

# **Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012**

**Contraloría General de la República  
Procuraduría General de la Nación  
Defensoría del Pueblo**

**Informe Completo**  
(21 de agosto de 2012)

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. <u>NUEVA INSTITUCIONALIDAD: EL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS – SNARIV –</u></b>	<b>10</b>
<b>1.1 POLÍTICA, ESTRUCTURA Y MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN.</b>	<b>10</b>
<b>1.2 DESDOBLAMIENTO DE LA POLÍTICA A NIVEL TERRITORIAL</b>	<b>32</b>
<b>1.3 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.</b>	<b>47</b>
<b>1.4 FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA A NIVEL NACIONAL</b>	<b>52</b>
1.4.1 PLANTAS DE PERSONAL ASIGNADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA LEY	53
1.4.2 CONTRATACIÓN DE PERSONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011.	55
1.4.3 CAPACITACIÓN IMPARTIDA EN LAS ENTIDADES A NIVEL NACIONAL	56
1.4.4 PRINCIPALES ENTIDADES RESPONSABLES DEL SISTEMA	58
<b>1.5 INDICADOR DE RESPONSABILIDAD FUNCIONAL POR COMPONENTE DE LA POLÍTICA.</b>	<b>65</b>
<b>2. <u>COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO</u></b>	<b>79</b>
<b>2.1 EL SISTEMA INTEGRADO DE CORRESPONSABILIDAD (SIC) EN LA LEY 1448 DE 2011</b>	<b>81</b>
<b>2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS</b>	<b>87</b>
2.2.1 DESPLAZAMIENTO	87
2.2.2 ACOGIDA	94
2.2.3 ACOGIDA NETA (ACOGIDA – DESPLAZADA)	99
2.2.4 TASA NETA DE ACOGIDA	102
<b>2.3 LOS CONGLOMERADOS</b>	<b>105</b>
<b>3. <u>MARCO PRESUPUESTAL</u></b>	<b>113</b>
<b>3.1 ANTECEDENTES</b>	<b>113</b>
<b>3.2 EL GASTO GLOBAL ASIGNADO A LA PSDF, 2000-2012</b>	<b>114</b>
3.2.1 PANORAMA GENERAL	114
3.2.2 GASTO EN VÍCTIMAS POR ENTIDAD	120
3.2.3 GASTO EN VÍCTIMAS Y EL GASTO SOCIAL	121
3.2.4 RECURSOS PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA 2000-2012	125
<b>3.3 LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL TERRITORIAL: EVALUACIÓN MACRO</b>	<b>140</b>
3.3.1 ADECUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL	140
3.3.2 ELEMENTOS A DESTACAR DEL RUSICST	145
3.3.3 PRESUPUESTO REGISTRADO EN LOS TERRITORIOS A LA PSDF	149
<b>3.4 UNA NOTA SOBRE LA FINANCIACIÓN</b>	<b>156</b>
3.4.1 EL PLAN DE FINANCIACIÓN	156
3.4.2 LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	161
<b>4. <u>RED NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS</u></b>	<b>169</b>
<b>4.1 LA INFORMACIÓN EN LA LEY 1448 DE 2011</b>	<b>169</b>
4.1.1 CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE INFORMACIÓN	172
4.1.2 EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN	174
<b>4.2 GESTIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE INFORMACIÓN</b>	<b>175</b>
4.2.1 SOBRE LA INFORMACIÓN DEL COMPONENTE DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	176

<b>4.3</b>	<b>EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL IGAC</b>	<b>182</b>
<b>4.4</b>	<b>SITUACIÓN DEL PROCESO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.</b>	<b>184</b>
<b>4.5</b>	<b>REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS</b>	<b>187</b>
<b>5.</b>	<b><u>AYUDA HUMANITARIA Y ASISTENCIA POR HECHOS DEFERENTES AL DESPLAZAMIENTO</u></b>	<b>210</b>
<b>5.1</b>	<b>AYUDA HUMANITARIA A LAS VÍCTIMAS NO DESPLAZADAS</b>	<b>210</b>
<b>5.2</b>	<b>ASISTENCIA FUNERARIA</b>	<b>212</b>
<b>5.3</b>	<b>MEDIDAS DE ASISTENCIA EN EDUCACIÓN</b>	<b>213</b>
5.3.1	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA	213
5.3.2.	EXENCIÓN DE COSTOS Y ACCESO A LA EDUCACIÓN	214
5.3.3.	COORDINACIÓN NACIÓN – TERRITORIO EN MATERIA DE EDUCACIÓN A LAS VÍCTIMAS	215
5.3.4.	DIVULGACIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA A LAS VÍCTIMAS	217
5.3.5	PROCESO DE FORMACIÓN ENCAMINADO A LAS HABILIDADES Y CAPACIDADES DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA	218
<b>5.4</b>	<b>MEDIDAS DE ASISTENCIA EN SALUD</b>	<b>219</b>
5.4.1.	AFILIACIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN SALUD A LA POBLACIÓN VÍCTIMA	219
5.4.2.	ATENCIÓN PSICOSOCIAL INDIVIDUAL, FAMILIAR Y COMUNITARIA	223
5.4.3.	CENTROS DE ENCUENTRO Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL	223
<b>6.</b>	<b><u>LA LEY 1448 DE 2011 Y DESPLAZAMIENTO FORZADO</u></b>	<b>225</b>
<b>6.1</b>	<b>SUPERACIÓN DE LAS FALENCIAS QUE GENERAN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.</b>	<b>225</b>
<b>6.2</b>	<b>TRÁNSITO INSTITUCIONAL Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.</b>	<b>230</b>
<b>6.3</b>	<b>REGISTRO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA.</b>	<b>237</b>
<b>6.4</b>	<b>RETORNOS Y REUBICACIONES</b>	<b>246</b>
<b>6.5</b>	<b>POLÍTICAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS</b>	<b>250</b>
<b>7.</b>	<b><u>LEGISLACIÓN PARA LOS GRUPOS ÉTNICOS</u></b>	<b>253</b>
<b>7.1</b>	<b>LEGISLACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS.</b>	<b>253</b>
<b>7.2</b>	<b>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</b>	<b>256</b>
<b>7.3</b>	<b>DIFUSIÓN DE LOS DECRETOS-LEY DE LOS GRUPOS ÉTNICOS</b>	<b>257</b>
<b>7.4</b>	<b>PARTICIPACIÓN</b>	<b>258</b>
<b>7.5</b>	<b>EL PLAN NACIONAL Y EL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO</b>	<b>259</b>
<b>7.6</b>	<b>REGISTRO</b>	<b>259</b>
<b>7.7</b>	<b>RETORNOS</b>	<b>260</b>
<b>8.</b>	<b><u>MEDIDAS DE REPARACION INTEGRAL</u></b>	<b>262</b>
<b>8.1</b>	<b>LAS TENSIONES ENTRE LA REPARACIÓN JUDICIAL Y LA ADMINISTRATIVA</b>	<b>262</b>
<b>8.2</b>	<b>MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA</b>	<b>266</b>
8.2.1	LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS VÍCTIMAS	266
8.2.2	LAS REPARACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DECRETO 1290 DE 2008.	279
8.2.3	TRANSICIÓN DEL PROGRAMA ADMINISTRATIVO (DECRETO 1290 DE 2008)	281
8.2.4	AVANCES GENERALES DE LA INDEMNIZACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA.	284
<b>8.3</b>	<b>EL CASO DE MAMPUJÁN Y LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS</b>	<b>291</b>
8.3.1	EL FALLO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ.	292

8.3.2	EL FALLO DE LA SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.	294
8.3.3	EL CONCEPTO DEL CONSEJO DE ESTADO DEL 24 ABRIL DE 2012.	295
8.3.4	LA VISIÓN DE LAS VÍCTIMAS.	299
8.3.5	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	300
<b>8.4</b>	<b>MEDIDAS EN MATERIA DE CRÉDITOS Y PASIVOS</b>	<b>305</b>
<b>8.5</b>	<b>MEDIDAS EN FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO Y CARRERA ADMINISTRATIVA</b>	<b>306</b>
<b>8.6</b>	<b>MEDIDAS DE REHABILITACIÓN</b>	<b>308</b>
8.6.1	PROGRAMA DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y SALUD INTEGRAL A VÍCTIMAS	308
<b>8.7</b>	<b>MEDIDAS DE SATISFACCIÓN</b>	<b>310</b>
8.7.1	PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y MEDIDAS DE SATISFACCIÓN.	311
8.7.2	DE LA ASESORÍA A LOS COMITÉS DE JUSTICIA TRANSICIONAL	311
8.7.3	DE LA EXENCIÓN DE LA LIBRETA MILITAR	312
8.7.4	DE LAS ACEPTACIONES PÚBLICAS DE LOS HECHOS Y SOLICITUDES DE PERDÓN PÚBLICO	314
<b>8.8</b>	<b>GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN</b>	<b>314</b>
8.8.1	PREVENCIÓN DEL RIESGO DE VIOLACIONES A LOS DDHH Y DIH	314
8.8.2	MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS VÍCTIMAS	321
<b>9.</b>	<b><u>RESTITUCIÓN DE TIERRAS</u></b>	<b><u>327</u></b>
<b>9.1</b>	<b>LA ESTRATEGIA DE RESTITUCIÓN: DISEÑO NORMATIVO</b>	<b>328</b>
<b>9.2</b>	<b>LA MAGNITUD DEL PROBLEMA</b>	<b>337</b>
<b>9.3</b>	<b>LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO</b>	<b>344</b>
<b>9.4</b>	<b>ESFUERZO ESTATAL PARA IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS</b>	<b>358</b>
9.4.1	SEGURIDAD	358
9.4.2	LA INFORMALIDAD DE LA PROPIEDAD DESPOJADA	362
9.4.3	RETORNO Y ESTABILIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA	364
<b>10.</b>	<b><u>LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS</u></b>	<b><u>367</u></b>
<b>10.1</b>	<b>ÁMBITO CONSTITUCIONAL</b>	<b>369</b>
<b>10.2</b>	<b>LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y LAS OBLIGACIONES ESTATALES.</b>	<b>371</b>
10.2.1	ROL DE LA UARIV	371
10.2.2	ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	372
10.2.3	ROL DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES	374
10.2.4	UN EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DESDE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.	375
<b>10.3</b>	<b>SEGUIMIENTO A LA UARIV</b>	<b>377</b>
10.3.1	APLICACIÓN DE LA CIRCULAR NO. 004 DEL 29 DE JUNIO DE 2012	378
<b>10.4</b>	<b>MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>383</b>
<b>10.5</b>	<b>LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>386</b>
<b>11.</b>	<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b><u>390</u></b>

## INDICE DE TABLAS

TABLA 1.1 AVANCES DE LOS COMITÉS OPERATIVOS.....	18
TABLA 1.2 CENTROS REGIONALES PRIORIZADOS POR LA UARIV .....	43
TABLA 1.3 RESUMEN DE INICIATIVAS RECIBIDAS.....	44
TABLA 1.4 PLANTA DE PERSONAL ASOCIADA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011 .....	54
TABLA 1.5 CONTRATOS VIGENTES A 30 DE ABRIL DE 2012 ASOCIADOS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011. NIVEL CENTRAL.....	55
TABLA 1.6 CAPACITACIÓN EN LAS ENTIDADES ASOCIADA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011 .....	56
TABLA 1.7 . INDICADOR DE RESPONSABILIDAD FUNCIONAL POR COMPONENTE DE POLÍTICA .....	70
TABLA 1.8 INDICADOR DE RESPONSABILIDAD FUNCIONAL POR COMPONENTE DE POLÍTICA PONDERADO .....	71
TABLA 1.9 INDICADOR DE RESPONSABILIDAD FUNCIONAL POR ENTIDAD.....	73
TABLA 2.1 COMPARATIVO DE MEDIDAS Y ORIGENES DE LOS RECURSOS .....	84
TABLA 2.2 DESPLAZADOS POR MUNICIPIO .....	87
TABLA 2.3 INVERSIÓN MUNICIPAL EN MUNICIPIOS CON DESPLAZAMIENTO .....	89
TABLA 2.4 TASA DE DESPLAZAMIENTO PROMEDIO MUNICIPAL .....	90
TABLA 2.5 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPAL POR COMPONENTE .....	93
TABLA 2.6 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN MILES DE PESOS .....	93
TABLA 2.7 MUNICIPIOS CON MAYOR CANTIDAD DE ACOGIDOS .....	94
TABLA 2.8 MAYOR TASA DE ACOGIDA PROMEDIO .....	96
TABLA 2.9 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS QUE ACOGEN .....	98
TABLA 2.10 INVERSIÓN MUNICIPAL QUE ACOGEN.....	99
TABLA 2.11 MUNICIPIOS CON MENOS DESPLAZADOS QUE ACOGIDOS.....	<b>ERROR!</b>
<b>BOOKMARK NOT DEFINED.</b>	
TABLA 2.12 MUNICIPIOS CON MÁS DESPLAZADOS QUE ACOGIDOS.....	101
TABLA 2.13 MUNICIPIOS RECEPTORES .....	103
TABLA 2.14 MUNICIPIOS EXPULSORES .....	104
TABLA 2.15. CARACTERÍSTICA DE CADA UNO DE LOS CONGLOMERADOS CONSTRUIDOS A PARTIR DE LAS VARIABLES DE DESPLAZAMIENTO.....	107
TABLA 2.16 MUNICIPIOS QUE CONFORMAN CADA UNO DE LOS CONGLOMERADOS PARA EL ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA .....	108
TABLA 2.17 CARACTERÍSTICA DE CADA UNO DE LOS CONGLOMERADOS CONSTRUIDOS A PARTIR DE LAS VARIABLES DE ACOGIDA .....	109
TABLA 2.18 MUNICIPIOS QUE CONFORMAN LOS CONGLOMERADOS DE MAYOR POBLACIÓN ACOGIDA.....	110
TABLA 2.19 CARACTERÍSTICA DE CADA UNO DE LOS CONGLOMERADOS CONSTRUIDOS A PARTIR DE LAS VARIABLES DE DESPLAZAMIENTO NETO .....	111
TABLA 3.3.1 GASTO EN VÍCTIMAS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, 2000-2012 .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.3.2 GASTO DE INVERSIÓN PER CÁPITA ESTIMADO EN LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO, 2000-2011*.....	119
TABLA 3.3.3 GASTO EN VÍCTIMAS POR ENTIDAD, 2006-2012.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.3.4 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, 2000-2012 .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.3.5 PROGRAMAS DE GASTO EN EL PGN, 2000-2005.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>

TABLA 3.3.6 PRINCIPALES CUENTAS DE GASTO EN EL PGN, 2006-2011 .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.3.7 INVERSIÓN: ASISTENCIA A LA COMUNIDAD Y GOBIERNO, 2006-2011 .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.3.8 NÚMERO DE FAMILIAS ATENDIDAS EN ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA, 2006-2011 (ZONA, DEPARTAMENTO Y PERSONAS) .....	133
TABLA 3.3.9 GASTO EN FAMILIAS EN ACCIÓN POR GRUPO POBLACIONAL, 2007-2011 ...	134
TABLA 3.3.10 PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO EN VÍCTIMAS, 2000-2012.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.3.11 REZAGO PRESUPUESTAL POR TIPO DE GASTO Y SUBCUENTA, 2000-2012 .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.12 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA VIGENCIA FISCAL 2011 .....	143
TABLA 3.13 PRESUPUESTO EJECUTADO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PIU .....	145
TABLA 3.14 RUSICST POR ENTIDAD .....	146
TABLA 3.15 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN FINALIDAD DEL GASTO VIGENCIA FISCAL 2011.....	150
TABLA 3.16 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN TIPO DE ENTIDAD TERRITORIAL VIGENCIA FISCAL 2011 .....	151
TABLA 3.17 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN FUENTES DE FINANCIACIÓN CONCEPTO VIGENCIA FISCAL 2011.....	152
TABLA 3.18 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN FUENTES DE FINANCIACIÓN NIVEL TERRITORIAL .....	153
TABLA 3.19 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA RECURSOS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL VIGENCIA FISCAL 2011 .....	153
TABLA 3.20 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA RECURSOS DEL NIVEL MUNICIPAL .....	154
TABLA 3.21 PRESUPUESTO POR DESTINO DEL GASTO Y ENTIDAD TERRITORIAL.....	155
TABLA 3.22 PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA. DESTINO DEL GASTO POR FUETE DE FINANCIACIÓN VIGENCIA FISCAL 2011 .....	156
TABLA 3.23 COSTOS ADICIONALES .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.24 ACTUALIZACIÓN DE COSTOS ASOCIADOS A LAS MEDIDAS DEL PLAN DE FINANCIACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 3.25 DIFERENCIACIÓN DE MEDIDAS DE LA LEY 1448 DE 2011 PARA POBLACIÓN INDÍGENA, AFROCOLOMBIANA, RROM Y RAIZAL <b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>	
TABLA 3.26 BALANCE FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% PIB).....	165
TABLA 4.1 CONSOLIDADO DEL ESTADO DEL REGISTRO ÚNICO DE VICTIMAS .....	190
TABLA 4.2 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A LAS VICTIMAS NÚMERO DE DECLARACIONES DE VICTIMAS RECIBIDAS POR MES .....	198
TABLA 4.3 RESUMEN DE HECHOS VICTIMIZANTES O DELITOS REPORTADOS POR LAS VÍCTIMAS EN LAS DECLARACIONES RECIBIDAS POR LAS REGIONALES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1º DE ENERO Y 30 DE JUNIO DE 2012 .....	199
TABLA 4.4 CONNACIONALES QUE PRESENTACIÓN DECLARACIÓN EN EL EXTRANJERO .....	209
TABLA 6.1 CRUCES DE BASES DE DATOS .....	241
TABLA 6.2 ACUMULADO DE PERSONAS Y HOGARES INCLUIDOS EN EL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN AÑO DE DECLARACIÓN .....	242
TABLA 8.1 ESCENARIO 1: VALOR DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA - .....	269

TABLA 8.2 ESCENARIO 2: VALOR DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA - .....	269
TABLA 8.3 ESCENARIO 3: VALOR DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA - .....	270
TABLA 8.4 ESCENARIO 4: VALOR DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA - .....	272
TABLA 8.5 ESCENARIO 5: VALOR DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA - .....	273
TABLA 8.6 ESCENARIO 6: COSTO TOTAL DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA...275	
TABLA 8.7 GASTO TOTAL EN DESPLAZAMIENTO Y OTRAS VÍCTIMAS .....	276
TABLA 8.8 COMPARACIÓN DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA EN SALARIOS MÍNIMOS.....	277
TABLA 8.9 COMPARACIÓN DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA.....	278
TABLA 8.10 PAGOS REPARACIÓN ADMINISTRATIVA HASTA 2011 .....	281
TABLA 8.11 NÚMERO DE CASOS .....	282
TABLA 9.1 DENSIDADES DE ABANDONO Y POSIBLE DESPOJO.....	342
TABLA 9.2.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
TABLA 9.3 PROCESO DESTITUCIÓN TIERRAS .....	350

## INDICE DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS.....	12
DIAGRAMA 1.2 SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS. CONFORMACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO Y SUBCOMITÉS .....	16
DIAGRAMA 1.3 PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICA EN EL SNARIV .....	32
DIAGRAMA 1.4 DESDOBLAMIENTO DE LA POLÍTICA A NIVEL TERRITORIAL.....	33
DIAGRAMA 1.5 TIPOS DE SOLICITUDES .....	45
DIAGRAMA 1.6 ESTRUCTURA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS .....	59
DIAGRAMA 1.7 ESTRUCTURA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	63
DIAGRAMA 2.1 FASES DEL PROCESO DE PLANEACION TERRITORIAL.....	83
DIAGRAMA 2.2 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS DESPLAZADOS <b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>	
DIAGRAMA 2.3 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL DESPLAZAMIENTO PROMEDIO.....	91
DIAGRAMA 2.4 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS ACOGIDOS .....	95
DIAGRAMA 2.5 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA ACOGIDA PROMEDIO .....	97
DIAGRAMA 2.6 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN ACOGIDA NETA.....	102
DIAGRAMA 2.7 ACOGIDA NETA POR MUNICIPIO.....	105
DIAGRAMA 3.1 PORCENTAJE POTENCIAL DE RECURSOS SG <b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>	

## **SIGLAS**

Banco de Comercio Exterior de Colombia	BANCOLDEX
Centro de Memoria Histórica	CMH
Comité Territorial de Justicia Transicional	CTJT
Consejo Nacional de Política Económica y Social	CONPES
Consejo Superior de la Judicatura	CSJ
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DANE
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Departamento Administrativa para la Prosperidad Social	DPS
Derecho Internacional Humanitario	DIH
Derechos Económicos, Sociales y Culturales	DESC
Derechos Humanos	DDHH
Empresas Sociales del Estado	ESE
Entidades Territoriales	EETT
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	FINAGRO
Formato Único de Declaración	FUD
Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud	IPS
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	ICBF
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior	ICETEX
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	INCODER
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	IGAC
Ministerio de Educación Nacional	MEN
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	MHCP
Ministerio de Salud y Protección Social	MSPS
Plan Integral de Reparación Colectiva	PIRC
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas	PNARIV
Población Desplazada	PD
Presupuesto General de la Nación	PGN
Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal	PAICMA
Red Nacional de Información	RNI
Registraduría Nacional del Estado Civil	RNEC
Registro Único de Población Desplazada	RUPD
Registro Único de Predios y Territorios Abandonados	RUPTA
Registro Único de Víctimas	RUV
Servicio Nacional de Aprendizaje	SENA
Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales	SISBEN
Sistema de Información de Reparación Administrativa	SIRA
Sistema de Información de Víctimas	SIV
Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno	SISMEG
Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión	SPI
Sistema Integrado de Información Financiera	SIIF
Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas	SNARIV
Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados	SINERGIA
Sistema general de seguridad social en salud	SGSSS
Subsidio familiar de vivienda	SFV
Superintendencia de Notariado y Registro	SNR
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	TIC
Unidad de Atención y Restitución Integral Víctimas	UARIV
Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras	UGRTD

---

# **1. NUEVA INSTITUCIONALIDAD: EL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS – SNARIV –**

## **1.1 Política, Estructura y Mecanismos de Planificación.**

La política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia tiene cinco componentes, y cuatro ejes transversales.<sup>1</sup> Los componentes son: 1) Asistencia y Atención; 2) Reparación Integral, 3) Prevención y Protección, 4) Verdad y 5) Justicia. Los ejes transversales son: 1) Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información, 2) Retornos y Reubicaciones, 3) Articulación Nación-territorio y en el interior del Gobierno Nacional; y, 4) Lineamientos de participación.<sup>2</sup> El objetivo de este capítulo es aclarar los roles y las responsabilidades asignadas a las diferentes entidades públicas en el marco de los componentes de esta política, y de sus ejes transversales, precisando los procesos y los procedimientos diseñados, al mismo tiempo que explicitar los retos y desafíos que enfrenta su implementación.

El sistema encargado de implementar dicha política es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, el cual está constituido principalmente por 37 entidades públicas del orden nacional, por los entes territoriales, por los programas presidenciales de Atención Integral contra Minas

---

<sup>1</sup> Al respecto ver la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

<sup>2</sup> Todos los componentes y ejes se desarrollan teniendo en cuenta el enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y grupos étnicos.

Antipersonales, PAICMA, y de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y por las organizaciones de víctimas.<sup>3</sup>

Es importante señalar que el Gobierno Nacional expidió en el mes de abril del 2012 el Decreto presidencial 790, “por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD– al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV– y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”<sup>4</sup> Con este Decreto se da inicio a un proceso de transición institucional que concentra en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) gran parte de las entidades encargadas de gestionar los programas de atención social de Gobierno. Además de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, la cual se erige en la entidad coordinadora del SNARIV, pertenecen al DPS, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE, el Centro de Memoria Histórica, CMH, y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, UAECT.

De igual manera y como lo señala la misma UARIV, en su informe de respuesta al auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional presentado en mayo de 2012: “en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad responsable de coordinar todas las acciones de atención

---

<sup>3</sup> La Ley 1448 de 2011 prevé la participación de 30 entidades del orden nacional y dos programas presidenciales. Sin embargo el ministerio de interior y justicia se subdividió y dio lugar a dos ministerios. El ministerio de protección social igualmente. La agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional se convirtió en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el cual creó tres nuevas entidades. Estas son las 37 entidades que conforman el SNARIV en el orden nacional. Ver el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011.

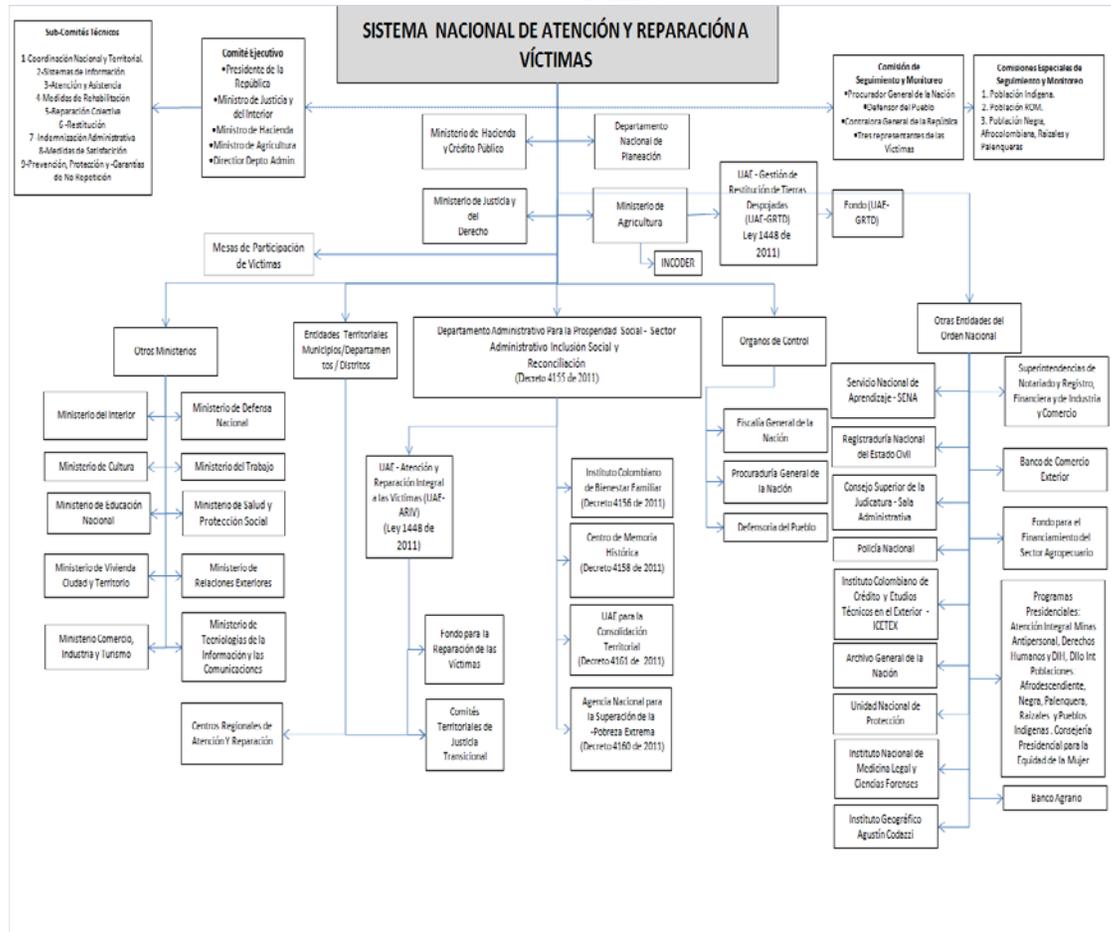
<sup>4</sup> Ver el Decreto 0790 de 2012.

integral a las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente las señaladas en la Ley 387 y sus Decretos reglamentarios.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Informe UARIV, mayo 2012. Esto implica, entre otras cosas, que es la UARIV la entidad encargada de dar respuesta a las órdenes que emanan de los autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, especialmente cuando se ordena dar respuestas conjuntas en tanto sistema. En esta medida, las conclusiones derivadas del auto 219 de 2011 en términos de capacidad y coordinación institucional se convierten en un insumo importante para el trabajo de la UARIV. Respecto a las instancias de coordinación establecidas en el Decreto 250 de 2005, y de acuerdo con lo estipulado por el Decreto 790 de 2012 las funciones asignadas a las Mesas Nacionales de Protección y Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, serán asumidas por los Subcomités Técnicos creados en virtud del parágrafo 1° del artículo 165 de la Ley 1448 de 2011 y reglamentados por los artículos 238 y subsiguientes del Decreto 4800 de 2011. Las asignadas a los Comités Territoriales, serán asumidas por los Comités de Justicia Transicional previstos en el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011. Y, las asignadas a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, serán asumidas por la Mesa de Participación de Víctimas a Nivel Nacional, creada en virtud del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo debe señalarse que el artículo 168 de la Ley de víctimas atribuye a la UARIV la función de coordinar también las Leyes 418 de 1997, 975 de 2005 y 1190 de 2008.

**Diagrama 1.1 Estructura Administrativa del Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas**



Fuentes: Ley 1448 de 2011 y Decretos Reglamentarios.

### Comité Ejecutivo

Como máximo órgano decisorio se creó el Comité Ejecutivo, que está conformado por el Presidente de la República, los Ministros de Justicia, del Interior, de Hacienda, de Agricultura, de Prosperidad Social, además de los Directores del Departamento Nacional de Planeación y de la UARIV.<sup>6</sup> Este comité está encargado de diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la

<sup>6</sup> Este último ejerce la secretaría técnica del comité.

atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, en coordinación con el DPS.<sup>7</sup> Este diseño se ha concretado en la publicación de dos documentos CONPES, el 3712 y el 3726 cuyo contenido será objeto de un análisis en profundidad a lo largo del informe.<sup>8</sup>

Hasta la fecha de realización de este informe, se conoce el desarrollo de dos sesiones de trabajo por parte de esta instancia, la primera el 25 de noviembre de 2011 y la segunda, el 24 de mayo del presente año. A estas sesiones asistieron los miembros de dicho comité y se contó con la presencia del Presidente de la República.

Los temas abordados en la primera sesión<sup>9</sup> se refirieron a las responsabilidades y alcance de este espacio, de sus principales retos, en particular, lo relativo a la adopción de planes nacionales y programas de atención y reparación a las víctimas, así como de propiciar la debida articulación de las entidades del sistema nacional. Un tema analizado es la coordinación que debe existir entre la UARIV y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, UAEGRT, sobre todo en lo que tiene que ver con los registros que ambas instancias administran y controlan.

Otros temas estratégicos que se abordaron fueron los mecanismos de protección a las víctimas, la aplicación del principio de buena fe en los procesos de valoración de las declaraciones, la necesidad de construir programas de reparación integral y de trabajar pronto en la formulación de la estrategia de acompañamiento a la inversión para el caso de las medidas de indemnización administrativa de carácter

---

<sup>7</sup> Creado mediante Decreto 4155 de 2011.

<sup>8</sup> Al respecto ver: CONPES 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. CONPES 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

<sup>9</sup> Acta No. 001 del Comité Ejecutivo para la atención y reparación a las víctimas.

económico, el montaje del proceso de restitución de tierras y la necesidad de formular un documento CONPES presupuestal.

De esta sesión quedaron una serie de compromisos relacionados con la expedición del Decreto reglamentario, el documento CONPES, la definición de los criterios para la priorización de las víctimas y los montos del contrato de transacción.

En la segunda sesión<sup>10</sup> se aprobaron los criterios de valoración para el ingreso al registro de víctimas y se planteó la necesidad de conformar una mesa técnica para casos especiales con entidades competentes, sin especificar cuáles serían. Sobre el tema de los criterios de valoración, como se expresará en el capítulo correspondiente, y en respuesta de la propia UARIV, no se ha surtido el proceso de divulgación de estos criterios a las víctimas.

El segundo tema abordado se refirió al estado del proceso de elaboración del Plan Nacional de Atención y Reparación, especificándose sus componentes y rutas de reparación. En cuanto a la información sobre la estructuración del plan de acompañamiento a la inversión por parte de la Directora de la UARIV, en esta sesión se presentaron los lineamientos generales, y si bien desde noviembre de 2011 se había señalado esta tarea, en la información entregada por esta institución, se hace entrega formal del programa y se plantea que aún en la actualidad se está formulando.

Una petición que hace el Comité Ejecutivo es la definición de montos de indemnización a través de vivienda para la población desplazada, pero en la respuesta entregada por la UARIV respecto a los mecanismos de acceso al subsidio familiar de vivienda para las víctimas, se señala un monto adicional de 17 salarios mínimos que

---

<sup>10</sup> Ayuda de Memoria, sesión del comité ejecutivo de atención y reparación integral a las víctimas. Defensoría del Pueblo.

ya venía operando en el marco de la Ley 387 de 1987 y que fue retomado en el programa de reparación vía administrativa (Decreto 1290 de 2008) y en cuanto al acceso a vivienda rural, la respuesta hace mención de la expedición de un nuevo Decreto que señalará lineamientos en la asignación de los subsidios. Sirva lo anterior para evidenciar la falta de respuesta a esta situación que hará parte del proceso especial de acompañamiento a la inversión para la población desplazada, aún sin definir.

El último tema analizado en esta sesión tiene que ver con el procedimiento que la UARIV propone para realizar el seguimiento y fortalecimiento a las entidades que componen el SNARIV. Si bien, son temas importantes, en esta sesión no se abordaron asuntos tan relevantes como la manera en que se aplicará el contrato de transacción establecido en la Ley 1448 de 2011, a través del cual la víctima acepta el monto de la indemnización administrativa, y renuncia a la posibilidad de acudir a una instancia judicial para reclamar un monto mayor. Conforme al desarrollo de las sesiones, se han planteado temas generales sobre los cuales no se han tomado todas las decisiones estructurales, seguramente por el limitado avance de los planes y programas que harán efectiva la Ley de víctimas, por el corto tiempo de implementación, y por el escaso avance del proceso institucional tanto nacional como territorial, responsable de poner en operación cada una de las medidas de asistencia, atención y reparación que la Ley consagró.

**Diagrama 1.2 Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. Conformación del Comité Ejecutivo y Subcomités**



Fuente: Ley 1448 de 2011 (Capítulo III) y Decreto No. 4800 de 2011(Título VIII)

### Subcomités Técnicos

El Comité Ejecutivo a su vez, funciona a través de 10 subcomités técnicos, los cuales, están conformados además de las entidades referidas en el párrafo anterior, por otros ministerios, organismos de control, unidades administrativas especiales, programas presidenciales e institutos nacionales.

Estos subcomités técnicos tienen como principales responsabilidades la adopción de las orientaciones del coordinador operativo del SNARIV, la formulación de los planes operativos anuales, la definición de los lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción y el establecimiento de los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con información suministrada por la UARIV, a 17 de Julio de 2012 se instalaron los 10 subcomités técnicos contemplados en la Ley 1448 de 2011. Esto representa un avance positivo que fortalece la coordinación interinstitucional de cara al abordaje de los temas sustanciales en la implementación de la Ley. A continuación se observa el avance de los subcomités.

**Tabla 1.1 Avances de los Comités Operativos**

No.	SUBCOMITE	INSTALADO	FECHA INSTALACION (DD/MM/AA)	SECRETARIA TECNICA	# DE SESIONES REALIZADAS	REGLAMENTO APROVADO	AGENDA TEMATICA	PLAN OPERATIVO EN DISEÑO
1	Prevención, Protección y GNR	si	13/04/2012	Ministerio del Interior	3	si	si	si
2	Atención y Asistencia	si	11/04/2012	Unidad de Víctimas Dirección de Gestión Social y Humanitaria	2	si	en proceso	si
3	Indemnización Administrativa	si	23/04/2012	Unidad de Víctimas Subdirección de Reparación Individual	2	en Proceso	en proceso	si
4	Restitución	si	24/05/2012	Unidad de Restitución de Tierras	3	Aprobado	en proceso de aplicación	si
5	medidas de satisfacción	si	24/04/2012	Centro de Memoria Histórica	4	si	si	si
6	Medidas de Rehabilitación	si	08/06/2012	Transitoria: Unidad de Víctimas Subdirección técnica de Coordinación Nacional SNARIV	2	si	en proceso	si
7	Reparación Colectiva	si	29/05/2012	Unidad de Víctimas / Subdirección de Reparación Colectiva	2	en proceso	en proceso	si
8	Enfoque Diferencial	si	14/05/2012	Transitoria: Unidad de Víctimas Subdirección técnica de Coordinación Nacional SNARIV	1	en Proceso	en proceso	si
9	sistemas de información	si	15/02/2012	será colgada e integrada por un grupo entidades que están pendientes por definir en el próximo subcomité, la coordinación operativa está a cargo de la Unidad de Víctimas	1	en Proceso	en proceso	si

Fuente: Oficio 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV.

Cabe resaltar que la UARIV al responder un requerimiento<sup>11</sup> no relaciona el subcomité de Coordinación Nacional y Territorial, sin embargo de manera telefónica se informó de su instalación el pasado 17 de julio de 2012. Si se tiene en cuenta que la articulación nación-territorio tiene un importante peso en el desarrollo de la política derivada de la Ley 1448 de 2011 la puesta en marcha de este subcomité representa un importante avance que debe permitir la participación activa de los entes territoriales en la implementación de la política, puesto que en ellos recae la labor de garantizar las medidas de asistencia, atención y reparación integral. Dado que el subcomité se encuentra recientemente instalado, no es posible conocer ningún tipo de formulación que refiera su relación con los demás subcomités conformados.

En el proceso de la puesta en marcha de estos subcomités, se han aprobado los reglamentos de 5 de los 10 subcomités conformados, de tal forma que 5 de los subcomités no cuentan aún con dicho reglamento a pesar de haberse conformado

<sup>11</sup> Requerimiento solicitado por la Defensoría del Pueblo mediante oficio 0097 del 27 de junio de 2012.

entre los meses de febrero y mayo de 2012. Este es el caso de los subcomités de: Indemnización Administrativa (instalación 23 de abril), Reparación Colectiva (29 de mayo), Enfoque Diferencial (14 de mayo) y Sistemas de Información (15 de febrero). Llama la atención que éste último subcomité fue conformado a mediados del mes de febrero y a la fecha no cuenta con avances significativos que permitan establecer los procedimientos para el registro o consulta integrada de la gestión de las entidades encargadas de la asistencia, atención y reparación. En la actualidad, no es posible generar consultas interinstitucionales que permitan al Ministerio Público identificar las acciones institucionales ya emprendidas, ni el acceso integrado a la información que permita a la Defensoría del Pueblo conocer el estado de avance del proceso de cada víctima.<sup>12</sup>

De forma similar, se evidencia un retraso importante en la conformación del subcomité de Medidas de Rehabilitación el 8 de junio de 2012; el respectivo informe de la UARIV no refiere las razones que sustentan tal retraso.<sup>13</sup>

Al revisar las entidades que conforman cada uno de los subcomités, vale la pena anotar que la mayoría de las entidades que lo integran han estado participando de las reuniones realizadas, sin embargo, se relacionan a continuación algunas instituciones que se encuentran ausentes de estos espacios:

En cuanto al Subcomité de Prevención, Protección y Garantía de No Repetición, no ha participado el Programa Presidencial de Derechos Humanos, ni el Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonales (PAICMA), entidades importantes, toda vez que, la primera es quien establece los lineamientos de una política de derechos humanos que se estructura en la prevención

---

<sup>12</sup> Oficio radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV.

