de que este incluía compromisos específicos sobre acceso y formalización de la propiedad rural. Durante el periodo analizado, no se adoptaron leyes orientadas a corregir las barreras estructurales que impiden la restitución efectiva, tales como el desfinanciamiento de la Unidad de Restitución, la inseguridad jurídica en zonas rurales, o la persistencia de actores armados ilegales que generan re-victimización y desplazamientos secundarios. La ausencia de un marco legislativo complementario para la restitución, adaptado al escenario posterior al Acuerdo, constituye un vacío normativo que afecta directamente uno de los pilares de la reparación (Mariño-Arévalo & Valencia-Toro, 2015).

En relación con la indemnización, si bien se mantuvieron los instrumentos previstos en la Ley de Víctimas y se adoptó la Ley 2078 de 2021 para su prórroga, no se expidieron normas orientadas a robustecer el sistema de liquidación, priorización y pago de las compensaciones económicas. Persisten, por tanto, serias limitaciones para garantizar la igualdad material en el acceso a las indemnizaciones. Estas incluyen la ausencia de criterios legislativos que ordenen la priorización en función de las condiciones particulares de vulnerabilidad, la insuficiencia normativa para regular mecanismos alternativos de reparación económica (como bonos, programas productivos o compensaciones en especie), así como la falta de una política legislativa coherente frente a las víctimas de agentes no estatales, cuya reparación continúa dependiendo, en la práctica, de medidas administrativas y judiciales dispersas (Restrepo Espinoza et al., 2023).

Respecto al componente de rehabilitación, que implica el acceso a servicios integrales de salud física y mental, educación, inserción laboral y acompañamiento psicosocial, el Congreso incurrió en una omisión crítica: no se promulgó ningún cuerpo normativo específico para garantizar la prestación de estos servicios con enfoque diferencial, territorial y sostenibilidad a largo plazo. La normativa vigente deja al arbitrio de la administración la regulación y ejecución

de los programas de rehabilitación, sin fijar estándares mínimos ni mecanismos de exigibilidad. En consecuencia, muchas víctimas, especialmente en zonas rurales, siguen enfrentando obstáculos para acceder a servicios básicos de atención médica, salud mental o educación inclusiva, lo que constituye una omisión legislativa de especial gravedad (Tamayo Cabrera & Castellanos Herrera, 2023).

En cuanto al componente de satisfacción, orientado al reconocimiento público del daño causado, la preservación de la memoria histórica y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas, el Congreso tampoco desarrolló marcos legales robustos para garantizar la articulación de estas medidas con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. A pesar de los compromisos asumidos en el Acuerdo Final respecto a la creación de mecanismos simbólicos, actos públicos de perdón institucional y políticas de memoria, las medidas adoptadas fueron dispersas, asistemáticas y con bajo rango normativo. No se legisló, por ejemplo, sobre la institucionalización de una política pública de memoria vinculante ni sobre el reconocimiento legal de iniciativas comunitarias de memoria construidas desde los territorios.

Por esto, en relación con las garantías de no repetición, el Congreso incurrió en vacíos legislativos particularmente sensibles. Aunque este componente es estructural y trasciende la lógica reparadora para proyectarse en el diseño del nuevo contrato social, la producción legislativa en el periodo analizado no dio lugar a reformas de fondo en sectores clave como la educación para la paz, la transformación del sistema de seguridad, la participación efectiva de las víctimas o la democratización de la propiedad rural. Las leyes expedidas no abordaron, con visión estructural, las causas profundas del conflicto ni adoptaron medidas normativas para impedir su reactivación. La omisión de reformas legislativas sustantivas en estos campos refleja un incumplimiento de los estándares internacionales que exigen adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la repetición de violaciones masivas de derechos humanos.

En este sentido, la identificación de estos vacíos normativos y omisiones legislativas permite concluir que la producción normativa del Congreso en el periodo posacuerdo, pese a sus avances declarativos, presenta una cobertura insuficiente y fragmentada de los componentes esenciales de la reparación integral. Esta debilidad estructural compromete no solo la eficacia del derecho a la reparación, sino la legitimidad del proceso de transición y la confianza de las víctimas

en las instituciones del Estado. Frente a esta situación, se impone la necesidad de una agenda legislativa proactiva, sistemática y coherente, que subsane los déficits existentes y garantice, por vía de norma con fuerza vinculante, una reparación integral auténtica, transformadora y ajustada a los estándares nacionales e internacionales vigentes.

3.8. Análisis de los obstáculos operativos en la aplicación normativa a nivel institucional y territorial

Aunque la legislación promulgada por el Congreso de la República durante el periodo comprendido entre 2016 y 2022 incorporó importantes avances normativos en torno al derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, la mera existencia de un marco jurídico no garantiza por sí sola su materialización en condiciones de equidad, sostenibilidad y cobertura efectiva. En este sentido, la aplicación normativa enfrenta múltiples obstáculos operativos que, tanto a nivel institucional como territorial, han incidido de forma decisiva en la limitada eficacia del derecho a la reparación, profundizando las brechas de acceso y generando desigualdades estructurales entre las víctimas (Suelo Cock & Jaramillo Marín, 2018).

En primer lugar, a nivel institucional, uno de los principales obstáculos radica en la fragmentación de competencias y funciones entre entidades del Estado, lo que ha generado superposiciones, contradicciones normativas, duplicidades operativas y vacíos de responsabilidad. La arquitectura del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a pesar de su diseño multisectorial, carece de un esquema de gobernanza robusto, claro y articulado que permita una coordinación funcional entre los distintos niveles de gobierno.

A título ilustrativo, mientras la Unidad para las Víctimas lidera la atención directa, el Ministerio de Hacienda define la asignación presupuestal, y otras entidades sectoriales (como los ministerios de Salud, Educación y Trabajo) son responsables de componentes específicos de la reparación, sin que exista una línea de mando coherente o mecanismos obligatorios de articulación interinstitucional. Esta dispersión ha contribuido a la ineficacia de muchas medidas, sobre todo en los componentes de rehabilitación y satisfacción, cuyas líneas de acción dependen del concurso sincronizado de múltiples actores estatales (Chamorro, 2015).

En segundo lugar, resulta evidente la existencia de restricciones presupuestales estructurales que limitan la capacidad de ejecución de las medidas de reparación. La sostenibilidad financiera de la Ley 1448 de 2011 y sus desarrollos posteriores ha sido un tema recurrente de preocupación en los informes de seguimiento elaborados por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y organismos internacionales como el Instituto Kroc. A pesar de la prórroga de la Ley de Víctimas hasta 2031 mediante la Ley 2078 de 2021, el presupuesto real asignado a los programas de reparación ha sido notoriamente inferior a las proyecciones contempladas en los planes decenales. Esta brecha ha resultado en la postergación de pagos de indemnizaciones, la limitación de coberturas en salud psicosocial, la baja ejecución en programas de generación de ingresos y la ralentización de procesos de restitución de tierras, todo lo cual impacta directamente la credibilidad institucional frente a las víctimas.

Otro obstáculo relevante es la ausencia de capacidades técnicas y operativas en los niveles subnacionales, particularmente en los municipios priorizados por el Acuerdo Final de Paz y en zonas históricamente excluidas. Muchos entes territoriales carecen de personal capacitado, recursos físicos, conectividad tecnológica y líneas presupuestales específicas para implementar medidas de reparación. En algunos casos, los Planes de Desarrollo Territoriales no incorporan adecuadamente los enfoques diferenciales, ni articulan la política de reparación con otras políticas sociales. Además, la débil presencia institucional en regiones con altos niveles de inseguridad ha generado vacíos de autoridad que obstaculizan el despliegue de los programas. La falta de armonización normativa entre las disposiciones nacionales y la planeación local también ha sido señalada por órganos de control como una de las causas de la baja eficacia territorial del sistema de reparación (Swelt Cock & Jaramillo Marín, 2018).

En estrecha relación con lo anterior, se identifican problemas asociados a la centralización de la toma de decisiones, lo cual ha reducido la autonomía operativa de los actores locales y ha dificultado la adaptación de las medidas a las realidades sociohistóricas y culturales de los territorios. Esta centralización se traduce, por ejemplo, en la aplicación de procedimientos estandarizados para el reconocimiento de daños, la entrega de indemnizaciones o la implementación de medidas colectivas, sin que se contemple la flexibilidad necesaria para atender los contextos diferenciales, como las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas o

LGBTIQ+, cuyas condiciones de vulnerabilidad requieren enfoques específicos y culturalmente pertinentes. La carencia de mecanismos legales que fortalezcan la participación vinculante de las víctimas en la formulación y seguimiento de las políticas públicas ha agravado esta situación.

Finalmente, debe destacarse el impacto de la persistencia de contextos de violencia armada, criminalidad organizada y conflictividad territorial, que siguen afectando gravemente la seguridad y la integridad de las víctimas, y que interfieren de forma directa con la implementación normativa. A pesar del Acuerdo Final de Paz, muchos de los territorios priorizados para la implementación de medidas reparadoras siguen expuestos a dinámicas de control armado por parte de grupos ilegales, lo que ha derivado en nuevos desplazamientos forzados, amenazas contra líderes de víctimas, sabotajes a procesos de restitución y desconfianza frente a la presencia estatal.

La legislación expedida en este sentido ha sido claramente insuficiente, pues no ha incluido mecanismos excepcionales ni protocolos específicos para garantizar la ejecución de medidas reparadoras en condiciones de riesgo o emergencia humanitaria. Esta omisión ha implicado, en la práctica, una negación fáctica del derecho a la reparación para amplios sectores de la población víctima, especialmente en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca y Arauca (Sueli Cock & Jaramillo Marín, 2018).

En síntesis, los obstáculos operativos en la aplicación normativa del derecho a la reparación integral en Colombia no responden exclusivamente a fallas individuales de ejecución, sino a una configuración estructural del sistema legal e institucional que continúa reproduciendo patrones de centralismo, segmentación, insuficiencia financiera y desarticulación territorial. La superación de estas barreras requiere no solo ajustes administrativos, sino transformaciones de fondo en la manera en que el Estado concibe, diseña y ejecuta las políticas públicas de reparación. Cualquier intento por garantizar efectivamente los derechos de las víctimas debe comenzar, necesariamente, por desmontar estos bloqueos estructurales que impiden que la ley se convierta en justicia concreta para quienes más han sufrido los impactos del conflicto armado interno.

3.9. Tensiones entre entidades del Estado y problemas de coordinación interinstitucional

Uno de los elementos estructurales que compromete la implementación eficaz de la reparación integral en Colombia —como derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado y como eje de la justicia transicional— es el conjunto de tensiones persistentes entre las entidades del Estado responsables de su diseño, ejecución y seguimiento. Estas tensiones, que adoptan formas diversas, desde la duplicidad de competencias hasta disputas por el control presupuestal, han debilitado la coherencia del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y han convertido la coordinación interinstitucional en una aspiración más formal que real (Galián et al., 2024).

En efecto, a pesar de que el artículo 7 de la Ley 1448 de 2011 establece la creación de un sistema integral conformado por múltiples entidades del nivel nacional y territorial, con competencias específicas en materia de atención, asistencia y reparación, la experiencia concreta revela que la coordinación entre dichos actores dista mucho de ser armónica. En la práctica, la arquitectura institucional de la política pública ha reproducido lógicas de fragmentación sectorial, donde cada entidad tiende a operar en función de sus propias prioridades administrativas, limitaciones presupuestales y culturas institucionales, sin que exista un liderazgo funcional claro que garantice la integralidad del proceso reparador (Chamorro, 2015).

Uno de los casos paradigmáticos de estas tensiones puede observarse en la relación entre la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mientras la Unidad diseña e implementa los programas de reparación individual y colectiva, el DNP define los lineamientos de política pública y el Ministerio de Hacienda controla los flujos presupuestales. En no pocas ocasiones, la falta de alineación entre estos tres niveles ha conducido a cuellos de botella administrativos, subejecución de recursos, retrasos en la financiación de proyectos y ausencia de previsión fiscal para programas de largo plazo. La Corte Constitucional, en varias sentencias de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y al Auto 219 de 2011, ha advertido sobre estas fallas estructurales, señalando que la falta de coordinación entre actores institucionales constituye una barrera real para el goce efectivo de los derechos de las víctimas (Palomo Vélez et al., 2020).

De igual manera, el Ministerio del Interior, con responsabilidades centrales en los componentes de participación, garantías de no repetición y reparación colectiva, ha enfrentado tensiones competenciales con otras entidades como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Restitución. La superposición de programas, la duplicación de intervenciones en los territorios PDET y la ausencia de criterios comunes de priorización han provocado que numerosas comunidades sean abordadas solo parcialmente o, en los peores casos, permanezcan al margen de las medidas reparadoras. Diversos informes oficiales han documentado esta situación. La Procuraduría General de la Nación (2019), en un balance sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, señaló que la falta de articulación entre entidades estatales ha derivado en intervenciones fragmentadas y en un uso ineficiente de los recursos, lo que impide garantizar integralidad en las medidas de reparación. Por su parte, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2020), en sus informes de seguimiento al Acuerdo Final, advirtió que la competencia institucional poco delimitada genera duplicación de esfuerzos en ciertos territorios y, de manera simultánea, deja sin atención a otras comunidades que deberían ser beneficiarias prioritarias. Estas investigaciones coinciden en que la descoordinación institucional no solo implica un desperdicio de recursos, sino que también produce un efecto de desgaste en las comunidades afectadas por el conflicto, que ven frustradas sus expectativas frente a la promesa estatal de reparación integral y construcción de paz (Crespi-Vallbona et al., 2019).

A nivel territorial, estas tensiones se agravan debido a la ambigüedad normativa sobre las responsabilidades de los entes territoriales en la implementación de la política de reparación. Si bien la Ley 1448 exige la articulación entre nación y territorios, en la práctica muchos municipios desconocen sus funciones, carecen de recursos asignados y enfrentan serias limitaciones para coordinar con las entidades nacionales. Ello ha derivado en una suerte de "delegación tácita" hacia el nivel central, lo que contradice los principios de descentralización y autonomía territorial consagrados en la Constitución Política de 1991. La falta de herramientas normativas y presupuestales para materializar la corresponsabilidad territorial ha sido una constante denuncia por parte de la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Palomo Vélez et al., 2020).

Por otra parte, las tensiones entre entidades estatales no son meramente operativas, sino también de carácter político. Existen contradicciones profundas entre enfoques institucionales frente a la reparación. Mientras algunas entidades priorizan una visión técnica, enfocada en indicadores de cumplimiento y cobertura, otras apelan a una comprensión más holística que pone en el centro la dignidad, la participación de las víctimas y el reconocimiento simbólico. Estas divergencias de enfoque han generado conflictos en el diseño de programas, selección de beneficiarios y criterios de priorización, lo cual ha dificultado la consolidación de una política estatal con una línea doctrinal y ética claramente definida.

Finalmente, debe subrayarse que la falta de un órgano rector con capacidad vinculante sobre las demás entidades del SNARIV constituye un vacío estructural que profundiza las tensiones señaladas. Si bien el Decreto 4800 de 2011 designa a la Unidad para las Víctimas como entidad coordinadora, su rol carece de autoridad sancionatoria o de mando efectivo sobre los demás actores. En la práctica, se trata de una “coordinación débil” que depende de la voluntad política de cada entidad y de la disposición a trabajar de manera conjunta, sin que exista un marco legal que obligue a la convergencia. Esta situación ha sido reiteradamente cuestionada por la Defensoría del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil como Dejusticia, que han propuesto la creación de una entidad rectora con autoridad legal y técnica suficiente para liderar y supervisar el cumplimiento de los compromisos institucionales en materia de reparación (Palomo Vélez et al., 2020).

Así, las tensiones entre entidades del Estado y los problemas de coordinación interinstitucional constituyen uno de los factores más determinantes en la baja efectividad del derecho a la reparación integral en Colombia. Sin una reestructuración de los marcos de gobernanza, dotada de mayor claridad competencial, coordinación efectiva y liderazgo institucional, será difícil avanzar hacia un sistema de reparación que trascienda el plano retórico y se traduzca en justicia real para las víctimas del conflicto armado. La superación de estas tensiones no solo requiere reformas normativas, sino también voluntad política sostenida, mecanismos de control ciudadano y un compromiso genuino del Estado con los principios de integralidad, articulación y participación.

3.10.Limitaciones presupuestales, técnicas y políticas para la implementación efectiva de la reparación integral

El ideal constitucional de garantizar el derecho fundamental a la reparación integral para las víctimas del conflicto armado, tal como se establece en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia y en el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, se enfrenta a un complejo entramado de limitaciones que, lejos de ser meramente circunstanciales, obedecen a factores estructurales de carácter presupuestal, técnico y político que han socavado los esfuerzos institucionales en el periodo analizado. Estos tres planos de restricción interactúan entre sí, reproduciendo una dinámica de ineficiencia, postergación y frustración que impacta directamente en la realización efectiva de los derechos de las víctimas (Acosta Guzman & Jiménez Reina, 2018).