<sup>13</sup> Oficio 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV.

de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en particular, las líneas de acción que deben ser abordadas en los planes de derechos humanos en los territorios; y por otro lado, el PAICMA, que debe acompañar a las entidades estatales encargadas de la restitución de tierras y de los retornos con el fin de evitar que las víctimas que retornan o a quienes se les restituya la tierra sean víctimas de artefactos explosivos, y caigan en una nueva revictimización.

Respecto del Subcomité de Restitución, se incluyó al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, como entidad permanente; pero, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, no son entidades con asiento permanente sino como invitados en temas particulares, situación que resulta contraria a lo planteado en la Ley en lo que se refiere a la actuación que de las primeras entidades debe resultar para establecer condiciones de seguridad que propicien el retorno seguro de las víctimas y de otro lado, la protección a las víctimas como garantía para hacer efectivo su derecho a solicitar la restitución material de los bienes de los que fue despojado.

Al Subcomité de Sistemas de Información, además de las entidades contempladas, vale la pena incluir como al parecer se está proponiendo, otras entidades que también tienen a su cargo acciones enmarcadas en los procesos de reparación contemplados en la Ley, y que deben rendir información sobre su actuación y adicionalmente, tienen información cuantitativa y cualitativa de la atención brindada, para contar con la mayor información integrada desde la perspectiva del propio sistema nacional de atención a víctimas.

Al Subcomité Coordinación Nacional y Territorial, le haría falta integrar a la UAEGRT, que opera de forma descentralizada y que tiene la responsabilidad de poner en marcha los programas de restitución de tierras a las víctimas, frente a los

cuales, los entes territoriales tienen la responsabilidad de generar medidas de sostenibilidad y consolidación de tales medidas. De igual manera, en este subcomité debería considerarse la participación de entes territoriales representativos de acuerdo con criterios específicos como número de personas consideradas como víctimas en el territorio, densidad del despojo, entre otros.

Se evidencia una conformación multilateral de los diferentes subcomités, lo que establece buenas bases para el abordaje de los diferentes temas, partiendo de las competencias y experiencias institucionales; la UARIV refiere haber incluido a diversas instituciones no previstas cuya presencia se considera importante en razón al marco de sus competencias. Si bien se da cumplimiento en su mayor parte a lo establecido por el Decreto frente a la conformación de los subcomités, esta conformación debe ser complementada con la asistencia permanente y comprometida de las diferentes entidades en la discusión de los tópicos a tratar.

En cuanto a los avances de cada subcomité técnico en el marco del Plan Nacional y de los demás temas priorizados, los avances corresponden de forma general a como ya se dijo, establecer el reglamento operativo de su funcionamiento, tarea importante pero que tomó demasiado tiempo dado el formalismo que se le quiso establecer para la realización de este espacio. Hubiera bastado con hacer una propuesta de reglas básicas de trabajo, pero el proceso de toma de decisiones, participantes y su alcance, fue demasiado complejo en las discusiones de los subcomités. Por otro lado, luego de superar este paso, los subcomités en su gran mayoría definieron las líneas de acción del componente de política, cada uno respecto de la medidas o medidas de asistencia, atención y reparación objeto de dicho subcomité.

Así por ejemplo, en el subcomité de prevención se avanzó en la definición de lineamientos respecto de la Prevención Temprana, Prevención Urgente y Garantías de

No Repetición y las acciones interinstitucionales necesarias para implementarla; en el Subcomité Técnico de Asistencia y Atención, se diseñó y avalaron los lineamientos de política en materia de atención y asistencia para los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), los cuales definen criterios de atención, asistencia y reparación integral diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada grupo poblacional, o para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, o para el reconocimiento de la asistencia funeraria de familiares de víctimas fallecidas o desaparecidas, o en cuanto a la asistencia mediante la entrega de gastos de desplazamiento, hospedaje y alimentación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada durante el proceso de entrega de cuerpos o restos. Esta información contenida en el documento facilita, en cierta medida, la dirección que los entes territoriales deban tomar en el desarrollo de la política pública; no obstante, es necesario mencionar que estos lineamientos entregan información general a los subcomités, sin profundizar en los criterios que la Ley 1448 de 2011 ha establecido y que deben ser definidos por la UARIV y que resultan útiles para las entidades que conformarán los CTJT.

Desde el Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial, a través de los lineamientos establecidos, se debe proporcionar el apoyo necesario para que los entes territoriales que conformarán los CTJT, definan los “criterios, la metodología y los instrumentos estandarizados que deberán utilizar... para autoevaluar su contribución en el desarrollo de las acciones de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en cada vigencia fiscal”.<sup>14</sup>

Se espera que en un documento consolidado, estos criterios sean complementados con otros enunciados en la Ley y el Decreto en relación con

---

<sup>14</sup> Art. 248. Numeral 7. Decreto 4800 de 2011.

medidas de protección, satisfacción, indemnización, registro de la información y valoración, entre otros, en la medida en que la atención corresponde a “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación” (Art. 49. Ley 1448 de 2011) y, por tanto resulta un proceso transversal en el que tales criterios son la base fundamental de muchos procedimientos a desarrollar por parte de las diferentes entidades que conforman el SNARIV.

Respecto del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, no se conocen avances que hayan sido socializados en este Subcomité o en el Subcomité de Medidas de Rehabilitación. Teniendo en cuenta que las víctimas del conflicto armado ya se encuentran en proceso de valoración para su registro, la ausencia de este protocolo sugiere la incertidumbre sobre las rutas específicas a seguir en materia de atención en salud física y mental. La Defensoría del Pueblo ya ha solicitado a la coordinación de este subcomité incorporar en la agenda, la socialización del protocolo a cargo del Ministerio de Salud y de Protección Social, lo que permitirá identificar su articulación con las rutas de atención ya formuladas y las que se encuentran en construcción.

En cuanto al Subcomité Técnico de Indemnización Administrativa, la agenda temática se ha centrado en el diseño de los procedimientos, (a partir de la oferta de las entidades competentes) para la implementación del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos entregados por Indemnización Administrativa. En este sentido, se están realizando mesas de trabajo por cada uno de los componentes de este programa: i) Formación académica (técnica o profesional), ii) Proyectos productivos (Creación o fortalecimiento), iii) Vivienda (adquisición o mejora) y, iv) Adquisición de inmuebles rurales. Estas mesas de se

conforman con el grupo de entidades responsables y se establecen las acciones estratégicas para la implementación del mismo.

El Subcomité de Restitución centró su plan de trabajo en la formulación de lineamientos territoriales en materia de Restitución para los CTJT y la elaboración de criterios específicos para conceptualizar las reubicaciones. En el marco de la agenda temática y aspectos priorizados se ha presentado el convenio entre la UARIV y la UAEGRT denominado Reparaciones Integrales Focalizadas, en particular el caso de Chibolo (Magdalena), con el fin de implementar la ruta de reparación individual, colectiva, retornos y reubicaciones en esta comunidad en particular.

El Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción ha diseñado el documento “Lineamientos de Política para los Comités Territoriales de Justicia transicional para la aplicación de las Medidas de Satisfacción: Criterios para el diseño e implementación de las medidas de satisfacción”, donde se contemplan los aspectos y criterios a tener en cuenta por parte de las entidades territoriales en materia de medidas de satisfacción en el desarrollo de sus Planes de Acción Territorial. Actualmente este documento es objeto de revisión por todas las entidades que hacen parte del Subcomité de Medidas de Satisfacción, para su aprobación.

El Subcomité Técnico de Medidas de Rehabilitación formuló los lineamientos para orientar a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, CTJT, en la aplicación y efectividad de las medidas de reparación integral a las víctimas y en específico lo relacionado con la medida de rehabilitación, en el territorio de su jurisdicción. Adicionalmente, se difundió entre los miembros del subcomité el primer documento de trabajo de las directrices del enfoque psicosocial que debe diseñar la UARIV como componente transversal a la reparación. (Artículo 163, Decreto 4800 de 2011).

Estas medidas deberán articularse adecuadamente. Para tal efecto, la UARIV diseñó una ruta para integrar estas 5 medidas a las que irán accediendo las víctimas de forma gradual y progresiva, y que se irán priorizando en la medida que tengan reconocida la indemnización administrativa y la estrategia de enlaces de reparación se implemente en el territorio nacional. La estrategia de reparación integral funciona con un equipo especializado de personas que se denominan enlaces de reparación, ubicados en el territorio y su misión es escuchar, entender, y acompañar a las víctimas para que accedan a las distintas medidas de reparación a las que tienen derecho además de la indemnización, según lo hayan acordado en el Plan Individual de Reparación Integral. La ruta de reparación individual integral se trabaja de manera focalizada y con el apoyo de la respectiva entidad territorial y de las demás instituciones del orden nacional que tengan presencia en el territorio focalizado.

Se tiene previsto que el proceso tenga de manera transversal identificadas acciones que materialicen el enfoque diferencial y psicosocial. A la fecha, la ruta de reparación integral se implementó en Medellín, y, por información de la UARIV, en la actualidad se trabaja para implementar la ruta en 4 municipios del departamento del Valle: Buenaventura, Cali, Cartago y Tuluá.

Si bien la UARIV tiene prevista la focalización para la entrega de la medida de indemnización y, menciona que prevé la integración del resto de las medidas de reparación mediante la implementación del Plan Individual de Reparación, no se menciona la cantidad de profesionales con los que se cuenta a la fecha o se pretende contar en las regiones focalizadas; la falta de información o claridad al respecto no permite conocer la capacidad institucional en términos de recurso humano para dar alcance a un gran número de víctimas como es el caso de los municipios priorizados.

Partiendo de que no hay mayor información sobre la capacidad que de alcance al desarrollo de los Planes Individuales de Reparación, es claro que si la UARIV no

garantiza el número idóneo de profesionales que permita una eficaz y oportuna intervención a través de dichos planes, la integración de las medidas de reparación puede llevar un tiempo considerable que afecte la percepción de las víctimas sobre la reparación integral como un conjunto sólido que atienda a la totalidad de las necesidades expresadas o identificadas alrededor de la victimización; de esta forma, la percepción sobre la respuesta Estatal podría ser desfavorable y los esfuerzos institucionales pueden ser entendidos de manera desarticulada.

Ahora bien, la Ley 1448 de 2011 reconoce la afectación a sujetos colectivos y planea lineamientos generales respecto a quienes ostentan tal calidad. En tal sentido, el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva ha avanzado en la formulación de las líneas de acción específicas que deben contener el Programa de Reparación Colectiva, según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, como en los Decretos – Ley 4634, 4635 y 4636 de 2011, así:

- Restitución de territorios y retorno y/o reubicación para sujetos colectivos.
- Reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva mediante la reconstrucción y preservación de la memoria histórica.
- Generación de empleo y autoempleo para sujetos de reparación colectiva.
- Cogestión, coordinación y priorización para el goce efectivo de derechos (Mínimos vitales, DESC).
- Restitución de derechos de grupos sociales y políticos.
- Rehabilitación comunitaria y reconstrucción del tejido social.
- Reparación de las afectaciones ocasionadas al ambiente.
- Medidas transversales en el diseño y ejecución del Programa de Reparación Colectiva.

Adicionalmente, en el marco del Subcomité, se ha realizado la priorización de las medidas y acciones concertadas con las comunidades a partir de los Planes de

Reparación Colectiva que adelantó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, con el fin de armonizarlas con la oferta programática con que cuentan las entidades del orden nacional.

En el marco del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial se ha establecido una metodología de trabajo con el fin de generar los lineamientos de enfoque diferencial que deberán ser adoptados en cada uno de los otros subcomités. Esta metodología de trabajo busca establecer un equipo interinstitucional donde se aborden los diferentes enfoques transversales de la política pública, así: niños, niñas y adolescentes – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes – Ministerio del Interior; mujeres y género – Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; y personas en situación de discapacidad – Ministerio de la Salud y Protección Social.

Ahora bien, no es evidente que lo anterior se esté cumpliendo efectivamente, por lo menos, en la información acopiada y por la participación de la Defensoría del Pueblo en algunos de estos espacios, no se conocen directrices o insumos que hayan sido entregados por el subcomité de enfoque diferencial, sistemas de información o articulación nacional territorial para la definición de acciones estratégicas, información que refiere la UARIV en su informe. Tampoco se conoce de delegados de tales subcomités para socialización de información relevante o de resultados de labores de armonización entre la secretaría técnica del subcomité de atención y asistencia con los de sistemas de información, enfoque diferencial o coordinación nacional y territorial. Finalmente, cabe resaltar que no se encuentran lineamientos particulares o avances específicos en materia de atención a la población de adultos mayores.

En el Subcomité de Sistemas de Información, se ha priorizado, en el marco de la Red Nacional de Información, garantizar el intercambio de información de cada

entidad del SNARIV de manera eficaz y eficiente, teniendo en cuenta los protocolos y normativa que para este efecto se han diseñado. Dentro de este desarrollo temático se ha avanzado en:

- Diseño e implementación del Registro Único de Víctimas RUV – Universo de Víctimas.
- Generación de lineamientos para la consecución, procesamiento y uso de la información en las entidades del SNARIV.
- Diseño de protocolos para el uso y manejo de la Información de la Población Víctima.
- Plan Operativo de Sistemas de Información POSI.
- Complemento al levantamiento de información para el estado actual de la información de víctimas en las entidades del SNARIV.
- Necesidades de información resultante de los otros subcomités técnicos.
- Insumos de información para remisión en las diferentes rutas planteadas en el Plan Nacional. (IGED).
- Armonización y homologación de la información con el fin de construir informes periódicos.
- Focalización Territorial- Focalización Poblacional.

De acuerdo con la información solicitada de manera expresa por la Defensoría del Pueblo en este aspecto, y contrastada con la respuesta de otras entidades, hasta el momento, no ha sido posible establecer canales de intercambio de información o procedimientos tecnológicos que faciliten en una etapa transitoria la interoperabilidad de las bases de datos que cada entidad maneja, de tal suerte, y, a manera de ejemplo, tal y como se menciona en el tema de asistencia en salud, el Ministerio de Salud no cuenta con esta alternativa, lo cual significa que una persona en su condición de víctima en el territorio no podrá ser atendida de la forma y con el acceso prioritario que la Ley plantea, hasta tanto se solicite información directamente a la UARIV,

puesto que el Ministerio no cuenta con la bases de datos que tiene la UARIV, y sin esa posibilidad, a su vez el Ministerio no puede entregar la información a las secretarías de salud, para que éstos la redirecciones con la entidades prestadoras de salud.

Otro ejemplo, se refiere a la limitada posibilidad con que cuenta el Ministerio Público, para conocer a ciencia cierta si la víctima que se acerca a solicitar su proceso de registro a través de la declaración, ya se encuentra en alguna base de datos que lo acredite en tal condición y evitar por tanto, que se vuelva a someter a la víctima a otro procedimiento que ya surtió, excepto si declara nuevos hechos de violencia.

Es importante mencionar que la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones, han venido avanzando desde 2007 de manera exhaustiva en el diseño y puesta en marcha del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, SIIJYP. Sistema que en la actualidad está siendo implementado y alimentado por las dos entidades; El SIIJYP permite el registro y seguimiento de la gestión en torno a las necesidades de las víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005. Este sistema representa una importante herramienta a la que es imperativo buscar adherencia y complementariedad con la gestión en torno a la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, como lo han expresado en múltiples escenarios la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía. El informe allegado por la UARIV no refiere ningún tipo de avance en esta labor de articulación a pesar de la insistencia en que se tome como base este sistema conformado en su gran mayoría por entidades vinculadas en la Ley de víctimas, sistema que contiene un conjunto de módulos que dan cuenta del proceso de atención con las víctimas de justicia y paz, y que puede ser ampliado y ajustados a los requerimientos de los procesos de información y seguimiento en el marco de los componentes de la Ley de víctimas. Se ha reiterado que constituye desde el punto de vista presupuestal y de oportunidad una oportunidad que este sistema sirva de soporte a la constitución de la Red Nacional de Información,

en lugar de iniciar el diseño de uno nuevo, que por la experiencia con el sistema de información interinstitucional de Justicia y paz ya referido ha tomado casi cinco (5) años su proceso de concertación interinstitucional para el diseño, alcance y operación.

### **Proceso de Planificación de la Política**

Ahora bien, la UARIV definió unos lineamientos estratégicos para la construcción del Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, cuyo alcance debe ser nacional y territorial. Son objetivos del Plan Nacional: adoptar las medidas de asistencia y atención señaladas en la Ley 1448 de 2011, en otras normas vigentes y en los pronunciamientos de la rama judicial; implementar las medidas de reparación integral a las víctimas teniendo en cuenta los principios del Derecho Internacional Humanitario, las normas internacionales de Derechos Humanos, las normas constitucionales y demás sobre la materia, así como los criterios de reparación enunciados por la jurisprudencia y la extinguida CNRR; adoptar mecanismos que faciliten la asistencia legal a las víctimas para garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la restitución de los derechos vulnerados, y de sus bienes patrimoniales, así como el derecho a la reparación integral; diseñar y adoptar medidas que garanticen a las víctimas su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndoles los medios necesarios para la reparación del daño sufrido, evitando procesos de re-victimización; brindar especial atención a mujeres, niños, especialmente viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos; diseñar una estrategia de atención integral a las víctimas, para articular la atención que brinden las instituciones estatales a fin de garantizar la eficacia y eficiencia que se brinde a las víctimas, procurando además la plena articulación entre el nivel central y el territorial y; programar herramientas para realizar seguimiento y monitoreo al Sistema de Información.<sup>15</sup>

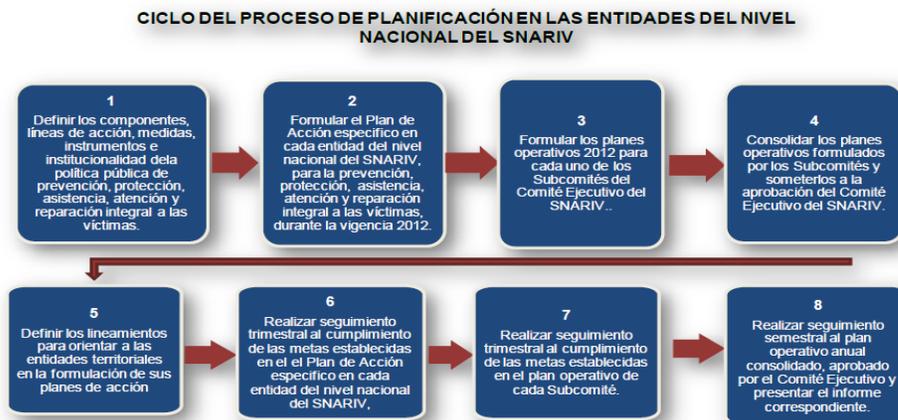
---

<sup>15</sup> Santamaría, Claudia Milena (2011). Implementación de la Ley de Víctimas en las Entidades Territoriales. Fundación Social. CODHES. AECID. Bogotá.

El proceso de planificación se describe en el siguiente esquema y cuenta con las siguientes etapas: definición de los componentes e instrumentos, formulación de los planes de acción por entidad, formulación de los planes operativos por subcomité, consolidación de los planes operativos y presentación de los mismos al comité ejecutivo (labor realizada por la UARIV), generación de lineamientos para orientar a las entidades territoriales en sus planes de acción, seguimiento trimestral al cumplimiento de las metas de los planes de acción por entidad, seguimiento trimestral al cumplimiento de las metas de los planes operativos y seguimiento semestral al cumplimiento de las metas del plan operativo anual consolidado aprobado por el Comité Ejecutivo.

A la fecha se encuentran en proceso de formulación y ajustes los planes operativos de los subcomités, una vez se complete este proceso será posible, la elaboración del Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y se podrá evaluar su coherencia con el Plan de Desarrollo y efectuar el seguimiento respectivo.

Diagrama 1.3 Proceso de Planificación del Diseño de Política en el SNARIV



Fuente: Subdirección Técnica de Coordinación Nacional del SNARIV.

## 1.2 Desdoblamiento de la política a Nivel Territorial

En el nivel territorial la responsabilidad de planeación y ejecución de la política establecida mediante la Ley 1448 de 2011, recae sobre las entidades territoriales, a través de los CTJT, y de los planes territoriales de acción. Adicionalmente existen mecanismos de articulación con las entidades del orden nacional básicamente a través de los Centros Regionales de Atención y Reparación, gerenciados por la UARIV.

Las entidades territoriales que están encargadas del diseño e implementación, de programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Ley 1448 de 2011, Artículo 174). Dichos planes y programas deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tener en cuenta el enfoque diferencial. Así mismo, deben atender los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, entre niveles territoriales y la Nación. Su responsabilidad abarca medidas de

asistencia en educación, salud e identificación, de atención y ayuda humanitaria, principalmente en lo que a alimentación y alojamiento se refiere.

En el marco de las medidas de reparación integral, las funciones asignadas se enfocan hacia la garantía de la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional, en los órdenes departamental, distrital y municipal. Como apoyo al desarrollo de estas labores se encuentran los Comités Regionales de Atención y Reparación y los CTJT.

**Diagrama 1.4 Desdoblamiento de la Política a Nivel Territorial**



Fuente: Santamaría, Claudia Milena (2011). *Implementación de la Ley de Víctimas en las Entidades Territoriales*. Fundación Social. CODHES. AECID. Bogotá.

### **Comités Territoriales de Justicia Transicional CTJT.**

Según el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional, a través de la UARIV promoverá la creación de los CTJT, encargados de elaborar planes de acción acordes con los planes de desarrollo territoriales y dirigidos a lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas a partir de la coordinación de acciones con las entidades que conforman el SNARIV en los diferentes niveles territoriales.

Estos comités están conformados según el caso por el Gobernador o el Alcalde quien lo presidirá, los secretarios departamentales o municipales de Gobierno, Planeación, Salud, Educación, el Comandante de División o el Comandante de Brigada y el Comandante de la Policía Nacional, que tenga jurisdicción en la zona, el Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo con el nivel territorial y un delegado del Director de la UARIV.

Entre sus principales funciones se encuentran la de articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y para la materialización de las garantías de no repetición, así mismo, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

De acuerdo con el informe presentado por la UARIV a la Corte Constitucional el 8 de Mayo de 2012, se han instalado 663 CTJT, de los cuales, 31 son departamentales y 631 municipales, de un total de 1135, es decir, el 58% del total a

instalar. Se preveía que finalizado el primer semestre del año los restantes 472 comités se habrían instalado.<sup>16</sup>

Frente a este lineamiento de política enmarcado en la institucionalidad del orden territorial, la Defensoría del Pueblo<sup>17</sup> ha podido identificar que a la fecha se han instalado CTJT en 22 departamentos del país, sin embargo ya se evidencian las grandes dificultades para surtir tal proceso, incluso si éstos no se han constituido en la totalidad del territorio nacional.

El artículo 253 del Decreto 4800 de 2011, establece un término de dos meses a partir de la publicación del Decreto, lo cual se hizo en el mes de diciembre de 2011, para la instalación de los CTJT, por parte del gobernador o el alcalde, instalación que debe abordar la estructura interna y su funcionamiento, de modo que se pueda garantizar el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 252 del Decreto ya referido. En tal sentido, se observó que la mayoría no dio cumplimiento a este término, exceptuando los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Cauca, Casanare, Meta, Magdalena, Tolima, y Nariño. El resto de los departamentos lo han venido haciendo en lo que va corrido del primer semestre del 2012.

De la información acopiada<sup>18</sup> se puede evidenciar un proceso muy diverso de la puesta en marcha de estas instancias, en la gran mayoría de los departamentos se han hecho dos reuniones orientadas a la aprobación de su reglamento de funcionamiento y elaboración del plan de acción, pero es claro el desconocimiento de

---

<sup>16</sup> Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. (2012). Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. Bogotá.

<sup>17</sup> Requerimientos a Defensores Regionales de la Defensoría del Pueblo mediante Memorando 0151 del 26 de junio de 2012.

<sup>18</sup> Sistematización de la respuesta al Memorando 0151 del 26 de junio de 2012 por parte de la Defensoría Delgada para la Orientación y Asesoría a las víctimas.

los funcionarios en este tema, la falta de lineamientos respecto del procedimiento para elaborar de manera concertada el plan de acción, o de establecer comités de trabajo para tales efectos. De tal suerte que en algunos comités las sesiones han tenido un carácter formal, en otros casos, se ha avanzado un poco más intentando darle cumplimiento a las funciones de esta instancia, y en pocos casos (Santander, Nariño, Meta, Cundinamarca, Sucre) se han conformado diversos subcomités siguiendo el esquema de los subcomités del orden nacional, con el fin de formular por componente un conjunto de acciones que le den integralidad al plan de acción del orden departamental.

Si bien la UARIV ha venido implementando acciones de asesoría y acompañamiento, el resultado no ha sido el esperado y no ha tenido el mismo desarrollo en todos los casos, en particular, porque el proceso departamental está muy ligado al desarrollo de los CTJT en el orden municipal, y no basta con enviar modelos de Decretos para su constitución o funcionamiento que contenga criterios generales, pues debe tenerse como marco de acción la situación regional, la capacidad institucional, las necesidades de las víctimas, etc. Por otra parte, porque como lo señala el artículo 256 del Decreto 4800 de 2011, el plan de acción del orden departamental debe ser el resultado del ejercicio de planificación que los municipios de la jurisdicción respectiva realicen.

Así mismo, los lineamientos de los subcomités del orden nacional deben servir de referente a estos espacios territoriales y como ya se analizó en el marco de desarrollo institucional del orden nacional, hasta el momento, en la mayoría de los subcomités definidos, se ha avanzado solamente en la formulación de lineamientos temáticos, los cuales no se han socializado o validado a nivel territorial, aspecto que resulta complejo en la medida en que los comités territoriales no cuentan con estos insumos para organizar y elaborar un plan de acción que sea coherente con los lineamientos temáticos, y que les facilite establecer las acciones de atención y

reparación que tienen bajo su responsabilidad en una perspectiva de complementariedad y concurrencia.

Han sido pocos los departamentos que han adelantado un ejercicio de articulación y coordinación con los municipios, y por tanto, algunos de sus retos respecto de contar con una oferta institucional adecuada y sostenible para atender a las víctimas, o, coordinar las acciones con el SNARIV, o, servir de instancia para la articulación del conjunto de planes de acción del orden municipal, tendrán serias limitaciones para su cumplimiento si no se ajusta este proceso y no se evalúa desde la perspectiva de cuantos comités se han instalado, o si cuentan con los planes de acción, sino desde la responsabilidad de dar cumplimiento a los propósitos señalados en el artículo 252 y 254 del Decreto o 4800 de 2011.

Un aspecto que inquieta es lo referente a la transición de los Comités Departamentales de Población Desplazada a los Comités Territoriales de Justicia Transicional. De la información recogida, este proceso no se ha surtido, es decir, no ha habido claridad en cuanto a la continuidad del trabajo adelantado en los comités de atención a la población desplazada y su transferencia a este nuevo escenario, transferencia en cuanto a aspectos programáticos, cumplimiento de órdenes de la Corte Constitucional, capacidad institucional, recursos, espacios de atención ya establecidos. En algunos casos, la situación del fenómeno del desplazamiento ha llevado a que el tema se incorpore sin ningún traumatismo en el marco del CTJT, en otras regiones el plan de acción sigue la tendencia de concentrarse solo en la situación de la población desplazada, y esa perspectiva restringida respecto del universo de víctimas o del reconocimiento de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento, puede impactar en la atención integral a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento.

Otro elemento preocupante se refiere a la falta de participación de los representantes de las víctimas en estos espacios, dado que a la fecha de la instalación de los CTJT, no se estableció el proceso de selección que permita a las víctimas hacer presencia en estos espacios. (Artículo 254 Decreto 4800 de 2011).

La articulación entre el plan de desarrollo departamental y los programas de atención y reparación a las víctimas, y los hallazgos<sup>19</sup> evidenciaron lo siguiente:

En la mayoría de los departamentos la mención de este tema en los planes de desarrollo es limitada porque los tiempos para la formulación de este plan y los planes de acción en el marco de los CTJT no coincidieron, lo cual no permitió que el capítulo de víctimas dentro del plan de desarrollo contenga las líneas programáticas estructurales y el presupuesto necesario para poner en marcha las medidas de asistencia y reparación a las víctimas.

No hubo articulación entre los planes municipales y el departamental y ello no va a permitir la complementariedad, concurrencia o subsidiariedad de programas y recursos para brindar la atención integral a las víctimas desde este instrumento de planeación fiscal y programática.

El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral fue aprobado mediante el documento CONPES 3726 a finales de mayo, ya para esta época los gobernadores y alcaldes tenían que haber formulado sus planes de desarrollo y por tanto, vale la pena, a futuro, evaluar si las responsabilidades territoriales allí establecidas pueden tener una respuesta efectiva a partir de lo planteado en los planes territoriales de desarrollo ya formulados y en qué medida estos han dado cumplimiento a las recomendaciones establecidas en el documento CONPES 3726.

---

<sup>19</sup> Ídem.

En cuanto a los planes de acción territorial para la asistencia y reparación a las víctimas, se encontró un proceso desigual en tanto que en la mayoría de los departamentos se encuentran en formulación, en muy pocos departamentos se cuenta con un plan definido y el presupuesto para su desarrollo. (Cundinamarca y Sucre). Vale la pena anotar que en algunos departamentos se ha propiciado un ejercicio de diálogo con los municipios y con diversos sectores para garantizar un documento de política pública acorde a la situación regional y para dar respuesta a lo consagrado en el párrafo tercero del artículo 253, acerca del soporte presupuestal a los respectivos municipios. Seguramente a partir del documentos CONPES 3726, los departamentos tendrán un insumo importante para terminar este ejercicio puesto que como lo señala el artículo 254, estos planes deben guardar coherencia con el plan nacional y adicionalmente, deben tener en cuenta, todas las herramientas de planeación existentes en su jurisdicción.

Las acciones de coordinación entre los Comités de Justicia Transicional y las entidades que integran el SNARIV en el departamento han sido deficientes de acuerdo con el análisis realizado por la Defensoría del Pueblo. En tal sentido, algunos departamentos han adelantado gestiones al respecto como Córdoba, Santander, Chocó, Cundinamarca, Sucre, o Nariño que han realizado capacitaciones y mesas temáticas para dar a conocer la Ley 1448 de 2011 e iniciar un ejercicio para articular la oferta de atención; Bogotá y Magdalena han intentado desplegar estrategias frente al manejo de la información de las bases de datos para priorizar a la población víctima; Nariño ha avanzado en la formulación de proyectos y programas específicos para la atención a las víctimas; Sucre ha construido protocolos de articulación; Bogotá y Meta han generado una instancia propia encargada de coordinar este tema. Sin embargo, la situación analizada en la mayoría de regiones muestra que no existen labores concretas en este sentido, situación preocupante ya que en gran medida de este proceso de planeación y gestión riguroso, serio,

técnicamente viable dependerá que las víctimas puedan hacer efectivos sus derechos a la reparación integral y a las medidas de ayuda humanitaria, atención y asistencia.

Respecto a las medidas que se han adoptado tendientes a materializar políticas, planes y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración, se ha evidenciado que son pocas las regiones del país en las cuales los CTJT han desarrollado acciones efectivas frente a la materialización de la garantía de no repetición.

Los departamentos de Choco, Cundinamarca, Córdoba y Sucre han contemplado programas a partir de las secretarías de gobierno, jornadas de desarme, desmovilización y reintegración con el objetivo de disminuir la criminalidad; por su parte, Meta y Nariño han elaborado estrategias para la prevención del reclutamiento ilegal de adultos y menores de edad. En el departamento de Quindío, Risaralda y Santander han propuesto programas de reintegración; sin embargo, estas constituyen acciones aisladas que no garantizan de fondo cambios definitivos en materia de seguridad ni en las futuras desmovilizaciones de los grupos armados al margen de la Ley; pero, lo más inquietante es que estas acciones no son contempladas desde el marco de los planes de acción de víctimas, sino desde las políticas de seguridad ciudadana, y, mientras no se implementen acciones concluyentes en los territorios en materia de desarme, desmovilización y reintegración, las víctimas continuarán siendo vulnerables ante las acciones violentas de los grupos armado al margen de la Ley, como desafortunadamente se ha evidenciado en el tema de la restitución de tierras.

En general, los planes de acción requieren de ciertos ajustes en su formulación, de modo que contenga mayores precisiones respecto del concepto de víctima, las diferentes tipologías de los hechos victimizantes, los principios que sustenten la actuación institucional, coherencia con el plan nacional de atención y reparación, caracterización de la población víctima que será sujetos de los programas

de atención y reparación, criterios claros que guíen las actuaciones en procurar de materializar mediante los programas el enfoque diferencial, y, asignación presupuestal viable y sostenible.

Se considera que estos escenarios y las dificultades en general presentadas con anterioridad en los departamentos, no permite presentar un balance favorable respecto a la creación e implementación de los CTJT. Para que éstos sean efectivos es necesario que exista voluntad política y administrativa que facilite a las entidades territoriales y las instituciones en general un mayor involucramiento en el efectivo cumplimiento de las funciones y los retos que les impone la Ley 1448 de 2011.

### **Centros Regionales de Atención y Reparación CRAR.**

Estos centros están conformados por entidades de los órdenes nacional y territorial de acuerdo con su competencia sectorial y responsabilidad institucional en la atención a la población víctima definida por la Ley 1448 de 2011. De ellos forman parte las Alcaldías y Gobernaciones, el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los Ministerios de Defensa Nacional, de Salud y Protección Social, de Educación Nacional, del Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural y de Vivienda, Ciudad y Territorio; las Secretarías departamentales, distritales y municipales de salud y educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Fiscalía General de la Nación, las Unidades Administrativas Especiales para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y para la Consolidación Territorial, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- Brindar asesoría, atención y orientación a todas las personas víctimas desde un enfoque diferencial y de derechos.

- Prestar acompañamiento psico-jurídico a través de un equipo interdisciplinario.
- Desarrollar y mantener actualizadas las rutas de atención y orientación a las víctimas.

Respecto de este tema, la UARIV adelantó un proceso metodológico a partir del cual ha iniciado el diseño y puesta en marcha de esta estrategia descentralizada de atención a las víctimas, que contempla la definición del alcance de esta estrategia, la focalización, el procedimiento definido para la creación de CRAR, la difusión, el procedimiento de revisión técnica; y el estado de las propuestas recibidas.

El ejercicio de focalización planteó una tipificación regional utilizando la zonificación planteada en el Plan de Desarrollo 2010-2014 a partir del indicador de desarrollo endógeno (IENDOG) que contiene: “condiciones sociales, factor de densidad y factor de crecimiento, los cuales permiten contemplar factores de situación socioeconómica con capacidades financieras e institucionales. Se contemplaron variables tales como: alta densidad de la población objeto de la atención de la UARIV, capacidad local que facilite la coordinación, gestión y seguimiento (accesibilidad, comunicaciones, infraestructura, capacidad de convocatoria, etc.), presencia institucional previa (Puntos de Atención, Casas de Justicia, Centros de Convivencia), población víctima por criterios diferenciales (indígena, afrocolombiana), presencia en las seis zonas según el IENDOG y zonas expulsoras con quien se puede adelantar procesos de compensación en la medida que estén en zonas de consolidación”.<sup>20</sup>

Con base en este insumo, la UARIV, definió la instalación de 20 direcciones territoriales y la priorización de 27 CRAR. El número de direcciones territoriales corresponde al contemplado en el marco del Decreto 4802 de 2011, que establece la

---

<sup>20</sup> Oficio 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV.

estructura de la UARIV. El número de CRAR podría aumentar, dependiendo de la disponibilidad presupuestal y voluntad política de las entidades territoriales correspondientes.

**Tabla 1.2 Centros Regionales Priorizados por la UARIV**

Priorizados por la UAEARIV	
1. Bogotá	14. Bucaramanga
2. Medellín	15. Mocoa
3. Cali	16. Popayán
4. Cartagena	17. Santa Marta
5. Valledupar	18. Quibdó
6. Apartadó	19. Pereira
7. Barrancabermeja	20. Florencia
8. Villavicencio	21. Soacha
9. Cúcuta	22. Ibagué
10. Pasto	23. Arauca
11. Montería	24. Tumaco
12. Sincelejo	25. Buenaventura
13. Barranquilla	26. Neiva
	27. San José del Guaviare

Fuente: Oficio 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV

Según la respuesta de la UARIV, se han venido desarrollando acciones de fortalecimiento y/o creación de CRAR, para lo cual se ha formulado una metodología denominada Banco de Proyectos. Este mecanismo es una herramienta de planeación mediante la cual la UARIV busca registrar y estudiar proyectos presentados por Alcaldías y Gobernaciones dirigidos a la creación y/o fortalecimiento de los CRAR o Puntos de Atención y Orientación a las Víctimas, los cuales son susceptibles de ser cofinanciados de acuerdo a la evaluación técnica, financiera y jurídica atendiendo los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad. (Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011).

Se informa por parte de la UARIV, la realización de ejercicios de socialización de esta metodología (Banco de Proyectos) con los entes territoriales en

los 27 territorios priorizados; los equipos territoriales de la UARIV realizaron diferentes gestiones para socializar la información con alcaldes, gobernadores y equipos técnicos encargados de la atención y orientación a las víctimas, a fin de alimentar de manera rigurosa el banco de datos. También se habilitó el correo electrónico de CentrosRegionales@dps.gov.co para resolver las inquietudes y apoyar el proceso de socialización.

Vale aclarar que de los 27 municipios priorizados para la creación y/o fortalecimiento de CRAR, la UARIV se ha propuesto priorizar la creación de tres (3) Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas en zonas donde aún no se cuenta con iniciativas oficiales de las entidades territoriales (Sincelejo, Barranquilla y Tumaco) las cuales, según el análisis interno realizado por la UARIV, son de gran importancia por el volumen de población víctima identificada para atender, entre otros aspectos relevantes. El siguiente cuadro preparado por la UARIV presenta la información actualizada sobre este tema.

**Tabla 1.3 Resumen de Iniciativas Recibidas**

<b>Iniciativas Recibidas</b>	<b>Cifras Corte 30 Mayo</b>	<b>Cifras Corte 30 Junio</b>	<b>Cifras Corte 11 de Julio</b>
<b>Centros Regionales</b>	<b>46</b>	<b>54</b>	<b>57</b>
<b>Puntos de Atención</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
<b>Total General</b>	<b>60</b>	<b>74</b>	<b>77</b>

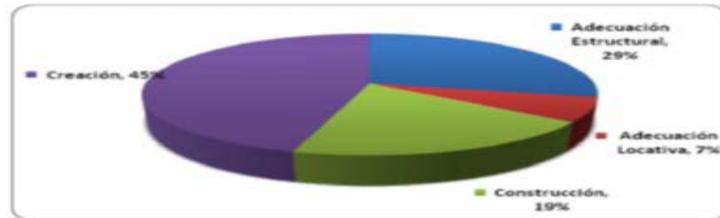
Fuente: Oficio 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV

En el siguiente diagrama se detalla el tipo y el estado de la solicitud conforme al banco de proyectos, así como el consolidado según priorización definida.