Desde el punto de vista presupuestal, la reparación integral ha sido víctima de una crónica insuficiencia financiera. Aunque el legislador colombiano, a través de normas como el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 y las leyes anuales del presupuesto general de la nación, ha reiterado el compromiso del Estado con la reparación a las víctimas, lo cierto es que las asignaciones presupuestales han sido sustancialmente inferiores a las necesidades reales.

De acuerdo con informes del Departamento Nacional de Planeación y de la Contraloría General de la República, la brecha entre lo planeado y lo ejecutado en materia de reparación es alarmante. El costo estimado para lograr una reparación integral, tomando como referencia las cifras proyectadas por el CONPES 3726 de 2012, superaba los 54 billones de pesos, mientras que los desembolsos anuales rara vez superaban el 10% de dicha meta. Esta disparidad se ha traducido en la imposibilidad de cubrir de manera oportuna los componentes indemnizatorios, la reparación colectiva y las garantías de rehabilitación y satisfacción (Acosta Guzman & Jiménez Reina, 2018).

En adición a ello, las restricciones fiscales impuestas por normas macroeconómicas como la Ley 1473 de 2011 (regla fiscal), así como los ajustes derivados de la pandemia de COVID-19, agravaron el panorama. A pesar de que la Corte Constitucional ha sostenido que los derechos de las víctimas no pueden estar subordinados exclusivamente a la disponibilidad fiscal, en la práctica los principios de progresividad y no regresividad han sido frecuentemente vulnerados, configurando una tensión latente entre la normatividad y la operatividad financiera del Estado (Díaz Correa, 2023).

En cuanto a las limitaciones técnicas, estas se expresan en varios frentes. En primer lugar, se observa una deficiente capacidad institucional para planificar, articular y ejecutar los programas de reparación. La Unidad para las Víctimas, como entidad rectora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral (SNARIV), ha tenido que operar con recursos humanos insuficientes, alta rotación de personal y limitaciones operativas en zonas rurales o de difícil acceso. A ello se suma la falta de herramientas tecnológicas integradas que permitan monitorear, en tiempo real, el avance de los procesos de reparación, haciendo que la gestión del ciclo reparador, identificación, caracterización, priorización, ejecución y seguimiento, sea fragmentaria y vulnerable a la desinformación o la duplicación de esfuerzos.

Asimismo, la producción legislativa entre 2016 y 2022, si bien significativa en términos cuantitativos, no vino acompañada de medidas técnicas de fortalecimiento institucional. Las leyes promulgadas durante este período, incluyendo las que dan continuidad a la Ley 1448 mediante sus prórrogas y adaptaciones (como la Ley 2078 de 2021), carecieron de desarrollos reglamentarios robustos y de una infraestructura estatal adecuada para su implementación eficaz. La ausencia de indicadores técnicos de resultado y de impacto, así como de sistemas robustos de evaluación, ha dificultado la medición de avances reales y la formulación de estrategias correctivas oportunas (Díaz Correa, 2023).

En cuanto a las limitaciones de índole política, estas constituyen uno de los factores más sensibles. El derecho a la reparación integral, al estar inevitablemente vinculado a la memoria, la verdad y la responsabilidad estatal, se ha convertido en terreno de disputa ideológica. La polarización política que ha caracterizado el escenario colombiano tras la firma del Acuerdo Final de Paz ha influido negativamente en la continuidad de las políticas públicas de reparación. Cambios en la orientación del Ejecutivo, resistencia de sectores conservadores a reconocer el conflicto armado interno y una visión reduccionista de la justicia transicional han conducido, en muchos casos, a una minimización de la agenda de derechos de las víctimas en la formulación de planes de desarrollo y políticas sectoriales.

Cabe señalar, por ejemplo, que durante el periodo presidencial 2018–2022, diversas organizaciones nacionales e internacionales, como la Misión de Verificación de Naciones Unidas, el Instituto Kroc y la Comisión de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI),

advirtieron sobre la desaceleración de la implementación del punto 5 del Acuerdo, relativo a víctimas. Esta ralentización estuvo motivada, en parte, por una postura ambivalente del Ejecutivo frente a los compromisos pactados, lo que se tradujo en escaso respaldo político y presupuestal a las iniciativas de reparación, especialmente en el componente de reparación colectiva y medidas de satisfacción.

En tanto, que no puede ignorarse la limitada apropiación territorial de la política de reparación. Si bien se estableció un marco normativo para la concurrencia entre nación y entidades territoriales, las capacidades locales —tanto técnicas como financieras— son extremadamente desiguales. La ausencia de un marco de cofinanciación robusto y la debilidad institucional de muchas administraciones municipales han convertido la descentralización en una promesa no cumplida. De esta manera, muchas víctimas en zonas rurales, periféricas o de alta dispersión poblacional, han quedado excluidas de los beneficios de la reparación, reproduciendo patrones históricos de marginalidad y desprotección.

Por esto, la implementación efectiva del derecho a la reparación integral en Colombia ha sido obstaculizada por un conjunto interrelacionado de restricciones presupuestales, técnicas y políticas que limitan su alcance y profundizan las brechas entre el diseño normativo y la realidad empírica. Superar estas limitaciones exige no solo mayor voluntad fiscal y estabilidad institucional, sino también una visión de Estado que reconozca la reparación no como un favor administrativo, sino como una deuda histórica ineludible con quienes han soportado el peso de la violencia armada.

3.11. Evaluación de la Incidencia Real de la Producción Legislativa en la Garantía del Derecho a la Reparación Integral

El tránsito del texto legal a la realidad tangible constituye uno de los retos más complejos en materia de derechos humanos, especialmente cuando se trata de escenarios de posconflicto en los que el aparato estatal enfrenta exigencias desbordadas por décadas de omisión, violencia estructural e institucionalidad precaria. En este contexto, la producción legislativa del Congreso de la República de Colombia entre 2016 y 2022, en lo que respecta al derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, no puede evaluarse exclusivamente desde su formulación normativa o desde los principios que la inspiran. Es imperativo examinar su eficacia

concreta, su impacto verificable y su capacidad real para transformar las condiciones materiales, sociales y simbólicas de quienes han sido históricamente agraviados.

Este capítulo, por tanto, no se limita a una revisión dogmática o abstracta de los cuerpos normativos expedidos en el periodo posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz. Su propósito es más ambicioso: indagar hasta qué punto esas disposiciones han producido efectos jurídicos sustantivos, modificaciones institucionales significativas y resultados medibles en la vida de las víctimas. La pregunta por la “incidencia real” exige desbordar el plano del deber ser, para sumergirse en el ámbito del ser: lo que efectivamente se ha hecho, lo que ha funcionado, lo que ha fallado, y, más aún, lo que no se ha hecho a pesar de haber sido ordenado o prometido (Mariño-Arévalo & Valencia-Toro, 2015).

Este análisis parte de una premisa metodológica y jurídica central: el derecho a la reparación integral no se agota en la emisión de normas bien redactadas o en la multiplicación de programas administrativos. Su realización se mide por el grado en que logra restablecer la dignidad de las víctimas, reparar los daños sufridos en sus múltiples dimensiones, material, emocional, comunitaria y colectiva y restituir el proyecto de vida que fue truncado por la violencia. En otras palabras, lo que aquí se somete a examen no es la intención legislativa, sino su operatividad, su implementación efectiva y su alineación con las expectativas de justicia, reconocimiento y restitución planteadas por el Acuerdo Final de Paz.

Para ello, se procederá a contrastar los desarrollos legislativos con indicadores de implementación, cifras oficiales y diagnósticos emitidos por organismos estatales, multilaterales y de la sociedad civil. También se tendrán en cuenta los testimonios recogidos en informes de seguimiento territorial y sectorial que permiten ilustrar, desde un enfoque empírico, el grado de materialización de los derechos consagrados. Así, este capítulo busca identificar los logros normativos, pero también los límites estructurales, las contradicciones internas de la política pública y las brechas persistentes entre la norma y la experiencia vivida por las víctimas (Chávez-Plazas, 2017).

En síntesis, se propone un ejercicio crítico, técnico y argumentado que permita valorar no solo el alcance formal de la legislación, sino y sobre todo, su incidencia sustantiva en la

consolidación del derecho a la reparación integral como componente esencial del Estado Social y Democrático de Derecho en el contexto colombiano del posconflicto.

3.12. Indicadores de cumplimiento e implementación legislativa en materia de reparación integral

La evaluación del cumplimiento e implementación legislativa en materia de reparación integral demanda la adopción de un enfoque interdisciplinario que combine herramientas del derecho público, la ciencia política y la gestión pública, permitiendo así trascender el plano declarativo de la ley para adentrarse en el terreno operativo del Estado. Los indicadores de cumplimiento legislativo, en este sentido, constituyen instrumentos analíticos imprescindibles para verificar si las disposiciones normativas expedidas por el Congreso de la República entre 2016 y 2022 han alcanzado niveles mínimos de ejecución, coherencia institucional y transformación concreta en la vida de las víctimas del conflicto armado.

El primer grupo de indicadores se relaciona con la existencia y vigencia formal de las normas. Este criterio, si bien básico, permite constatar si el cuerpo normativo ha sido efectivamente sancionado, reglamentado, promulgado y publicado conforme a los procedimientos constitucionales y legales. En este punto, se destacan leyes como la Ley 1979 de 2019, que modifica aspectos centrales de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), y la Ley 2078 de 2021 sobre asistencia, atención y reparación integral a víctimas. No obstante, su existencia formal no garantiza per se su aplicabilidad real, lo que exige avanzar hacia mediciones más sustantivas (Durán Ovallos, 2016)

En segundo lugar, se encuentran los indicadores de reglamentación y desarrollo normativo, los cuales permiten identificar si las leyes cuentan con decretos reglamentarios eficaces, resoluciones técnicas, actos administrativos y protocolos que viabilicen su ejecución práctica. En muchos casos, como lo han señalado informes del Instituto Kroc (2021) y de la Comisión de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la ausencia o tardanza en la expedición de normas reglamentarias ha generado cuellos de botella institucionales, especialmente en el componente de reparación colectiva y en la articulación con programas territoriales de desarrollo.

El tercer grupo de indicadores es el de asignación y ejecución presupuestal, un factor determinante para la implementación de cualquier política pública. A pesar de que el Plan Marco de Implementación (PMI) contempló metas ambiciosas en materia de reparación, las cifras oficiales de la Contraloría General de la República y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) revelan que los recursos destinados a programas de atención y reparación no han sido suficientes ni proporcionales a la magnitud del universo de víctimas reconocidas. A modo de ejemplo, mientras el Registro Único de Víctimas (RUV) contabilizaba más de 9 millones de personas afectadas hasta 2022, la cobertura real de los programas de reparación individual no superaba el 20% del total, según reportes del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas.

En cuarto lugar, se debe hacer referencia a los indicadores de cobertura y acceso efectivo. Estos se miden en función del número de víctimas beneficiarias de medidas de indemnización, rehabilitación, restitución, garantías de no repetición y reparación simbólica. Diversos informes, como los presentados por la Defensoría del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil como Dejusticia y la Comisión Colombiana de Juristas, han documentado brechas preocupantes entre zonas urbanas y rurales, así como entre víctimas individuales y colectivos étnicos, en especial pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. La dispersión geográfica, las condiciones de orden público y las limitaciones logísticas del Estado han afectado la cobertura territorial de los programas legislativamente concebidos.

Un quinto indicador relevante es el de intervención institucional e intersectorialidad, que permite valorar si las leyes han producido una articulación efectiva entre las entidades encargadas de su ejecución: Unidad para las Víctimas, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Agencia Nacional de Tierras, entre otras. Aquí se identifican múltiples fallas de coordinación, superposición de funciones y vacíos en la cadena de ejecución que han derivado en la ineficiencia de los mecanismos previstos por el legislador. Como lo sostiene el informe técnico del Banco Mundial sobre justicia transicional en Colombia (2022), la falta de un sistema unificado de seguimiento y monitoreo ha impedido una implementación ordenada y evaluable de las medidas de reparación (Arango Restrepo, 2023).

Por último, deben considerarse los indicadores de percepción y legitimidad social, entendidos como la evaluación que las propias víctimas hacen respecto a los resultados de la

legislación en sus vidas. En estudios de línea base y evaluaciones participativas, como las promovidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), se constata una percepción de desconfianza frente al Estado, alimentada por promesas incumplidas, procesos administrativos excesivamente burocráticos y ausencia de resultados visibles. Estas percepciones, aunque subjetivas, son determinantes para valorar la legitimidad democrática del marco normativo y su potencial reconciliador (Narváez Jaimes, 2022).

En conclusión, la producción legislativa entre 2016 y 2022 en materia de reparación integral, si bien cumple con estándares formales y ha generado avances parciales en términos de institucionalización y cobertura, presenta serias limitaciones en su implementación real. La existencia de normas no ha sido suficiente para garantizar la reparación efectiva, y el análisis de los indicadores revisados revela una brecha considerable entre el diseño legislativo y los efectos materiales de las políticas. En consecuencia, la incidencia de la legislación sobre la garantía del derecho a la reparación integral no puede considerarse satisfactoria, y exige una revisión profunda de los instrumentos de seguimiento, financiamiento y articulación interinstitucional para cumplir con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado colombiano.

3.13. Las víctimas y organizaciones de la sociedad civil frente a la efectividad legislativa

El análisis de la efectividad de la producción legislativa en materia de reparación integral no puede limitarse a los indicadores técnicos de cumplimiento normativo, ejecución presupuestal o cobertura institucional, lo anterior, porque, resulta imprescindible incorporar un enfoque centrado en los sujetos destinatarios de la política pública: las víctimas del conflicto armado interno. En este sentido, las percepciones que las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil expresan respecto a la utilidad, accesibilidad y legitimidad de las leyes expedidas entre 2016 y 2022 constituyen un insumo cualitativo insustituible, cuya valoración crítica permite complementar, matizar o incluso cuestionar las narrativas oficiales de éxito o progreso institucional.

La escucha activa a estos actores revela una serie de tensiones estructurales que persisten entre lo que la legislación promete y lo que realmente se garantiza. En numerosos informes

elaborados por organizaciones como la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, la Comisión Colombiana de Juristas, DeJusticia, Indepaz, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), se documentan con regularidad percepciones de insatisfacción, escepticismo y desencanto respecto a la capacidad real de las normas para incidir positivamente en la vida cotidiana de quienes han sido afectados por décadas de violencia política y social.

Una de las críticas recurrentes se refiere al excesivo formalismo legislativo, que, si bien puede reflejar una técnica jurídica robusta en términos abstractos, resulta opaco, inaccesible y profundamente distante para las víctimas, especialmente aquellas ubicadas en zonas rurales, con baja escolaridad o en condiciones de exclusión estructural. Como lo afirman múltiples liderazgos territoriales, las leyes parecen estar escritas para abogados o funcionarios públicos, no para las personas que buscan con urgencia verdad, justicia y reparación. El lenguaje técnico y la fragmentación normativa han hecho que muchas víctimas no comprendan cómo acceder a las medidas consagradas en los marcos legales, generando una brecha de comunicación que compromete seriamente la eficacia normativa desde la perspectiva del usuario final (Barrera, 2017).

Asimismo, existe un sentimiento generalizado de lentitud e ineficiencia estatal, alimentado por los prolongados tiempos de respuesta administrativa, la sobrecarga institucional y las barreras burocráticas que deben enfrentar las víctimas para acceder a medidas de reparación. En varios espacios de consulta promovidos por entidades como la Defensoría del Pueblo y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, las víctimas han señalado con preocupación la desproporción entre el volumen de solicitudes radicadas y el número de resoluciones efectivamente emitidas. De hecho, cifras oficiales de la Unidad para las Víctimas revelan que, al cierre de 2022, más del 70% de las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas aún no habían recibido medidas de reparación individual, situación que agudiza la percepción de inoperancia (Caycedo Guío & Hernández-Flores, 2023).

Otro eje crítico identificado en los testimonios de víctimas y organizaciones sociales es la falta de una reparación diferencial, participativa y transformadora, tal como lo exige el enfoque de derechos humanos, de género y étnico-cultural. A pesar de que algunas leyes hacen alusión a estos

enfoques, su desarrollo reglamentario y operativo ha sido débil, intermitente y, en muchos casos, meramente declarativo. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, mujeres, personas LGBTIQ+, personas con discapacidad y víctimas de violencia sexual denuncian que la legislación no ha logrado traducirse en políticas diferenciadas ni en rutas específicas de acceso que respondan a sus contextos particulares de victimización. Esta situación ha sido particularmente grave en territorios con presencia limitada del Estado, donde la normatividad se convierte en un referente distante, simbólico, pero inefectivo (Chávez-Plazas, 2017).