**Diagrama 1.5 Tipos de Solicitudes**

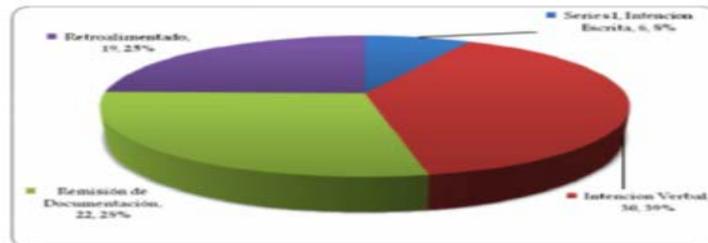
Tipo de Solicitud	
Adecuación Estructural	23
Adecuación Locativa	5
Construcción	14
Creación	35
<b>Total</b>	<b>77</b>

**Consolidado por tipo de solicitud**



ESTADO DE SOLICITUDES		
Intención Verbal		30
Retroalimentado	Remisión documentación Banco de Proyectos	28
	Revisión y observaciones a propuestas recibidas	19
<b>TOTAL</b>		<b>77</b>

**Consolidado General de Centros Regionales y Puntos de Atención**



Fuente: Oficio 20127304605261 del 23 de julio de 2012, de la UARIV

Como se menciona en el informe allegado por la UARIV, se han recibido 77 iniciativas para la implementación de CRAR por parte de los entes territoriales, de los cuales 23 refieren necesidades de adecuación estructural, lo que sugiere la necesidad de invertir recursos de manera oportuna. También describe el informe que casi la mitad de las iniciativas (45%) están encaminadas hacia la creación del centro mismo, lo que no deja en claro si tales iniciativas sugieren adecuaciones o construcción a instalaciones ya disponibles o, por el contrario, no se cuenta con un espacio relativamente adecuado para la instalación de los CRAR o puntos de atención. Vale la

pena anotar la falta de articulación entre esta estrategia y el trabajo adelantado en los subcomités, puesto que no se ha abordado la operación de estos espacios dentro de las prioridades de actuación en los subcomités. Es de suponer que el CRAR debe concentrar la oferta institucional en asistencia, atención y reparación, aspecto sobre el cual no se conoce ningún tipo de información en los subcomités relacionados, que facilite el apoyo, acompañamiento y consolidación de este espacio como el referente que orienta y acompaña a las víctimas en su ruta de asistencia y reparación.

Si bien el procedimiento anterior significa un ejercicio riguroso presupuestal y técnicamente apropiado para garantizar su viabilidad financiera y política, a la fecha solo se han suscrito tres convenios marco: Bogotá D.C., departamento de Cundinamarca y Alcaldía de Medellín. Adicionalmente, se encuentran en proceso de firmas los convenios con el departamento de Santander – Alcaldía de Bucaramanga y con el departamento del Chocó para la creación y/o fortalecimiento de Centros Regionales de Atención y Reparación a las Víctimas.<sup>21</sup>

El informe solicitado a la UARIV en este tema, no menciona el alcance de los compromisos institucionales específicos existentes en el orden nacional, departamental y local para que la oferta en atención, asistencia y reparación a las víctimas esté disponible en cada uno de los CRAR, más allá de enunciar el recurso humano que la UARIV ha puesto al servicio del CRAR. En el caso del único centro en funcionamiento, está ubicado en la ciudad de Bogotá, el cual se crea a través de un convenio marco de cooperación entre la Alcaldía Distrital y la UARIV para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas denominado DIGNIFICAR y está ubicado en Lucero Bajo.

---

<sup>21</sup> Ídem.

La Ley de Víctimas en su artículo 168 dispone la creación de los CRAR para lo cual “la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales o el Ministerio Público, y en general celebrar cualquier tipo de acuerdo que garantice la unificación en la atención a las víctimas de que trata la presente Ley. Estos centros regionales de atención y reparación se soportarán en la infraestructura que actualmente atienden víctimas, para lo cual se coordinará con el organismo a que se refiere el artículo 163 de la presente Ley”. A pesar de esta disposición, no se ha iniciado un proceso de concertación con la Defensoría del Pueblo como entidad del Estado a la que le asiste el mandato de orientar y representar a las víctimas y posee algunas sedes regionales con capacidad en recurso humano y/o infraestructura para la implementación de un centro regional, en particular porque esta entidad durante los años 2009 y 2010 de manera conjunta con el Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y, la anterior ACCIÓN SOCIAL adelantaron la estrategia del modelo interinstitucional a víctimas que se realizó en las ciudades de Medellín, Bucaramanga, Valledupar y Santamarta, experiencia que sirvió de referente para la iniciativa de centros regionales que consagró la Ley.

La existencia de un CRAR y, la falta de avances claros en materia de la articulación de los sistemas de información, genera hoy en las instituciones a las que le asiste mandato de orientación a víctimas como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, o las personerías, la imposibilidad de articular esfuerzos de manera adecuada con el resto de las entidades que conforman el sistema.

### **1.3 Coordinación Interinstitucional.**

El tema de la coordinación interinstitucional es uno de los temas más importantes en lo concerniente al monitoreo y seguimiento a la política pública. Existen tres niveles fundamentales del análisis: 1) el tema de la coordinación interinstitucional entre las

entidades del orden nacional; 2) el tema de la coordinación interinstitucional entre las entidades nacionales y los entes territoriales y 3) la coordinación entre entidades territoriales.

Un insumo interesante para pensar los retos y los desafíos del SNARIV en términos de la coordinación interinstitucional es el estudio que contrató la UARIV (en ese momento todavía Acción Social) con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, cuyo fin era realizar un diagnóstico sobre la capacidad de gestión institucional de las entidades del nivel nacional del SNAIPD. Para la elaboración del diagnóstico se utilizó el enfoque sistémico por procesos contemplado en la norma NTC GP 1000:2009, que es la norma que direcciona la gestión de las entidades del sector público. Ésta norma contempla cuatro procesos: estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación.

Cabe anotar que este estudio tenía como objetivo, diagnosticar los factores que limitaban la capacidad institucional y de gestión del SNAIPD. Sin embargo, gran parte de las conclusiones del estudio subrayan los problemas de gestión de cada una de las entidades estatales sin abordar los problemas del sistema en su conjunto. Por lo tanto, si bien, esta metodología permite vislumbrar algunos aspectos de importancia en las entidades contempladas que pasaron de SNAIPD a SNARIV, no es posible a partir de él, evaluar el nuevo marco institucional que está incipientemente conformado y que tiene un alcance mayor hacia la totalidad de las víctimas contempladas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y que requiere un enfoque que incluya los componentes de la política sus ejes transversales, que tenga en cuenta las competencias de las entidades en cada uno de estos, presupuestos asignados y los resultados de gestión y de impacto de la implementación de la política.

Los procesos estratégicos: incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación,

aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la dirección. Los procesos misionales: incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser. Los procesos de apoyo: incluyen todos aquellos procesos para la provisión de los recursos que son necesarios en los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora. Los procesos de evaluación y seguimiento: incluyen aquellos procesos necesarios para medir y recopilar datos destinados a realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia. Incluyen procesos de medición, seguimiento y auditoría interna, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y los misionales.

Este fue el marco analítico que se utilizó para detectar los factores que limitan la capacidad de gestión de las entidades que integraban el nivel nacional del SNAIPD, y es el punto de partida que está utilizando la UARIV para avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y del sistema en su conjunto. Por lo tanto se resaltan algunas de las conclusiones de ese estudio, que pueden aplicar al nuevo marco institucional.<sup>22</sup>

Uno de los aspectos claramente señalados en el informe es el déficit en la capacidad de gestión de las entidades que conformaban el SNAIPD y que hacen hoy parte del SNARIV, en lo concerniente a la política derivada de la Ley 1448 de 2011. En primer lugar, anota el diagnóstico que existe poca capacidad estratégica, es decir, no existe claridad en las metas a lograr en términos de atención o reparación, por ejemplo, que permitan mostrar una gestión por resultados que evidencie el avance en

---

<sup>22</sup> Las conclusiones del estudio del CID de la Universidad Nacional de Colombia están consignadas en el informe que la UARIV presentó a la Corte Constitucional el 8 de mayo de 2012 como respuesta a las ordenes emanadas del auto 219 de 2011 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Al respecto se puede consultar la página 47 y siguientes.

la resolución del problema, es decir en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, ECI. Si lo estratégico falla entonces lo misional también fallará.

Los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 avanzan en esta dirección puesto que describen la metodología para estimar el universo de las víctimas, realizan un análisis de costos preliminar de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y dan lineamientos sobre el plan de ejecución de metas y mecanismos de seguimiento a los planes, programas, proyectos planteados.

Otro tema importante a resaltar es la falta de priorización en términos poblacionales y territoriales. Señalaba el CID de la Universidad Nacional en su momento la inexistencia de una priorización de los entes territoriales con más necesidades en términos de capacidad de atención a la población víctima del conflicto armado. En muchas de las entidades no existen procedimientos de acceso y atención específicos para las víctimas, lo cual redundaba en barreras de acceso a la oferta institucional del Estado.

En términos de la coordinación interinstitucional, se indicaba en el informe que los espacios de coordinación no tienen ni reglamento, ni planes de acción específicos. Los planes operativos de los subcomités, una vez definidos se convertirán entonces en un avance importante en esta materia.

En términos de comunicación y divulgación, se destacaba la inexistencia de una estrategia integral de comunicación que permitiera la movilización del conjunto de actores de los cuales depende el buen funcionamiento de la política, y que a su vez facilitará el acceso de las víctimas a los planes, programas, y proyectos para ellas destinados.

Sobre los procesos de apoyo, específicamente en lo relativo a la gestión de los recursos humanos, físicos y logísticos, el informe señala varios problemas como el déficit de personal, la alta relación entre contratistas y funcionarios, la baja calificación de los funcionarios en la materia propia de la Ley 1448 de 2011, y la falta de recursos físicos y de infraestructura.

Finalmente se subrayaba que los sistemas de información de las entidades no están actualizados. En general, se anota que las entidades no están articuladas a la Red Nacional de Información.

Los problemas mencionados implican una baja capacidad de gestión de las entidades que conforman el SNARIV cuyos efectos son: bajos niveles en la efectividad de la atención, aumento del número de peticiones, quejas y reclamos y finalmente obstáculos al acceso de las víctimas a la oferta institucional.

Varios de estos problemas están siendo enfrentados por el actual SNARIV a través del establecimiento de los subcomités técnicos en cada uno de estos frentes, que se espera faciliten el camino de la coordinación interinstitucional y aumenten la capacidad de gestión de las entidades en su conjunto, y también por parte de la UARIV, en donde se encuentran claramente definidas las competencias por subdirecciones a fin de enfrentar los retos mencionados. En efecto, una de las labores fundamentales de los subcomités operativos es brindar lineamientos de intervención tanto a las entidades nacionales que conforman el SNARIV como a los entes territoriales para que en un primer momento elaboren sus planes de acción y en un segundo momento, lleven a cabo su correcta ejecución. La publicación de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 permiten el fortalecimiento de los procesos estratégicos de las entidades al otorgarles una valiosa herramienta para el establecimiento de metas claras de los planes, programas y proyectos que están construyendo, al mismo tiempo que aclaran los procesos y procedimientos

específicos de atención. Igualmente, la UARIV ha realizado un esfuerzo en reglamentar el funcionamiento de los espacios de coordinación interinstitucional.

#### **1.4 Funcionamiento del Sistema a Nivel Nacional**

Con el fin de establecer el funcionamiento del SNARIV a nivel nacional, la Contraloría General de la República, a través del Grupo de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, desarrolló una encuesta con el fin de recolectar información, entre otra, referente a la estructura organizacional de las entidades del SNARIV. Dicho instrumento se envió a 39 entidades, de las cuales 36 hacen parte del SNARIV y otras 3 entidades que por su misión y funciones tienen relación con la ejecución de la política.<sup>23</sup> Esta encuesta fue respondida por 36 de ellas que equivalen al 92% del total.

De acuerdo con la pregunta sobre si existe una o varias dependencias a la(s) que se hayan asignado exclusivamente las competencias de prevención y protección, asistencia, atención y reparación a las víctimas, se encontró lo siguiente:

- 19 entidades respondieron afirmativamente, estas son: UARIV, Centro de Memoria Histórica, UAEGRT, FINAGRO, INCODER, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, SENA, ICBF, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DNP, Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura y el Programa Presidencial para la Acción contra las minas Antipersonales, PAICMA.

---

<sup>23</sup> Estas entidades son la Unidad de Consolidación Territorial, Unidad de Protección y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- 17 entidades respondieron de forma negativa, lo que permite anotar que para estas entidades dada su misión y responsabilidades asignadas por la Ley 1448 de 2011, no se ha considerado necesaria la creación de dependencias exclusivas para manejar el tema. Se destacan los casos del Ministerio de Defensa Nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Banco de Comercio Exterior de Colombia – BANCOLDEX, el Ministerio de Relaciones exteriores y el Ministerio de Cultura, que especifican que el manejo de esta temática es asumido por algunas dependencias de las instituciones constituidas previamente. Por otra parte, entidades como: el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Banco Agrario de Colombia S.A., el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Policía Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial y el Archivo General de la Nación, refieren que las competencias otorgadas por la Ley son asumidas de acuerdo con su estructura organizacional previamente constituida y su actividad misional.

#### **1.4.1 Plantas de Personal Asignadas para el Cumplimiento de las Funciones de La Ley**

La planta de personal asociada al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, reportada por las 36 entidades que respondieron la encuesta asciende en total a 5.752 funcionarios, 88% de los cuales es personal nacional en el nivel territorial y 22% personal nacional en el nivel central.

De acuerdo con lo reportado por 25 entidades, en su nivel central, la planta directamente asociada al cumplimiento de esta Ley asciende a 677 funcionarios. De

acuerdo con el nivel del cargo, 11% pertenecen a cargos de nivel directivo, 10% asesor, 52% profesional<sup>24</sup>, 16% técnico y 11% asistencial.

**Tabla 1.4 Planta de Personal Asociada al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.**

<b>NIVEL DEL CARGO</b>	<b>CARRERA ADMINISTRATIVA</b>	<b>NOMBRAMIENTO PROVISIONAL</b>	<b>LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION</b>	<b>TOTAL</b>
<b>DIRECTIVO</b>	5	0	70	75
<b>EJECUTIVO</b>	1	0	1	2
<b>ASESOR</b>	20	21	25	66
<b>PROFESIONAL ESPECIALIZADO</b>	57	166	31	254
<b>PROFESIONAL UNIVERSITARIO</b>	27	55	18	100
<b>TÉCNICO</b>	9	90	8	107
<b>ASISTENCIAL</b>	12	38	23	73
<b>TOTAL</b>	131	370	176	677

Fuente: Información Enviada por entidades a la Contraloría General de la República, Abril de 2012.

El 55% de dichos cargos corresponden a nombramientos de carácter provisional, 26% a cargos de libre nombramiento y remoción y 19% a cargos de carrera administrativa. Esto se explica en parte por la creación de las nuevas unidades, cuyas plantas se han provisto de forma transitoria por cargos provisional, en tanto se surte el proceso de concurso correspondiente.

De las 36 entidades que respondieron la encuesta, 10 reportaron planta en el nivel territorial asociada directamente a la ejecución de la política, esta asciende a 5.075 funcionarios, las entidades son: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (3.629), la Fiscalía General de la Nación (410), Ministerio del Trabajo (274), Consejo Superior de la Judicatura (236), Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA (149), UARIV (185), UGRTD (70), Procuraduría General de la Nación (70), Policía Nacional (40), e INCODER (12).

Por niveles de cargo, se observa para 8 de estas entidades<sup>25</sup>, que el 66% de los cargos corresponden al nivel profesional<sup>26</sup>, 14% al nivel técnico, 12% al asistencial,

<sup>24</sup> 38% Profesional Especializado y 15% Profesional Universitario.

4% al directivo, 4% al ejecutivo, y 0% al de Asesor. Así mismo, se nota que el 49% de los cargos han sido provistos con personal provisional, 47% es de carrera administrativa y 4% de libre nombramiento y remoción.

A nivel general, los funcionarios de carrera administrativa ascienden a 2.417, los de nombramiento provisional son 2721 y los funcionarios de libre nombramiento y remoción son 378. Esta relación en el ICBF es de 1.994 funcionarios de carrera administrativa frente a 1.636 de nombramiento provisional. Cabe resaltar que los procesos de concurso a fin de surtir las vacantes que originan los cargos provisionales deben ser eficientes y rápidos a fin de que no se genere una pérdida importante del conocimiento y experticia adquiridos por parte de los funcionarios en condición de provisionales.

#### 1.4.2 Contratación de personal para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

En este punto, 20 entidades reportaron un total de 3.249 contratos vigentes asociados al cumplimiento de las responsabilidades asignadas por la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios. De este total, 439 contratos (60%) corresponden al nivel central y 295 (40%) a nivel territorial.

**Tabla 1.5 Contratos Vigentes a 30 de Abril de 2012 asociados al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Nivel Central.**

Niveles Territoriales	PROFESIONAL CON POSTGRADO	PROFESIONAL	TÉCNICO /TECNOLÓGICO	BACHILLER	OTRO	TOTAL
Nivel Central	227	164	72	10	5	478
Nivel territorial	1768	642	268	93	0	2771
<b>TOTAL</b>	<b>1995</b>	<b>806</b>	<b>340</b>	<b>103</b>	<b>5</b>	<b>3249</b>

Fuente: Información Enviada por Entidades a la Contraloría General de la República, Abril de 2012.

<sup>25</sup> Se excluye de este análisis el Consejo Superior de la Judicatura, por cuanto, los cargos no son homologables con los niveles de las plantas de las entidades de la Rama Ejecutiva.

<sup>26</sup> 38% Profesionales especializados y 28% Profesionales Universitarios.

De acuerdo con el reporte realizado, respecto de su contratación a nivel central, se encontró que el 47% tienen el perfil de profesional con postgrado, 34% profesional, 15% técnicos, 2% bachiller y 1% otro perfil. Para el nivel territorial, se encontró de acuerdo con el reporte de 7 entidades, que el 34% corresponden a nivel profesional con postgrado, 23% profesional, 10% técnico o tecnológico y 3% bachiller.

A nivel general, se observa una relación de 5.752 funcionarios de planta frente a 3.249 contratistas, es decir una relación aproximada de 2 funcionarios de planta por un contratista.

### 1.4.3 Capacitación impartida en las entidades a Nivel Nacional

Respecto a la capacitación impartida a los funcionarios a fin de llevar a cabo las funciones asignadas de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, 22 entidades (61%) reportan haber brindado capacitación a los funcionarios, principalmente en las temáticas de Ley 1448 de 2011 y Decretos reglamentarios, normatividad relacionada, derecho internacional humanitario, derechos humanos, otras temáticas relacionadas con la Ley 1448 de 2011 y construcción de indicadores.

**Tabla 1.6 Capacitación en las Entidades Asociada al Cumplimiento de la Ley**

TEMÁTICAS	Número de Participantes	Promedio de Horas de Capacitación
Derechos Internacional Humanitario	571	15
Derechos humanos	302	19
Ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios	1349	12
Mecanismos de participación	0	0
Construcción de indicadores	6	2
Normatividad relacionado	6681	14
Otras relacionadas con la Ley 1448 de 2011	756	12

Fuente: Información enviada por entidades a la Contraloría General de la República, Abril de 2012.

De acuerdo con esta información, se observa que en general, en las entidades reportadas un promedio de 1.381 funcionarios recibieron capacitación (63 por entidad), esto equivale a un 25% del total de funcionarios reportados, la intensidad horaria promedio fue de 11 horas.

Teniendo en cuenta el número de participantes, se destaca la capacitación otorgada por la Policía Nacional (6.422), Fiscalía General de la Nación (774), Superintendencia de Notariado y Registro (640), Servicio Nacional de Aprendizaje (292) y la UGRTD (250).

Por número de capacitaciones otorgadas se destacan el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la UGRTD y el Servicio Nacional de Aprendizaje, cada uno con participación en 5 de las 7 temáticas detalladas.

De acuerdo con el número de horas promedio por las capacitaciones otorgadas, se resalta la gestión desarrollada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con 101 horas promedio, la Procuraduría General de la Nación con 100 horas promedio, la Policía Nacional con 80 horas promedio, la Fiscalía General de la Nación con 41 horas promedio y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con 32 horas promedio. Esto demuestra que para estas entidades, reviste de importancia el mejoramiento de las competencias técnicas de su personal, frente a las funciones asignadas por la Ley.

Por otra parte, llama la atención la intensidad horaria reportada por las demás entidades, que resulta insuficiente para garantizar el conocimiento de los servidores públicos con la profundidad que requiere la implementación de la Ley 1448 de 2011. Es necesario fortalecer principalmente, la capacitación acerca del alcance de la Ley y sus Decretos reglamentarios, así como, sobre las competencias asignadas a cada entidad y profundizar los conocimientos sobre temáticas como la participación

ciudadana, enfoque diferencial e indicadores de gestión y de resultados a fin de que los funcionarios puedan llevar a cabo un adecuado seguimiento y control a la ejecución de la política.

#### **1.4.4 Principales Entidades Responsables del Sistema**

##### **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Como organismo principal del SNARIV se encuentra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS,<sup>27</sup> que tiene como objetivo “Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales y programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, los cuales, desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes”.

Como entidades adscritas cuenta con la UARIV, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

La planta de personal total creada mediante Decreto 4966 de 2011, para el funcionamiento de este departamento administrativo asciende a 1.213 cargos, de los cuales, el 4% son del nivel directivo, 1% asesor, 62% profesional, 18% técnico y 14% Asistencial.

---

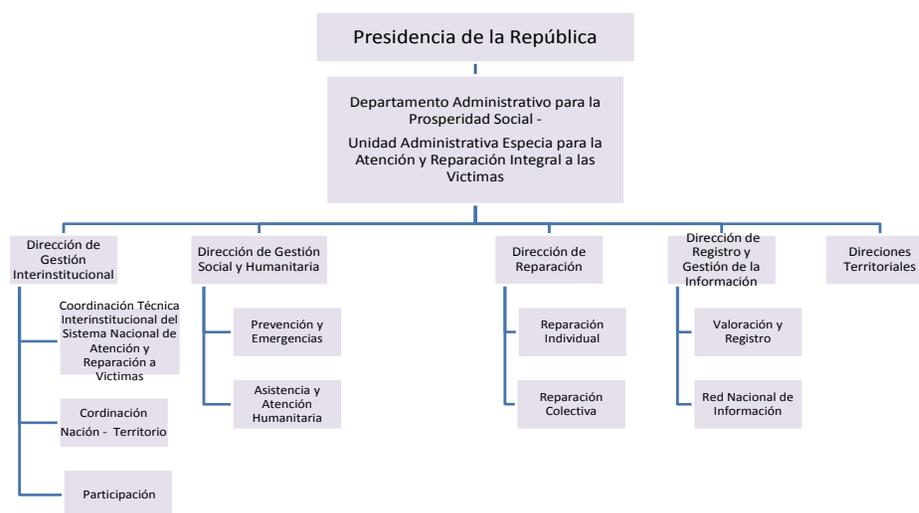
<sup>27</sup> Creado mediante Decreto No. 4155 de 2011.

## Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación a las Víctimas

Mediante Decreto 4802 de 2011, el gobierno creó la UARIV, como entidad con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuyo objetivo es “Coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y la Ejecución e Implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas en los términos establecidos en la Ley”.<sup>28</sup>

Acorde con el Decreto 4968 de 2011, se crearon 857 cargos para el funcionamiento de esta unidad administrativa especial, de los cuales, el 5% son del nivel directivo, 1% asesor, 66% profesional, 14% técnico y 13% asistencial. Su estructura se estableció como se observa en el siguiente diagrama.

**Diagrama 1.6 Estructura Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**



<sup>28</sup> Artículo 2 del Decreto No. 4802 de 2011.

Esta es la entidad sobre la cual recae la responsabilidad de coordinación del SNARIV, cuenta en su interior con una Dirección General, una Subdirección Técnica, una Secretaría General, 5 Direcciones, 9 Subdirecciones y 20 Direcciones Territoriales. Acorde con los lineamientos de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario 4800 de 2011, entre las principales funciones de la UARIV se encuentran:

- Proveer los insumos para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación a las víctimas.
- Coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y evaluar sus resultados en términos del goce efectivo de derechos.
- Coordinar la articulación nación – territorio.
- Coordinar la creación, implementación y fortalecimiento de los Centros Regionales de Atención y Reparación.
- Implementar mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas.
- Entregar la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas.
- Operar la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas e implementar y administrar el Registro Único de Víctimas.
- Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado e implementar el Programa de Reparación Colectiva.
- Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.

Al realizar la comparación de las funciones asignadas frente a la estructura funcional de la UARIV, se observa que para cada función asignada, se cuenta con una dependencia especializada en el interior de la misma.

### **Centro de Memoria Histórica**

El Centro de Memoria Histórica se constituyó como un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, su estructura se estableció mediante Decreto 4803 de 2011, y posteriormente según Decreto 4158 de 2011, se determinó su adscripción al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El Centro de Memoria Histórica tiene por objeto “la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis del todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano...”<sup>29</sup>.

Mediante Decreto 4941 de 2011, se estableció su planta de personal, con un total de 71 cargos, de los cuales, el 10% son del nivel directivo, 7% asesor, 59% profesional, 11% técnico y 13% asistencial. Su naturaleza y funciones apoyan el desarrollo del componente de reparación integral, específicamente en las medidas de satisfacción, esto principalmente, partiendo de la creación y administración del Museo de la Memoria y el diseño e implementación del programa de derechos humanos y memoria histórica.

### **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

Mediante Decreto 4156 de 2011, se determinó la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos

---

<sup>29</sup> Decreto 4803 de 2011.

reglamentarios, esta entidad debe cumplir funciones en los tres componentes de la política así:

1. Asistencia, en materia de identificación.
2. Atención, en los frentes de Atención, Ayuda Humanitaria y Alimentación.
3. Reparación Integral, en los procesos de indemnización administrativa, medidas de rehabilitación y medidas de Prevención Protección y Garantías de No Repetición.

De acuerdo con los Decretos 987 y 988 de 2012, se modificó la estructura de esta entidad incluyendo en sus funciones la protección y restablecimiento de derechos de las víctimas y se modificó su planta de personal, suprimiéndose 72 cargos creados previamente y creando 38 nuevos cargos en los niveles de directivo y asesor.

### **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentra una importante responsabilidad respecto a los componentes de la política de atención y reparación integral, principalmente en los frentes de retornos y reubicación, restitución de tierras, empleo y generación de ingresos, indemnización del subsidio de vivienda rural, créditos y pasivos y prevención, protección y garantías de no repetición y reparación colectiva.

Como entidades adscritas se encuentran la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras Despojadas y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. Entidades con responsabilidades claves para el desarrollo y ejecución de la política para la población en situación de desplazamiento.

## **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UGRTD –**

La UGRTD, es una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, creada por el término de diez (10) años.

El objeto de esta entidad es servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la Ley 1448 de 2011, lo que apunta directamente al componente de Reparación Integral. Su estructura organizacional se estableció mediante Decreto 4801 de 2011, como se observa en el siguiente diagrama.

**Diagrama 1.7 Estructura Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras.**



Fuente: Decreto 4801 de 2011

La planta de personal total creada mediante el Decreto 4939 de 2011, para el funcionamiento de la UGRTD asciende a 503 cargos, de los cuales, el 6% son del nivel directivo, 1% asesor, 66% profesional, 14% técnico y 13% asistencial.

Entre sus principales funciones se cuentan: la conformación, administración y conservación del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente; el acopio de pruebas de despojos y abandonos forzados para presentarlas en los

procesos de restitución de tierras; el trámite ante las autoridades competentes de dichos procesos y la creación y administración de programas de subsidios a favor de los restituidos.

### **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER**

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, a este instituto, le fue asignada la función de realizar las adjudicaciones de baldíos necesarias para adelantar las restituciones de tierras requeridas.

En su interior las labores adelantadas son llevadas a cabo por las direcciones de titulación de baldíos, ordenamiento productivo, de procesos agrarios y de promoción, acompañamiento y seguimiento.

### **Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 De 2011.**

De acuerdo con el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, conforman la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, se establecieron comisiones Especiales de Monitoreo y Seguimiento, por el artículo 180 del Decreto 4633 de 2011 para la Población Indígena, el artículo 109 del Decreto 4634 de 2011 para la población RROM y el artículo 143 del Decreto 4635 de 2011 para la población Afro colombiana y otros.

Infortunadamente, las comisiones de seguimiento y monitoreo no han podido instalarse porque el Gobierno nacional, aún no ha expedido el protocolo de participación, como se verá más adelante.

## **1.5 Indicador de Responsabilidad Funcional por componente de la Política.**

Como se mencionó anteriormente la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, establecida en la Ley 1448 de 2011 tiene cinco componentes, y cuatro ejes transversales.<sup>30</sup> Los componentes son: 1) Asistencia y Atención; 2) Reparación Integral, 3) Prevención y Protección, 4) Verdad y 5) Justicia. Los ejes transversales son: 1) Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información, 2) Retornos y Reubicaciones, 3) Articulación Nación-territorio y en el interior del Gobierno Nacional; y 4) Lineamientos de participación.

En el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011 se define la asistencia como “el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de la víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”. Este componente incluye los frentes de asistencia judicial, educación, salud e identificación.

El componente de Atención se define en el mismo artículo como “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”. Este componente comprende los frentes de Atención Humanitaria, Ayuda Humanitaria, Alimentación, Alojamiento, Retornos y Reubicación.

Estas actividades de asistencia y atención tienen como responsables a entidades del orden nacional como la UARIV y el ICBF, entre otras. Por otra parte,

---

<sup>30</sup> Al respecto ver la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 y los Conpes 3712 y 3726.

los entes territoriales son responsables de del desarrollo de las siguientes medidas: los censos en caso de atentado terrorista o desplazamiento masivo, el financiamiento del funcionamiento de la personería, la asistencia de urgencia, la asistencia de los gastos funerarios en los casos en que corresponda, los gastos de identificación y registro de las víctimas, los gastos en salud, educación y saneamiento que se deriven de estos componentes, los complementos a los gastos en atención, asistencia y reparación que haga el gobierno nacional, los gastos de reunificación familiar y los gastos de seguridad.

En el Título IV de la Ley 1448 de 2011 se define la reparación como el derecho que tienen las víctimas a obtener medidas que “propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”. Comprende entonces la reparación las medidas de Restitución de Tierras, Empleo y Generación de Ingresos, Subsidios de Vivienda, Rehabilitación, Créditos y Pasivos, Indemnización Administrativa, Medidas de Satisfacción, Prevención Protección y Garantías de No Repetición y la Reparación Colectiva.

Antes de describir los detalles de los procesos de reparación es importante subrayar que el parágrafo primero del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 establece que: “se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente Ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, éstas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán

descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.”<sup>31</sup>

A partir del Decreto 4800 de 2011 y del CONPES 3726 de 2012 se puede establecer en términos concretos en qué consiste la reparación, la cual se subdivide en los siguientes 5 componentes: 1) Indemnización por vía administrativa y Programa de acompañamiento a la inversión de los recursos; 2) Restitución; 3) Rehabilitación; 4) Medidas de satisfacción y 5) Garantías de no repetición.

El monto de los recursos que alcanza la indemnización administrativa está consignado en el artículo 146 y siguientes del Decreto 4800. La entrega de estos recursos está subordinada a un proceso de priorización de las víctimas, del cual, aún no se encuentran establecidos protocolos y procedimientos claros.<sup>32</sup> El documento CONPES 3726 define algunas de las estrategias concebidas para que las víctimas hagan un buen uso de los recursos asignados en el marco de la Ley. Algunos de los programas y proyectos definidos para este fin son: los programas de formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos e hijas de éstas, los créditos y subsidios para educación superior técnica, tecnológica o profesional, los créditos para la creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos, la formación a través del SENA, los programas para adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada a través de la oferta de los Ministerios de Vivienda y de Agricultura. Igualmente existe una modalidad que permitiría a la víctima sumar su indemnización a la oferta de subsidios para adquisición de inmuebles y proyectos productivos del INCODER.

---

<sup>31</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>32</sup> En este caso solo nos referimos a la indemnización administrativa, cuya priorización implica tener en cuenta la caracterización socioeconómica de las víctimas, la ponderación de la gravedad de los hechos victimizantes, y especificaciones particulares de tiempo y lugar de los hechos.

El subcomponente de Restitución busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados. Hacen parte de este subcomponente las modalidades de restitución de vivienda, las medidas para la promoción del empleo rural y urbano, y los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas.

La Rehabilitación busca a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, atender los daños psicosociales y en la salud de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado interno, en los ámbitos individual, familiar y comunitario.

Las medidas de satisfacción propenden por el restablecimiento de la dignidad de los sujetos individuales y colectivos víctimas, así como por la difusión de la verdad, a través de medidas concertadas que contribuyan a proporcionar bienestar como la exención al servicio militar y otras acciones que busquen mitigar su dolor y preservar, reconstruir y divulgar la memoria histórica de su sufrimiento.

Las garantías de no repetición se articulan con las acciones de prevención y protección, medidas de satisfacción, y de justicia y otras disposiciones encaminadas a la no repetición de los hechos atroces cometidos en el marco del conflicto armado interno.

El indicador de Responsabilidad Funcional que presentamos permite observar a nivel general la participación en términos de funciones de las entidades en el marco del desarrollo de la política para la asistencia, atención y reparación integral de la población en situación de desplazamiento y de otros hechos victimizantes. El indicador se construyó a partir de la lectura de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario 4800 de 2011, asociando para cada uno de los componentes de política enunciados anteriormente, las funciones de los agentes que intervienen en desarrollo

de la misma. A cada uno de los agentes se le asignó el valor de 1 cuando aparece como responsable funcional. Como paso siguiente se estandarizó el indicador anterior a uno, sumando verticalmente por componente de política y calculando la participación de cada una de las entidades.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Es importante notar que entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si bien, participan de forma fundamental de la planeación y ejecución de la política en términos de recursos para todos los componentes anotados, para la medición fueron tenidos en cuenta únicamente con sus funciones de Coordinación Nacional y Territorial y de Sistemas de Información.

**Tabla 1.7 . Indicador de Responsabilidad Funcional por Componente de Política.**

COMPONENTES DE POLÍTICA PÚBLICA	ASISTENCIA				ATENCIÓN						REPARACIÓN INTEGRAL								COMPONENTES TRANSVERSALES CON RECURSOS ASIGNADOS				
	Asistencia Judicial	Educación	Salud	Identificación	Atención Humanitaria	Apoyo Humanitaria	Alimentación AHT	Alojamiento AHT	Retornos y Reintegración	Restitución de Tierras	Empleo y Generación de Ingresos	Indemnización Subsidio de Vivienda	Créditos y Pasivos	Indemnización Administrativa	Medidas de Rehabilitación	Medidas de Satisfacción	Prevención y Garantías de No Repetición	Reparación Colectiva	Coordinación Nacional y Territorial	Sistemas de Información	Enfoques Diferenciales	Carteras Regionales de Atención y Reparación	
<b>PONDERACIONES DE ACUERDO A RECURSOS ASIGNADOS A LA POLÍTICA*</b>	0,4%	12,3%	28,0%	0,1%	0,6%	0,1%	4,4%	4,3%	0,1%	6,5%	9,8%	12,6%	0,4%	11,6%	0,0%	0,7%	2,7%	0,7%	1,4%	1,4%	1,4%	0,5%	
Ministerio de Justicia y del Derecho	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	
Departamento Nacional de Planeación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,1%	1,4%	0,0%	0,3%	1,0%	1,0%	0,1%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,1%	1,4%	0,0%	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	
Centro de Memoria Histórica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Ministerio de Salud y Protección Social	0,0%	0,0%	14,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Ministerio de Educación Nacional	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETE	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	1,0%	0,1%	0,8%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Banco de Comercio Exterior de Colombia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	1,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	1,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Ministerio del Interior	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Defensa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Ministerio del Trabajo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Fondo Nacional de Vivienda	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Cultura	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Fiscalía General de la Nación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Procuraduría General de la Nación	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Defensoría del Pueblo	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Contraloría General de la República	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Prog. Pres. Acción Integral contra Minas Antipersonal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
Registraduría General de la Nación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Banco Agrario	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	1,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Superintendencia de Notariado y Registro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	
Superintendencia Financiera	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Superintendencia de Industria y Comercio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Consejo Superior de la Judicatura	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Archivo General de la Nación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Policía Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Unidad Nacional de Protección	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Comisión Nacional de Personas Desaparecidas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Programa Presidencial de Derechos Humanos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Programa Presidencial para el Desarrollo Integral de la Población Afrodescendiente, Negra, Palenquera y Raizales.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Programa Presidencial para la formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Municipios o Distritos	0,0%	2,5%	14,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,1%	1,4%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
<b>TOTAL</b>	0,4%	12,3%	28,0%	0,1%	0,6%	0,1%	4,4%	4,3%	0,1%	6,5%	9,8%	12,6%	0,4%	11,6%	0,0%	0,7%	2,7%	0,7%	1,4%	1,4%	1,4%	0,5%	

\* Ponderaciones realizadas de acuerdo con la participación de cada uno de los componentes de política en la asignación de recursos, según Compes 3726 de 2012

**Tabla 1.8 Indicador de Responsabilidad Funcional por Componente de Política Ponderado**

PONDERACIÓN DE COMPONENTES DE POLÍTICA PÚBLICA ENTIDADES	ASISTENCIA	ATENCIÓN	REPARACIÓN INTEGRAL	OTROS COMPONENTES
Ministerio de Justicia y del Derecho	0,15%	0,10%	2,36%	0,50%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,00%	0,00%	0,00%	0,46%
Departamento Nacional de Planeación	0,00%	0,00%	0,00%	0,46%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0,01%	2,64%	3,54%	0,46%
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2,46%	2,64%	2,42%	0,61%
Centro de Memoria Histórica	0,00%	0,00%	0,06%	0,00%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	0,01%	1,19%	0,99%	0,11%
Ministerio de Salud y Protección Social	14,02%	0,00%	0,90%	0,15%
Ministerio de Educación Nacional	2,45%	0,00%	2,11%	0,11%
Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX	2,45%	0,00%	0,00%	0,00%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0,01%	0,03%	3,48%	0,38%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	0,00%	0,00%	0,40%	0,00%
Banco de Comercio Exterior de Colombia	0,00%	0,00%	3,11%	0,00%
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	0,00%	0,00%	3,11%	0,00%
Ministerio del Interior	0,00%	0,00%	0,48%	0,27%
Ministerio de Defensa Nacional	0,01%	0,08%	0,54%	0,15%
Ministerio del Trabajo	0,00%	0,00%	1,38%	0,11%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0,00%	0,00%	1,87%	0,11%
Fondo Nacional de Vivienda	0,00%	0,00%	0,83%	0,00%
Ministerio de Cultura	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%
Ministerio de Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	0,00%	0,00%	2,14%	0,00%
Fiscalía General de la Nación	0,01%	0,00%	0,54%	0,15%
Procuraduría General de la Nación	0,15%	0,00%	0,22%	0,05%
Defensoría del Pueblo	0,15%	0,00%	0,22%	0,05%
Contraloría General de la República	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Prog. Pres. Acción Integral contra Minas Antipersonal	0,01%	0,08%	1,31%	0,00%
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	2,45%	0,00%	1,81%	0,11%
Registraduría General de la Nación	0,01%	0,00%	0,00%	0,11%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	0,00%	0,00%	2,27%	0,00%
Intituto Geográfico Agustín Codazzi	0,00%	0,00%	0,32%	0,00%
Banco Agrario	0,00%	0,00%	2,42%	0,00%
Superintendencia de Notariado y Registro	0,00%	0,00%	1,29%	0,11%
Superintendencia Financiera	0,00%	0,00%	1,29%	0,00%
Superintendencia de Industria y Comercio	0,00%	0,00%	1,29%	0,00%
Consejo Superior de la Judicatura	0,01%	0,00%	0,38%	0,00%
Archivo General de la Nación	0,00%	0,00%	0,06%	0,00%
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	0,01%	0,00%	0,06%	0,00%
Policía Nacional	0,00%	0,00%	0,16%	0,05%
Unidad Nacional de Protección	0,01%	0,00%	0,16%	0,00%
Comisión Nacional de Personas Desaparecidas	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	0,00%	0,00%	0,16%	0,00%
Programa Presidencial de Derechos Humanos	0,00%	0,00%	0,16%	0,05%
Programa Presidencial para el Desarrollo Integral de la Población Afrodescendiente, Negra, Palenquera y Raizales.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Programa Presidencial para la formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Municipios o Distritos	16,48%	2,61%	1,13%	0,11%
<b>TOTAL</b>	<b>40,87%</b>	<b>9,37%</b>	<b>45,11%</b>	<b>4,64%</b>

\* Incluye las instituciones de carácter nacional que proveen información para la identificación en el Registro único

\*\* Ponderaciones realizadas de acuerdo con la participación de cada uno de los componentes de política en la asignación de recursos, según Conpes 3726 de 2012

El documento CONPES 3726 de 2012, realizó estimaciones de gasto por componente de política para la población desplazada y otras víctimas por año, a partir del 2012 y hasta el 2021, cuyo valor total ascendió a \$ 54,9 billones, para efectos del cálculo del indicador, el porcentaje de participación de los recursos por componente se utilizan para ponderar el indicador anterior.