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil que han acompañado históricamente los procesos de víctimas adoptan una postura crítica pero constructiva frente al papel del Congreso y a la implementación normativa. Si bien reconocen que la existencia de una Ley de Víctimas robusta y su modificación a través de leyes posteriores como la Ley 2078 de 2021, constituye un avance normativo importante, advierten que el problema no radica tanto en la falta de legislación, sino en la ausencia de voluntad política, recursos sostenidos y mecanismos de seguimiento con participación real de las víctimas. De igual modo, denuncian que, en muchos casos, el debate legislativo ha sido capturado por intereses partidistas, lo cual ha diluido el enfoque reparador para privilegiar lecturas asistencialistas, electoralistas o minimalistas de las obligaciones estatales.

Es también recurrente la crítica a la falta de participación sustantiva en los procesos de formulación y evaluación normativa. Si bien existen figuras como la Mesa Nacional de Participación de Víctimas y los Comités Territoriales, estos espacios son con frecuencia consultados de forma superficial o tardía, sin una incidencia real en las decisiones de política pública. Para muchas organizaciones territoriales, esta situación reproduce esquemas de centralismo normativo que contradicen el espíritu del Acuerdo Final de Paz, el cual exige una implementación territorializada, dialogada y construida desde abajo.

Finalmente, se debe mencionar la percepción extendida de que las leyes no han sido lo suficientemente ambiciosas en garantizar la no repetición, uno de los pilares esenciales de la reparación integral. Para las víctimas, no basta con recibir indemnizaciones económicas fragmentadas y desiguales; se requiere una apuesta normativa y política por la transformación estructural de las causas del conflicto, la reforma agraria, el desmantelamiento del paramilitarismo, la protección efectiva de líderes sociales y el fortalecimiento de la justicia transicional. La

legislación, en su forma actual, aparece para muchos actores sociales como un paliativo jurídico, no como una herramienta transformadora de las injusticias que dieron origen al conflicto armado (Mariño-Arévalo & Valencia-Toro, 2015).

En síntesis, la percepción de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil frente a la efectividad legislativa revela una profunda desconexión entre el diseño normativo y su aplicación práctica. Aunque las leyes promulgadas entre 2016 y 2022 configuran un corpus jurídico relevante, su impacto real es percibido como insuficiente, ineficaz y, en ciertos casos, simbólico. El desafío, por tanto, no radica únicamente en producir más legislación, sino en lograr que esta se materialice en justicia concreta, dignidad restaurada y verdad reconocida para quienes han sufrido la violencia con mayor intensidad.

3.14. Evaluación crítica del impacto normativo en los territorios más afectados por el conflicto armado

La evaluación del impacto de la producción legislativa en materia de reparación integral exige un ejercicio de análisis diferenciado que atienda a la heterogeneidad territorial del país y a las asimetrías estructurales derivadas del conflicto armado interno. Colombia es una nación atravesada por profundas desigualdades históricas entre el centro y la periferia, entre las zonas urbanas y rurales, y entre territorios integrados al aparato institucional del Estado y aquellos históricamente marginados o disputados por actores armados. Por tanto, examinar críticamente la eficacia normativa en los denominados territorios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), zonas priorizadas por el Acuerdo Final de Paz y epicentros del conflicto armado, resulta una condición sine qua non para valorar la coherencia entre la producción legislativa y su impacto real.

Si bien el Congreso de la República ha expedido normas importantes orientadas a materializar el derecho a la reparación integral, como la Ley 2078 de 2021, que prorroga la Ley de Víctimas hasta 2031, o los marcos normativos que regulan la restitución de tierras, la atención psicosocial y las indemnizaciones administrativas, su incidencia en los territorios más afectados ha sido limitada, fragmentaria e irregular. Los diagnósticos elaborados por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, la Contraloría General de la República, la Procuraduría Delegada para la Paz y múltiples organizaciones sociales coinciden en que la brecha entre el texto normativo

y su aplicación efectiva se amplía en la medida en que se profundiza la distancia geográfica, institucional y cultural respecto del centro político-administrativo del país (Caycedo Guío & Hernández-Flores, 2023).

Uno de los primeros obstáculos evidentes es la debilidad estructural de la presencia estatal en muchos de los municipios priorizados, especialmente en regiones como el Catatumbo, el Bajo Cauca antioqueño, el norte del Cauca, el sur de Córdoba, el Pacífico nariñense o el sur del Meta. En estos territorios, las oficinas de la Unidad para las Víctimas operan con capacidad operativa reducida, cobertura limitada y personal insuficiente, lo cual impide la implementación oportuna y adecuada de las medidas reparadoras previstas en la ley. A su vez, el entramado institucional, que incluye a la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, la Procuraduría, la Unidad de Restitución de Tierras, entre otros, no logra articularse eficazmente, lo que genera duplicidades, dilaciones, contradicciones normativas y una burocracia ineficiente que agrava el sentimiento de abandono estatal.

En paralelo, la situación de seguridad en varios de estos territorios continúa siendo crítica, lo cual impide la ejecución material de las medidas de reparación. Las amenazas, desplazamientos, homicidios y hostigamientos contra líderes sociales, representantes de víctimas y defensores de derechos humanos han sido constantes durante el periodo analizado. Este clima de inseguridad inhibe la participación comunitaria, obstaculiza las jornadas de caracterización y registro, y obliga a muchas víctimas a replegarse en el anonimato por temor a represalias. A pesar de las disposiciones normativas que prometen garantías de protección, la respuesta institucional ha sido reactiva, limitada y desproporcionada frente a la magnitud del riesgo.

Desde una perspectiva crítica, también es posible afirmar que la legislación vigente no ha logrado traducirse en transformaciones estructurales en los territorios, en parte porque muchas de sus disposiciones carecen de un enfoque de integralidad territorial. En varios municipios PDET, la ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) ha estado desconectada de las medidas reparadoras individuales y colectivas, lo que evidencia una falta de articulación normativa y operativa entre la reparación integral, la reforma rural integral y la sustitución de economías ilícitas. En otras palabras, la ley se ha aplicado como compartimentos

estancos y no como un sistema articulado de justicia transicional que opere simultáneamente sobre las causas y las consecuencias del conflicto.

Asimismo, es necesario destacar las profundas inequidades en el acceso a las medidas de reparación entre distintas regiones y poblaciones. Mientras en departamentos como Antioquia o Bogotá las víctimas han accedido en mayor proporción a procesos de indemnización o atención psicosocial, en otros como Chocó, Vaupés, Guaviare o Arauca, la cobertura ha sido precaria o inexistente. Esta disparidad territorial evidencia que la aplicación de la ley depende en gran medida de la capacidad institucional preexistente en cada departamento y de la priorización política que cada gobierno otorga a la implementación del Acuerdo de Paz. Esta realidad contradice abiertamente el principio de equidad que debería regir el diseño e implementación de las políticas reparadoras (Quintero Rojas, 2018).

Otra limitación importante reside en el bajo nivel de apropiación normativa por parte de las autoridades locales. En muchos municipios, los alcaldes, personeros y concejales no conocen en profundidad las disposiciones legales sobre reparación integral, lo que se traduce en omisiones presupuestales, falta de inclusión de las víctimas en los planes de desarrollo territorial y escasa gestión de recursos ante entidades nacionales. La Ley de Víctimas contempla la responsabilidad subsidiaria y complementaria de los entes territoriales, pero en la práctica, esta descentralización normativa no ha venido acompañada de transferencias efectivas de recursos ni de procesos sostenidos de formación institucional.

Por último, es relevante advertir que los instrumentos de seguimiento y evaluación legislativa son aún insuficientes para medir de forma rigurosa y contextualizada el impacto normativo en los territorios. La mayoría de los informes disponibles emplea indicadores agregados que, si bien permiten medir avances de manera general, no logran reflejar las dinámicas particulares de cada región. En consecuencia, se invisibilizan diferencias de carácter étnico, cultural y socioeconómico que atraviesan los procesos de reparación. Esta crítica no surge únicamente de un análisis personal, sino que ha sido señalada en diversos estudios especializados que advierten cómo los sistemas de medición tienden a homogeneizar la información y a omitir variables locales relevantes (García Luna, 2019; Quintero Rojas, 2018). A ello se suma la revisión documental de informes de seguimiento elaborados por la Procuraduría General de la Nación y el

Instituto Kroc, los cuales ponen de manifiesto la necesidad de incorporar metodologías más sensibles a los contextos territoriales.

En suma, el impacto normativo del Congreso en los territorios más afectados por el conflicto armado ha sido limitado, desigual y parcialmente ineficaz. A pesar de contar con un marco legislativo extenso y bien intencionado, la realidad territorial evidencia serias deficiencias en la capacidad de ejecución, articulación interinstitucional, sostenibilidad presupuestal, legitimidad social y pertinencia cultural. Si no se corrigen estos déficits estructurales, la legislación corre el riesgo de transformarse en una promesa normativa sin contenido reparador real, perpetuando el ciclo de exclusión, impunidad y revictimización que el Acuerdo de Paz pretendía superar.

3.15. Balance legislativo: fortalezas, debilidades y oportunidades para garantizar la reparación integral, con desarrollo de una DOFA.

El análisis del papel del Congreso de la República en la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano entre 2016 y 2022 requiere una valoración equilibrada que reconozca tanto los avances normativos alcanzados como las limitaciones estructurales persistentes. La producción legislativa de este período, enmarcada por el mandato del Acuerdo Final de Paz y su correspondiente implementación normativa, evidencia un entramado complejo de logros parciales, vacíos sustantivos y desafíos institucionales. Así, el balance legislativo no debe reducirse a un simple conteo de leyes expedidas, sino que debe atender a la calidad normativa, su adecuación a estándares internacionales, su aplicabilidad territorial y su impacto real sobre las poblaciones afectadas.

Fortalezas: Dentro de los aspectos positivos se destaca, en primer lugar, la continuidad normativa que el Congreso ha procurado en materia de reparación integral, particularmente con la expedición de la Ley 2078 de 2021, mediante la cual se prorrogó la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el año 2031. Esta prórroga legislativa, además de reconocer la insuficiencia del tiempo previsto originalmente, reafirma el compromiso institucional del Estado con la materialización progresiva de los derechos de las víctimas. La decisión de extender dicho marco legal también permitió preservar las herramientas normativas ya consolidadas, evitando un vacío legal que habría generado mayores incertidumbres jurídicas y administrativas.

En segundo término, se valora positivamente la inclusión, en algunas de las leyes expedidas, de un enfoque diferencial y territorial, lo que constituye un intento, aunque aún incipiente, de adaptar el derecho a la reparación integral a las condiciones específicas de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, mujeres, niños, personas con discapacidad, y habitantes de zonas rurales dispersas. Este enfoque ha sido estimulado por compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo Final de Paz, así como por mandatos derivados de la jurisprudencia constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos.

También debe resaltarse la función del Congreso como espacio deliberativo y de representación de las víctimas, especialmente en los primeros años posteriores al Acuerdo. Durante las discusiones de leyes complementarias a la Ley de Víctimas, se incorporaron propuestas provenientes de organizaciones sociales, comunidades étnicas y plataformas de derechos humanos. Si bien la eficacia de tales disposiciones en el plano de la implementación ha sido limitada, su inclusión en el texto normativo constituye un avance simbólicamente relevante y políticamente significativo.

Debilidades: Pese a los elementos mencionados, el balance legislativo revela profundas debilidades en lo que respecta a la efectividad, articulación y pertinencia de la normatividad producida. La primera gran debilidad identificada radica en la persistencia de un enfoque legislativo fragmentario, reactivo y excesivamente técnico, que ha priorizado la formalidad jurídica por encima de la integralidad sustantiva. Muchas de las disposiciones normativas se han limitado a reproducir los enunciados programáticos de la Ley 1448, sin desarrollar mecanismos novedosos que respondan a los desafíos surgidos tras la firma del Acuerdo Final.

En segundo lugar, se identifica una notable desconexión entre el legislador y la realidad operativa en los territorios más afectados. Las normas expedidas han carecido, en su mayoría, de estudios de impacto normativo territorializado, lo cual ha generado disposiciones genéricas de escasa aplicabilidad real. La ausencia de presupuestos específicos, de lineamientos técnicos claros, y de una estrategia de implementación interinstitucional articulada ha derivado en una legislación que, si bien formalmente progresiva, es materialmente ineficaz.

Otra debilidad relevante consiste en los mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la eficacia normativa. El Congreso, como cuerpo legislador, ha asumido escasamente su papel de veedor del cumplimiento de las leyes que promulga. No existen sistemas robustos de monitoreo legislativo que permitan identificar cuellos de botella, medir impactos reales o ajustar normas en función de evidencias empíricas. Esto perpetúa una práctica legislativa más cercana a lo declarativo que a lo transformador.

Finalmente, resulta preocupante el déficit de articulación normativa con otras dimensiones del Acuerdo Final de Paz, como la reforma rural integral, la sustitución de economías ilícitas o las garantías de no repetición. La legislación en reparación ha operado muchas veces de forma autónoma, sin converger con el conjunto del sistema de justicia transicional, lo que debilita su alcance estructural y limita su potencial reparador integral.

Oportunidades: Pese a las limitaciones observadas, el panorama legislativo ofrece también oportunidades valiosas para fortalecer la garantía del derecho a la reparación integral. En primer lugar, el actual marco normativo permite la expedición de leyes complementarias o reformatorias que profundicen el enfoque transformador de la reparación, incluyendo instrumentos que aborden de forma más directa las causas estructurales del conflicto, como la desigualdad territorial, el racismo estructural y la exclusión histórica.

Asimismo, existe una oportunidad normativa clave en la mejora de los sistemas de articulación interinstitucional a través de legislación que fortalezca la coordinación entre niveles de gobierno, asegure asignaciones presupuestales obligatorias y establezca indicadores de desempeño con enfoque territorial y poblacional. Esto permitiría hacer operativas muchas de las medidas reparadoras previstas formalmente, pero aún inefectivas en la práctica.

Otra ventana de oportunidad reside en la participación activa del Congreso en los escenarios de control político, en donde se pueden promover audiencias públicas, debates de seguimiento y ejercicios de rendición de cuentas sobre el avance en la implementación normativa. Tales acciones fortalecerían el rol de supervisión parlamentaria y permitirían traducir la experiencia legislativa en procesos de mejora continua.

Por esto, el Congreso puede aprovechar el actual contexto de justicia transicional y posconflicto para impulsar una reforma estructural de la Ley 1448, basada en la experiencia acumulada durante más de una década de implementación, en el diálogo con las víctimas, y en los aprendizajes institucionales. Una ley renovada, coherente con el Acuerdo de Paz y con los estándares internacionales, podría sentar las bases de una reparación integral transformadora y no meramente compensatoria.

Amenazas: Persistencia de la violencia armada y de actores ilegales A pesar de la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, en varias regiones del país persisten dinámicas de violencia vinculadas a grupos armados residuales, estructuras criminales y organizaciones dedicadas al narcotráfico. Este contexto limita la eficacia de las normas sobre reparación, ya que las víctimas continúan siendo revictimizadas y en muchos casos carecen de garantías mínimas de seguridad para ejercer sus derechos.

El proceso de implementación de las normas derivadas del Acuerdo depende en gran medida del compromiso político de los gobiernos de turno. Las fluctuaciones ideológicas y los cambios de prioridades en la agenda legislativa representan una amenaza para la continuidad de las políticas de reparación integral, pudiendo generar retrocesos en lo alcanzado. Restricciones fiscales y crisis económicas El limitado margen fiscal del Estado colombiano, agravado por crisis económicas periódicas y coyunturas como la pandemia de la COVID-19, afecta la capacidad de asignar recursos suficientes para garantizar la aplicación efectiva de las leyes de reparación. Sin un soporte presupuestal robusto, el marco normativo corre el riesgo de convertirse en un catálogo de promesas incumplidas. En los territorios más afectados por el conflicto, las élites políticas y económicas han ejercido históricamente resistencia frente a reformas redistributivas, como la restitución de tierras o la inclusión efectiva de poblaciones marginadas.

4. Discusión

El examen crítico de la producción legislativa expedida por el Congreso de la República entre los años 2016 y 2022, en el marco del posconflicto colombiano, revela profundas tensiones entre las intenciones declarativas de las normas y su efectividad en la práctica. La promesa de una reparación integral a las víctimas del conflicto armado, entendida no sólo como compensación

individual, sino como una restitución multidimensional que involucra la dignificación, la restitución de derechos, la satisfacción simbólica y la garantía de no repetición, ha sido reiteradamente proclamada desde los discursos normativos. Sin embargo, el cumplimiento de dicha promesa ha enfrentado severos obstáculos en el plano de la implementación, lo que obliga a una discusión rigurosa en términos de coherencia jurídica, eficacia institucional, voluntad política y justicia distributiva.