Este indicador cuenta con algunas limitaciones, en primer lugar, la falta de disponibilidad de información precisa sobre la destinación de recursos específicos que destinará cada entidad en desarrollo de la política, lo que hace que no sea posible ponderar las funciones, frente a los recursos efectivamente asignados a cada una de ellas; en segundo lugar, las funciones asignadas a las entidades por la legislación no permiten establecer claramente los niveles de responsabilidad, ni de toma de decisiones en cada una de las entidades frente a cada componente de política. Se considera que una vez se conformen los subcomités y se aclaren las competencias de cada una de las entidades en cada tema, será posible mejorar este indicador.

A partir de estos resultados se realiza la agregación por componente de política como sigue en la tabla anterior. Entre los principales resultados se cuentan:

Para el componente de Asistencia, que cuenta con 40,9% de los recursos totales proyectados para atender la política en el periodo 2012-2021, se observa que las responsabilidades de Planeación, Coordinación y Ejecución recaen principalmente sobre los municipios y/o distritos(40,3%), y los Ministerios de Salud y Protección Social (34,3%), Educación (6%), el SENA (6%), ICETEX (6%), y la UARIV (6%), esto se relaciona directamente con la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones, principalmente en salud y educación, y los entes ejecutores.

**Tabla 1.9 Indicador de Responsabilidad Funcional por Entidad**

ENTIDADES	ASISTENCIA	ATENCIÓN	REPARACIÓN INTEGRAL	OTROS COMPONENTES	TOTAL
<b>PONDERACIONES DE ACUERDO A RECURSOS ASIGNADOS A LA POLÍTICA *</b>	<b>40,87%</b>	<b>9,37%</b>	<b>45,11%</b>	<b>4,64%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Entidades</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
Municipios o Distritos	40,32%	27,88%	2,50%	2,34%	18,26%
Ministerio de Justicia y del Derecho	0,36%	1,12%	5,22%	10,80%	4,38%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,00%	0,00%	0,00%	9,83%	2,46%
Departamento Nacional de Planeación	0,00%	0,00%	0,00%	9,83%	2,46%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0,02%	28,16%	7,85%	9,83%	11,46%
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas	6,03%	28,16%	5,36%	13,13%	13,17%
Centro de Memoria Histórica	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%	0,03%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	0,02%	12,73%	2,19%	2,34%	4,32%
Ministerio de Salud y Protección Social	34,30%	0,00%	2,01%	3,30%	9,90%
Ministerio de Educación Nacional	6,01%	0,00%	4,67%	2,34%	3,25%
Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX	6,01%	0,00%	0,00%	0,00%	1,50%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0,02%	0,28%	7,72%	8,22%	4,06%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	0,00%	0,00%	0,88%	0,00%	0,22%
Banco de Comercio Exterior de Colombia	0,00%	0,00%	6,89%	0,00%	1,72%
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	0,00%	0,00%	6,89%	0,00%	1,72%
Ministerio del Interior	0,00%	0,00%	1,07%	5,88%	1,74%
Ministerio de Defensa Nacional	0,02%	0,84%	1,20%	3,30%	1,34%
Ministerio del Trabajo	0,00%	0,00%	3,06%	2,34%	1,35%
Ministerio de Vivienda ,Ciudad y Territorio	0,00%	0,00%	4,15%	2,34%	1,62%
Fondo Nacional de Vivienda	0,00%	0,00%	1,84%	0,00%	0,46%
Ministerio de Cultura	0,00%	0,00%	0,30%	0,00%	0,07%
Ministerio de Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	0,00%	0,00%	4,74%	0,00%	1,18%
Fiscalía General de la Nación	0,02%	0,00%	1,20%	3,30%	1,13%
Procuraduría General de la Nación	0,36%	0,00%	0,48%	0,97%	0,45%
Defensoría del Pueblo	0,36%	0,00%	0,48%	0,97%	0,45%
Contraloría General de la República	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Prog. Pres. Acción Integral contra Minas Antipersonal	0,02%	0,84%	2,91%	0,00%	0,94%
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	6,01%	0,00%	4,02%	2,34%	3,09%
Registraduría General de la Nación	0,02%	0,00%	0,00%	2,34%	0,59%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	0,00%	0,00%	5,04%	0,00%	1,26%
Intituto Geográfico Agustín Codazzi	0,00%	0,00%	0,72%	0,00%	0,18%
Banco Agrario	0,00%	0,00%	5,36%	0,00%	1,34%
Superintendencia de Notariado y Registro	0,00%	0,00%	2,87%	2,34%	1,30%
Superintendencia Financiera	0,00%	0,00%	2,87%	0,00%	0,72%
Superintendencia de Industria y Comercio	0,00%	0,00%	2,87%	0,00%	0,72%
Consejo Superior de la Judicatura	0,02%	0,00%	0,85%	0,00%	0,22%
Archivo General de la Nación	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%	0,03%
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	0,02%	0,00%	0,13%	0,00%	0,04%
Policía Nacional	0,00%	0,00%	0,35%	0,97%	0,33%
Unidad Nacional de Protección	0,02%	0,00%	0,35%	0,00%	0,09%
Comisión Nacional de Personas Desaparecidas	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	0,00%	0,00%	0,35%	0,00%	0,09%
Programa Presidencial de Derechos Humanos	0,00%	0,00%	0,35%	0,97%	0,33%

\* Ponderaciones realizadas de acuerdo con la participación de cada uno de los componentes de política en la asignación de recursos, según Conpes 3712 de 2011

En el componente de Atención, que cuenta con el 9,3% de los recursos totales proyectados para atender la política en el periodo 2012-2021<sup>34</sup>, las entidades con mayor responsabilidad son el DPS (28,1%), la UARIV (27,8%), los Municipios o Distritos (17,2%), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (11,4%), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (12,7%) y el Ministerio de Justicia y del Derecho (1,12%).

En el componente de Reparación Integral, que cuenta con el 45,1% de los recursos proyectados por el Conpes 3726 de 2012, las entidades con mayores responsabilidades asignadas son el DPS (7,8%), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (7,7%), Banco de Comercio Exterior de Colombia (6,8%), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (6,8%) y la UARIV (5,3%).

En términos generales se observa que las entidades con mayores responsabilidades asignadas por la Ley 1448 de 2011, a fin de implementar y ejecutar la política son Municipios o Distritos (18,2%), la UARIV (13,1%), el DPS (11,4%), y el Ministerio de Salud y Protección Social (9,9%), de tal manera que la gestión que realicen será de gran importancia vital para el desarrollo de la Ley.

Es importante anotar finalmente que la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y su reglamentación implicó en la práctica un proceso de transformación institucional que culmina con la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV. Este sistema implica la coordinación de 37 entidades del orden nacional con la totalidad de los entes territoriales para la consecución de un solo objetivo: hacer efectivo el goce de derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado interno que vive el país.

---

<sup>34</sup> Valor de \$ 5.419 millones, *Ibíd.*

La adopción de la Ley de víctimas y restitución de tierras, el establecimiento del SNARIV, la instauración del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas y la publicación de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 son hechos que muestran la voluntad política del país para avanzar en esta dirección. Por otra parte la coordinación que de la ejecución de la política realiza la UARIV, descansa en la experiencia institucional acumulada durante años por el Departamento Administrativo de Acción Social quien lideraba la política nacional de atención a la población desplazada.

Sin embargo, en opinión de la Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control, es importante subrayar que la responsabilidad de la implementación y de la ejecución de la política recae principalmente en el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas, y en sus miembros: El Presidente de la República, los Ministros del Interior, de Justicia, de Hacienda, de Agricultura, el director del Departamento Nacional de Planeación, el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la dirección de la UARIV.

Es de resaltar en ese sentido la concentración de funciones de la UARIV, que van desde la coordinación del sistema, el diseño de la política, su ejecución, la atención de emergencias, la coordinación nación-territorio, la certificación de las entidades, y el acompañamiento a los hogares de las víctimas. De hecho la UARIV es una entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que tiene a su cargo además el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el Centro de Memoria Historia, y la Unidad Administrativa Especial de Consolidación territorial. Esto demuestra una apuesta del gobierno por centralizar la coordinación de la política que permita una optimización de los recursos humanos, físicos y logísticos utilizados.

Sin embargo, uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en la implementación de la política es la necesidad de hacer claridad sobre los roles y las responsabilidades asignados a las entidades que conforman el SNARIV de forma que el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas que se construya a partir de los planes de acción de las entidades, de los planes de acción territoriales, de los planes operativos de los subcomités técnicos y de los documentos CONPES se cumpla y permita lograr el objetivo propuesto por la política.

En este orden de ideas todavía estamos en un proceso temprano de implementación. No se conocen los criterios de priorización para la asignación de los beneficios que por Ley tiene la población víctima del conflicto armado. De igual manera, los subcomités técnicos, están incipientemente conformados, no se ha completado la formulación del conjunto de los planes operativos. Además, no se han creado la totalidad de los comités de justicia transicional y aun no existe un diagnóstico sobre la incorporación de los planes de acción territoriales en los planes de desarrollo municipales y departamentales.

Como uno de los ejes del nuevo sistema es la coordinación interinstitucional es importante subrayar la importancia de la reglamentación de estos espacios de coordinación y la formulación de los planes operativos y de acción puesto que los mismos hacen parte del proceso de planificación estratégica por medio del cual se definen metas y procedimientos para los programas y proyectos concretos de forma que se pueda hacer una evaluación de la política por resultados.

La coordinación del sistema no puede implicar la ausencia de una participación sustantiva tanto de los entes territoriales como de las organizaciones de víctimas. La participación de estos actores no es solamente una cuestión de legitimidad política del proceso sino que es un aspecto vital para el éxito de la implementación de la política, pues permite incorporar una perspectiva diferencial

tanto a nivel territorial como poblacional que es fundamental. Los resultados de la gestión de los Comités Regionales de Atención y Reparación dependen fundamentalmente de la coordinación Nación-Territorio.

Una participación efectiva tiene ciertos supuestos. El primero de los cuales es el conocimiento que tenga tanto la ciudadanía como los funcionarios de la Ley 1448 de 2011 y sus implicaciones concretas. Subrayamos entonces que se hace necesario fortalecer los procesos de capacitación tanto en el interior de las entidades del SNARIV como a nivel de los entes territoriales puesto que la Ley 1448 de 2011 establece un conjunto nuevo de roles y responsabilidades.

Por otra parte existen retos y desafíos en términos de la gestión de los recursos humanos, físicos y logísticos. La transformación institucional a la cual asistimos, y las nuevas funciones asignadas hacen que en el marco de la ejecución de la política, deban ser sujeto de una evaluación técnica, los tamaños de las plantas de personal asignadas, así como, las contrataciones requeridas para asumir todas las responsabilidades de las entidades nacionales y territoriales, pues a primera vista, se observa como en general, para atender una población víctima de aproximadamente 5,3 millones de personas,<sup>35</sup> se cuenta con 9.001 servidores públicos, entre funcionarios y personal de contrato, lo que hace que la relación de personas a atender por servidor sea de 555 personas.<sup>36</sup>

Esta nueva institucionalidad debe garantizar el aprendizaje organizacional y la continuidad en la aplicación de las políticas y de esta forma impactar directa y

---

<sup>35</sup> Cálculo del número probable de víctimas realizado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado, en el libro “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento Forzado”: Reconocer y Resarcir debidamente los daños y perjuicios. Luis Jorge Garay Salamanca, Director, CODHES y Otros, Volumen 10, Página 136.

<sup>36</sup> Esto bajo el supuesto de que cada persona requiera acceder a un solo servicio por parte del estado, lo cual, no es posible garantizarlo.

positivamente en los resultados de la misma. Para lo cual, se requiere de forma urgente la realización de los concursos de méritos correspondientes y la asignación de funcionarios adicionales de carrera administrativa, esto teniendo en cuenta que el número de contratistas versus el personal de planta en el nivel nacional asciende a 56%, lo que puede afectar el desarrollo de la política, debido a la rotación de este personal.

La planificación estratégica debe dar lugar a la ejecución de los aspectos misionales de la política de forma que, tal y como lo ha subrayado en varias oportunidades la Corte Constitucional en sus autos de seguimiento a la Sentencia T-025, el rediseño de la política permita el Goce Efectivo de los Derechos de la población víctima del conflicto armado que vive el país.

El gobierno nacional ha realizado un esfuerzo importante por poner en marcha la ejecución de la política derivada de la Ley 1448 de 2011. Las entidades fundamentales para el éxito de esta política son las unidades administrativas especiales de atención y reparación a víctimas, UARIV, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, UAEGRT, adscrita al Ministerio de Agricultura. El establecimiento de metas concretas y medibles para el conjunto de planes, programas y proyectos del SNARIV debe dar lugar a un proceso de implementación de los procedimientos establecidos que permita avanzar en la consecución de los objetivos propuestos en medio de un contexto todavía de conflicto armado interno en Colombia.

## 2. COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO

La coordinación Nación-Territorio ha sido identificada por diferentes actores como una necesidad para la puesta en marcha de la Ley de víctimas<sup>37</sup>, dado que las intervenciones públicas de la Nación o de las Entidades Territoriales han sido diferenciadas espacialmente sin que se logre restablecer el goce efectivo de los derechos de los conciudadanos. A pesar de ello, la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que la Nación es el principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de las víctimas independientemente de su lugar de residencia.<sup>38</sup>

En este orden de ideas, son diferentes las normas que han tratado de dilucidar cada una de las responsabilidades (competencias) dependiendo de la materia que se trate<sup>39</sup>. Sin embargo, aún no existe una armonización legislativa entre las mismas dado que, en muy pocas de ellas, existe una clara correspondencia entre recursos y competencias. No se puede olvidar que en el marco constitucional está presente la estrecha relación entre recursos y competencias, aspecto éste sobre el cual debe girar un Sistema de Corresponsabilidad fuerte o de lo contrario, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad serán principios de muy difícil cumplimiento.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup>Corte Constitucional Auto 007 de 2009; AMICUS (2012). Componente Tierras. Universidad de los Andes; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2010). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la Nación y el Territorio, entre otros.

<sup>38</sup> "... así las cosas, la responsabilidad de las autoridades territoriales frente a la población desplazada se deriva clara y específicamente de las obligaciones constitucionales y legales que han incorporado los principios rectores sobre desplazamiento a nuestro ordenamiento, como lo resaltó la Corte en la sentencia T-025 de 2004. Advierte la Corte que la Ley no exime a la Nación de sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados en todo el territorio nacional". Corte Constitucional Auto 007 de 2009.

<sup>39</sup> Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; Acto Legislativo 04 de 2007; Ley 1190 de 2008; Ley 1454 de 2011; Ley 1448 de 2011, entre otras.

<sup>40</sup> Colombia tiene una amplia experiencia en el proceso de corresponsabilidad en los sectores de educación y salud que no se pueden olvidar cuando se trata de otros derechos como vivienda, seguridad, entre otros.

El objetivo del presente acápite es demostrar que en las entidades territoriales donde hay un mayor número de víctimas, medidas a través de variables como la tasa de desplazamiento o la tasa de acogida, no existe la capacidad fiscal necesaria para garantizarles el goce efectivo de sus derechos. Esto implica que el Gobierno Nacional debería concurrir y subsidiarlos de tal manera que sea la población la que resulte beneficiaria de tal decisión. Mientras esta simple condición no se cumpla, va a ser muy difícil que las víctimas vean restablecidos sus derechos.

De igual manera, el Gobierno Nacional está en la obligación de velar por el restablecimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas y si para ello debe de intervenir directamente, y no a través de la entidad territorial, dada las condiciones objetivas que estas mismas presentan (captura de los recursos por parte de los grupos ilegales, inseguridad en el área, entre otros), debe hacerlo, pues prevalecen los derechos sobre el procedimiento de delegación de funciones. Sin embargo, el marco conceptual de la descentralización es importante no olvidarlo pues presupone que el nivel inferior de gobierno, en este caso el municipio, quien ésta más cerca del ciudadano, conoce sus necesidades así como la tecnología y, por ello, contribuye a que la eficiencia distributiva y asignativa se considere en la puesta en marcha de la política.

Para el desarrollo de éste aparte se presenta el marco propuesto de corresponsabilidad fiscal contemplado en la Ley 1448 y sus Decretos reglamentarios, la distribución de las víctimas a nivel regional (tasa de desplazamiento, tasa de acogida, así como la tasa neta, al igual que el número de ciudadanos desplazados y acogidos por municipio) y su relación con las principales variables fiscales y socioeconómicas. Finalmente, se extraen las conclusiones pertinentes así como las recomendaciones de política que la Comisión de los Órganos de Control considera relevantes.

## **2.1 El Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC) en la Ley 1448 de 2011**

Antes de presentar el ejercicio de caracterización municipal resulta importante describir la manera en la cual la Ley 1448 de 2011 concibe la implementación de un SIC. El punto de partida son las instituciones, los mecanismos y las competencias asignadas a los entes territoriales por la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 crea el sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas SNARIV, y tal como se describió en el primer capítulo de este informe, los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) hacen parte de este sistema.

El artículo 161 de la Ley 1448 de 2011 establece los objetivos del SNARIV entre los que se encuentran:

Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.

Garantizar la adecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

El cumplimiento de los objetivos subrayados reposa básicamente en dos instancias creadas por la Ley 1448 de 2011. La primera instancia son los Comités Territoriales de Justicia Transicional creados por el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011.<sup>41</sup> El objetivo de estos comités es:

Elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

---

<sup>41</sup>Los artículos 252 y 253 del Decreto 4800 detallan las funciones y competencias de los comités de justicia transicional.

La segunda instancia son los centros regionales de atención y reparación, que si bien están bajo la gerencia de la UARIV, unificarán y reunirán, en el territorio, toda la oferta institucional creada por la política de atención y reparación integral a las víctimas.<sup>42</sup> En los artículos 121 y 122 del Decreto 4800 se detalla la manera en la cual los entes territoriales participaran de la gestión de los centros regionales de atención y participación. Un punto importante a subrayar es que en dichos artículos se explicita que los centros regionales de atención y participación, gerenciados por la UARIV, deben adaptarse a las necesidades específicas de la entidad territorial.

Además de la participación en estas dos instancias de desdoblamiento de la política de atención y reparación integral a las víctimas en el territorio, el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 establece una serie de funciones de las entidades territoriales.<sup>43</sup> Entre otras se encuentran las siguientes<sup>44</sup>:

- Expedir los programas territoriales de prevención, asistencia, protección y reparación integral a víctimas, en los planes de desarrollo territorial con sus debidas asignaciones presupuestales.
- Presidir y ejercer la secretaría técnica de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- Formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes así como de los funcionarios.
- En casos de atentados terroristas y desplazamientos masivos, debe elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes (con el acompañamiento de la Personería Municipal).

---

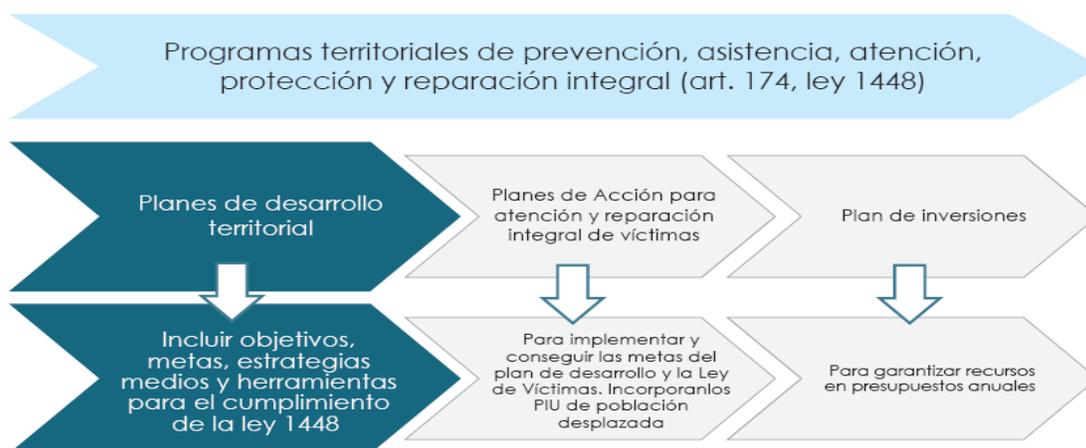
<sup>42</sup> Ver el artículo 121 y siguientes del Decreto 4800 donde se detallan las funciones y las competencias de estos centros regionales.

<sup>43</sup> Al respecto ver los artículos 250 y siguientes del Decreto 4800.

<sup>44</sup> Al respecto ver: Santamaria, Claudia. Implementación de la Ley de victimas en las entidades territoriales. Bogotá: Codhes, 2011.

- Evaluar cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, de las personas que se encuentren en su jurisdicción.
- Como primeras autoridades de policía administrativa en el distrito o municipio, deberán garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas en su territorio, con el apoyo de la Policía Nacional.
- Garantizar a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la Ley.
- Contar con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación de las víctimas.

**Diagrama 2.8 FASES DEL PROCESO DE PLANEACION TERRITORIAL**



Fuente: Santamaria, Claudia. Implementación de la Ley de víctimas en las entidades territoriales. Bogotá: Codhes, 2011.

**Tabla 2.10 COMPARATIVO DE MEDIDAS Y ORIGENES DE LOS RECURSOS**

<b>TIPO DE MEDIDA</b>	<b>ORIGEN DE LOS RECURSOS SEGÚN LA LEY</b>
Realizar el censo de víctimas en caso de atentados terroristas o desplazamientos masivos	Con gastos de funcionamiento o de inversión, el alcalde deberá realizar el censo con acompañamiento de la personería (art. 48).
Garantizar los recursos a los Personeros municipales para la recepción de la declaración de las víctimas y su acompañamiento	Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.p3).
Asistencia de urgencia	Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.1).
Asistencia en gastos funerarios	Con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios siempre y cuando las víctimas no cuenten con recursos para sufragar los gastos. Los costos funerarios y de traslado, en caso de que la víctima fallezca en un municipio distinto a su lugar habitual de residencia, serán sufragados por los municipios donde ocurrió el deceso y aquel en el que la víctima residía (art. 50).
Garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico	Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes (art. 174.2). En materia de educación, se debe asegurar a las víctimas, el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media (art. 51).
Gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.1).
Complementar las medidas de atención y reparación integral	Con cargo a su presupuesto, en concordancia con su plan de desarrollo y el plan nacional de atención, asistencia y reparación (art. 174.1).
Garantizar la seguridad y protección personal de la víctimas con el apoyo de la Policía Nacional	Implementar estrategias de seguridad pública (art. 31.2). El Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de las medidas de protección, de acuerdo a las directrices del Presidente de la República (art. 174.3).

Fuente: Santamaria, Claudia. Implementación de la Ley de víctimas en las entidades territoriales. Bogotá: Codhes, 2011.

Frente a esta asignación de competencias, tanto la Ley 1448 de 2011 como el Decreto reglamentario 4800 y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>45</sup> prevén que la principal herramienta para el cumplimiento de las competencias asignadas a los entes territoriales, y para la efectiva articulación nación-territorio es la implementación del Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC).

El artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 describe las funciones del SIC. Específicamente se señala que la reglamentación debe: “Establecer esquemas de

<sup>45</sup> Anexo del documento CONPES 3726.

complementación de los esfuerzos seccionales y locales para atender las prioridades territoriales frente a las víctimas en los términos establecidos en la presente Ley.”<sup>46</sup>

El Decreto 4800 de 2011 detalla algunos de los mecanismos por medio de los cuales se concretarán los principios que deben guiar al SIC. Al respecto por ejemplo El artículo 245 señala:

Para efectos de la articulación Nación -Territorio se podrá suscribir un Convenio Plan en los términos del artículo 8 de la Ley 1450 de 2011, entendiéndose que se trata de un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la Ley 1448 de 2011, que por su naturaleza, hacen conveniente su emprendimiento mancomunado. Estos convenios podrán incorporar mecanismos de asociación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes sobre la materia.

El artículo 254 detalla los componentes del SIC. Se describen los componentes que deben llevar los planes de acción de las entidades territoriales y los planes integrales únicos. El artículo 257 señala que las entidades del orden nacional determinarán año a año la regionalización de la oferta teniendo en cuenta las características propias de las entidades territoriales. Este ejercicio de regionalización de la oferta está a cargo del DNP. El artículo 260 establece que la UARIV coordinará el sistema integral de seguimiento y evaluación con base en la información producida por el RUSICST, el FUT, y los indicadores de goce efectivo de derechos diseñados por el DNP y la UARIV. Aunque estos son avances en la construcción del SIC siguen sin abordarse los mecanismos concretos que permitan el ejercicio de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, responsabilidad y transparencia, participación y equilibrio entre competencias y recursos, principios que deben guiar la implementación del SIC.

El Conpes 3726 establece los lineamientos, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y el mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Dentro de las recomendaciones realizadas se determina:

---

<sup>46</sup> «Ley 1448 de 2011.» por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 2011.

Solicitar al Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación: Reglamentar las herramientas de coordinación entre la Nación y el territorio para la implementación de la Ley 1448 de 2011 en aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, en conjunto con la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación.

El anexo de dicho documento, se constituye en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que es la herramienta básica para la operación del SNARIV, y para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el primer artículo de la Ley 1448 de 2011. En dicho plan se vuelve a establecer que:

...las competencias y responsabilidades de las entidades territoriales en la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, ***debe partir del reconocimiento de la heterogeneidad de los municipios y gobernaciones*** en cuanto a sus capacidades fiscales, administrativas y financieras...

... ***se desarrollará*** el Sistema de Corresponsabilidad como mecanismo de articulación desarrollada a partir de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias...

...***es necesario estructurar y ajustar*** el sistema de corresponsabilidad ordenado por la Ley 1448 y reglamentado en el Decreto 4800 de 2011, a través del cual sea posible i) prestar acompañamiento técnico desde el nivel nacional a las instancias departamental, municipales y distritales, en ese sentido la Unidad para las Víctimas con el apoyo del equipo interinstitucional establecerá el diseño de esta estrategia de acompañamiento...

... ***es importante promover*** las herramientas establecidas en la Ley 1451 y 1454 de 2011 que buscan articular esfuerzos entre los niveles territoriales para el desarrollo de los programas contemplados en la Ley 1448 de 2011 e igualmente, promover las formas asociativas entre las entidades territoriales...<sup>47</sup>

A pesar de lo señalado, la conclusión fundamental es que todavía no se han concretado los mecanismos que permitirán el funcionamiento real de un SIC. A continuación se presenta una caracterización de los entes territoriales a partir de las principales variables fiscales, socioeconómicas y del conflicto que nos permita entender la magnitud del problema.

---

<sup>47</sup> Ver el capítulo VIII del anexo del documento CONPES 3726. El subrayado y la negrilla son nuestros.

## 2.2 Características de los municipios

Para el análisis de la población víctima del desplazamiento, variable “proxy” utilizada aquí para las víctimas, se trabajó tanto con la población desplazada, acogida y neta (acogida menos desplazada) a nivel municipal. Dentro de las variables socioeconómicas se encuentran: el porcentaje de población con NBI, y el grado de urbanización, entre otras. Y entre las fiscales los recursos del Sistema General de Participación (SGP), las regalías y el recaudo tributario, todas ellas en términos per cápita; la participación de los ingresos tributarios en el total de ingresos del municipio y el gasto en inversión per cápita, entre otras; todo ello con el fin de buscar caracterizar a los grupos de municipios con una mayor tasa de desplazamiento o de acogida.

### 2.2.1 Desplazamiento

Si se realiza una clasificación del número de ciudadanos desplazados (NUMDESP) para el periodo 1997-2011 se tiene que los municipios donde se concentra el mayor número de desplazados fueron: Buenaventura, El Carmen de Bolívar, Santa Marta, Tierralta, Riosucio (Chocó), Turbo y Tumaco entre otros.

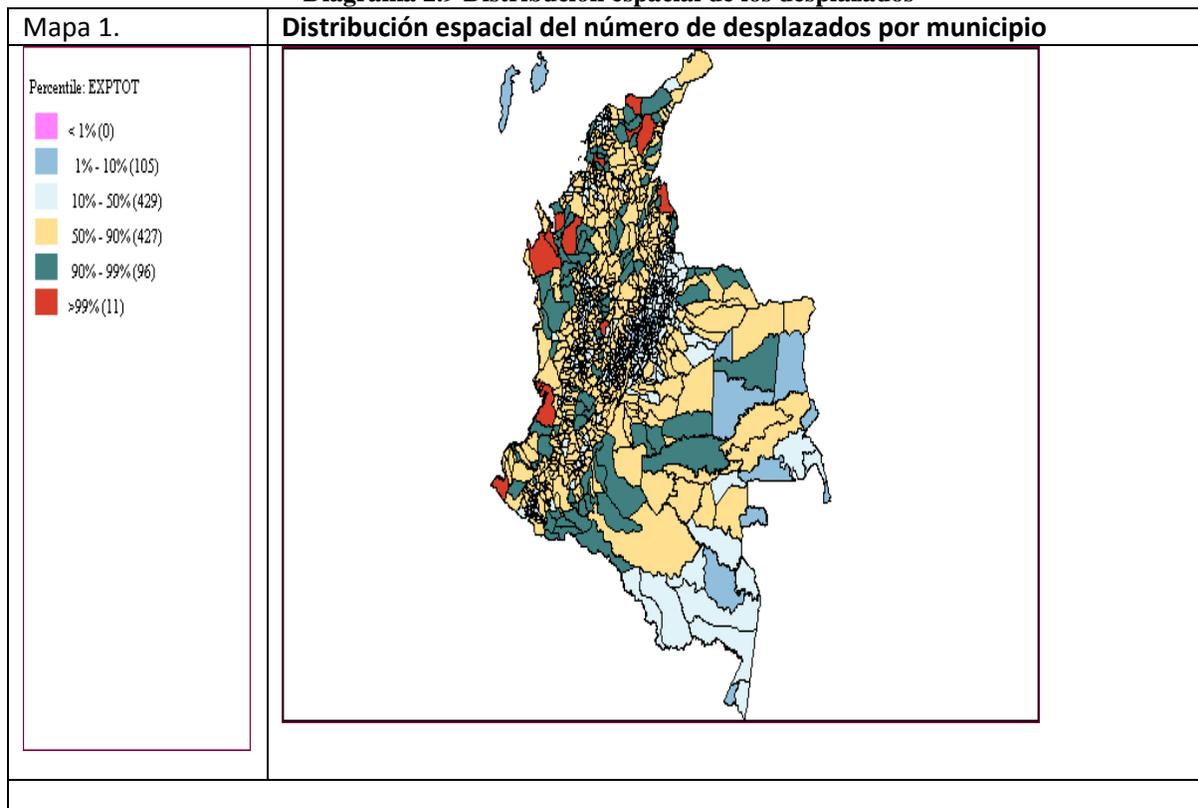
**Tabla 2.11 Desplazados por Municipio**

Cuadro 1.		Número de Desplazados	Tasa de Desplazamiento
DPTO	CIUDAD	NUMDESP	TDESPROM
VALLE DEL CAUCA	Buenaventura	72.792	15,96
BOLIVAR	El Carmen de Bolívar	66.560	70,73
MAGDALENA	Santa Marta	55.948	9,71
CORDOBA	Tierralta	50.402	47,56
CHOCO	Riosucio	45.441	108,67
ANTIOQUIA	Turbo	43.052	25,87
NARIÑO	San Andrés de Tumaco	37.733	16,08
MAGDALENA	Fundación	34.429	43,23
CESAR	Valledupar	33.347	7,07
NORTE DE SANTANDER	Tibú	29.996	61,76
CALDAS	Samaná	29.893	83,68

Tan sólo tres de estos municipios no suministraron la información de ejecución presupuestal a través del Formato Único Territorial (FUT) para atender a las víctimas que

se encuentran en tan indignante condición. Ellos fueron: El Carmen de Bolívar, Tierralta y Riosucio. Entre tanto, la inversión del resto de municipios ascendió en 2011 a 23 mil millones de pesos siendo Buenaventura y Turbo los principales aportantes, 63% y 28% del total de recursos, respectivamente.

**Diagrama 2.9 Distribución espacial de los desplazados**



**Tabla 2.12 Inversión municipal en municipios con desplazamiento**

<b>Cuadro 2.</b>							
<b>Miles de \$</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN</b>	<b>ATENCIÓN INTEGRAL</b>	<b>RETORNO O REUBICACIÓN</b>	<b>CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>	<b>PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA</b>	<b>INVERSIÓN</b>
BUENAVENTURA	14,506,766	414,381	13,974,622	53,251		64,512	<b>62.9</b>
FUNDACIÓN	66,553		66,553				<b>0.3</b>
SAMANÁ	42,559	-	29,760	8,800	4,000	-	<b>0.2</b>
TUMACO	210,000	30,000	90,000		90,000		<b>0.9</b>
SANTA MARTA	1,150,071	10,000	1,133,641	6,430			<b>5.0</b>
TIBÚ	317,287	-	151,526	112,041	43,720	10,000	<b>1.4</b>
TURBO	6,394,302		6,394,302				<b>27.7</b>
VALLEDUPAR	390,695					390,695	<b>1.7</b>
<b>Inversión Total</b>	<b>23,078,233</b>	<b>454,381</b>	<b>21,840,403</b>	<b>180,522</b>	<b>137,720</b>	<b>465,207</b>	<b>100.0</b>

Fuente: FUT. Cálculos CGR.

Los principales programas sobre los cuales se concentró esta inversión fueron, en su orden: Atención Integral (94.6%), Prevención y Protección (2%), Participación de la población desplazada (2%). Dentro de los componentes de la Atención Integral Básica se clasifican las inversiones en Educación y Salud que en Buenaventura ascienden a 4.000 millones y 10.000 millones de pesos respectivamente; los cuales se financian básicamente con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

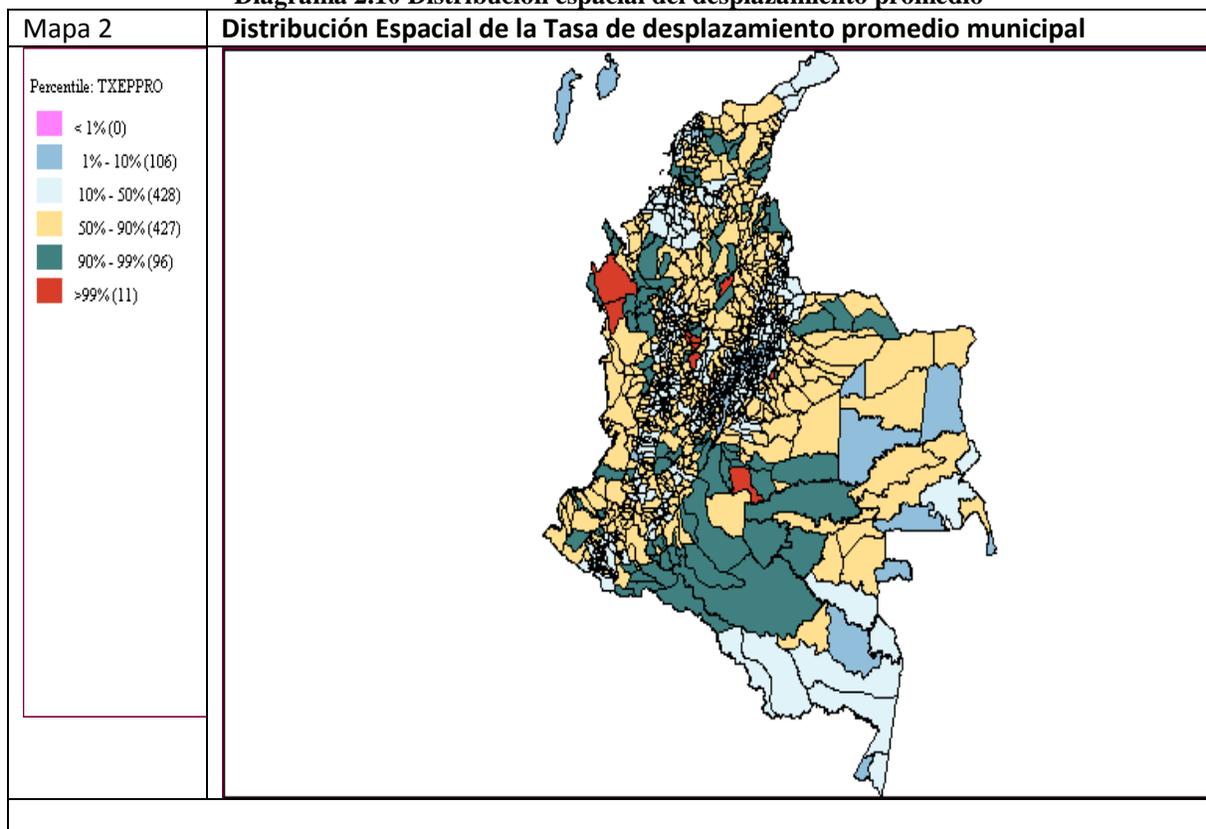
Por ejemplo, en el caso de Buenaventura las principales inversiones se han concentrado en las mujeres (58%), en la población Afrodescendiente (62%) y en la población menor de 18 años (58%).

Al realizar el ordenamiento de las entidades territoriales a partir de la tasa de desplazamiento promedio (número de desplazados por año / población del municipio = TDESPRROM), los municipios con una mayor tasa para el periodo fueron en su orden: Carmen del Darién, Bojayá, Colosó, San Francisco, San Luis y Riosucio. Éste último municipio junto con el de Samaná son los únicos que aparecen en éste y en el anterior grupo.

**Tabla 2.13 Tasa de desplazamiento promedio municipal**

Cuadro 3.		Número de Desplazados	Tasa de Desplazamiento
<b>DPTO</b>	<b>CIUDAD</b>	<b>NUMDESP</b>	<b>TDESPRROM</b>
CHOCO	Carmen del Darién	9.446	173,74
CHOCO	Bojayá	20.058	143,20
SUCRE	Colosó	12.337	133,97
ANTIOQUIA	San Francisco	10.592	114,07
ANTIOQUIA	San Luis	17.216	108,86
CHOCO	Riosucio	45.441	108,67
ANTIOQUIA	Granada	14.463	98,17
CASANARE	Chámeza	2.018	92,03
BOLIVAR	Cantagallo	8.935	86,29
CALDAS	Samaná	29.893	83,68
ANTIOQUIA	Cocorná	18.350	81,07

**Diagrama 2.10 Distribución espacial del desplazamiento promedio**



Este segundo ordenamiento de 11 municipios presenta las siguientes características:  
Cuatro de ellos pertenecen al departamento de Antioquia (San Francisco, San Luis, Granada y Cocorná) y tres al Chocó (Carmen del Darién, Bojayá y Riosucio). Todos estos

municipios son de sexta categoría. Tan sólo el municipio de Chámeza (Casanare) tiene un grado de urbanización superior al 50%.

La población con Necesidades Básicas Insatisfechas oscila entre el 27% (Granada-Antioquia) y el 96% (Bojayá-Chocó). La mayoría de estos municipios (7 de 11) presentan un NBI superior al 45%.

Desde el punto de vista fiscal, en los municipios de Cantagallo (Bolívar) y Colosó (Sucre) las regalías mineras resultan ser importantes dentro del conjunto de sus ingresos, puesto que la participación de las mismas en el total de ingresos fue en promedio del 60% y el 18%, respectivamente.

Dado el peso de la población NBI, variable que aquí se ha utilizado como “proxy” de la capacidad fiscal municipal, se puede observar que el peso de los impuestos es relativamente pequeña (entre el 2% y el 21%) lo cual conlleva a que los recursos del SGP sean la principal fuente de financiación de los programas de inversión que estos municipios adelantan.

Los ingresos tributarios no alcanzan a financiar los gastos de funcionamiento y resultan ser los recursos del SGP la principal fuente de financiación de los proyectos y programas de inversión social.

En cuanto a la información de la ejecución presupuestal que las Entidades Territoriales deben suministrar en el Formato Único Territorial en 2011, fueron varios municipios los que se abstuvieron de presentarla, entre ellos, Carmen del Darién, Bojayá, Colosó, San Francisco y Riosucio. Para el resto de municipios del grupo, la inversión ascendió a 11 mil millones de pesos, concentrándose en los de San Luis (56%), Chámeza (19%) y Granada (18%). Cuando el análisis se realiza por componente, la inversión global se concentra en Atención Integral (80%) y Retorno y Reubicación (10%). Cuando se desagrega el primer ítem, se tiene que la atención integral básica corresponde al 54% y Vivienda al 20%; y en atención básica se encuentran Educación (13%) y Salud (71%).

**Tabla 2.14 Ejecución presupuestal municipal por componente**

Cuadro 4							
MILES DE PESOS	TOTAL INVERSIÓN	Y PREVENCIÓN PROTECCIÓN	ATENCIÓN INTEGRAL	RETORNO O REUBICACIÓN	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	PARTICIPACIÓN (%)
CANTAGALLO	<b>91,137</b>	10,000	81,137				1
CHAMEZA	<b>2,158,700</b>		2,158,700				19
COCORNÁ	<b>560,423</b>		323,923	234,000		2,500	5
GRANADA	<b>2,016,059</b>		1,882,934	34,500	98,625		18
SAMANÁ	<b>42,559</b>		29,760	8,800	4,000		0
SAN LUIS	<b>6,292,352</b>		4,530,218	820,516	897,186	44,432	56
Total general	<b>11,161,230</b>	10,000	9,006,672	1,097,816	999,811	46,932	100

**Tabla 2.15 Ejecución presupuestal en miles de pesos**

Cuadro 5.		
	MILES DE PESOS	2011
D	TOTAL INVERSIÓN	11,161,230
D.1	PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	10,000
D.2	ATENCIÓN INTEGRAL	9,006,672
D.2.1	ATENCIÓN HUMANITARIA	39,388
D.2.2	ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA	6,045,609
D.2.2.1	EDUCACIÓN	794,385
D.2.2.2	SALUD	4,312,038
D.2.2.4	IDENTIDAD	
D.2.2.5	ALIMENTACIÓN	160,201
D.2.2.6	REUNIFICACIÓN	534,509
D.2.3	VIVIENDA	2,228,832
D.2.4	TIERRAS	590,225
D.2.5	GENERACIÓN DE INGRESOS	102,618
D.3	VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN	
D.4	RETORNO O REUBICACIÓN	1,097,816
D.5	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	999,811
D.6	PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	46,932

## 2.2.2 Acogida

Entre los municipios que reciben mayor población desplazada se encuentran: Bogotá, Medellín, Santa Marta, Sincelejo, Buenaventura, Villavicencio, Florencia, Valledupar, Cartagena, Cali y Popayán; pero con tasas de acogida claramente diferenciadas. Es de anotar que el mayor número de ciudadanos que han sido desplazados se concentran en las principales ciudades capitales.

**Tabla 2.16 Municipios con mayor cantidad de acogidos**

Cuadro 6.		Número de Acogidos	Tasa de Acogida promedio 1997-2011
<b>DPTO</b>	<b>CIUDAD</b>	<b>NUMACOG</b>	<b>TACOPRRM</b>
BOGOTA	Bogotá, D.C.	269.594	2.82
ANTIOQUIA	Medellín	145.739	4.77
MAGDALENA	Santa Marta	137.664	23.65
SUCRE	Sincelejo	83.731	26.28
VALLE DEL CAUCA	Buenaventura	68.053	15.09
META	Villavicencio	65.492	12.70
CAQUETA	Florencia	62.453	31.09
CESAR	Valledupar	60.655	12.90
BOLIVAR	Cartagena	57.993	4.71
VALLE DEL CAUCA	Cali	55.572	1.90
CAUCA	Popayán	52.034	14.41

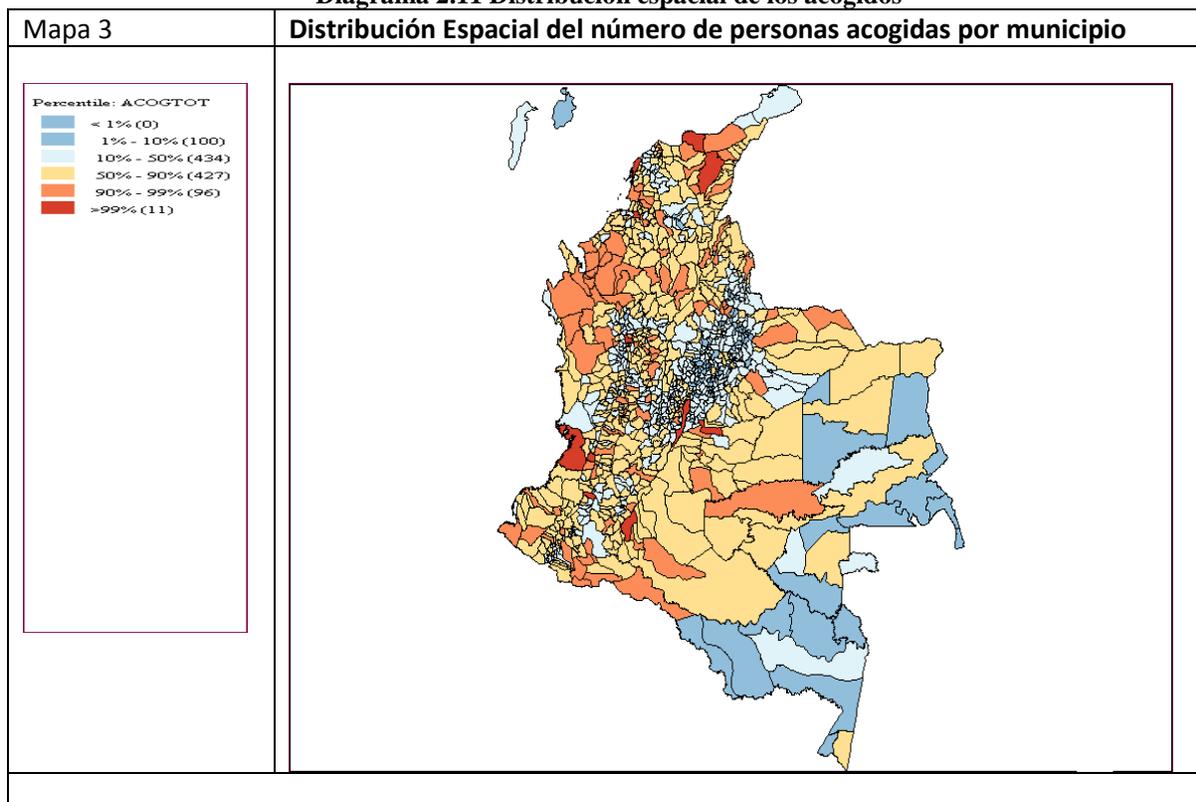
Las características a destacar, en este grupo de municipios, son: Un alto grado de urbanización; un porcentaje de población con NBI inferior a la media nacional; un peso significativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos del municipio (15%-47%) así como una completa atención de los gastos de funcionamiento del municipio con los ingresos fiscales.

Ahora bien, dado que un buen porcentaje de la población desplazada se concentra en estas ciudades y de que una de las debilidades para levantarla existencia de un estado de cosas inconstitucional ha sido la deficiencia en la coordinación entre los responsables de la política pública y la atención a la población víctima es que se sugiere al Gobierno Nacional el pensar y discutir la posibilidad que los Alcaldes de estas Entidades Territoriales, así

como los de algunos municipios con mayor tasa de acogida (ver cuadro siguiente) participen activa y permanentemente en el subcomité técnico de Coordinación Nación-Territorio que se contempla en la Ley 1448, y así hacer frente a tal situación, o de lo contrario, tal coordinación será sobre el marco conceptual del principal-agente, donde la Nación es quien define la política y las Entidades Territoriales sobre quienes recae la supuesta responsabilidad, sin que estas participen en la definición, planificación y puesta en marcha de la política pública.

Al observar el marco constitucional se sugiere que la definición de roles y responsabilidades esté acompañada de recursos en aquellos casos donde las Entidades Territoriales carecen de la capacidad fiscal para atender a las víctimas dentro de los principios de subsidiariedad y complementariedad (v.g. como sucede en aquéllas donde se presenta una mayor tasa de acogida).

**Diagrama 2.11 Distribución espacial de los acogidos**



En la tabla se presentan los municipios con mayor tasa de acogida promedio para el periodo.

**Tabla 2.17 Mayor tasa de acogida promedio**

Cuadro 7		Número de Acogidos	Tasa de Acogida
DPTO	CIUDAD	NUMACOG	TACOPRRM
ANTIOQUIA	Murindó	4,609	97.71
CHOCO	Carmen del Darién	4,372	85.22
ANTIOQUIA	San Luis	12,445	78.62
ANTIOQUIA	Mutatá	14,445	62.76
ANTIOQUIA	San Francisco	5,423	58.55
NARIÑO	El Charco	18,776	49.38
ANTIOQUIA	Argelia	6,770	47.48
CALDAS	Samaná	16,936	47.38
PUTUMAYO	Mocoa	21,820	44.60
CHOCO	Bojayá	5,951	42.71
BOLIVAR	San Pablo	15,816	42.20

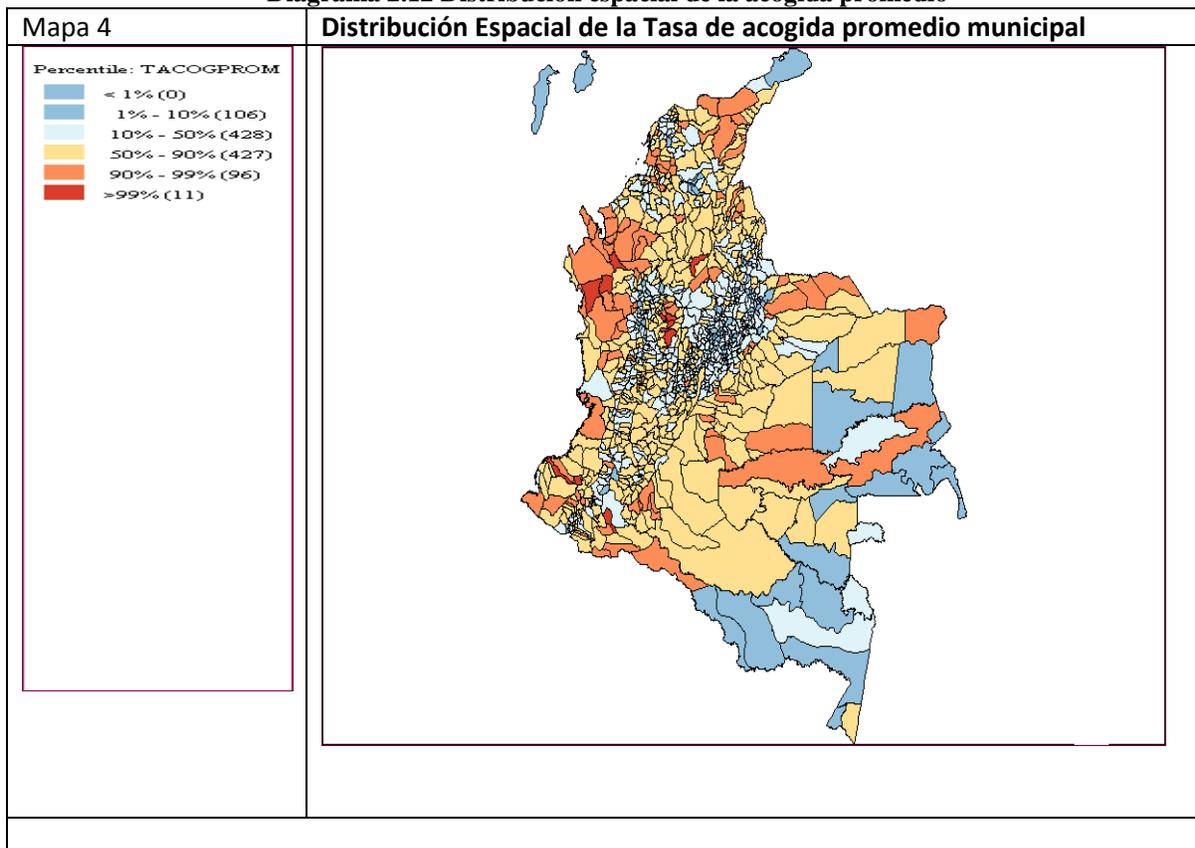
Cuatro de estas entidades territoriales se encuentran en el grupo de municipios con mayor tasa de desplazamiento: Carmen del Darién, San Luis, Samaná y Bojayá. De igual manera, la superposición de los mapas, llevan a pensar en una posible autocorrelación espacial entre la tasa de desplazamiento y la de acogida, por tal razón, se hace un análisis de la tasa de acogida neta en el siguiente aparte.

En un primer momento los desplazados pueden pasar de la zona rural a la cabecera o a un municipio cercano, de tal manera que no pierdan todo ese capital social que construyen las comunidades o las mismas relaciones de familia; ya es suficiente haber perdido todo o parte de lo material e incluso a sus seres queridos, para acabar solos deambulando por el mundo sin ningún tipo de apoyo.

Ésta es una de las razones, por la cual el mandato de la Corte Constitucional de obligar al Gobierno Nacional a ser el garante de última instancia del goce efectivo de derecho de las víctimas, resulta ser tan importante para éstos ciudadanos; pues las redes de victimarios muchas veces tienen una influencia más allá del área socioeconómica de la víctima y, por eso, la persiguen hasta el último rincón, hasta llevarlas a zonas donde la intensidad de su capital social es mínima o nula. ¿Cuál podrá ser el capital social de una

familia indígena que ha sido expulsada hasta la Ciudad Capital? Para estos ciudadanos, la intervención integral del Estado (Nación, Departamento y Municipio) es sumamente importante.

**Diagrama 2.12 Distribución espacial de la acogida promedio**



Algunas de las características del grupo de municipios que tienen la mayor tasa de acogida (población acogida / Población total) son: Municipios con una alta tasa de ruralidad; porcentaje alto de población con NBI; alta participación de los recursos del SGP en el total de ingresos, lo que equivale a decir que los ingresos tributarios pesan muy poco dentro del total de ingresos, situación que difiere sustantivamente con los municipios que acogen el mayor número de ciudadanos desplazados.

**Tabla 2.18 Gastos de funcionamiento en los municipios que acogen**

Municipio	G.FUNCIONAMIENTO/TRIBUTARIOS	G.FUNCIONAMIENTO /INGTOTAL
ARGELIA (ANTIOQUIA)	488.25	14.95
MURINDÓ (ANTIOQUIA)	324.12	29.40
MUTATÁ (ANTIOQUIA)	197.82	19.55
SAN FRANCISCO (ANTIOQUIA)	529.75	12.31
SAN LUIS (ANTIOQUIA)	222.82	14.36
SAN PABLO (BOLIVAR)	178.05	13.91
SAMANÁ (CALDAS)	349.98	11.63
BOJAYA (CHOCO)	165.72	20.54
CARMEN DEL DARIEN (CHOCO)	204.03	25.98
EL CHARCO (NARIÑO)	103.81	18.54
MOCOA (PUTUMAYO)	131.97	23.45
BARRANQUILLA (ATLANTICO)	44.74	17.64
BOGOTÁ, D.C. (BOGOTA D.C.)	44.64	20.81
CARTAGENA (BOLIVAR)	55.55	17.69
FLORENCIA (CAQUETA)	71.05	14.11
POPAYÁN (CAUCA)	77.25	17.50
VALLEDUPAR (CESAR)	63.38	12.24
SANTA MARTA (MAGDALENA)	69.17	13.89
VILLAVICENCIO (META)	64.99	17.53
SINCELEJO (SUCRE)	60.37	9.50
CALI (VALLE)	54.21	25.07
BUENAVENTURA (VALLE)	76.64	18.61

Siete de los once municipios con mayor tasa de acogida rindieron información presupuestal sobre los recursos y programas para la atención a la población víctima del desplazamiento. Los municipios de Bojayá, Murindó, Carmen del Darién, San Francisco y el Charco no la reportaron. Para el resto de municipios, la inversión ascendió a 12.271 millones de pesos, que se concentraron principalmente en San Luis (51%) y Mocoa (39%). Por su parte los programas se en 2011 se canalizaron fundamentalmente en Atención Integral Básica (Educación (6%) y Salud (56%)) y Participación de la población desplazada (10%). Las fuentes más importantes que financiaron dichos programas fueron los recursos del SGP y los del Fosyga, todos ellos con una destinación específica, tal y como se aprecia en los programas de inversión.

**Tabla 2.19 Inversión municipios que acogen**

	TOTAL INVERSIÓN	PARTICIPACIÓN (%)
ARGELIA	1,133,688	9.2
MOCOA	4,728,744	38.5
MUTATÁ	21,824	0.2
SAMANÁ	42,559	0.3
SAN LUIS	6,292,352	51.3
SAN PABLO	52,236	0.4
Total General	12,271,403	100.0

### 2.2.3 Acogida neta (acogida – desplazada)

Los municipios con mayor número de ciudadanos receptores en relación con los que expulsan son, en lo fundamental, tanto grandes ciudades capitales como capitales intermedias importantes. Tres de los 24 municipios de mayor acogida neta no son capitales (Soledad, Soacha y Barrancabermeja) aunque dos de ellas están situadas muy cerca de las capitales.

En el cuadro se observa las principales ciudades receptoras netas, destacándose de lejos el número de desplazados que llegan a Bogotá, así como las tasas de recepción neta que presentan Mocoa (Putumayo) y Florencia (Caquetá), dos ciudades capitales de frentes importantes de colonización; mientras que en Sincelejo la situación la explica la dinámica de desplazamiento vivida en los Montes de María.

Este cuadro corresponde a los municipios donde el número de desplazados es menor (<) al de acogidos.

Tabla 2.20 Municipios con menos desplazados que acogidos

CIUDAD	NUMNETO	TASA NETA
Bogotá, D.C.	-265,332	-2.8
Medellín	-122,730	-4.0
Santa Marta	-81,716	-13.9
Sincelejo	-78,636	-24.7
Villavicencio	-61,002	-11.8
Cartagena	-49,785	-4.0
Cali	-49,704	-1.7
Popayán	-49,265	-13.6
Barranquilla	-45,997	-2.9
Florencia	-43,332	-21.6
Cúcuta	-40,754	-5.1
Ibagué	-36,324	-5.3
Bucaramanga	-35,063	-4.9
Soledad	-30,850	-5.1
Montería	-29,510	-5.8
Neiva	-29,267	-6.7
Soacha	-28,669	-5.2
Valledupar	-27,308	-5.8
Pasto	-26,455	-5.0
Pereira	-25,720	-4.2
Quibdó	-21,091	-13.4
Barrancabermeja	-17,732	-6.7
Mocoa	-16,339	-33.3
Riohacha	-15,043	-6.6
El neto aquí se calculó como desplazados menos acogidos. Este mismo resultado es equivalente al mayor flujo de acogidos respecto al de desplazados pero con signo contrario.		

Mientras que los municipios donde el número de desplazados es mayor al número de ciudadanos acogidos son entidades territoriales de sexta categoría con un porcentaje alto de población con NBI y donde los recursos fiscales recaudados no alcanzan a cubrir los gastos de funcionamiento del municipio y las transferencias que reciben por la vía del SGP resultan ser la principal fuente de financiación de la inversión.

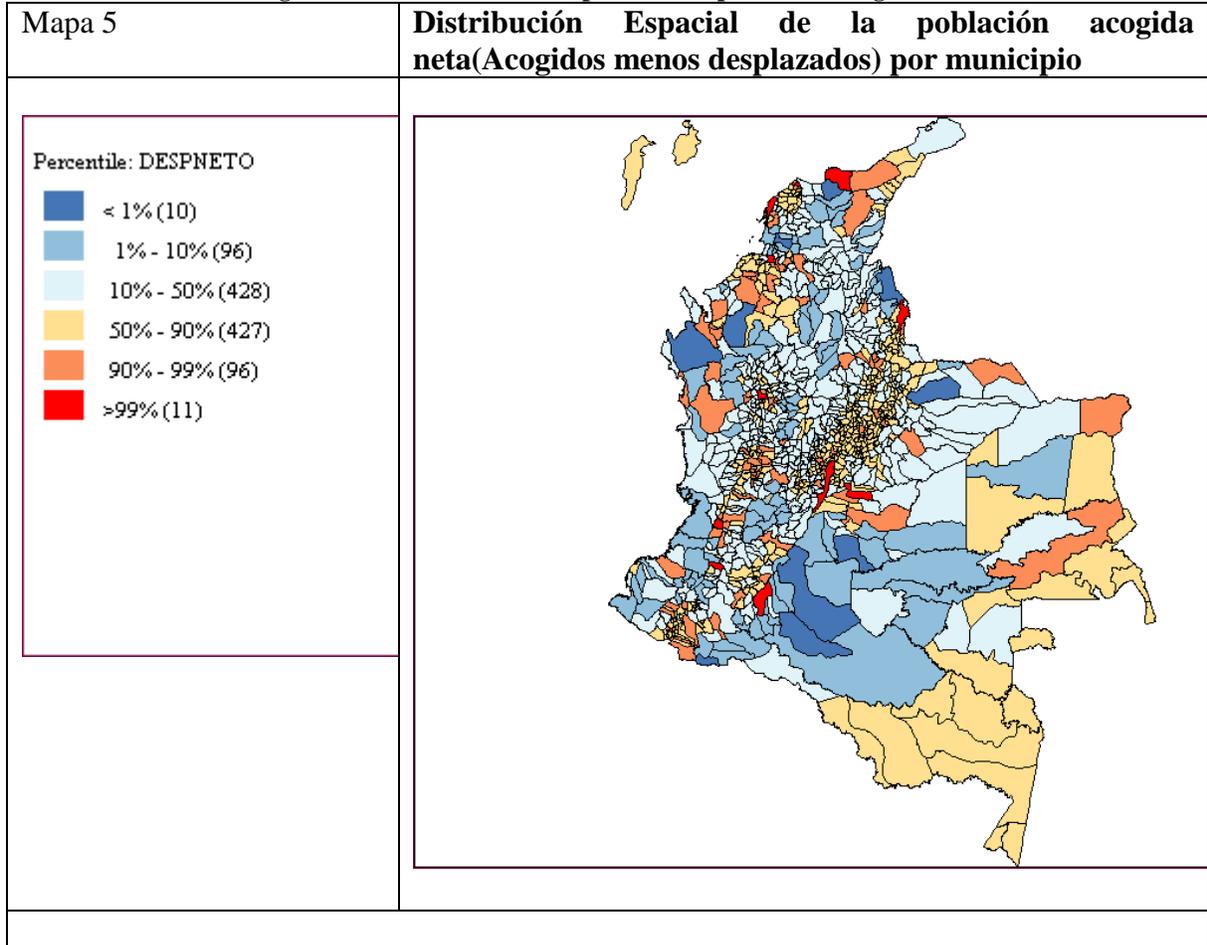
Este cuadro corresponde a los municipios donde el número de desplazados es mayor (>) al de acogidos.

Tabla 2.21 Municipios con más desplazados que acogidos

DPTO	CIUDAD	NUMNETO	TASA NETA	NBI
BOLIVAR	El Carmen de Bolívar	38,207	40.58	93.45
CHOCO	Riosucio	33,242	80.25	85.21
NORTE DE SANTANDER	Tibú	27,169	55.95	56.76
CORDOBA	Tierralta	27,138	25.30	73.29
CAQUETA	San Vicente del Caguán	19,220	24.46	53.98
META	Vistahermosa	17,236	58.33	53.86
ARAUCA	Tame	16,637	24.79	100.00
PUTUMAYO	Valle del Guamuez	16,376	26.37	39.16
MAGDALENA	Ciénaga	16,240	11.15	43.81
CAQUETA	Cartagena del Chairá	16,063	40.28	51.57
PUTUMAYO	Puerto Guzmán	15,940	50.03	100.00
MAGDALENA	Pivijay	15,091	29.57	47.56
MAGDALENA	Zona Bananera	15,023	23.64	44.22
MAGDALENA	Fundación	14,782	18.53	44.14
TOLIMA	Rioblanco	14,510	39.31	65.95
CHOCO	Bojayá	14,107	100.49	96.03
ANTIOQUIA	San Carlos	13,272	58.11	32.41
CALDAS	Samaná	12,957	36.30	32.93
SUCRE	Ovejas	12,521	40.55	55.50
CAUCA	El Tambo	12,363	19.37	53.45
SUCRE	Coloso	11,984	130.00	81.51
PUTUMAYO	San Miguel	11,388	39.56	40.62
PUTUMAYO	Orito	10,300	17.33	51.11
ANTIOQUIA	Granada	10,063	68.11	27.26

El neto aquí se calculó como desplazados menos acogidos. Este mismo resultado es equivalente al mayor flujo de acogidos respecto al de desplazados pero con signo contrario.

**Diagrama 2.13 Distribución espacial de la población acogida neta**



#### 2.2.4 Tasa neta de acogida

Cuando la ordenación se realiza con base en la tasa de desplazamiento neta (tasa de desplazamiento menos tasa de acogida) se tiene que el grupo de municipios con menores tasas (mayor tasas de acogida) son ciudades capitales intermedias como Mocoa, Sincelejo, Florencia, Santa Marta, Popayán y Quibdó). Este es un indicador más de la dinámica del desplazamiento, los centros de acogida inicialmente son los municipios de mayor cercanía al lugar de origen, en este caso la cabecera municipal de mayor importancia o la ciudad capital.

Desde el punto de vista fiscal estos municipios se caracterizan por tener una relativa dependencia de las transferencias intergubernamentales dado el peso relativo de los

recursos tributarios en el total de ingresos que oscila entre el 10% (Quibdó) y el 27% (Villavicencio); contrario a lo que sucede con los municipios expulsores netos.

**Menores tasas de acogida neta (desplazados menos acogidos) Municipios receptores**

**Tabla 2.22 Municipios receptores**

DPTO	CIUDAD	NUMNETO	TASA NETA	NBI
ANTIOQUIA	Murindó	-2,779	-60.05	97.08
PUTUMAYO	Mocoa	-16,339	-33.32	27.91
VALLE DEL CAUCA	Caicedonia	-13,864	-32.49	15.94
NARIÑO	Ospina	-3,812	-32.40	59.19
SUCRE	Sincelejo	-78,636	-24.70	42.02
CAQUETA	Florencia	-43,332	-21.63	26.85
NARIÑO	Taminango	-4,913	-20.89	55.11
BOYACA	Pajarito	-674	-16.56	41.63
MAGDALENA	Santa Marta	-81,716	-13.94	29.03
CAUCA	Popayán	-49,265	-13.64	18.07
CHOCO	Quibdó	-21,091	-13.37	89.47
SUCRE	Corozal	-10,304	-13.17	44.84
PUTUMAYO	Sibundoy	-2,427	-13.13	20.66
GUAINIA	Inírida	-3,205	-12.63	57.53
META	Villavicencio	-61,002	-11.85	17.07
SUCRE	Guaranda	-2,377	-11.30	76.94
ANTIOQUIA	Betulia	-2,504	-11.27	45.36
CHOCO	Bahía Solano	-1,347	-10.77	30.19
ANTIOQUIA	Anza	-1,079	-10.67	51.34
NARIÑO	Sapuyes	-894	-9.03	36.22
RISARALDA	Santuario	-1,823	-8.50	23.59
NARIÑO	Córdoba	-1,505	-8.06	71.94
N. DE SANTANDER	Santiago	-297	-7.75	35.56
META	Granada	-5,266	-7.24	27.63

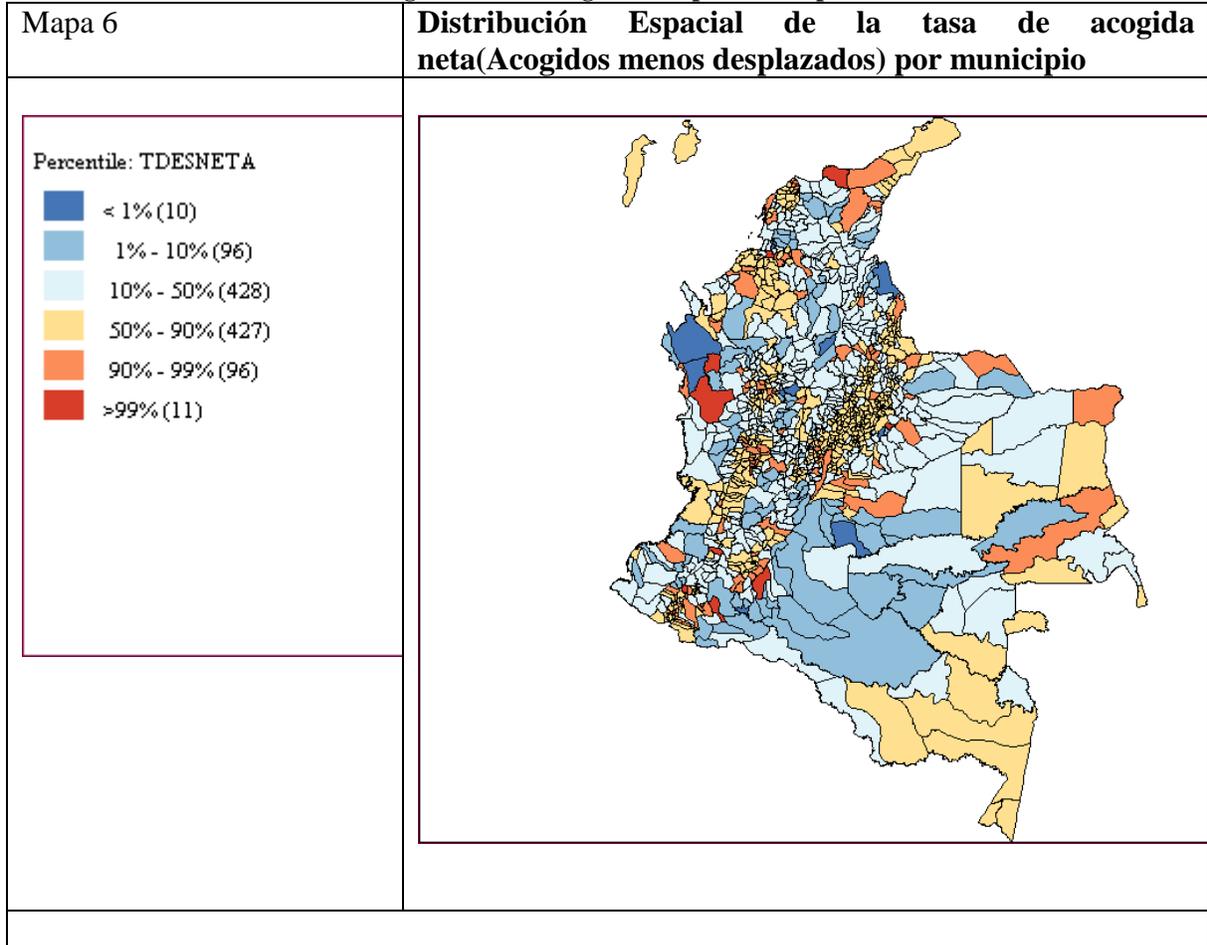
Los municipios expulsores netos, de acuerdo con la tasa neta, se caracterizan por tener altos niveles de pobreza (NBI) y bajas tasas de recaudación tributaria.

## Mayores tasas de acogida neta (desplazados menos acogidos) Municipios expulsores

Tabla 2.23 Municipios expulsores

<b>Cuadro 13</b>				
<b>DPTO</b>	<b>CIUDAD</b>	<b>NUMNETO</b>	<b>TASA NETA</b>	<b>NBI</b>
SUCRE	Coloso	11,984	130.00	81.51
CHOCO	Bojayá	14,107	100.49	96.03
CHOCO	Carmen del Darién	5,074	88.52	90.67
CHOCO	Riosucio	33,242	80.25	85.21
CASANARE	Chámeza	1,744	80.06	46.35
BOLIVAR	Cantagallo	8,047	77.90	61.88
ANTIOQUIA	Granada	10,063	68.11	27.26
META	Vistahermosa	17,236	58.33	53.86
ANTIOQUIA	San Carlos	13,272	58.11	32.41
CAQUETA	Curillo	9,063	57.88	44.58
N. DE SANTANDER	Tibú	27,169	55.95	56.76
ANTIOQUIA	San Francisco	5,169	55.52	49.92
CAQUETA	Solita	6,587	53.52	52.87
SUCRE	Chalán	3,095	53.37	71.03
META	Mapiripán	9,238	53.12	100.00
PUTUMAYO	Puerto Guzmán	15,940	50.03	100.00
CHOCO	Juradó	2,673	49.51	86.21
ANTIOQUIA	Yondó	9,545	48.65	59.05
CHOCO	San José del Palmar	3,426	47.64	42.02
CAQUETA	Valparaíso	7,364	47.38	46.94
N. DE SANTANDER	El Tarra	7,163	47.01	73.11
CAQUETA	Milán	7,212	44.45	60.77
META	Mesetas	6,609	43.88	100.00
ANTIOQUIA	Vigía del Fuerte	3,501	42.76	68.35
ANTIOQUIA	Cocorná	9,109	40.76	36.23
META	Puerto Rico	9,873	40.63	100.00
BOLIVAR	El Carmen de Bolívar	38,207	40.58	93.45

Diagrama 2.14 Acogida neta por municipio



### 2.3 Los Conglomerados

Finalmente, con base en la variable aquí utilizada como “proxy” de las víctimas y un conjunto de variables municipales de carácter socio económico se construyó unos conglomerados (nueve en total) para la variable desplazamiento, acogida, así como para su valor neto. Los valores medios que caracterizan a cada uno de los conglomerados se presentan en los cuadros siguientes. En el anexo, tan sólo se presentan los municipios que integran cada conglomerado para los valores netos; para el desplazamiento como para la acogida se presentan los dos conglomerados más importantes. En el primer caso, desplazamiento, el primer grupo de municipios es de 17 municipios y concentra a aquellos donde el problema del desplazamiento ha sido mucho más fuerte, y el segundo de 110.

Entre tanto, los municipios importantes en el ámbito de la acogida de la población desplazada son 8 en el primer conglomerado y 13 en el segundo.

En cuanto a los valores netos (población desplazada menos la acogida) el primer conglomerado, los de mayor acogida está conformado por 8 municipios; mientras que los municipios expulsores lo conforman 71 municipios.

El resultado de este último ejercicio confirma lo expuesto en la primera parte, en cuanto a las entidades territoriales municipales donde el fenómeno es muy dicente, los recursos del SGP son superiores a los ingresos tributarios, el grado de urbanización es bajo, el NBI superior a la media nacional, entre otros. Por el lado de los municipios donde la acogida es importante, el principal grupo se caracteriza por ser municipios capitales o parte del área metropolitana; mientras que los de segundo nivel son municipios intermedios de importancia nacional; para que sea el valor neto el que resume las características de los ejercicios independientes que se hicieron anteriormente (Anexo 1).