Desde una perspectiva jurídico-normativa, la legislación posacuerdo refleja una intención loable de continuidad con la Ley 1448 de 2011, particularmente con la prórroga de su vigencia hasta 2031 mediante la Ley 2078 de 2021. No obstante, dicha extensión operó más como una decisión de conservación que como una apuesta legislativa por renovar, reformular o profundizar el alcance de la reparación. El Congreso, en ese contexto, optó por preservar el marco legal vigente sin acometer una actualización integral del régimen de reparación a la luz de los nuevos desafíos que plantea el Acuerdo Final de Paz, sus desarrollos normativos y las dinámicas cambiantes del conflicto en los territorios.

A este panorama se suman los vacíos normativos identificados en torno a aspectos centrales de la reparación. El Congreso no ha desarrollado, por ejemplo, una ley estatutaria o un cuerpo legal sistemático que reglamente de manera transversal el derecho a la reparación desde un enfoque integral, interseccional y territorializado. Tampoco se ha expedido legislación que articule de manera coherente la reparación con otras dimensiones esenciales del Acuerdo, como la reforma rural integral, el reconocimiento de derechos de comunidades étnicas o la seguridad jurídica en el acceso a tierras. La producción legislativa, en suma, se ha caracterizado por una dispersión normativa que no facilita la operatividad ni la comprensión clara de los derechos reparadores por parte de las víctimas.

En cuanto al impacto territorial, la evaluación empírica revela una profunda desconexión entre la norma y su ejecución. En los territorios más golpeados por el conflicto armado, donde la reparación es más urgente, la legislación ha sido percibida como lejana, centralista y ajena a las necesidades concretas de las comunidades. Informes provenientes de organizaciones de víctimas, defensorías del pueblo regionales, y centros de pensamiento han documentado cómo las leyes aprobadas por el Congreso no han sido acompañadas de asignaciones presupuestales suficientes,

ni de capacidades técnicas locales que permitan su materialización efectiva. La legislación, por tanto, aunque técnicamente válida, ha producido escasos cambios estructurales y transformadores en las condiciones de vida de las víctimas.

En términos políticos, la producción legislativa también refleja tensiones estructurales en el sistema político colombiano. El debate sobre reparación integral ha sido fuertemente atravesado por la polarización ideológica, lo que ha dificultado la construcción de consensos sostenidos que fortalezcan el marco normativo. Esta situación ha limitado la posibilidad de expedir leyes ambiciosas en términos reparadores, condenando al Congreso a actuar de manera reactiva o restrictiva frente a los retos del posconflicto. La falta de continuidad en las agendas legislativas entre diferentes legislaturas ha impedido la consolidación de una política reparadora robusta y sostenida en el tiempo.

Por otro lado, la discusión no puede obviar los esfuerzos legislativos orientados a incorporar el enfoque diferencial y de género en algunas normas relacionadas con reparación. Aunque tales avances son parciales y desiguales, constituyen una base valiosa para el desarrollo posterior de políticas legislativas más inclusivas. No obstante, en muchos casos, estos enfoques han sido enunciados de manera superficial, sin mecanismos concretos para su realización ni indicadores de medición, lo que reduce su impacto transformador en la práctica.

Desde una visión estructural, entonces, la legislación producida por el Congreso durante el periodo analizado refleja un modelo de intervención jurídica con efectos limitados, parcialmente progresivo, pero institucionalmente restringido. La ley, como herramienta de reparación, ha sido tratada como un acto simbólico más que como una palanca de transformación material. En ese sentido, la producción normativa se ha quedado corta frente a la dimensión histórica de la deuda reparadora del Estado colombiano con sus víctimas.

La discusión aquí planteada obliga a repensar el papel del Congreso no sólo como legislador, sino como actor político con responsabilidad directa en la consolidación de la justicia transicional. Ello implica superar la visión de la reparación como un conjunto de prestaciones administrativas y asumirla como parte de un proceso más amplio de democratización del país. La reparación integral, en un Estado Social de Derecho, debe ser entendida como una apuesta ética,

jurídica y política por restituir derechos, dignificar la memoria y garantizar la no repetición. La ley, en este contexto, no puede ser neutra: debe tomar partido por la justicia, por la equidad y por la paz duradera.

En suma, la discusión permite concluir que si bien el Congreso ha jugado un papel relevante en la institucionalización de la reparación integral, su actuación ha sido insuficiente frente a la magnitud del daño causado por décadas de conflicto armado. La brecha entre la ley y la realidad sigue siendo el principal desafío. Para cerrar esa brecha, se requiere una transformación profunda de la técnica legislativa, una renovación del compromiso político y un fortalecimiento del vínculo entre la legislación y la experiencia concreta de las víctimas.

5. Conclusiones

La revisión crítica de la producción legislativa del Congreso de la República de Colombia entre 2016 y 2022, en relación con la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, permite advertir que, si bien se han producido avances normativos, estos resultan fragmentarios, limitados en su alcance y, en muchos casos, desconectados de las necesidades reales de las comunidades afectadas. El marco legislativo ha tendido a reproducir estructuras normativas previas sin asumir plenamente los retos derivados de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Las leyes promulgadas durante este periodo adolecen de deficiencias técnicas significativas, expresadas en ambigüedades normativas, escasa sistematicidad jurídica y limitados mecanismos de seguimiento e implementación. Esta precariedad técnica ha afectado la operatividad de las normas y su aplicabilidad efectiva en los territorios.

Se evidencian vacíos legislativos relevantes en aspectos esenciales de la reparación, como el fortalecimiento de la reparación colectiva, el reconocimiento de enfoques diferenciales, la participación incidente de las víctimas y la articulación entre niveles institucionales. Estas omisiones comprometen la integralidad del derecho y la coherencia del sistema de reparación.

En cuanto al proceso de implementación, se observan múltiples obstáculos operativos. Las falencias en la coordinación interinstitucional, las restricciones presupuestales, las limitaciones

técnicas de las entidades responsables y la débil presencia institucional en zonas rurales continúan impidiendo que las normas expedidas logren materializarse de forma efectiva.

Si bien algunos desarrollos legislativos recogen elementos de los estándares internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la convergencia entre la normatividad nacional y dichos estándares sigue siendo parcial e insuficiente. El incumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo Final de Paz representa una deuda pendiente con las víctimas y con el Estado de Derecho. Lo anterior, porque existe una distancia sustancial entre la normatividad producida y su capacidad para transformar las condiciones de vida de las personas directamente afectadas por el conflicto.

El impacto territorial de las leyes sobre reparación ha sido desigual, con profundas asimetrías entre regiones. Las zonas históricamente más golpeadas por la violencia siguen enfrentando serias barreras de acceso a la reparación efectiva, lo que perpetúa ciclos de exclusión y vulneración de derechos.

Es por esto que, la producción legislativa del Congreso en el periodo 2016-2022 no ha logrado consolidar un régimen jurídico robusto, eficaz y ajustado a los principios de justicia transicional y por esto, resulta imprescindible una revisión estructural de la legislación vigente y la formulación de una agenda legislativa articulada, con enfoque territorial, diferencial y participativo, que permita saldar la deuda histórica del Estado colombiano con las víctimas del conflicto armado, situación que consolida la agenda legislativa venidera de Colombia, en medio de polarización política nacional y un panorama de altos índices de violencia que han marcado nuevamente la ruta del desarrollo del país.