**Tabla 2.24. Característica de cada uno de los conglomerados construidos a partir de las variables de desplazamiento**

Clase	1	2	3	4	5	6	7	8	9
NUMDESP	8,344.3	4,793.2	1,130.0	1,027.5	932.8	693.7	545.6	371.3	97.5
TDESPROM	37.3	11.8	5.7	9.2	2.7	5.7	4.5	4.0	1.8
NBI	46.6	52.2	51.4	43.1	22.8	38.1	35.2	38.8	26.3
SGPPOB	314,366	267,121	321,269	760,775	195,852	480,582	351,328	418,350	613,843
REGAPOB	37,684	43,804	20,249	227,940	13,147	10,430	11,806	21,287	96,224
TRIBPOB	89,162.1	49,065.9	30,993.7	115,053.6	137,096.8	45,177.4	47,053.6	68,501.1	48,309.3
TRIBING	14.1	11.8	6.5	8.0	29.0	6.9	8.9	10.3	4.9
GRADURB	33.9	56.5	24.7	36.4	50.3	35.4	30.8	30.5	39.1
FBKFPOB	5,341,366	4,287,966	4,794,460	14,838,143	4,142,524	5,505,313	5,180,086	6,428,815	9,609,496
SERPPOB	563,686	432,121	460,368	1,581,658	670,462	525,189	629,703	830,214	1,287,156
GFUNPOB	1,054,788	772,678	782,463	2,687,049	1,215,583	924,502	1,077,254	1,408,359	2,431,548

**Tabla 2.25 Municipios que conforman cada uno de los conglomerados para el análisis de la población desplazada**

<b>Clase 1</b>	<b>Clase 2</b>	<b>Clase 2</b>	<b>Clase 2</b>	<b>Clase 2</b>	<b>Clase 2</b>
<b>Cocorná</b>	Anorí	Pensilvania	Tierralta	Puerto Concordia	Arauca
<b>San Luis</b>	Apartadó	Samaná	La Palma	Puerto Lleras	Fortul
<b>El Carmen de Bolívar</b>	Argelia	Cartagena del Chairá	Quibdó	San Juan de Arama	Mocoa
<b>Florencia</b>	Dabeiba	Curillo	Bojayá	Barbacoas	Puerto Caicedo
<b>San Vicente del Caguán</b>	El Bagre	El Doncello	Carmen del Darién	El Charco	Puerto Guzmán
<b>Valledupar</b>	Frontino	El Paujil	El Carmen de Atrato	Policarpa	San Miguel
<b>Puerto Rico</b>	Granada	La Montañita	Riosucio(2)	Ricaurte	Villagarzón
<b>Vistahermosa</b>	Ituango	Milán	Tadó	Convención	San José del Guaviare
<b>San Andrés de Tumaco</b>	Mutatá	Puerto Rico	Neiva	El Tarra	El Retorno
<b>Tibú</b>	Nariño	San José del Fragua	Algeciras	San Calixto	Miraflores
<b>Buenaventura</b>	Peque	Solita	Riohacha	Sardinata	
<b>Arauquita</b>	Remedios	Valparaíso	Dibulla	Teorama	
<b>Saravena</b>	San Carlos	Argelia	San Juan del Cesar	Pueblo Rico	
<b>Tame</b>	San Francisco	Caldono	Santa Marta	Coloso	
<b>Orito</b>	San Rafael	Corinto	Aracataca	Chalán	
<b>Puerto Asís</b>	Sonson	El Tambo	Ciénaga	Ovejas	
<b>Valle del Guamuez</b>	Tarazá	Patía	Fundación	San Onofre	
	Turbo	Piamonte	Pivijay	Ibagué	
	Urrao	Toribio	Zona Bananera	Ataco	
	Valdivia	Agustín Codazzi	El Castillo	Chaparral	
	Vigía del Fuerte	Becerril	Mapiripán	Dolores	
	Córdoba	Curumaní	Mesetas	Planadas	
	San Jacinto	El Copey	La Macarena	Rioblanco	
	San Pablo	San Diego	Uribe	Rovira	
	Zambrano	Puerto Libertador	Lejanías	San Antonio	

**Tabla 2.26**Característica de cada uno de los conglomerados contruidos a partir de las variables de acogida

<b>Cuadro 16. Característica de cada uno de los conglomerados contruidos a partir de las variables de acogida</b>									
Tamaño	8	13	90	53	137	268	15	419	79
Clase	1	2	3	4	5	6	7	8	9
NUMACOG	70.558,1	20.505,9	12.181,4	2.990,4	2.108,0	1.704,2	964,5	522,4	186,3
TACOPRRROM	2,6	21,2	16,7	1,9	5,3	2,8	5,2	2,8	4,1
NBI	11,2	48,0	53,8	19,1	65,2	28,0	46,1	50,3	44,1
SGPPOB	224.463,0	283.767,8	295.600,6	199.505,0	290.717,7	237.514,6	418.366,6	373.622,0	830.816,2
REGAPOB	1.688,7	95.370,4	21.348,6	14.003,0	51.809,5	22.068,3	1.472.383,6	20.127,6	53.557,7
TRIBPOB	297.027,5	98.053,9	50.718,9	254.797,4	25.062,8	84.429,2	230.515,8	36.471,9	70.394,7
TRIBING	44,7	13,9	11,4	43,7	5,7	19,4	9,6	6,4	5,4
GRADURB	95,0	55,1	45,8	63,5	44,5	59,8	57,5	28,1	31,6
FBKFPOB	6.178.535	5.767.263	4.435.337	5.410.542	4.480.468	4.159.215	26.515.120	5.446.481	12.894.535
SERPPOB	818.517,4	499.889,9	440.598,9	940.503,3	386.753,2	604.586,2	1.193.934,3	576.357,4	1.601.015,1
GFUNPOB	1.727.783,2	930.513,6	789.599,3	1.754.229,3	662.438,6	1.082.058,1	2.189.244,9	980.438,8	2.685.800,8

**Tabla 2.27 Municipios que conforman los conglomerados de mayor población acogida**

<b>Clase 1</b>	<b>Clase 2</b>
<b>8 Municipios</b>	<b>13 Municipios</b>
Medellín	Cocorná
Itagui	San Luis
Sabaneta	Florencia
Barranquilla	Puerto Rico
Bogotá, D.C.	Vistahermosa
Tunja	San Andrés de Tumaco
Bucaramanga	Tibú
Cali	Barrancabermeja
	Buenaventura
	Arauca
	Arauquita
	Saravena
	Tame

**Tabla 2.28 Característica de cada uno de los conglomerados contruidos a partir de las variables de desplazamiento neto**

<b>Cuadro 18. Característica de cada uno de los conglomerados contruidos a partir de las variables de desplazamiento neto</b>									
Tamaño	8	44	266	129	114	427	16	7	71
Clase	8	6	2	3	4	1	7	9	5
NUMNETO	-65.615,6	-2.515,5	-1.981,6	227,1	882,6	1.066,5	1.990,8	4.565,1	6.500,9
TASA NETA	-2,4	-0,9	-0,4	4,4	5,2	5,3	11,2	15,9	26,9
NBI	11,2	18,8	27,0	43,8	63,5	51,9	47,7	46,0	56,9
SGPPOB	224.463,0	188.945,7	231.168,4	698.857,8	285.138,9	347.453,8	567.825,8	254.540,7	297.379,2
REGAPOB	1.688,7	15.321,1	20.021,0	49.686,8	64.827,4	17.503,2	1.353.585,5	168.875,1	21.870,9
TRIBPOB	297.027,5	273.891,7	88.395,6	69.001,5	26.634,4	33.142,3	231.534,7	129.751,7	48.427,7
TRIBING	44,7	46,2	20,6	6,3	5,9	6,4	10,3	14,8	10,7
GRADURB	95,0	63,5	61,0	31,8	46,0	30,2	56,0	57,3	40,3
FBKFPOB	6.178.535	5.532.804	4.091.841	10.992.915	4.640.014	4.967.036	26.602.797	6.586.650	4.454.665
SERPPOB	818.517,4	962.252,4	601.099,5	1.257.951,5	390.769,3	514.760,0	2.022.863,0	625.316,7	440.786,2
GFUNPOB	1.727.783	1.800.728	1.079.940	2.135.852	668.340	883.301	3.435.767	1.087.807	770.880

El panorama regional de las víctimas es bien heterogéneo, ya sea por las características de los agentes que la producen (paramilitares, guerrilla, bandas de criminales, narcotraficantes, entre otros) o por las víctimas. Resulta importante rescatar el mensaje de la Corte Constitucional de calificar al Gobierno Nacional como el garante de última instancia del goce efectivo de derecho de las víctimas. Esta situación no se debe olvidar, más aún cuando se habla del proceso de coordinación de la Nación con las Entidades Territoriales.

Esta coordinación se debe realizar dentro del espíritu de la Constitución Política de 1991, donde roles y responsabilidades deben guardar una estrecha relación con los recursos asignados, esa ha sido la experiencia del Sistema General de Participaciones que agrupo el Situado Fiscal y la Participación de las Entidades Territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales tiene si se quiere, una destinación específica, financiar la provisión de bienes públicos esenciales como son la educación y la salud de todos los ciudadanos independientemente de su raza, condición social y lugar de residencia.

Este hecho hace, que se cuestione la inclusión de dichos recursos dentro de la política de atención a la población víctima.

La heterogeneidad regional de las Entidades Territoriales desde el punto de vista fiscal, que se considera en la definición y en la asignación de los recursos del SGP, deben ser incorporados y tenidos en cuenta en la definición de los roles y responsabilidades de ellas en la Ley de víctimas. En este orden de ideas, se debe pensar en la necesidad que las entidades territoriales del orden municipal importantes para el proceso se vinculen de manera activa en el Comité de Coordinación Nación-Territorio que se crea en la Ley de tal manera que con su participación se logren objetivos e instrumentos consensuados que permitan que la acción pública conjunta beneficie a la población víctima de la violencia.

### **3. MARCO PRESUPUESTAL**

#### **3.1 Antecedentes**

A continuación se presenta el gasto realizado por el Gobierno Nacional en la población víctima del conflicto político en Colombia. Cuatro partes componen este capítulo: la primera es esta introducción; la segunda pasa revista a las asignaciones de recursos del presupuesto nacional para las víctimas; la tercera, analiza los reportes territoriales creados para el registro presupuestal dirigido a la población víctima; y la cuarta, discute algunas líneas acerca del plan de financiación de la Ley 1448 de 2011.

La segunda sección, presenta un reporte del gasto global asignado a las víctimas, principalmente a la población desplazada, por el hecho que es la mayor población y porque sólo hasta ahora se han comenzado a considerar las otras víctimas y los otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento. En esta sección se presenta la asignación del Presupuesto Nacional en el periodo 2000-2012, con el fin de mostrar la trayectoria que han tenido durante la década los gastos asignados, también se compara, dichas asignaciones con los otros componentes del gasto presupuestal de la Nación (Bienestar social, defensa, justicia, agro, gestión pública, infraestructura y Minas y Energía), donde lo más destacable es observar que el aumento de las asignaciones presupuestales para las víctimas del desplazamiento, se compensa con la disminución en otras cuentas del gasto público social, ratificando la idea, según la cual, para atender a las víctimas no hay nuevos recursos sino una redistribución contable de los destinatarios del gasto. También se examina el gasto antes y después de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional y se termina con un análisis del rezago presupuestal en los distintos programas de gasto para esta política.

La tercera sección, se compone a su vez de tres partes: adecuación de los sistemas de información territorial consagrados en el Decreto 4800 de 2011, la puesta en marcha del RUSICST y finalmente se muestra la ejecución presupuestal reportada por los departamentos y municipios en esos instrumentos. Estos últimos resultados, dada la forma en que están reportados no son susceptibles de agregación con la información de la sección

anterior, entre otros aspectos, porque la mayor parte corresponde a los recursos del Sistema General de Participaciones.

La cuarta sección, discute el plan de financiación de la Ley 1448 de 2011, para mostrar que los recursos planteados para financiar la asistencia, atención y reparación a las víctimas, tienen como fuente principal el Sistema General de Participaciones y la bolsa de recursos que tradicionalmente el gobierno ha tenido para atender el gasto social, de manera que, el gobierno ha optado por hacer nuevos registros de información que destacan las asignaciones para las víctimas pero no se observa que se tomen acciones, en las que se revele la existencia de recursos adicionales y/o de la recuperación de los recursos despojados a buena parte de las víctimas por los diferentes grupos en contienda que asolan el campo y las ciudades colombianas. Es importante que se hagan los registros, pero eso no hace una política de asistencia, atención y reparación porque se corre el peligro de crear una categoría adicional a la de pobre para acceder a los recursos (que son los mismos del pasado) como la de pobre-víctima. A lo anterior se agrega, que la financiación está sujeta a la sostenibilidad fiscal y al nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo que plantea un escenario de reducción de la tributación en los próximos diez años.

## **3.2 El gasto global asignado a la PSDF, 2000-2012**

### **3.2.1 Panorama general**

El gasto del Gobierno Nacional en la población víctima, ha sido creciente en el curso de los últimos trece años. Este hecho, sin embargo, no se traduce como se verá luego, en una cobertura plena de la población ni en que haya sido un gasto más eficiente.

Las preguntas que intentaremos dilucidar son: ¿de qué manera el gobierno está realizando apropiaciones de gasto para la PSDF con los mismos recursos que han cubierto tradicionalmente el gasto social? ¿Cómo hace y hará el gobierno para no generar discriminación a favor de las víctimas y en contra de otros colombianos que también necesitan una atención básica en sus derechos? Como se verá en este documento la falta de

una política pública consistente durante el período 2000-2011 para tratar a las víctimas, ha evidenciado que el gobierno optó por una actitud de dar respuesta frente a los requerimientos de la Corte Constitucional. Una manera de iniciar en la construcción de una política más integral ha sido la expedición de la Ley 1448 de 2011, creando una nueva institucionalidad y un reconocimiento de las víctimas como sujetos de políticas públicas y de acciones presupuestales. A pesar de ese avance institucional, que la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control observa como positivo, se ha podido evidenciar también que las proyecciones hacia el futuro no resuelven las dos preguntas como queda establecido en los Conpes de financiamiento citados atrás.

Al observar las decisiones presupuestales que se han tomado hasta el momento para atender a la PSDF, la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control busca establecer, las principales finalidades a las que se han orientado los recursos públicos en el ámbito de la política pública de desplazamiento en el pasado y ahora de las víctimas. Se espera que las decisiones presupuestales en el futuro, sean consistentes con la Ley de víctimas, de manera que mejore su aplicación y no suceda, por el contrario, un deterioro en la atención a la PSDF por cuenta de la ejecución presupuestal. Es conveniente recordar lo sucedido con la Ley de reforma agraria 135 de 1961, que estaba llena de objetivos loables con respecto a la distribución de la tierra, pero luego, en la reglamentación y su ejecución, terminó siendo una norma lacónica y sin ningún sentido práctico,<sup>48</sup> incluso dio origen a un acuerdo contrario, en defensa de los grandes propietarios de la tierra, el *Pacto de Chicoral* en 1972.<sup>49</sup> Ese es un riesgo que ahora, en 2012, no se debe correr.

Por ello la descripción de las principales cuentas de gasto deben ser vistas con una lente que superé el asistencialismo. Se trata de la manera como el Estado afronta una problemática social derivada del estado de guerra permanente con unos instrumentos como

---

<sup>48</sup> Para una evaluación de dicha Ley ver: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. (1966) Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Colombia. Vol. I. Washington, D.C: Unión Panamericana - Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

<sup>49</sup> Entre otros autores ver: Pécaut, Daniel. (1989). Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988. Bogotá, D.C: Siglo XXI Editores; Zamosc, Leon. (1986). The agrarian question and the peasant movement in Colombia. Struggles of the National Peasant Association 1967-1981. Edinburgh: Cambridge University Press.

el presupuesto y el orden constitucional y legal. La Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control llama la atención, sobre el hecho que, si bien en este informe se especifica los aspectos relacionados con el registro presupuestal, su comprensión no agota la problemática del desplazamiento, por ello siempre deberá tenerse presente que el análisis presupuestal es sólo un aspecto que contribuye a que el conjunto de la política pública funcione, otros aspectos son de tipo sociológico e histórico en los que las víctimas están inmersos, así como la capacidad de respuesta del Estado.

Este informe es descriptivo, con el fin de mostrar, de la manera más precisa posible, las asignaciones de gasto. Así, se evitan las agregaciones en la información presupuestal, tal y como fueron presentadas por el gobierno anterior en el proyecto de Ley; allí, se mostraron los valores asignados en el presupuesto nacional para la PSDF, que son ciertos, pero sobredimensionados discursivamente; así, la exposición de motivos del proyecto de Ley de víctimas<sup>50</sup> decía que los recursos entre 1999-2000 y 2007-2010 se habían incrementado 10 veces, resultado que es posible, por dos razones: la primera, al sumar varios años, se genera la impresión que se han gastado grandes sumas en la PSDF; segunda, el punto de partida, corresponde a valores ínfimos.

Como se aprecia en el Cuadro 1, tres momentos caracterizan este tipo de gasto: el primero, antes de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre *Desplazamiento forzado y estado de cosas inconstitucional* (enero 22 de 2004), definido por el periodo anterior a 2005 en que el gasto presupuestal sólo alcanzó un máximo de 0,3% del PGN y el 0,1% del PIB. En total se pasó de \$23,6 mil millones en 2000 a \$248,3 mil millones en 2005, en especial en la asistencia a la PSDF. En ese periodo, “la eficacia de estos esfuerzos iniciales fue baja. Además, continuo aumentando la brecha entre la oferta de programas y acciones estatales efectivas y la demanda [...] de prevención,

---

<sup>50</sup> Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (27 de Septiembre de 2010). Proyecto de Ley por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Bogotá, D.C, Colombia.

atención y restablecimiento a la población desplazada.”<sup>51</sup> Después, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-025 y los autos posteriores, decisiones judiciales que implicaron, el inicio de una movilización más directa por parte del gobierno para tratar el fenómeno del desplazamiento como parte de la programación presupuestal.

El segundo periodo, va desde 2006 en que ya se podían observar los efectos de la Sentencia T-025 hasta 2011 en que se expidió la Ley de víctimas 1448 estableciendo una reorientación de la política pública, ya no sólo, con miras a superar el ECI sino también para reparar a las víctimas del conflicto.

El tercer momento se inicia en la presente vigencia de 2012, con la nueva Ley 1448/2011, que no deroga las anteriores en su totalidad pero sí introduce una dimensión del problema mucho más amplia, recogiendo los hechos victimizantes desde 1985 y obligando a repensar, sí los recursos asignados y la forma de gastarlos es la óptima o no.

**Tabla 3.3.29 Gasto en víctimas en el Presupuesto General de la Nación, 2000-2012**  
(Miles de Millones corrientes, Definitivo y vigencia actual)

Tipo de gasto y componente	Antes de la Sentencia T-025						Después de la Sentencia T-025						Ley 1448/11 2012
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
<b>1. Funcionamiento</b>	<b>0,18</b>	<b>0,03</b>	<b>0,00</b>	<b>8,5</b>	<b>11,1</b>	<b>2,6</b>	<b>72,7</b>	<b>108,9</b>	<b>116,7</b>	<b>328,1</b>	<b>428,2</b>	<b>596,3</b>	<b>944,1</b>
Asistencia a PSDF	-	-	-	-	-	0,2	51,6	60,4	64,9	271,2	375,1	596,2	902,3
Atención en derechos humanos	0,18	0,02	0,00	8,5	11,1	2,4	21,1	48,6	51,8	56,9	53,1	0,1	41,9
Minas antipersonales	-	0,01	-	-	-	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,01	-	0,0
<b>2. Inversión</b>	<b>23,5</b>	<b>82,5</b>	<b>50,2</b>	<b>88,8</b>	<b>174,3</b>	<b>245,8</b>	<b>632,2</b>	<b>1.626,9</b>	<b>1.133,4</b>	<b>1.376,9</b>	<b>1.522,7</b>	<b>1.982,9</b>	<b>2.155,1</b>
Asistencia a PSDF	20,0	80,0	45,9	85,6	165,5	241,0	623,2	1.614,2	1.121,3	1.363,6	1.506,0	1.956,1	2.128,8
Atención en derechos humanos	3,4	2,4	4,3	3,2	6,2	4,2	6,4	10,0	9,4	10,4	12,6	16,4	17,7
Minas antipersonales	-	-	-	-	2,5	0,6	2,6	2,7	2,8	2,9	4,0	10,4	8,6
<b>Total</b>	<b>23,6</b>	<b>82,5</b>	<b>50,2</b>	<b>97,3</b>	<b>185,3</b>	<b>248,3</b>	<b>704,9</b>	<b>1.735,8</b>	<b>1.250,1</b>	<b>1.705,1</b>	<b>1.950,9</b>	<b>2.579,2</b>	<b>3.099,3</b>
% Presupuesto General Nación	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,7	1,5	1,0	1,2	1,3	1,7	1,9
% PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5

Fuente: SIF; Cálculos CGR

En el curso de los trece años la asignación de recursos para la PSDF ha sido creciente, sin que por ello se pueda afirmar que se haya traducido en una mejora en la prestación de los servicios a las víctimas. Como se aprecia en el cuadro 1, la participación

<sup>51</sup> Rodríguez Garavito, César. (2010). El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009). En: Rodríguez Garavito, César (Ed.), Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia (pp. 14-35). Bogotá, D.C: Universidad de los Andes; ASDI; Embajada de Suecia; ACNUR; CIJUS, 24.

del gasto en víctimas en el PGN para el primer periodo llegó sólo al 0,3%, en el siguiente periodo (2006-2011) subió esa partición en un punto porcentual de 0,7% en 2006 a 1,7% en 2011. Para 2012, el presupuesto definitivo asignado es de 1,9% del PGN (0,5% del PIB). Esas cifras muestran un compromiso creciente del Gobierno Nacional con la problemática hasta ahora de la PSDF, sin embargo, dada la magnitud del problema de la existencia de una población de víctimas, que fácilmente supera el 10% de la población colombiana, su participación en el gasto no revela esa misma proporción. Dada la naturaleza del problema del desplazamiento, que implica un desarraigo de la población de su lugar de origen, en términos del espacio vital que requiere una familia para vivir, de la pérdida de su patrimonio, de sus bienes y la vulneración de sus derechos civiles e incluso políticos (por pérdida de documentación de identificación, cambio del lugar para las inscripciones electorales, entre otros),<sup>52</sup> los recursos asignados son insuficientes. Por supuesto, la Ley 1448 todavía está en la etapa de creación de instituciones, establecimiento de nuevas nóminas de personal y está a la espera de toda la fase de restitución, acciones que implicaran más recursos de manera que es posible que hacia el futuro el efecto presupuestal de la Ley sea mayor al que aquí se presenta.

Otra forma de ver este tipo de gasto es calculando el gasto *per cápita* en la PSDF para todo el periodo (Cuadro 2). La información existente sólo permite realizar un cálculo aproximado, por lo que el cuadro siguiente sólo nos ofrece una cifra de referencia por los siguientes aspectos: 1) se toma únicamente la población que aparece en el registro de Acción Social/Prosperidad Social, por lo tanto, los problemas de sub-registro dejan por fuera una parte de la población en situación de desplazamiento; 2) los recursos corresponden a las asignaciones presupuestales de inversión que incluyen todos los tipos de inversión, con los gastos totales incluidos los operadores que ejecutan los proyectos, por lo tanto, los valores *per cápita* no hacen referencia a una asignación directa en las personas, sino al gasto generado para atender a cada persona en situación de desplazamiento desde el Estado Central; 3) no se incluyen los gastos por SGP para educación y salud; 4) los

---

<sup>52</sup> De acuerdo con la Registraduría se ha logrado atender a 1.312.000 familias en su identificación. Ver: Registraduría Nacional del Estado Civil. Revista Electrónica Mensual. No. 45, Año IV - noviembre de 2010.

recursos son los registrados por el Sistema de Integrado Información Financiera (SIIF) como compromisos presupuestales de la Nación y no incluye otros recursos de los entes territoriales, dato que es muy cercano a la realidad, dada la situación de escasez financiera de la mayor parte de los municipios en Colombia en particular los de categorías cuatro a sexta.

**Tabla 3.3.30 Gasto de inversión Per Cápita estimado en la Población en Situación de Desplazamiento, 2000-2011\***

Año	Personas	Hogares	Compromisos Presupuestales		Gasto Per Cápita / año		Gasto Per Cápita / mes		Salario Mínimo Pesos	Gasto Per Cápita hogar / Salario Mínimo
			MMS	Pesos	Personas	Hogares	Personas	Hogares		
2000	770.314	173.809	20	20.046.108.000	26.023	115.334	2.169	9.611	260.100	3,7
2001	1.193.506	259.538	80	80.029.700.561	67.054	308.354	5.588	25.696	286.000	9,0
2002	1.654.629	357.947	46	45.859.241.065	27.716	128.117	2.310	10.676	309.000	3,5
2003	1.922.133	416.675	86	85.617.029.863	44.543	205.477	3.712	17.123	332.000	5,2
2004	2.174.616	476.341	166	165.545.149.506	76.126	347.535	6.344	28.961	358.000	8,1
2005	2.459.498	541.068	241	241.000.000.000	97.987	445.415	8.166	37.118	381.500	9,7
2006	2.767.728	612.500	623	623.182.450.000	225.160	1.017.441	18.763	84.787	408.000	20,8
2007	3.112.710	695.498	1.614	1.614.151.824.390	518.568	2.320.858	43.214	193.405	433.700	44,6
2008	3.426.081	776.081	1.121	1.121.278.466.167	327.277	1.444.796	27.273	120.400	461.500	26,1
2009	3.620.148	830.638	1.364	1.363.608.057.380	376.672	1.641.639	31.389	136.803	496.900	27,5
2010	3.763.436	872.740	1.506	1.506.042.269.344	400.177	1.725.648	33.348	143.804	515.000	27,9
2011	3.875.987	905.114	1.956	1.956.125.375.493	504.678	2.161.192	42.057	180.099	535.600	33,6

Fuente: Departamento de la Prosperidad Social; SIIF, Ministerio de Hacienda; Cálculos, CGR-UIEC

\* No incluye los gastos de salud y educación por Sistema General de Participaciones

Con las anteriores aclaraciones se observa que el gasto *per cápita* derivado por cada persona en situación de desplazamiento ha sido creciente durante todo el periodo. En 2000, cuando el Gobierno comenzó a reconocer presupuestalmente la problemática del desplazamiento, por una persona se asignaron \$26.023 corrientes equivalentes a \$115.334 corrientes por hogar en todo el año; en 2007 se registró la mayor proporción *per cápita/año*, así, por persona, el gobierno nacional gastó \$518.568 corrientes y por hogar \$2.3 millones corrientes. No significa eso que, en efecto a las personas de la PSDF les haya tocado un poco más de recursos, puede ser que en ese año se haya gastado más en la administración y operación de los proyectos de inversión –la información estadística en este sentido requiere un mayor detalle-. Después de la caída en los gastos *per cápita* en 2008, se retomó la curva de aumento desde \$327.277 corrientes a \$504.678 corrientes en 2011. Por hogar, en el mismo periodo (2008-2011) se pasó de \$1.4 millones a \$2.1 millones. La distribución mensual muestra que a un hogar le correspondía (en pesos corrientes) en 2000 un total de \$9.611, en 2007 \$193.405 y en 2011, \$180.000. Cuando se compara con el salario mínimo se observa (en la última columna del cuadro) que el gasto *per cápita* por hogar de la PSDF

representó en su nivel más bajo, el 3,5% del salario mínimo, monto que ha sido creciente hasta el 44% en 2007 y después de una fuerte caída en 2008 (26%), volvió a subir hasta alcanzar el 33,6% en 2011. Esos montos incluyen todo el paquete de servicios del Estado a través de los proyectos de inversión que se describen más adelante. Otra comparación que resulta útil para mostrar lo pequeño del monto de recursos asignados es el subsidio mensual que se otorgó a los desmovilizados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que en 2003 fue del orden de \$358.000 pesos mensuales<sup>53</sup>, mientras que por una familia de cuatro personas en situación de desplazamiento en promedio, ese mismo año, el Estado apropió \$17.123 pesos.

### **3.2.2 Gasto en víctimas por entidad**

En total 41 entidades reportan asignaciones de gasto para la atención a las víctimas (Cuadro 3). No todas han tenido el mismo peso presupuestal entre 2006 y 2012. Las que han tenido las mayores asignaciones presupuestales han sido Acción Social (2006-2011) y ahora la UARIV, le sigue el Fondo Nacional de Vivienda, el INCODER, el ICBF, el Ministerio de Protección Social hasta 2011 y el Ministerio de Educación, es decir seis entidades son las que soportan durante el periodo presupuestalmente la atención a las víctimas. El resto son entidades que eventualmente han tenido algún rubro destinado para la población víctima y su participación es marginal. En 2012 surgen cuatro nuevas entidades dentro del sistema (Prosperidad Social, UARIV, UGRD y Centro de Memoria Histórica).

---

<sup>53</sup> Defensoría del Pueblo. (2006). Informe de seguimiento a la desmovilización colectiva y procesos de reincorporación de los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia Noviembre de 2003-Abril de 2005. Bogotá: Defensoría, p. 4.

**Tabla 3.3.31 Gasto en víctimas por entidad, 2006-2012**  
(Miles de Millones corrientes, Definitivo y vigencia actual)

Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL	340	1.239	642	875	1.205	1.614	-
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	-	600
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS	-	-	-	-	-	-	65
UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS	-	-	-	-	-	-	1.723
CENTRO DE MEMORIA HISTORICA	-	-	-	-	-	-	5
DIRECCION DE ADMINISTRACION DE FONDOS DE LA PROTECCION SOCIAL	-	-	-	-	-	-	134
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	-	3
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	-	7
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	61	78	88	401	557	422	400
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	43	71	59	60	106	120	188
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	38	73	48	54	73	91	123
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	-	16	38	53	50	0	42
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	1	17	18	19	21	21	32
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - GESTION GENERAL	7	7	7	7	9	18	14
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - GESTION GENERAL	5	7	5	5	9	6	11
DEFENSORIA DEL PUEBLO	2	3	3	7	8	7	8
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC	-	1	0	1	1	0	0
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	-	0,2
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	64	155	149	86	120	90	-
FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA	2	2	-	-	2	2	2
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	1	2
MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	-	-	-	-	32	32	38
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	14	17
MINISTERIO PROTECCION SOCIAL - GESTION GENERAL	107	199	161	133	218	-	-
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	-	-	-	-	-	139	-
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - GESTION GENERAL	13	19	3	-	1	-	-
MINAGRICULTURA - BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	12	12	12	-	-	-	-
MININTERIOR Y JUSTICIA - GESTION GENERAL	5	15	13	2	5	-	-
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	2	2	2	-	-	-	-
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	2	-	-	-	-	-	-
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	1	-	-	-	-	-	-
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP)	0	0	-	-	-	-	-
MINIRELACIONES EXTERIORES - GESTION GENERAL	-	-	0	-	0	-	-
MINISTERIO PUBLICO - GESTION GENERAL	-	0	0	-	-	-	-
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC	-	-	-	0	8	-	-
PROCURADURIA - GESTION GENERAL	-	-	-	0	2	-	-
REGISTRAD. NAL DEL ESTADO CIVI - GESTION GENERAL	-	-	2	2	0	-	-
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	-	-	-	-	3	-	-
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION - GESTION GENERAL	0	0	-	-	4	1	-
CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y ORIENTE DE LA AMAZONIA - CDA	-	-	0	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>705</b>	<b>1.915</b>	<b>1.250</b>	<b>1.705</b>	<b>2.431</b>	<b>2.579</b>	<b>3.414</b>

Fuente: SIIF; Cálculos, CGR

### 3.2.3 Gasto en víctimas y el gasto social

Una de las principales confusiones que se generan en la opinión pública y que el Gobierno no ha sido explícito en aclarar, es el relacionado con el destino del gasto social y del gasto asignado a las víctimas del conflicto interno. Antes de abordar esa problemática veamos la distribución del gasto de todo el PGN en los diferentes destinos.

**Tabla 3.3.32 Distribución del gasto en el Presupuesto General de la Nación, 2000-2012**  
(Miles de Millones y Participación %, Presupuesto Definitivo)

**Tabla 3.3.33 Distribución del gasto en el Presupuesto General de la Nación, 2000-2012  
(Miles de Millones y Participación %, Presupuesto Definitivo)**

Sector de gasto PGN	2000		2005		2011		2012	
	MM\$	%	MM\$	%	MM\$	%	MM\$	%
1. Bienestar Social	22.484	44,4	42.598	45,6	78.509	51,9	81.709	49,4
1.1. Gasto Público Social (CGR)	16.384	32,4	27.161	29,1	52.199	34,5	53.523	32,4
Resto GPS	16.360	32,3	26.913	28,8	49.620	32,8	50.424	30,5
Víctimas	24	0,0	248	0,3	2.579	1,7	3.099	1,9
1.2. Seguridad Social	6.101	12,1	15.437	16,5	26.311	17,4	28.185	17,1
2. Defensa	4.155	8,2	7.779	8,3	14.518	9,6	15.429	9,3
3. Justicia	1.682	3,3	2.573	2,8	5.543	3,7	6.308	3,8
4. Agropecuario	365	0,7	411	0,4	1.350	0,9	1.484	0,9
5. Gestión Pública	19.505	38,6	34.895	37,3	40.954	27,1	46.611	28,2
5.1. Deuda	16.205	32,0	31.071	33,2	34.827	23,0	38.367	23,2
5.2. Resto	3.300	6,5	3.823	4,1	6.127	4,0	8.244	5,0
6. Infraestructura	2.001	4,0	2.512	2,7	7.504	5,0	10.314	6,2
7. Minas y Energía	402	0,8	2.707	2,9	2.934	1,9	3.443	2,1
<b>Total PGN</b>	<b>50.594</b>	<b>100</b>	<b>93.475</b>	<b>100</b>	<b>151.312</b>	<b>100</b>	<b>165.298</b>	<b>100</b>

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

Como puede apreciarse los diferentes destinos del gasto en el PGN, muestran que la mayor parte del presupuesto se destina a las cuentas destinadas a atender el Bienestar Social con participaciones que fueron creciendo desde el 44,4% en 2000 hasta el 49,4% en 2012, la composición interna de ese gasto, incluye la Seguridad Social (línea 1.2 del cuadro 3.1) que reporta los mayores crecimientos de 12,1% en 2000 a 17,1 en 2012 (presionado principalmente por el gasto en pensiones)<sup>54</sup>, mientras que el Gasto Social (línea 1.1 del cuadro 1) se mantuvo en el 32% en el mismo periodo. Lo que puede señalarse en este caso es que desde el punto de vista de las finanzas públicas la mayor presión en el crecimiento del gasto proviene de la seguridad social, en particular de las pensiones y no del gasto social, por lo cual, las autoridades gubernamentales deberían ser más sosegadas al sostener que el gasto en víctimas podría generar una presión sobre las finanzas públicas.

Cuando se desagrega el gasto en víctimas del resto del gasto social (sección 1.1 del cuadro 1.3) se observa como lo que allí se denomina “Resto GPS”, disminuye de 32,3% en 2000 a 30,5% en 2012, es decir la misma proporción en que creció el gasto en víctimas. El cuestionamiento apunta a señalar entonces, ¿Qué pasó con la asignación histórica que se estaba realizando a comienzos de la década cuando no había un reconocimiento claro de las

<sup>54</sup> No es el tema de este informe, pero no sobra hacer una comparación acerca del gasto en pensiones: entre 2000 y 2012, ese gasto pasó del 9,3% del PGN en el primer año a 14,4% en el segundo año. En términos monetarios eso significó que en 2000 se gastaron 4,6 billones corrientes y en 2012 se han asignado 23,8 billones.

víctimas? El gasto social se ha mantenido inalterado en el 32% pero ha aumentado el gasto en las víctimas. Los otros sectores de gasto son la Deuda Pública del Gobierno Nacional Central que si bien ha disminuido su participación en la década (32% en 2000 a 23,2% en 2012), conserva el segundo lugar. Después está el gasto en Defensa que aumentó durante la década del 8,2% al 9,3% (sin incluir la Seguridad Social del sector), algo justificable si se tiene en cuenta que la seguridad fue la política principal del anterior gobierno y ha tenido y tendrá hasta el 2014<sup>55</sup> una fuente de financiación adicional en el Impuesto al Patrimonio.

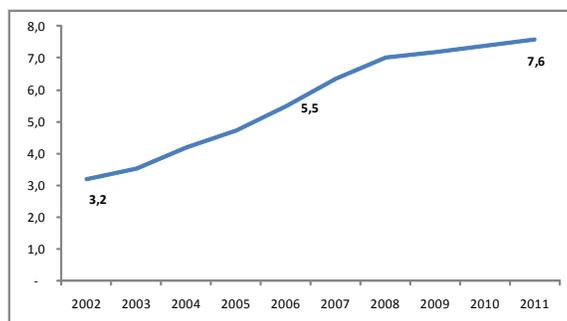
Con respecto a los recursos destinados para las víctimas, en 2000 y 2005 fue el componente de gasto más bajo, al final del periodo en 2011 y 2012 sigue siendo bajo y sólo supera al sector agropecuario.

Lo que se ha denominado gasto en víctimas, no agota todos los recursos destinados a la atención a dicha población, situación que se puede evidenciar con la aplicación de recursos de lo que ha sido el gasto social tradicional, cuya fuente básica es el Sistema General de Participaciones (SGP). En este caso, se estima que para una población de 1.374.250 menores de 18 años, acumulados en el registro único de población desplazada, el gobierno nacional debía proveer recursos a través del SGP para atender a la población que va llegando a los municipios. Entre 2002 y 2011 se calculó que del total del SGP en 2002 el 3,2% fueron para atender esta población, esa proporción ha ido creciendo a medida que la población menor ha sido desplazada hasta llegar al 7,6% en 2011 (Diagrama3. 1).

---

<sup>55</sup> Ley 1370 de 2009, mediante la cual, se modifica y adiciona el Estatuto Tributario.

**Diagrama 3.15 Porcentaje potencial de recursos SGP destinados a la PSDF, 2002-2011**  
*(Costo educativo PSDF/SGP total)*



Fuente: SIF, DANE, DNP; Cálculos, CGR

Dos consideraciones se deben hacer en este caso: la primera, se refiere a que este es un recurso que la Constitución Política ha definido desde 1991 con destino a la atención en educación que depende de una regla de asignación y de la población demandante de educación; la segunda, la educación básica es un derecho universal con independencia de la condición socioeconómica y cultural de la población. Por lo tanto, lo que aquí ocurre es una redistribución de recursos de los municipios expulsores a los municipios receptores de la población menor de edad en situación de desplazamiento.

Las anteriores consideraciones son generalizables a los recursos destinados al gasto social y no específicamente a la atención a la población víctima. A modo de ilustración es conveniente recordar que el gasto social es un concepto definido por los artículos 350<sup>56</sup> y 366<sup>57</sup> de la Constitución Política y después fue desarrollado por la Ley 179 de 1994

---

<sup>56</sup> “Art. 350. La Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la Ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la Ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente Ley de apropiaciones”. Constitución Política Colombia.