6. Referencias

- Acosta Guzman, H. M., & Jiménez Reina, J. (2018). La Geopolítica criminal de los Grupos Armados Organizados. In *Convergencia de Conceptos: Enfoques Sinérgicos en Relación a las Amenazas a la Seguridad del Estado Colombiano* (pp. 85–115). Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698307.03>
- Arango Restrepo, A. C. (2023). Prácticas políticas que sobreviven a reformas constitucionales: limitación y criminalización de la protesta social en Colombia (1958-2022). *Colombia Internacional*, 114, 3–37. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.01>
- Barrera, L. F. (2017). La corte interamericana de derechos humanos y la reparación integral a las víctimas, en el marco del conflicto armado en Colombia. *Ratio Juris*, 12(25), 69–88. <https://doi.org/10.24142/raju.v12n25a4>
- Bustamante, V. L. (2017). De víctimas a sobrevivientes: implicaciones para la construcción de paces en Colombia. *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, 19(1), 147–163. <https://doi.org/10.17151/rasv.2017.19.1.8>
- Castillo Galvis, S. H., & Picón Carvajal, M. (2018). LA MUJER COMO SUJETO PARTÍCIPE DE REPARACIÓN EN EL CONTEXTO DEL POSCONFLICTO EN COLOMBIA. *Gênero & Direito*, 6(3). <https://doi.org/10.22478/ufpb.2179-7137.2017v6n3.35309>
- Caycedo Guío, R. M., & Hernández-Flórez, L. (2023). Efectividad en las acciones administrativo-jurídicas en México y Colombia en víctimas de desaparición forzada. *JURÍDICAS CUC*, 19(1). <https://doi.org/10.17981/juridcuc.19.1.2023.14>

- Chamorro, S. (2015). Acercamiento al proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) en Nicaragua después de 28 años de la firma de los acuerdos de Esquipulas II. *Cultura de Paz*, 21(65), 15–27. <https://doi.org/10.5377/cultura.v21i65.1970>
- Chávez-Plazas, Y. A. (2017). ¿Paz positiva? o ¿paz negativa? Reflexiones de líderes y lideresas víctimas del conflicto armado en Soacha, Colombia. *Prospectiva*, 69–93. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i24.5839>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *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 por la violencia en la República de Colombia*. Diario Oficial No. 43.091, 18 de julio de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Diario Oficial No. 45.980, 25 de julio de 2005.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.096, 10 de junio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1592 de 2012. Por la cual se modifica la Ley 975 de 2005 – Justicia y Paz*. Diario Oficial No. 48.653, 3 de diciembre de 2012.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones*. Diario Oficial No. 50.102, 30 de diciembre de 2016.

Congreso de la República de Colombia. (2017). *Ley 1831 de 2017. Por medio de la cual se establece el uso del bastón de mando y se dictan otras disposiciones para pueblos indígenas*. Diario Oficial No. 50.221, 2 de mayo de 2017.

Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan normas sobre la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)*. Diario Oficial No. 50.673, 18 de julio de 2018.

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1979 de 2019. Por medio de la cual se establece el régimen de carrera especial para los servidores públicos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Diario Oficial No. 51.046, 25 de julio de 2019.

Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2078 de 2021. Por medio de la cual se reconoce la política pública de víctimas del conflicto armado interno como política de Estado y se amplía su vigencia hasta 2031*. Diario Oficial No. 51.591, 8 de enero de 2021.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia C-370 de 2006*. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-052 de 2011*. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Auto 219 de 2011*. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-017 de 2017*. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Control de constitucionalidad sobre normas del Acuerdo Final de Paz. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Crespi-Vallbona, M., Galeas Ortiz, S. A., & López Zuñiga, M. A. (2019). Desarrollo turístico inclusivo socialmente. El caso de los desmovilizados en la región del Chocó, Colombia. *Cuadernos Geográficos*, 58(1). <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i1.6759>

Díaz Correa, N. E. (2023). Normas que regulan el uso de la fuerza por parte de la policía nacional de Colombia en el marco de las protestas, disturbios y grave alteración del orden público. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(31), 643–665. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.31-2023-4483>

Durán Ovallos, E. S. (2016). El daño extrapatrimonial en Colombia por vulneración a bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos. *Ratio Juris*, 11(23), 189–211. <https://doi.org/10.24142/raju.v11n23a7>

Galián, B., Hernández-Prados, M. Á., García-Sanz, M. P., & Belmonte, M. L. (2024). Facilitación docente para la participación educativa familiar desde el hogar. Comparación entre un contexto español y un contexto colombiano. *Revista Española de Sociología*, 33(1), a207. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2024.207>

Garay Acevedo, C. P., & Guecha, A. del P. P. (2018). Los derechos humanos en Colombia.

Revista Científica General José María Córdova, 16(23), 83–105.

<https://doi.org/10.21830/19006586.307>

García Luna, J. K. (2019). La policía en el posconflicto: análisis impacto del nuevo Código de

Policía y el Escuadrón Móvil Antidisturbios en Colombia. *Revista Logos, Ciencia &*

Tecnología, 11(3). <https://doi.org/10.22335/rlct.v11i3.986>

Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana: Mesa de Conversaciones.

Recuperado de

https://www.jep.gov.co/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/AcuerdoFinal.pdf&action=default

Grau-Prada, J. P. (2017). El papel de las instituciones microfinancieras en el posconflicto en

Colombia. *Dikaion*, 26(2), 283–312. <https://doi.org/10.5294/dika.2017.26.2.4>

Mariño-Arévalo, A., & Valencia-Toro, M. (2015). Participación de la gran empresa en la

política pública de atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Cuadernos de*

Administración, 28(50). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cao28-50.pgep>

Martin, N. B. (2017). LA JUSTICIA TRANSICIONAL: ¿ LA RENUNCIA DE LO

IRRENUNCIABLE? *REVISTA QUAESTIO IURIS*, 10(1).

<https://doi.org/10.12957/rqi.2017.25941>

Narváez Jaimes, G. E. (2022). Un siglo de protesta y movilización social en Colombia (1919-

2020). *Campos En Ciencias Sociales*, 10(2). <https://doi.org/10.15332/25006681.7935>

Palomo Vélez, D., Bustamante Rúa, M. M., Toro Garzón, L. O., & Marín Tapiero, J. I. (2020).

Estudio de la prueba en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) desde el debido proceso probatorio. *Política Criminal*, 15(30), 907–946. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992020000200907>

Presidencia de la República. (2017). *Decreto Ley 588 de 2017. Por el cual se crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Diario Oficial No. 50.164, 5 de abril de 2017.

Presidencia de la República. (2017). *Decreto Ley 589 de 2017. Por el cual se crea la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*. Diario Oficial No. 50.164, 5 de abril de 2017.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.276, 20 de diciembre de 2011. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/>

Presidencia de la República de Colombia. (2013). *Decreto 3011 de 2013. Por el cual se reglamenta el procedimiento de formulación, implementación y seguimiento de los planes integrales de reparación colectiva en el marco de la Ley 1448 de 2011*. Diario Oficial No. 48.942, 27 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/>

Quintero Rojas, K. L. (2018). Los integrantes de la fuerza pública como víctimas del conflicto y la revictimización. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 109–127. <https://doi.org/10.21830/19006586.358>

- Restrepo Espinoza, M. H., Lozano Suárez, L. M., & Nieto Mendoza, I. (2023). El porvenir de una ilusión eterna: la promesa incumplida del reconocimiento de las víctimas en Colombia a través del dispositivo de Desplazamiento forzado interno. *Justicia*, 28(43), 71–86.
<https://doi.org/10.17081/just.28.43.5429>
- Ríos Tovar, L. (2020). La reparación de las víctimas: su confinamiento dentro del marco de la Justicia Transicional. *Revista Derecho Del Estado*, 47, 255–285.
<https://doi.org/10.18601/01229893.n47.08>
- Rúa Delgado, C. F. (2015). The moments of transitional justice in colombia. *Revista de Derecho Uninorte*, 43, 71–109. <https://doi.org/10.14482/dere.43.6270>
- Sánchez Gutiérrez, D., & Llano Franco, J. V. (2019). Principios constitucionales, generales y procesales en tiempos de víctimas y Justicia Transicional. *Inciso*, 21(2), 244–256.
<https://doi.org/10.18634/incj.21v.2i.988>
- Serna Gómez, H., & Rodríguez Barrero, M. S. (2016). El sector solidario como alternativa para el desarrollo social e inclusivo en el postconflicto colombiano. *Cooperativismo & Desarrollo*, 23(107). <https://doi.org/10.16925/co.v23i107.1250>
- Suelt Cock, V., & Jaramillo Marín, J. (2018). La participación política en el acuerdo de paz: una revisión del sentido de la democracia en Colombia. *Revista Icade. Revista de Las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 103.
<https://doi.org/10.14422/icade.i103.y2018.002>
- Tamayo Cabrera, J. D., & Castellanos Herrera, S. J. (2023). Los hijos menores de edad como víctimas indirectas del delito de femicidio y las dificultades de acceder a su derecho

constitucional a la reparación integral. *MQRInvestigar*, 7(1), 2163–2186.

<https://doi.org/10.56048/MQR20225.7.1.2023.2163-2186>