<sup>57</sup> “Art. 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y

(art.17)<sup>58</sup>, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y adicionalmente, la Corte Constitucional hizo claridad sobre los gastos de funcionamiento en el gasto social en la Sentencia C-151 de 1995. Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 que busca hacer un tratamiento de las víctimas del conflicto y las demás normas que le anteceden en relación con la PSDF, surge la necesidad de construir una política pública, que atienda a la población víctima, sin que con ello se afecte los derechos del resto de la población con mayores necesidades, lo que fácilmente puede ocurrir con el traslado de recursos de una población a otra y suponiendo que es suficiente con graduar a las víctimas en situación de pobreza extrema como pobre despojado de la carga de su victimización.

### **3.2.4 Recursos para la población víctima 2000-2012**

Tres son los momentos en que se puede dividir la asignación de recursos para las víctimas y en especial para la población en desplazamiento. Antes de la Sentencia T-025 y después de la expedición de la Ley de víctimas hasta 2011 y en 2012. Salvo por algunos rubros muy puntuales que veremos a continuación la mayor parte de los recursos se han dirigido a la PSDF. Un antecedente relacionado con el gasto en esta población fue el informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional de julio de 2010 en que presentó una serie de gasto en la PSDF desde 1999 hasta 2010,<sup>59</sup> como se reconoció en ese mismo informe, sólo después de 2006, fue incorporada en el Decreto de liquidación del PGN, la

---

presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Constitución Política Colombia.

58 “Art. 17.- Un artículo nuevo, que quedará así: “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente Ley de apropiaciones. La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación. PARÁGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación”. Ley 179 DE 1994. Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto.

<sup>59</sup> Los datos presentados antes de 2004 son: 1999, \$89,4 mil millones; 2000, \$78 mil millones; 2001, \$188 mil millones; 2002, \$187,4 mil millones; 2003, 151,6 mil millones; 2004, \$436,7 mil millones; 2005, \$660 mil millones; 2006, \$769,2 mil millones; 2007, \$1.115,8 mil millones; 2008, \$1.309 mil millones; 2009, \$1.390,1 mil millones; y, 2010, \$1536,4 mil millones. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD. «Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional ..., p. 179.

Leyenda “Atención a la Población Desplazada – ADP”,<sup>60</sup> con lo cual, se puede hacer el seguimiento efectivo del gasto en la PSDF.

➤ **Gasto en PSDF antes de la Sentencia T-025**

Como se aprecia en el cuadro 3.2, los recursos asignados a la atención de la población víctima del desplazamiento eran bastante ínfimos, si se tiene en cuenta que la legislación sobre la materia había iniciado en la segunda mitad de los noventa. Igualmente, la dispersión de las acciones de atención también fue la regla general. En el periodo se identificaron 36 programas (seis en funcionamiento y el resto en inversión), de los cuales, cuatro tuvieron recursos asignados durante todo el periodo como cuentas de inversión (Cuadro 3.3). El primero de ellos (en el subgrupo Asistencia a la Comunidad), el programa de *Prevención y Atención a la PSDF*, recibió la proporción de recursos más permanente y también la más alta: \$47 mil millones en 2001, que a pesar de la disminución hasta 2003, luego dio un salto a \$198 mil millones en 2005, probablemente, como una respuesta inicial a la Sentencia T-025 de la Corte. El segundo programa con recursos y permanencia en el tiempo, fue el desarrollado en el *Convenio de cooperación técnica internacional OPSR PMA 10158 para la asistencia a personas desplazadas por la violencia en Colombia* en 2004 y 2005, el cual dio continuidad al mismo programa OPSR PMA 6139 de antes de 2002. Su finalidad era:

Respalda la reinserción social y económica de los desplazados mediante la mejora de su Seguridad Alimentaria; aliviar el hambre inmediata y desarrollar la capacidad para mejorar la salud y el bienestar de las familias desplazadas; acrecentar la capacidad de mejorar la Seguridad Alimentaria de las familias mediante la construcción y rehabilitación de bienes productivos y la adquisición de aptitudes; y, fortalecer la capacidad de las instituciones locales y las redes sociales para atender a los problemas relacionados con la Seguridad Alimentaria de los desplazados mediante un mejor sistema de recolección de datos, análisis y adopción de decisiones.<sup>61</sup>

Los otros dos programas correspondieron a la divulgación y promoción del derecho internacional humanitario en la Presidencia de la República y en la Rama Judicial. Otros

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 177.

<sup>61</sup> GTZ-Technical Assistance Grant. (2003). Sistema de Identificación y de Monitoreo de la vulnerabilidad alimentaria (SIMVA). Instrumentos y métodos rápidos hacia la seguridad alimentaria en la población desplazada en Colombia. Consultoría al PMA. Bogotá: GTZ.

programas correspondieron a algunas pequeñas transferencias de funcionamiento a la Comisión de búsqueda de personas desaparecidas<sup>62</sup> y al Fondo de Derecho Internacional Humanitario de las Naciones Unidas.<sup>63</sup> También se puede considerar el apoyo a las reclamaciones de las víctimas (en el componente de salud) fue otro de los rubros de alguna importancia entre 2003 y 2005, aunque en éste último año había decaído esa respuesta con respecto a 2003 como lo revela la caída de \$62,2 mil millones a \$26 mil millones (Cuadro 3.3). La conclusión general es dispersión, recursos muy bajos que revelan el poco compromiso del gobierno con acciones decididas a atender la crisis humanitaria que se encontraba en una de sus cotas más altas. El registro de Acción Social hoy Prosperidad Social, revela que en el año 2000, había acumulado 870.118 personas en desplazamiento y para 2005 esa cifra se había aumentado en 1.661.788 personas para un total de 2.531.906 personas.

---

<sup>62</sup> \$162,4 millones en 2005

<sup>63</sup> \$55,7 millones en 2005

**Tabla 3.3.34 Programas de gasto en el PGN, 2000-2005**  
(Miles de Millones y Compromisos)

Cuenta y subcuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>1. Funcionamiento</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	-	-	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>
<b>2.1.4. Transferencias</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	-	-	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>
Asistencia técnica, divulgación y capacitación DIH	-	-	-	-	1,1	-
Comisión Búsqueda de personas desaparecidas	-	-	-	-	-	0,2
Comisionado DIH-ONU (Ley 13/45)	0,1	-	-	-	-	-
Convención minas antipersonales (Ley 554/2000)	-	0,0	-	-	-	0,0
Fondo DIH-ONU (Ley 13/45)	0,0	0,0	-	-	0,0	0,1
Recursos para garantizar derecho de los procesados	-	-	-	-	-	-
<b>2. Inversión</b>	<b>21,1</b>	<b>82,0</b>	<b>45,7</b>	<b>88,7</b>	<b>155,1</b>	<b>230,7</b>
<b>2.2.01. Defensa y Seguridad</b>	<b>0,1</b>	-	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	-	-
Capacitación de las fuerzas militares en DIH	0,1	-	0,3	0,1	-	-
<b>2.2.03. Salud</b>	<b>0,0</b>	-	<b>0,3</b>	<b>56,8</b>	<b>62,2</b>	<b>26,0</b>
Afiliación régimen subsidiado en salud	-	-	0,0	-	-	-
Apoyo a reclamaciones de las víctimas	-	-	-	56,8	62,2	26,0
Proyectos para población en condiciones especiales	0,0	-	0,3	-	-	-
<b>2.2.07. Educación</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>	-	<b>0,5</b>
Asistencia técnica, divulgación y capacitación	0,4	0,2	0,2	-	-	-
Asistencia técnica, divulgación y capacitación DIH	-	-	-	-	-	0,5
Programa de atención a niños y jóvenes	-	1,5	1,5	0,9	-	-
<b>2.2.08. Justicia</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,6</b>
Divulgación y promoción de DIH	0,1	0,7	0,4	0,6	0,7	0,6
Estrategia de prevención territorial del desplazamiento	0,2	-	-	-	-	-
Prevención a violaciones de derechos humanos	0,7	0,9	-	0,9	1,5	-
Programa de derechos humanos en los entes territoriales	0,1	-	-	-	-	-
Programa INPEC en DIH	-	0,0	-	-	-	-
Sistema Integral de información PSDF	0,2	-	-	-	-	-
<b>2.2.10. Gobierno</b>	<b>5,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>1,1</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>
Consolidación y estabilización de la PSDF	4,7	-	-	-	-	-
Cumplimiento de compromisos con la CIDH	-	-	0,2	-	1,0	0,5
Prevención a violaciones de derechos humanos	-	-	-	-	-	1,6
Programa presidencial de DIH	0,3	0,6	-	1,1	2,5	0,9
<b>2.2.11. Agropecuario</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>	-	-	-	-
Adquisición y adjudicación de tierras	4,6	6,0	-	-	-	-
<b>2.2.14. Vivienda</b>	<b>-</b>	<b>5,0</b>	-	-	-	-
Subsidio familiar de vivienda	-	5,0	-	-	-	-
<b>2.2.15. Asistencia a la comunidad</b>	<b>9,8</b>	<b>67,2</b>	<b>42,7</b>	<b>28,3</b>	<b>87,2</b>	<b>200,6</b>
Asistencia integral a la PSDF	8,9	-	-	-	-	-
Asistencia técnica y capacitación	-	10,0	-	-	-	-
Asistencia técnica, divulgación y capacitación	0,9	-	-	-	-	-
Asistencia técnica, divulgación y capacitación DIH	-	-	1,3	0,4	0,5	-
Cooperación internacional OPSR	-	9,5	2,0	1,8	2,7	1,5
Integración de PSDF a redes sociales y mercados laborales	-	0,7	6,9	0,4	3,5	-
Prevención de accidentes por minas antipersonales	-	-	-	-	2,5	0,6
Prevención y atención a la PSDF	-	47,0	32,5	25,7	76,7	198,0
Programa de descentralización en DIH	-	-	-	-	-	0,1
Protección de bienes patrimoniales	-	-	-	-	0,3	-
Unidad Técnica Conjunta Asesora RSS	-	-	-	-	1,0	0,5
<b>Total general</b>	<b>21,3</b>	<b>82,0</b>	<b>45,7</b>	<b>88,7</b>	<b>156,2</b>	<b>230,9</b>

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

### ➤ Gasto en PSDF después de la Sentencia T-025, 2006-2011

Para el periodo 2006-2011, la estructura del gasto en víctimas, muestra asignaciones más estables y en mayores montos en el tiempo que las ocurridas en el periodo anterior. El funcionamiento pasó del 3,3% de total asignado en 2006 a 21,6% en 2011 (Cuadro 3.4), crecimiento que estuvo dinamizado por los giros al Fondo para la Reparación de las Víctimas. Por otra parte, la inversión en el período pasó del 96,7% en 2006 a 78,4% en 2011 del total asignado en el PGN. Esa inversión está distribuida en diez grupos de gasto. El mayor grupo de gasto se encuentra en Asistencia a la Comunidad (línea 2.2.1.15. del cuadro 3.4), que salvo por 2007, siempre ha estado en el grupo de cuentas que mayores recursos ha tenido. En 2006, 2008 y 2011 ha superado el 35% de las asignaciones respecto de todos los recursos destinados a la política de atención a las víctimas. El grupo de cuentas

de inversión en vivienda, después de una baja asignación hasta 2008, en los siguientes tres años ha tenido asignaciones por encima de los \$373 mil millones, convirtiéndose en una de las agrupaciones a las que se ha asignado más recursos y en forma permanente, como veremos luego eso no significa que haya habido efectividad en la política. Las cuentas de inversión agrupadas bajo la denominación de Gobierno (2.2.10. del cuadro 3.4) han sido también de las más dinámicas e importantes. Los otros dos grupos de inversión relevantes son los relacionados con educación y salud, en ambos casos, la participación en todo el periodo ha disminuido. En el primer caso de 6,4% en 2006 a 4,4% en 2011 y en el segundo caso, de 14,6% a 5,6% en los mismos años, es conveniente señalar que se trata de recursos distintos al SGP.

**Tabla 3.3.35 Principales cuentas de gasto en el PGN, 2006-2011  
(Miles de Millones y Compromisos)**

Cuenta y subcuenta	Miles de millones corrientes						Porcentajes					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>1. Funcionamiento</b>	<b>22,3</b>	<b>39,0</b>	<b>21,5</b>	<b>219,4</b>	<b>323,1</b>	<b>536,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>14,0</b>	<b>18,9</b>	<b>21,6</b>
2.1.4. Transferencias	22,3	39,0	21,5	219,4	323,1	536,6	3,3	2,5	1,9	14,0	18,9	21,6
<b>2. Inversión</b>	<b>654,6</b>	<b>1.531,2</b>	<b>1.130,3</b>	<b>1.352,8</b>	<b>1.386,5</b>	<b>1.946,8</b>	<b>96,7</b>	<b>97,5</b>	<b>98,1</b>	<b>86,0</b>	<b>81,1</b>	<b>78,4</b>
2.2.01. Defensa y Seguridad	0,2	0,2	0,4	0,7	2,3	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
2.2.02. Industria y comercio	5,5	5,1	5,2	5,2	6,2	6,4	0,8	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3
2.2.03. Salud	98,6	94,3	160,1	128,7	30,1	138,9	14,6	6,0	13,9	8,2	1,8	5,6
2.2.07. Educación	43,2	142,5	166,4	104,9	109,9	109,0	6,4	9,1	14,4	6,7	6,4	4,4
2.2.08. Justicia	0,6	2,6	2,6	1,1	2,1	1,6	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
2.2.09. Medio Ambiente	-	-	0,1	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-
2.2.10. Gobierno	64,3	894,5	228,4	257,4	416,0	142,2	9,5	57,0	19,8	16,4	24,3	5,7
2.2.11. Agropecuario	57,8	43,9	58,5	58,9	42,3	118,6	8,5	2,8	5,1	3,7	2,5	4,8
2.2.14. Vivienda	129,7	87,7	99,9	380,7	373,2	453,1	19,2	5,6	8,7	24,2	21,8	18,2
2.2.15. Asistencia a la comunidad	254,7	260,4	408,6	415,3	404,4	974,7	37,6	16,6	35,5	26,4	23,7	39,2
<b>Total general</b>	<b>676,9</b>	<b>1.570,2</b>	<b>1.151,8</b>	<b>1.572,2</b>	<b>1.709,6</b>	<b>2.483,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIIF; Cálculos CGR

### **Transferencias: Fondo de Reparación de las Víctimas**

Uno de los principales mecanismos contemplados por la Ley de víctimas para el financiamiento de la reparación es el Fondo de Reparación de las Víctimas creado por la Ley 975 de 2005, como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita hasta el 3 de noviembre de 2011 a Acción Social y mediante el numeral 8 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 al Departamento de la Prosperidad Social. A la lista de fuentes de recursos

previstas desde 2005,<sup>64</sup> en la Ley 1448 de 2011 se adicionaron otras posibles fuentes.<sup>65</sup> Así, el Fondo estará formado por los bienes o recursos que se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales; los recursos asignados en el PGN; donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras; el producto de las multas impuestas a los individuos o a los grupos armados al margen de la Ley en el marco de procesos judiciales y administrativos; las donaciones por retiros en cajeros automáticos y devolución de vueltas en supermercados; y, los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio que se surtan en virtud de la Ley 793 de 2002, en las cuantías o porcentajes que determine el Gobierno Nacional.

De acuerdo con los Estados Contables de Acción Social a 31 de diciembre de 2010,<sup>66</sup> el Fondo de Reparación de las Víctimas, posee hasta el momento un activo de \$47,2 mil millones, compuesto por \$34,1 mil millones en inventarios,<sup>67</sup> \$13 mil millones en inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda TES Clase B y \$73 millones en otros deudores. En el pasivo sólo figuran recursos recibidos de terceros por \$44,7 mil millones y un patrimonio de \$2,5 mil millones. El pasivo corresponde a 80 bienes

---

<sup>64</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 975 de 2005 (julio 25). Diario Oficial No. 45.980, de 25 de julio de 2005. “Artículo 54. Fondo para la Reparación de las Víctimas. Créase el Fondo para la Reparación de las Víctimas, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Director de la Red de Solidaridad Social. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado. El Fondo estará integrado por todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la presente Ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras. Los recursos administrados por este Fondo estarán bajo la vigilancia de la Contraloría General de la República. Parágrafo. Los bienes a que hacen referencia los artículos 10 y 11, se entregarán directamente al Fondo para la Reparación de las Víctimas creado por esta Ley. Igual procedimiento se observará respecto de los bienes vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción del derecho de dominio en curso al momento de la desmovilización, siempre que la conducta se haya realizado con ocasión de su pertenencia al grupo organizado al margen de la Ley y con anterioridad a la vigencia de la presente Ley. El Gobierno reglamentará el funcionamiento de este Fondo y, en particular, lo concerniente a la reclamación y entrega de bienes respecto de terceros de buena fe.”; El Decreto 4760 de 2005 de diciembre 20, que reglamenta la anterior Ley, en su artículo 16 ordena la publicidad de los bienes entregados al Fondo para la Reparación de las Víctimas

<sup>65</sup> Colombia. Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley 1448..., Art. 177.

<sup>66</sup> Acción Social. Estados Financieros Consolidados a 31 de diciembre de 2010. Estados Financieros, Bogotá: Acción Social, 2010.

<sup>67</sup> Los inventarios corresponden a bienes recibidos en administración, que son entregados por el fiscal competente con cargo a los desmovilizados. Los bienes muebles están a la espera de su proceso de monetización y los inmuebles han sido entregados a la Sociedad de Activos Especiales a partir de diciembre de 2009. Acción Social. Estados Financieros Consolidados a 30 de junio de 2010..., p. 127.

postulados por un total de \$30,8 mil millones,<sup>68</sup> y, 117 postulaciones de bienes por \$13,8 mil millones.<sup>69</sup>

Las cifras anteriores son ínfimas en relación con la magnitud del despojo. Según la tercera encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada – IIIENV-2010,<sup>70</sup> las hectáreas despojadas entre 1980 y julio de 2010 ascendieron a 6,65 millones, una cifra que equivale a un 12,9% de la superficie agropecuaria del país.

Es aquí donde surge una de las primeras debilidades, que ya no dependen de la Ley, sino del diseño de una política de financiamiento, que se espera el gobierno deberá expedir antes de seis meses después de aprobada la Ley. Solamente, en 2011 han sido asignados \$569,9 mil millones al Fondo en la apropiación definitiva (la cifra más alta desde que fue creado en 2005) y, hasta el mes de junio de 2011, sólo se han trasladado \$7.576 millones como compromisos. En la práctica, los recursos del Presupuesto Nacional, son la fuente más importante de ingresos, hecho que suscita preguntas, en tanto, las demás fuentes descritas atrás, todavía son inciertas.

### **Inversión: Gobierno y Asistencia a la comunidad**

Estos dos grupos de programas que están muy relacionados. Hay años en los que se intercambia el lugar que ocupan en la clasificación presupuestal, por ello, hemos optado por considerarlos en conjunto. En total entre 2006 y 2011, las asignaciones de gasto pasaron de \$319 mil millones en 2006 a \$1,1 billones en 2011 que representan una participación en el total de los recursos destinados a la población víctima del 47% en el primer año a 45% en el segundo año. Como puede apreciarse en el cuadro 3.5, durante el periodo en consideración, el gobierno generó una serie de programas que no han tenido la misma continuidad en el

---

<sup>68</sup> “Bienes y recursos recibidos de terceros, (postulados) al proceso de justicia y paz Ley 975 de 2005, en administración, bienes sin orden del magistrado”

<sup>69</sup> “Bienes recibidos mediante orden del magistrado de control de garantías a 31 de diciembre de 2010”

<sup>70</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (Octubre de 2010). III Encuesta nacional ..., p 4.

tiempo: de un total de 29 programas identificados, trece tuvieron continuidad y dieciséis sólo fueron reportados en una vigencia. Los primeros, se corresponden con las actividades desarrolladas por Acción Social/Prosperidad Social y los segundos en su mayor parte son asignaciones presupuestales que se hicieron en el resto de entidades por una sola vez. Lo que resulta significativo es como en el año 2006, en respuesta a las demandas de la Corte Constitucional hubo un gran número de programas, que luego desaparecieron.

**Tabla 3.3.36 Inversión: Asistencia a la comunidad y Gobierno, 2006-2011**  
(Miles de Millones Corrientes y Compromisos)

Programa de inversión	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prevención y atención a la PSDF	197,2	192,4	346,3	343,2	428,2	768,6
Familias en acción	36,0	731,0	136,9	149,2	233,5	220,6
Asistencia a la niñez y la familia	28,2	42,0	33,9	39,6	51,2	52,7
Acciones para preservar el ejercicio de derechos de niños y familias	8,7	9,0	13,4	13,8	18,5	22,3
Generación de ingresos y proyectos productivos	-	154,8	83,7	99,9	41,3	28,4
Atención psicosocial	-	13,8	11,9	13,0	10,0	10,0
Prevención de accidentes por minas antipersonales	2,6	2,7	2,8	2,9	4,0	3,4
Programa presidencial de DIH	2,2	3,4	3,3	3,1	3,6	3,6
Programa de descentralización en DIH	0,2	0,2	0,4	2,7	2,9	2,7
Prevención a violaciones de derechos humanos	1,3	2,1	1,6	1,7	1,8	1,9
Cumplimiento de compromisos con la CIDH	2,0	0,9	1,1	1,1	1,4	0,7
Seguimiento y evaluación de políticas públicas en DIH	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2
Fortalecimiento de la Registraduría	-	1,5	1,5	1,7	1,7	2,0
Acompañamiento al retorno o reubicación	-	-	-	-	3,0	-
Política de atención	-	-	-	-	5,9	-
Red Juntos - Acceso a servicios financieros	-	-	-	-	2,7	-
Actualización catastral	-	-	-	-	6,5	-
Superación de obstáculos jurídicos, entrega bienes inmuebles	-	-	-	-	1,7	-
Protección bienes abandonados	-	-	-	-	2,1	-
Asistencia a víctimas de la violencia política en Colombia	15,0	-	-	-	-	-
Capacitación técnica empresarial	-	0,7	-	-	-	-
Centros de atención PSDF	-	-	-	0,5	-	-
Cooperación internacional OPSR	2,0	-	-	-	-	-
Fortalecimiento defensoría	0,4	0,4	-	-	-	-
Plan Colombia - Fortalecimiento institucional	3,0	-	-	-	-	-
Programas regionales de desarrollo y paz	19,4	-	-	-	-	-
Programas sociales de la Consejería Presidencial	0,2	-	-	-	-	-
Sistema de información red de solidaridad	0,2	-	-	-	-	-
Unidad Técnica Conjunta Asesora RSS	0,5	-	-	-	-	-
<b>Total general</b>	<b>319,0</b>	<b>1.154,8</b>	<b>637,0</b>	<b>672,7</b>	<b>820,4</b>	<b>1.116,9</b>

Fuente: SHF; Cálculos CGR

Como se puede observar (Tabla 3.7), el más importante grupo de cuentas corresponde a *Prevención y atención a la PSDF*, atendido por Acción Social y en una pequeña proporción por la Defensoría del Pueblo. Entre 2006 y 2011 el 50% en promedio de los recursos se destinaron a los grupos de cuentas Asistencia a la Comunidad y Gobierno y es el 24,9% en el periodo de todo el presupuesto asignado a las Víctimas, pasando de \$197 mil millones en el primer año a \$768 mil millones en el segundo.

**Número de familias atendidas en Atención Humanitaria de Emergencia, 2006-2011 (Zona, Departamento y personas)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>AMAZONÍA - ORINOQUÍA</b>	<b>1.067</b>	<b>1.449</b>	<b>3.162</b>	<b>3.234</b>	<b>4.059</b>	<b>5.876</b>
AMAZONAS		17	136	180	306	275
GUAINÍA		77	412	449	677	985
GUAVIARE	1.029	1.355	2.431	2.361	2.925	4.382
VAUPÉS	38		183	244	151	234
<b>CARIBE</b>	<b>14.079</b>	<b>28.598</b>	<b>56.495</b>	<b>86.300</b>	<b>94.031</b>	<b>174.497</b>
SAN ANDRÉS, PROV, Y SCAT		1	3	3	10	14
ATLÁNTICO	2.367	3.227	2.090	4.708	8.712	17.551
BOLÍVAR	2.272	2.476	7.160	9.337	15.921	33.212
CESAR	1.546	5.147	12.677	14.352	15.324	29.648
CÓRDOBA	1.528	7.436	5.884	7.667	10.729	25.311
LA GUAJIRA	1.718	1.806	3.313	5.397	7.745	12.773
MAGDALENA	2.651	5.332	11.645	21.687	13.550	24.900
SUCRE	1.997	3.173	13.723	23.149	22.040	31.088
<b>CENTRO ORIENTE</b>	<b>26.009</b>	<b>35.484</b>	<b>56.255</b>	<b>67.635</b>	<b>91.771</b>	<b>140.497</b>
ARAUCA	1.030	1.460	3.337	1.577	3.920	7.586
BOGOTÁ, D.C.	13.149	13.831	21.677	34.643	45.228	57.355
BOYACÁ	244	198	647	508	742	1.439
CASANARE	71	1.172	887	666	1.487	3.113
CUNDINAMARCA	2.019	4.548	6.708	5.576	7.143	11.884
META	4.194	6.931	10.145	9.077	13.569	20.970
NORTE DE SANTANDER	1.550	3.315	3.688	4.872	6.732	16.400
SANTANDER	3.263	3.655	8.887	10.220	12.394	20.909
VICHADA	489	374	279	496	556	841
<b>EJE CAFETERO</b>	<b>13.324</b>	<b>14.680</b>	<b>21.675</b>	<b>43.460</b>	<b>86.133</b>	<b>136.354</b>
ANTIOQUIA	9.929	11.458	16.183	35.453	75.867	118.106
CALDAS	834	806	787	1.852	2.093	4.937
QUINDÍO	1.329	1.154	1.910	1.945	3.249	5.187
RISARALDA	1.232	1.262	2.795	4.210	4.924	8.124
<b>PACÍFICO</b>	<b>8.002</b>	<b>21.860</b>	<b>32.133</b>	<b>34.786</b>	<b>55.189</b>	<b>102.642</b>
CAUCA	1.255	6.206	5.104	7.251	9.693	19.091
CHOCÓ	729	1.856	2.634	3.533	9.810	16.951
NARIÑO	2.088	6.752	12.942	10.735	17.685	33.434
VALLE DEL CAUCA	3.930	7.046	11.453	13.267	18.001	33.166
<b>SUR - MACIZO</b>	<b>9.485</b>	<b>11.236</b>	<b>22.691</b>	<b>24.001</b>	<b>50.086</b>	<b>74.456</b>
CAQUETÁ	3.223	3.393	4.872	4.417	16.538	21.216
HUILA	2.079	2.799	3.902	7.113	13.240	20.441
PUTUMAYO	2.870	3.053	10.105	5.646	9.361	15.515
TOULIMA	1.313	1.991	3.812	6.825	10.947	17.284
<b>Total</b>	<b>71.966</b>	<b>113.307</b>	<b>192.411</b>	<b>259.416</b>	<b>381.269</b>	<b>634.322</b>

Fuente: [http://www.dps.gov.co/Gestion\\_Sector/Info\\_Detallada.aspx](http://www.dps.gov.co/Gestion_Sector/Info_Detallada.aspx)

Uno de los componentes más importantes de la prevención es la *Atención Humanitaria de Emergencia*. En el periodo de acuerdo con la información reportada por el Departamento de Prosperidad Social, se pasó de \$90 mil millones en 2006 a \$692 mil millones por este concepto. Como se observa en el cuadro 3.8 el número de familias atendidas ha ido en aumento de 71.966 en 2006 hasta alcanzar las 634.322 familias en 2011. Estas cifras contrastan con el reporte de familias desplazadas por la violencia política: en 2006 el registró reportó 71.432 hogares desplazados y un acumulado de 612.500 familias, en 2011 se reportaron 32.374 nuevos hogares en desplazamiento y un acumulado de 905.114 familias. Es claro que la demanda potencial por asistencia humanitaria es

mayor a la oferta generada por el Estado, hecho que se profundiza si se tiene en cuenta los problemas de subregistro.

El segundo componente que podemos registrar en este subcomponente de inversión (Tabla 3.9) es el de Familias en Acción. Tres grupos son reconocibles, la PSDF, las familias SISBEN y las familias indígenas. La participación de la PSDF en el total de familias fue del 10,8% en 2007 y ha crecido al 15% en 2011. Desde el punto de vista de los recursos asignados la variabilidad es mayor siendo las participaciones del 19% en 2007, 13.6% en 2008, 15.3% en 2009, 14.8% en 2010 y 16.6% en 2011. Desde el punto de vista del gasto per cápita, se observa en este grupo que el gasto en las familias en situación de desplazamiento es un poco más alto en todos los años que las otras dos poblaciones. También es más alto que los valores per cápita presentados en el cuadro 2. Eso tiene explicación en que la población atendida por familias en acción es menor y está más concentrado en los grupos de familias.

**Tabla 3.3.37 Gasto en Familias en acción por grupo poblacional, 2007-2011**

Año	Familias PSDF	Familias Sisben	Familias Indígenas Sisben	Total	Familias PSDF*	Familias Sisben	Familias Indígenas Sisben	Total	Familias PSDF	Familias Sisben	Familias Indígenas Sisben	Total
	(Número de personas)				(Millones)				(Per Capita - pesos)			
2007	172.433	1.422.467	-	1.594.900	77.712	313.779		391.492	450.681	220.588		245.465
2008	270.707	1.429.499	8.400	1.708.606	141.215	894.052	3.015	1.038.282	521.653	625.430	358.947	607.678
2009	341.581	2.213.910	69.622	2.625.113	219.175	1.184.418	29.105	1.432.697	641.647	534.989	418.043	545.766
2010	360.189	2.131.504	73.060	2.564.753	224.363	1.246.453	45.387	1.516.203	622.903	584.776	621.229	591.169
2011	379.145	1.986.810	71.997	2.437.952	220.946	1.065.204	45.080	1.331.231	582.749	536.138	626.141	546.045

Fuente: Departamento de la Prosperidad Social

\* Los valores reportados aquí no son exactamente iguales al cuadro 6. Aquí se trata de pagos presupuestales y no de compromisos.

### ➤ Programación, ejecución y rezago

La programación, ejecución y rezago presupuestales entre 2000 y 2012, verifica el incremento de los recursos y el cambio en la política de distribución del presupuesto después de la Sentencia T-025. La columna 6 evidencia como en la mayor parte de los años la distribución realizada por el Ministerio de Hacienda en el presupuesto definitivo asignó algunos montos más en cada año respecto de la aprobación realizada por el Congreso de la República, así por ejemplo en 2011 el Congreso autorizó un gasto por \$1.852 mil millones y el presupuesto definitivo fue de \$2.579 mil millones, para una asignación adicional de recursos por \$727 mil millones.

**Tabla 3.3.38 Programación y ejecución presupuestal del gasto en víctimas, 2000-2012**  
(Miles de millones corrientes)

Año	Programación		Ejecución			Def-Ini (6=2-1)	Def-Comp (7=3/2)	Reservas (8=3-4)	Rezago		Tasa de Rezago (11=10/3)
	Inicial (1)	Definitivo (2)	Compromisos (3)	Obligaciones (4)	Pagos (5)				CXP (9=4-5)	Rezago (10=8+9)	
<i>Antes de la Sentencia T-025</i>											
							%				%
2000	17	24	21	21	18	6	0,90	0	3	3	0,15
2001	33	82	82	53	52	50	0,99	29	1	31	0,37
2002	36	50	46	24	21	14	0,91	22	2	24	0,53
2003	60	97	89	75	62	37	0,91	13	14	27	0,31
2004	72	185	156	80	70	113	0,84	76	10	86	0,55
2005	221	248	231	143	138	28	0,93	88	5	93	0,40
<i>Después de la Sentencia T-025</i>											
2006	882	705	677	507	474	(178)	0,96	170	33	203	0,30
2007	1.520	1.736	1.570	1.403	1.158	216	0,90	167	245	412	0,26
2008	1.253	1.250	1.152	1.046	955	(3)	0,92	106	91	196	0,17
2009	1.434	1.705	1.572	1.445	1.070	271	0,92	127	375	502	0,32
2010	1.580	1.951	1.710	1.488	1.299	371	0,88	222	188	410	0,24
2011	1.852	2.579	2.483	2.266	1.987	727	0,96	218	279	497	0,20
2012	3.114	3.099	874	49	17	(15)					

Fuente: SIF; Cálculos: CGR

Luego en el proceso de la ejecución presupuestal (establecimiento de compromisos, obligaciones y pagos), se observa como los cupos de gasto se adecuan en concreto a los compromisos presupuestales. Lo que no se compromete finalmente no entra en el presupuesto, constituyéndose en una pérdida de apropiación. La columna 7 muestra el porcentaje de ejecución de los recursos. La relación de compromisos con respecto al presupuesto definitivo fue muy baja en 2004 (84%) y 2008 (88%), después de la Sentencia T-025, esa medida alcanzó el 96% en 2006 y 2011, en los demás años el compromiso de recursos está en el promedio de 90% a 92%. La diferencia para llegar al 100%, fueron pérdidas de apropiación. Los tres casos más significativos se presentaron en 2007, 2009 y 2010. En el primer año, el presupuesto definitivo fue de \$1.736 mil millones y el presupuesto comprometido de \$1.570 mil millones, para una pérdida de apropiación de \$166 mil millones,<sup>71</sup> en el segundo año citado la pérdida fue de \$133 mil millones<sup>72</sup> y en el

<sup>71</sup> Los mayores valores se presentaron en Acción Social -\$103,3 mil millones-, Ministerio de Protección Social – \$41,7 mil millones y Ministerio de Hacienda y Crédito Público \$15,9 mil millones.

<sup>72</sup> Los mayores valores en 2009 corresponden a Acción Social -\$56,1 mil millones-, Ministerio de Hacienda y Crédito Público -\$52,6 mil millones- y Fondo Nacional de Vivienda -20,2 mil millones.

tercer año de \$241 mil millones.<sup>73</sup> Dichos valores son significativos si se tiene en cuenta que para la presente vigencia de 2012, la asignación para subsidios de vivienda es de \$400 mil millones, es decir, que en 2007 la pérdida de apropiación fue de un 41% con respecto a los subsidios de vivienda de 2012, en 2009 de 33% y en 2010 de 60%.

Ahora bien, el proceso de ejecución presupuestal (compromisos, obligaciones y pagos) presenta retrasos que se expresan en el rezago (Columnas 10 y 11, cuadro 1).<sup>74</sup> Lo que se puede apreciar después de 2006, en que los montos de recursos son más significativos, es que los retrasos en la ejecución presupuestal alcanzan niveles del 32% (2009) y en valores, como en el caso anterior, superan los 400 mil millones (Columna 10), lo que equivale, nuevamente, a toda la asignación de recursos para vivienda en 2012. La situación es aún más crítica si se considera que en 2011, la cifra se acerca a los 500 mil millones. Veamos con más detalle esa situación.

Tomando los totales de la tabla 3.11 (Columna 10) y desagregándolo por las subcuentas de funcionamiento e inversión obtenemos los datos del cuadro siguiente:

---

<sup>73</sup> Para 2010 las mayores pérdidas de apropiación estuvieron en el Ministerio de la Protección Social -\$104,4 mil millones-, Acción Social -\$55,8 mil millones- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -\$49,5 mil millones.

<sup>74</sup> En este caso hemos tomado el rezago estimado y no el rezago constituido.

**Tabla 3.3.39 Rezago presupuestal por tipo de gasto y subcuenta, 2000-2012**  
(Porcentaje con respecto a los compromisos)

Tipo de gasto	Antes de la Sentencia T-025						Después de la Sentencia T-025					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Funcionamiento</i>												
2.1.4. Transferencias	-	-	rsc	rsc	-	42,5	3,9	19,5	2,6	6,6	2,9	1,1
<i>Inversión</i>												
2.2.01. Defensa y Seguridad	66,8		-	21,9			17,7	4,1	-	-	2,7	7,9
2.2.02. Industria y comercio							42,4	0,6	85,4	48,3	98,3	-
2.2.03. Salud	50,0	rsc	-	21,9	36,6	81,0	84,2	46,5	57,8	64,3	6,9	1,5
2.2.07. Educación	100,0	98,2	38,4	46,7		3,8	65,5	9,1	33,0	28,8	50,2	56,2
2.2.08. Justicia	51,9	40,4	82,6	29,1	62,0	59,7	27,7	68,1	68,6	45,4	50,9	85,6
2.2.09. Medio Ambiente												
2.2.10. Gobierno	-	100,0	50,0	13,7	0,5	10,0	13,8	33,9	5,0	43,5	6,3	1,5
2.2.11. Agropecuario	43,7	99,0					51,0	28,3	30,2	66,7	78,8	4,6
2.2.12. Saneamiento Básico						rsc						
2.2.13. Trabajo y seguridad social		rsc										
2.2.14. Vivienda		100,0					1,4	15,0	2,8	53,7	67,3	55,9
2.2.15. Asistencia a la comunidad	0,0	24,9	54,3	48,4	71,3	35,5	18,7	6,3	2,5	3,8	6,3	17,0
<b>Total</b>	<b>14,7</b>	<b>37,2</b>	<b>53,2</b>	<b>30,6</b>	<b>55,3</b>	<b>40,3</b>	<b>29,9</b>	<b>26,2</b>	<b>17,1</b>	<b>31,9</b>	<b>24,0</b>	<b>20,0</b>

Fuente: SIIF; Cálculos: CGR; Nota: rsc=Recursos sin comprometer

La evidencia revela que durante todo el periodo de los doce años analizados el rezago es amplio y que con la expedición de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional no hubo mayores cambios a la hora de ejecutar el presupuesto, pero al ser más grandes los montos asignados después de 2006, los porcentajes registrados de rezago se vuelven significativos. El comportamiento específico de cada subcuenta de la tabla anterior es el siguiente:

**Transferencias:** en este caso se trata de la constitución de rezago en los giros a los siguientes programas: Comisión búsqueda de personas desaparecidas en 2005, 2010 y 2011 en la Defensoría del Pueblo; la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación y el Fondo para la Reparación de las Víctimas en Acción Social; giros para la cobertura de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, Ministerio de Protección Social, Fondo Nacional de Vivienda); Cumplimiento de la Sentencia T-025 (Ministerio de Justicia -2008, 2009, 2010, 2011-); Convención contra las minas antipersonales (Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2009).

**Defensa y Seguridad:** en este caso se trata de la implementación del sistema de alertas tempranas en la Defensoría del Pueblo (2006, 2007, 2010 y 2011) y Capacitación de las fuerzas militares en Derechos Humanos en el Ministerio de Defensa y la Fuerza Aérea.

Industria y Comercio: el rezago se presentó en el programa Competitividad del sector artesanal (2006, 2007 y 2010), el programa Fomipyme (2006, 2008, 2009 y 2010).

Salud: Proyectos para población en condiciones especiales (2006, 2007, 2009 y 2010, 2011) en el Ministerio de Protección Social, Apoyo a reclamaciones de las víctimas en el mismo Ministerio.

Educación: Asistencia técnica, divulgación y capacitación en derecho internacional humanitario (2005, 2006) en la ESAP; Programa de atención a niños y jóvenes (2001, 2002 y 2003), Ampliación de cobertura educativa (2006, 2007 y 2008), Construcción de infraestructura educativa (2007 a 2011) en el Ministerio de Educación; Asistencia técnica divulgación y capacitación en la Policía Nacional (2001 y 2002); Asistencia al desarrollo empresarial (2006), Capacitación de la población en situación de desplazamiento para mejorar su empleabilidad (2007 a 2011), Intermediación y formación ocupacional para desempleados (2006) y Servicio de apoyo a la formación empresarial (2006) en el SENA.

Justicia: en las entidades que administraron programas de inversión para la justicia se observan niveles de rezago altos en programas como: Asistencia en la lucha contra la impunidad (en la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación), Acopio tecnológico para audiencias virtuales (en el INPEC), Prevención a violaciones de derechos humanos (Ministerio del Interior).<sup>75</sup>

Gobierno: el conjunto de programas de este sector está en su mayor parte concentrado en la antigua entidad Acción Social, así los programas que presentaron rezago fueron: Familias en acción que involucró a la población en desplazamiento entre 2006 y 2012, pero especialmente fue significativo en 2007 (\$301,1 mil millones que significaron el 40% de los compromisos) y 2009 (\$105,1 mil millones siendo el 70% de los compromisos en ese año). En esta misma entidad se encontraron programas como el Sistema de

---

<sup>75</sup> Ver Anexo 1.

información de la red de solidaridad, Programas regionales de desarrollo y paz y el Fortalecimiento institucional del Plan Colombia en 2006, con ejecuciones bajas (Ver Anexo). Otros programas en otras entidades fueron el Seguimiento y evaluación de políticas públicas en derecho internacional humanitario (2006 a 2011) en la Defensoría del Pueblo; el Fortalecimiento de la Registraduría en el Fondo del mismo nombre y en la Registraduría entre 2007 y 2011; la creación de centros de atención a la población en desplazamiento en el INCODER en (2009); la geo-referenciación de tierras en el IGAC en 2010; el plan de acompañamiento al retorno y reubicación en 2010 del Ministerio de Agricultura se asignaron tres mil millones que no se ejecutaron en el cien por ciento; lo mismo puede decirse del Ministerio del Interior con respecto al desarrollo normativo para superar los obstáculos en la entrega de bienes inmuebles a la población en desplazamiento en 2010. Los anteriores programas entre los más significativos.

Agropecuario: este es uno de los sectores de inversión de la política de atención a la población víctima del desplazamiento donde se presentan las mayores proporciones de rezago presupuestal. El programa Red de Seguridad Alimentaria –RESA- ejecutado por Acción Social en 2006, presentó rezago del 15,9%. La adquisición y adjudicación de tierras a cargo del Ministerio de Agricultura y del INCORA en 2000 y 2001 respectivamente, presentó rezagos del 43% y 99%; el programa de apoyo al ordenamiento social de la propiedad en el INCODER alcanzó niveles de rezago del 64% (en 2006) y 30% (en 2007); el programa de empresas básicas agropecuarias en la misma entidad entre 2008 y 2010 aumentó su rezago del 30% al 78%, luego fue corregido y disminuyó en 2011 al 4,6%; también fue alta la falta de ejecución en el programa implementación de proyectos de desarrollo rural en 2006 (46,9%) y luego bajo en 2007 (5%).

Vivienda: el subsidio familiar de vivienda urbana ejecutado por FONVIVIENDA presentó niveles de rezago de 53,7% en 2009, de 65,1% en 2010 y de 60,1% en 2011. En el caso del subsidio de vivienda rural en 2010 esa proporción fue del 98%.

Asistencia a la comunidad: entre 2000 y 2005, le correspondió a la Red de Solidaridad Social la administración de los programas: Integración de población en situación de desplazamiento a redes sociales y mercados laborales donde el rezago fue de 100% en 2001, 92% en 2002 y 88% en 2004; la prevención y atención al desplazamiento en la primera mitad de la década osciló entre el 12% y el 75%; protección de bienes patrimoniales en 2004, 100%; la asistencia técnica y capacitación en el SENA en 2001 fue del 100%; en el ICBF las acciones para preservar el derecho de niños y familias tuvo rezagos superiores al 17% en 2006, 2008 y 2010; en la misma entidad la asistencia a los niños y la familia tuvo un rezago del 62% en 2006, 34% en 2007 y 38% en 2011. El programa de descentralización en derecho internacional humanitario en 2005 y 2006 tuvo rezagos de 53% y 42% en la Defensoría del Pueblo; finalmente, en Acción Social la prevención y atención a la población en desplazamiento tuvo ejecuciones muy bajas en 2005 y 2006 y la entrega de ayuda humanitaria en 2011 llegó a un rezago del 18% por un valor no despreciable de \$117,5 mil millones.

### **3.3 La información Presupuestal Territorial: evaluación macro**

#### **3.3.1 Adecuación de los sistemas de información territorial**

En general, se puede decir que las entidades territoriales en coordinación con el Gobierno Nacional han hecho un esfuerzo por contabilizar y mejorar la asignación de recursos presupuestales destinados a las víctimas. Hoy se cuenta con dos fuentes de información para conocer el monto de recursos programado y ejecutado, así como la gestión realizada por el nivel territorial en el tema de desplazamiento forzado (y se espera que hacia adelante se incluya el resto de víctimas en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011). Una está constituida por los formatos 1 y 2, incluidos en el Formulario Único Territorial –FUT- y la otra es la información reportada al Ministerio del Interior, a través del “Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial –RUSICST-”. Lo anterior de acuerdo con el artículo 260 del Decreto 4800 de 2011 en su artículo 260, el cual establece que esos dos instrumentos serán la fuente de

información oficial para determinar las acciones presupuestales y de planeación de los territorios en materia de atención a las víctimas.

A pesar de que las entidades del nivel nacional se han esforzado por promover el reporte en los citados sistemas y por publicar instructivos y guías, la información adolece de deficiencias que aún no permiten una lectura completa y veraz de la situación de desplazamiento en las distintas regiones del país ni de las acciones gubernamentales adelantadas para mitigar su impacto. Creemos necesario consignar estos aspectos para destacar el hecho que el Ministerio del Interior ha adelantado acciones para su corrección y se espera que en el segundo semestre de 2012, el reporte en línea mejore la recolección de la información territorial.

Entre las deficiencias (que aún persisten y que las instituciones encargadas están corrigiendo, como lo ha podido verificar la CGR) de la información puede mencionarse las siguientes:

1. No se logra una cobertura del 100% de las entidades territoriales. En el FUT siete (7) departamentos (22%) y 396 municipios (35%) no reportaron el formulario 1 –Sobre Programación y Ejecución Presupuestal- y once (11) y 349 respectivamente, no reportaron el formato 2 -Sobre Población Desplazada-, para la vigencia 2011. En el RUSICST, siete departamentos y 523 municipios no reportaron información en ninguno de los trimestres de 2011. Es conveniente indicar que el Decreto 4800 exige la entrada en vigencia de los dos instrumentos a partir del segundo semestre de 2012, por lo tanto, los resultados aquí presentados han servido como mecanismo de prueba.

2. El gobierno nacional indicó, para los dos casos, reportar la información en miles de pesos. Sin embargo esta instrucción no fue acatada siempre; algunos municipios reportaron en pesos y otros en miles de pesos. En consecuencia no se pueden leer los datos en conjunto, sin antes corregirlos.

3. El RUSICST inició con un reporte trimestral, pero algunos de los datos que se solicitan son anuales; por ejemplo, presupuesto asignado para el PIU. Algunos departamentos y municipios reportan un dato distinto en cada trimestre y muchos el mismo dato. En este último caso, hay alguna certeza en que ese valor que se repite para todos los trimestres es el presupuesto programado; en el otro caso, es incierto si se deben sumar los valores. Este hecho también dificulta la lectura conjunta de los datos.

Muchas de las dificultades que se espera mejoren se relacionan con la periodicidad del reporte de trimestral a semestral. Hasta el momento el Ministerio había solicitado la información trimestral. Lo que se pudo verificar fue que los municipios no reportan en todos los trimestres. De los 599 que reportaron, por lo menos en algún trimestre, sólo 178 lo hicieron en los cuatro trimestres. El reporte trimestral puede resultar exagerado si se tiene en cuenta que los municipios deben responder cerca de 2.000 preguntas y los departamentos, cerca de 2.100. Una parte sustancial de las respuestas no cambia entre los trimestres y, en muchos casos, las entidades territoriales no tienen claro si los datos se acumulan o no para el reporte. Esto último compromete la calidad de la información. La repetición en las respuestas puede ser la causa de la irregularidad en el reporte, puesto que las entidades territoriales pueden considerar inocuo estar dando la misma respuesta cada trimestre.

4. El FUT solicita la información desagregada por la destinación que se dé a los recursos: Atención Integral, Capacidad Institucional, Participación de la Población Desplazada, Prevención y Protección, Retorno o Reubicación, Verdad, Justicia y Reparación, mientras que el RUSICST solicita el presupuesto asignado y ejecutado en el PIU de acuerdo a la fuente u origen del recurso: Sistema General de Participaciones –SGP-, FOSYGA y ETESA, Cofinanciación del nivel nacional, Otros recursos del nivel nacional, recursos del departamento y recursos del municipio. No obstante, dado que en los dos sistemas se registran recursos destinados a la población desplazada se esperaría que las cifras fuesen consistentes, situación que todavía está en periodo de prueba.

En la siguiente tabla se muestran los datos de los únicos municipios donde se evidencia esa consistencia. Sólo en estos casos no hay grandes diferencias entre los datos registrados como programación y ejecución presupuestal para atender a la población desplazada en el FUT y la asignación y ejecución de recursos para el PIU, en el RUSISCT.

**Tabla 3.40 Presupuesto para atención a la población desplazada vigencia fiscal 2011**

DIVIPOLA	MUNICIPIO	S MILES						
		FUT			RUSICST			
		PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	ASIGNADO PIU	EJECUTADO PIU
05031	AMALFI	28,402	28,402	28,402	28,402	28,402	28,402	28,402
05642	SALGAR	7,000	7,000	7,000	7,000	6,940	7,000	5,000
05656	SAN JERÓNIMO	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
08634	SABANAGRANDE	35,000	39,000	38,980	38,980	34,905	35,000	30,550
08758	SOLEDAD	410,621	410,621	376,586	376,586	369,171	410,620	200,000
15109	BUENAVISTA	7,000	7,000	5,000	5,000	5,000	7,000	-
15299	GARAGOÁ	17,000	17,000	17,000	17,000	17,000	16,000	16,000
15469	MONQUIRÁ	10,000	7,000	5,699	5,699	5,699	10,000	10,000
15480	MUZO	6,000	6,000	2,793	2,793	2,793	6,000	2,793
15600	RÁQUIRA	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	-
15816	TOGÁceí	3,500	3,153	3,153	3,153	3,153	3,153,306	3,153,306
17446	MARULANDA	2,000	2,000	2,000	2,000	-	2,000,000	2,000,000
17867	VICTORIA	30,000	12,005	9,212	9,212	9,132	30,000	9,212
19212	CORINTO	30,000	30,000	8,208	8,208	8,208	30,000	8,208
25126	CAJICÁ	5,000	5,000	3,320	3,320	3,320	5,000,000	3,200,000
25224	CUCUNUBÁ	6,000	6,221	4,300	4,300	4,300	6,221,453	4,299,850
25286	FUNZA	45,000	45,000	45,000	45,000	45,000	45,000	45,000
25785	TABIO	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000,000	6,000,000
25862	VERGARA	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000,000	3,000,000
41518	PAICOL	7,000	13,549	8,368	8,368	8,368	13,549	8,549
54599	RAGONVALIA	5,000	3,000	3,000	3,000	3,000	5,000	5,000
54800	TEORAMA	60,000	68,166	61,485	61,485	61,485	68,000,000	61,484,992
63190	CIRCASIA	11,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000,000	13,000,000
63272	FILANDIA	14,500	14,500	13,804	13,804	13,804	14,500	13,803
63690	SALENTO	8,000	8,000	540	540	540	8,000,000	540,000
70670	SAMPUÉS	50,000	41,592	41,486	41,486	41,486	41,592,500	41,486,500
73148	CARMEN DE APIC	36,000	42,700	42,700	42,700	42,700	42,700	22,700
81300	FORTUL	50,000	50,000	49,999	49,999	49,999	50,000,000	50,000,000
85250	PAZ DE ARIPORO	60,560	60,560	60,560	60,560	60,560	60,560	60,560
94001	INÍRIDA	32,000	182,245	58,311	58,311	58,311	182,262	58,311
97666	TARAIRA	29,000	64,083	60,176	60,176	60,176	63,083,311	60,175,851

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial - DNP. RUSICST. Ministerio del Interior.

Sin embargo puede observarse que, en los casos resaltados con gris, el reporte en RUSICST se hizo en pesos y no en miles de pesos, como lo solicitó el Ministerio del Interior. En los 171 municipios restantes, de los que registran información en los dos sistemas, los datos son disímiles entre uno y otro, lo cual pone en duda su calidad y veracidad.

Teniendo en cuenta los cuatro comentarios anteriores, una agregación de los datos del RUSICST requeriría una serie de consideraciones, casi una para cada dato, de forma

que el trabajo resultaría dispendioso y poco útil, pues pocas conclusiones generales podrían derivarse. Una idea de esto puede tenerse con una posible aproximación al presupuesto invertido por los departamentos en la construcción del PIU. Los datos y comentarios se registran en la tabla 3.13

Aceptar que los departamentos invirtieron durante 2011 \$2,5 mil millones en la construcción del PIU implica validar la interpretación individual que se registra en el “comentario”. Por ejemplo, no es explicable que los departamentos omitan una respuesta a la pregunta del valor ejecutado en la construcción del PIU, si se tiene en cuenta que en alguno de los trimestres respondieron a una pregunta anterior que el PIU se encontraba “En ejecución”, “en ajustes” o “actualizado”. De hecho ninguno de los departamentos respondió a alguna de las cuatro preguntas pertinentes para los casos en que “No se tiene PIU”, lo que permite inferir que todos reconocen tener formulado y en ejecución el PIU. En otro caso, el de Tolima, por ejemplo, se acude a la suma de los distintos valores reportados en los trimestres indicados dado que las cuantías reportadas en ellos son bajas y distintas entre uno y otro.

Por las razones expuestas, para analizar el presupuesto programado y ejecutado en materia de desplazamiento forzado se decidió corregir la información del FUT (formato 1) y observar el comportamiento de los departamentos y municipios. Dado que el mayor problema de los datos del FUT está en que algunos municipios reportan en pesos y no en miles, como lo indica el formulario, la corrección consistió en evaluar el peso que tiene el gasto reportado para cubrir desplazamiento en el total de gasto ejecutado y en aquellos casos en que dicha proporción supera el 50% se dividió todo el reporte por 1.000. De 26 municipios así corregidos, uno tenía una proporción del 95%, dos en cerca del 80% y uno más en 43%; en el resto la proporción superaba el 100%, lo cual es una clara evidencia de la sobreestimación del reporte en el formato 1 y por ello no había lugar a dudas en la necesidad de la corrección.

**Tabla 3.41 Presupuesto ejecutado para la construcción del PIU**

PRESUPUESTO EJECUTADO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PIU: ESTIMACIÓN Y CONSIDERACIÓN INDIVIDUAL CON BASE EN REGISTRO RUSICST (PREGUNTA No. 614) VIGENCIA FISCAL 2011 PESOS		
GOBERNACIONES	VALOR ESTIMADO	COMENTARIO
AMAZONAS	4,000,000	Dato reportado en los dos últimos trimestres. En los dos primeros reportó \$1,2 y \$1,9 millones. De acuerdo con el formato se reporta en pesos
ANTIOQUIA	1,200,000,000	Reportó el mismo dato durante los cuatro trimestres
ARAUCA	23,048,000	Corresponde a la suma de los trimestres II y III, durante I y IV No respondió
ATLÁNTICO	-	Reportó I y II, pero no respondió las preguntas 601 (¿Cuánto presupuesto tiene previsto ejecutar únicamente para la construcción del PIU?) y 614 (¿Cuánto presupuesto ejecutó únicamente para la construcción del PIU?)
BOYACÁ	-	Reportó I, III, y IV pero no respondió las preguntas 601 (¿Cuánto presupuesto tiene previsto ejecutar únicamente para la construcción del PIU?) y 614 (¿Cuánto presupuesto ejecutó únicamente para la construcción del PIU?)
CALDAS	20,000,000	Reportó el mismo dato durante los cuatro trimestres
CAQUETÁ	15,000,000	Reportó el mismo dato durante los últimos tres trimestres
CASANARE	53,654,312	Reportó el mismo dato durante los cuatro trimestres
CAUCA	25,000,000	Dato reportado en III, que es el único que reporta
CESAR	50,000,000	Reportó el mismo dato durante los primeros tres trimestres
CÓRDOBA	-	Reportaron en todos los trimestres pero no respondieron a las preguntas 601 (¿Cuánto presupuesto tiene previsto ejecutar únicamente para la construcción del PIU?) y 614 (¿Cuánto presupuesto ejecutó únicamente para la construcción del PIU?) (1)
CUNDINAMARCA	-	
GUAINIÁ	-	
GUAVIARE	-	
LA GUAJIRA	292,930,000	Dato reportado en III, que es el único que reporta
MAGDALENA	75,000,000	Corresponde a lo reportado en I, en II no reportó y en III y IV No respondió
META	200,000,000	Reportó el mismo dato durante los cuatro trimestres
NARIÑO	2,000,000	Corresponde a lo reportado en III. En II y IV no reportó y en I No respondió
NORTE DE SANTANDER	-	Reportó I y IV, pero no respondió las preguntas 601 (¿Cuánto presupuesto tiene previsto ejecutar únicamente para la construcción del PIU?) y 614 (¿Cuánto presupuesto ejecutó únicamente para la construcción del PIU?)
PUTUMAYO	20,000,000	Corresponde a lo reportado en I y III (el mismo valor). En II y IV no reportó
QUINDIO	14,400,000	Corresponde a lo reportado en III. En I y II no respondió y en IV no reportó.
RISARALDA	34,000,000	Reportó el mismo dato durante los cuatro trimestres
SANTANDER	367,000,000	Dato reportado en I, que es el único que reporta
TOLIMA	75,600,000	Corresponde a la suma de los trimestres II y III. En I no respondió y en IV no reportó
VAUPÉS	22,000,000	Reportó el mismo dato durante los últimos dos trimestres. En I y II no respondió
<b>TOTAL</b>	<b>2,493,632,312</b>	

(1) Las entidades territoriales deberían encontrarse en una de dos situaciones: "si no tiene PIU", debía responder la pregunta 601 y "si tiene PIU", debía responder la pregunta 614. Fuente: RUSICST.Ministerio del Interior.

### 3.3.2 Elementos a destacar del RUSICST

En el ámbito municipal el resultado se presenta para una muestra de 328 municipios distribuidos por departamentos tal y como aparecen en la siguiente tabla.

**Tabla 3.42 RUSICST por entidad**

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	PORCENTAJE
AMAZONAS	1	0
ANTIOQUIA	38	12
ARAUCA	4	1
ATLÁNTICO	4	1
BOGOTÁ, D.C.	1	0
BOLÍVAR	6	2
BOYACÁ	46	14
CALDAS	16	5
CAQUETÁ	10	3
CASANARE	4	1
CAUCA	6	2
CESAR	9	3
CHOCÓ	2	1
CÓRDOBA	3	1
CUNDINAMARCA	57	17
GUAINÍA	1	0
GUAVIARE	3	1
HUILA	8	2
LA GUAJIRA	1	0
MAGDALENA	9	3
META	9	3
NARIÑO	15	5
NORTE DE SANTANDER	12	4
PUTUMAYO	7	2
QUINDIO	9	3
RISARALDA	8	2
SANTANDER	10	3
SUCRE	5	2
TOLIMA	10	3
VALLE DEL CAUCA	10	3
VAUPÉS	2	1
VICHADA	2	1
<b>TOTAL DE REPORTE</b>	<b>328</b>	<b>100</b>

Fuente: RUSICST

Consultado el municipio acerca de: ¿Su entidad territorial cuenta con una herramienta para la caracterización de la población desplazada?

La respuesta de los 328 municipios fue la siguiente: 239 municipios si tiene una herramienta para caracterizar a los desplazados; 75 no cuentan con ella, 9 no responden y 5 aparecen con error. De los 239 municipios que tiene herramienta 178 afirman que dicha herramienta es propia. De igual manera, hay que decir que todos los municipios señalaron el número de personas desplazadas que habitan su municipio.

Así pues, la gran mayoría de municipios reportan buena parte de la información solicitada por el RUSICST en cuanto las características de la población desplazada: rango de edades, afro descendientes, indígenas, entre otros. Sin embargo, llama la atención que municipios como Cucaita (Boyacá), Cocuy (Boyacá), Belén de los Andaquíes (Caquetá), Santa Rosa (Cauca), Codazzi (Cesar), Gigante (Huila), Neiva (Huila), Santa Marta (Magdalena) y Villavicencio (Meta), que dicen tener un instrumento de caracterización, no la caracterizan. De igual manera, hay un grupo de municipios que dicen no tener instrumento de caracterización y está claramente caracterizada la misma.

En este orden de ideas y conociendo la base de datos de población desplazada que maneja el Gobierno Nacional, la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control considera importante que cada una de las Unidades Territoriales (municipios y departamentos) tenga esa información al máximo nivel de desagregación para que sobre ella se cotejen los resultados por ellos obtenidos como para que se tenga una aproximación del número de ciudadanos que aparecen registrados.

Respecto al PUI 248 municipios respondieron que el Plan fue aprobado por el Comité Territorial. Un elemento que llama la atención está asociada a la pregunta: *¿Cuánto presupuesto ejecutó únicamente para la construcción del PIU?*

El nivel de volatilidad de esta variable es impresionante. Por ejemplo un municipio como Castilla La Nueva que reporta 560 personas desplazadas dice haber ejecutado \$36,782,800 por su PIU; en Sampuéz (Sucre) el número de desplazados reportados fue de 1.346 personas y el PIU costo \$60,000,000; en Cali (Valle) el PIU presenta una ejecución presupuestal de \$100,000,000 y el número de desplazados asciende a 83,313 personas; en Candelaria, Cartago y Florida (Valle) donde el número de desplazados no es tan diferente (1593, 1300 y 2752 personas respectivamente) la ejecución presupuestal que reportan es de \$3,500,000, \$2,500,000 y \$1,500,000, respectivamente; en Medellín (Antioquía) donde se registran 224,326 ciudadanos desplazados el estudio del PIU ejecutó \$131,855,000. Estas cifras llevan a pensar en posibles sobrecostos.

#### ➤ **La ejecución presupuestal según el RUSICST**

Consultados los municipios sobre: *¿Su entidad territorial asigna anualmente presupuesto para atender a la población desplazada?* El 97% de los 328 municipios responden que sí, y tan sólo Motavita (Boyacá) y Yacuanquer (Nariño) responden que no y los restantes 7 (El Cocuy, El Espino, Solano, Chámeza, Gachalá, Guayabal de Siquima y Puebloviejo) no respondieron. En suma, buen número de municipios dicen que en sus presupuestos asignan recursos para atender a la población desplazada. Sin embargo, cuando se les pregunta por los montos asignados tan solo 210 de ellos dicen los valores asignados. En los valores consignados por las Entidades Territoriales claramente se presentan inconsistencias en términos absolutos y *per cápita*. Por ejemplo, Bogotá registra una asignación de \$72,676,574,963 miles de pesos, que equivale a \$72,7 billones de pesos lo cual es completamente absurdo como lo es la cifra que aparece en el municipio de Pinchote (Santander) donde la asignación fue de \$6.500.000.000 miles de pesos (\$6,5 billones de pesos). En Caramanta (Antioquia) asignaron por desplazado 45 millones de pesos, en Santo Domingo (Antioquia) 116 millones por desplazado, en Vegachí (Antioquia) \$189 millones, en San Miguel de Sema (Boyacá) \$355 millones; mientras que en Valledupar aparece 3 mil pesos por desplazado. Estas inconsistencias realmente le restan mucha credibilidad al instrumento.

Ahora bien, las cifras reportadas dan fuertes indicios que cerca del 50% de los recursos asignados para atender a la población desplazada proviene de los recursos del SGP y lo restante corresponde al esfuerzo que realizan los municipios. Es muy poco el apoyo que los municipios reciben de los departamentos. Este resultado puede verse claramente sesgado por el efecto de la Ciudad Capital. Cuando se le resta ese valor se observa que la atención en los municipios se realiza básicamente con recursos del SGP, cerca del 70%, y, el restante 30%, con recursos municipales.

### **3.3.3 Presupuesto registrado en los territorios a la PSDF**

De acuerdo con la información del FUT, el presupuesto ejecutado por las entidades territoriales en 2011 para atender a la población desplazada ascendió a \$660 mil millones y se distribuyó como lo muestra la tabla siguiente. Tal y como se resaltó en la primera parte de esta sección, el gasto en “Atención Integral” absorbió la mayor parte de los recursos (\$613 mil millones que es el 92.9% del total), mientras que los recursos dedicados a prevención y protección, aunque fueron el segundo renglón, apenas llegaron a cerca de \$18 mil millones. Esto se debe al hecho que los recursos del SGP financian en lo fundamental las actividades de educación y salud que lo integran. El cuadro 3.14 permite ver que pese a que hay un aumento de \$86 mil millones en la programación (definitivo - inicial), la ejecución termina siendo menor en \$170 mil millones, lo cual constituye una pérdida de apropiación. Esto significa que el gasto realmente ejecutado (compromisos) es sustancialmente menor (en 21%) a aquel que se programó y autorizó para la vigencia. Al observar los componentes, según la finalidad, se evidencia que el sacrificio se hace en “capacidad institucional”, donde efectivamente el gasto se reduce de \$33 mil millones a \$15 mil millones. En los demás rubros hay una reducción en el valor, pero es proporcional entre ellos, lo cual hace que su participación en el total de gasto se mantenga.

**Tabla 3.43 Presupuesto para atención a la población desplazada según finalidad del gasto vigencia fiscal 2011**

<b>PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN FINALIDAD DEL GASTO VIGENCIA FISCAL 2011</b>						
<b>DESTINO DEL GASTO</b>	<b>PRESUPUESTO INICIAL</b>		<b>PRESUPUESTO DEFINITIVO</b>		<b>COMPROMISOS</b>	
	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>
ATENCIÓN INTEGRAL	671,142,178	90.1	757,737,926.2	91.2	613,200,252.6	92.9
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	32,340,666	4.3	33,010,367.6	4.0	15,031,990.8	2.3
PARTICIPACIÓN DE LA POBL. DESPLAZ.	5,274,033	0.7	5,276,661.7	0.6	3,824,870.5	0.6
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	23,557,719	3.2	20,394,203.8	2.5	17,893,679.9	2.7
RETORNO O REUBICACIÓN	9,037,766	1.2	10,655,213.2	1.3	8,701,195.0	1.3
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN	3,181,590	0.4	3,358,809.6	0.4	1,706,458.6	0.3
<b>Total general</b>	<b>744,533,951.5</b>	<b>100.0</b>	<b>830,433,182.2</b>	<b>100.0</b>	<b>660,358,447.5</b>	<b>100.0</b>
Pérdida de apropiación: Presupuesto Definitivo - Compromisos					170,074,734.74	

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

Tanto los departamentos como los distritos y municipios registran pérdidas de apropiación. No obstante, es en estos últimos donde hay una mayor pérdida. Por esta razón, al observar la participación por tipo de entidad territorial, los municipios reducen su participación en la ejecución de los recursos (49.8%) frente a la programación de los mismos (55.3%), tal como lo muestra el cuadro 3.15, aunque siguen siendo el tipo de entidad territorial que mayores recursos asigna a la atención de población desplazada.

**Tabla 3.44 Presupuesto para atención a población desplazada según tipo de entidad territorial vigencia fiscal 2011**

<b>PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN TIPO DE ENTIDAD TERRITORIAL VIGENCIA FISCAL 2011</b>				
<b>TIPO ENTIDAD TERRITORIAL</b>	<b>PRESUPUESTO DEFINITIVO</b>		<b>COMPROMISOS</b>	
	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>
Entidad Territorial Departamental	138,936,047.2	16.7	129,541,067.8	19.6
Entidad Territorial Distrital	233,074,922.9	28.1	202,226,602.6	30.6
Entidad Territorial Municipal	458,422,212.1	55.2	328,590,777.1	49.8
<b>Total general</b>	<b>830,433,182.2</b>	<b>100.0</b>	<b>660,358,447.5</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

Allí también se observa que, en conjunto, los cinco distritos (Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura) invierten un mayor monto de recursos que los departamentos; aquellos tienen una participación de 31%, mientras que éstos tan sólo el 20%.

En el cuadro 3.16 se muestra la programación y ejecución presupuestal, según las fuentes de financiación. La principal fuente de recursos para atender a la población desplazada, en el nivel territorial es el Sistema General de Participaciones, lo cual es concomitante con que la mayoría de los recursos se orienten a atención integral, pues una parte importante de estos está constituida por salud y educación, como se observó en la primera parte y se mostrará nuevamente a nivel agregado, más adelante.

**Tabla 3.45 Presupuesto para atención a población desplazada según fuentes de financiación concepto vigencia fiscal 2011**

<b>PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN FUENTES DE FINANCIACIÓN - CONCEPTO VIGENCIA FISCAL 2011</b>				
FUENTES DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO		COMPROMISOS	
	\$ Miles	%	\$ Miles	%
Aportes, Transferencias y Cofinanciación Nacional	37.053.092	4,5	31.446.661	4,8
Aportes, Transferencias y Cofinanciación Departamental - EXCLUSIVO MUNICIPIOS	13.974.626	1,7	9.462.829	1,4
Crédito interno y externo	2.083.190	0,3	1.567.134	0,2
Fondo Nacional de Regalías	2.640.215	0,3	2.640.215	0,4
FOSYGA y ETESA	71.536.564	8,6	48.891.934	7,4
Ingresos Corrientes con Destinación Específica (Recursos Propios)	123.573.802	14,9	110.283.509	16,7
Ingresos Corrientes de Libre Destinación - EXCLUSIVO DEPARTAMENTOS	495.439	0,1	495.217	0,1
Ingresos Corrientes de Libre Destinación (excepto el 42% de libre destinación municipios categoría 4,5 y 6) - EXCLUSIVO MUNICIPIOS	67.740.019	8,2	58.778.214	8,9
Otras fuentes diferentes a las registradas en las filas anteriores	45.253.369	5,4	24.636.895	3,7
Regalías y Compensaciones (incluye impuesto de transporte de oleoductos y gaseoductos)	41.482.270	5,0	34.165.782	5,2
Sistema General de Participaciones SGP (Incluye el 42% de libre destinación, municipios de 4, 5 y 6 categoría)	424.600.598	51,1	337.990.055	51,2
<b>Total general</b>	<b>830.433.182,2</b>	<b>100,0</b>	<b>660.358.447,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

Los datos de la tabla 3.17 indican que, de los recursos que usan los departamentos, distritos y municipios para atender población desplazada, una parte sustancial proviene de la Nación. Efectivamente eso es lo que se evidencia al reagrupar los datos, tal como se hace en el Cuadro 3.17. Cerca del 69% de los recursos son del nivel nacional, 22.5% son recursos de los municipios (incluidos los distritos) y sólo un 4.6% son recursos de los departamentos, incluidos los recursos de cofinanciación departamental que registra el distrito capital.

**Tabla 3.46 Presupuesto para atención a población desplazada según fuentes de financiación nivel territorial**

<b>PRESUPUESTO PARA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN FUENTES DE FINANCIACIÓN - NIVEL TERRITORIAL VIGENCIA FISCAL 2011</b>				
<b>FUENTES DE FINANCIACIÓN</b>	<b>PRESUPUESTO DEFINITIVO</b>		<b>COMPROMISOS</b>	
	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>
Recursos del Nivel Nacional	577.312.738	69,5	455.134.649	68,9
Recursos del Nivel Departamental	36.148.167	4,4	30.307.522	4,6
Recursos del Nivel Municipal	169.635.717	20,4	148.712.247	22,5
Crédito y otras fuentes	47.336.559	5,7	26.204.030	4,0
<b>Total general</b>	<b>830.433.182,2</b>	<b>100,0</b>	<b>660.358.447,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

Al revisar los recursos que aportan los departamentos, se observa que sólo diez (10) de ellos aportan en 81% de los recursos y los restantes 19 aportan el 19%. Entre los diez primeros se incluye lo que aporta el Distrito Capital como recurso de cofinanciación (Tabla 3.20).

**Tabla 3.47 Presupuesto para atención a población desplazada recursos del nivel departamental vigencia fiscal 2011**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>PRESUPUESTO DEFINITIVO</b>		<b>COMPROMISOS</b>	
	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>	<b>\$ Miles</b>	<b>%</b>
ANTIOQUIA	8.669.305	24,0	8.252.358	27,2
CUNDINAMARCA	3.991.109	11,0	3.699.584	12,2
META	3.988.986	11,0	3.942.013	13,0
BOGOTÁ, D.C. (1)	3.500.000	9,7	2.250.534	7,4
SANTANDER	2.538.787	7,0	145.568	0,5
CASANARE	2.220.700	6,1	2.220.700	7,3
CALDAS	1.937.002	5,4	1.935.544	6,4
ATLÁNTICO	1.521.746	4,2	1.407.012	4,6
VALLE DEL CAUCA	1.126.596	3,1	648.596	2,1
RESTO DEPARTAMENTOS	6.653.936	18,4	5.805.612	19,2
<b>Total general</b>	<b>36.148.167,4</b>	<b>100,0</b>	<b>30.307.521,7</b>	<b>100,0</b>

(1) Corresponden a recursos de Cofinanciación departamental que Bogotá registra por ser Distrito Capital

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

En el caso de los municipios la situación es similar; diez (10) de los que reportaron aportaron cerca del 90% de los recursos, mientras que 304 aportan el 10% restante. Entre los diez primeros se destaca el aporte de ingresos corrientes de destinación específica de Bogotá (\$81 mil millones) y el de los ingresos corrientes de libre destinación (\$13 mil

millones); en conjunto constituyen el 63% del total de recursos propios aportados por los municipios (Tabla 3.21). Los recursos de Medellín son propios de destinación específica, mientras que los de Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Manizales y Santa Marta son propios de libre destinación. Cartagena y San José del Guaviare también aportan, primordialmente, recursos de destinación específica, pero al igual que Bogotá, una parte pequeña de su aporte son recursos de libre destinación.

**Tabla 3.48 Presupuesto para atención a población desplazada recursos del nivel municipal**

MUNICIPIO	PRESUPUESTO DEFINITIVO		COMPROMISOS	
	\$ Miles	%	\$ Miles	%
BOGOTÁ, D.C. (1)	105.822.999	62,4	94.130.261	63,3
MEDELLÍN	10.445.423	6,2	10.445.423	7,0
BUCARAMANGA	8.645.139	5,1	8.577.139	5,8
CALI	5.534.042	3,3	5.487.577	3,7
CARTAGENA	4.060.156	2,4	3.800.744	2,6
BARRANCABERMEJA	8.341.239	4,9	3.389.370	2,3
BARRANQUILLA	3.207.170	1,9	3.207.170	2,2
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	1.970.780	1,2	1.932.588	1,3
MANIZALES	1.970.110	1,2	1.691.866	1,1
SANTA MARTA	2.068.301	1,2	955.071	0,6
RESTO DE MUNICIPIOS	17.570.357	10,4	15.095.037	10,2
<b>Total general</b>	<b>169.635.717,1</b>	<b>100,0</b>	<b>148.712.247,2</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

En general es más frecuente el aporte de recursos de libre destinación (282 de los 314 municipios que reportaron aporte propio, aportaron este tipo de recursos, mientras que solo 61 aportaron recursos de destinación específica), pero en monto de recursos es más relevante el de destinación específica. De los \$149 mil millones que aportaron los municipios, el 34% (\$50.2 mil millones) fueron recursos de libre destinación, en tanto que el 66% (\$98.6 mil millones) fueron de destinación específica. En este comportamiento, Bogotá tiene una fuerte influencia.

Desde la perspectiva de la ejecución de los recursos (compromisos) los Departamentos, Distritos y Municipios presentan la misma estructura, tal como se observa

en la tabla 3.21. En los tres casos, el mayor monto (más del 90%) se destina a atención integral, seguido del gasto en prevención y protección, rubro al que en los departamentos se asigna una mayor proporción (4.24%) y del gasto en capacidad institucional, que para los distritos es el segundo rubro más relevante (2.59%).

**Tabla 3.49 Presupuesto por destino del gasto y entidad territorial**

DESTINO DEL GASTO / TIPO ENTIDAD TERRITORIAL	DEPARTAMENTOS		DISTRITOS		MUNICIPIOS		TOTAL DESTINO	
	\$ Miles	%						
ATENCIÓN INTEGRAL	120.419.923	92,96	192.604.842	95,24	300.175.488	91,35	613.200.253	92,86
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	2.279.479	1,76	5.243.630	2,59	7.508.882	2,29	15.031.991	2,28
PARTICIPACIÓN DE LA POBL. DESPLAZ.	523.196	0,40	164.484	0,08	3.137.191	0,95	3.824.871	0,58
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	5.487.176	4,24	4.060.346	2,01	8.346.157	2,54	17.893.680	2,71
RETORNO O REUBICACIÓN	249.400	0,19	76.300	0,04	8.375.495	2,55	8.701.195	1,32
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN	581.894	0,45	77.000	0,04	1.047.565	0,32	1.706.459	0,26
<b>TOTAL TIPO ENTIDAD TERRITORIAL</b>	<b>129.541.068</b>	<b>100</b>	<b>202.226.603</b>	<b>100</b>	<b>328.590.777</b>	<b>100</b>	<b>660.358.447</b>	<b>100</b>

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Unico Territorial.

El peso que tiene la atención integral dentro del destino de gasto, está asociado a que su fuente de financiación corresponde al Sistema General de Participación (SGP) (Tabla 3.22). El 40% (\$266 mil millones) del total de los recursos dedicados a atención de población desplazada se asignan para educación y salud y son financiados con recursos del Sistema General de Participaciones. Esto significa que desde el punto de vista presupuestal no hay un nuevo esfuerzo para atender a la población desplazada pues los recursos del SGP deben atender a estos ciudadanos independientemente de su condición (desplazada o no desplazada) y de su lugar de residencia.

**Tabla 3.50 Presupuesto para atención a población desplazada. Destino del Gasto por fuente de financiación Vigencia fiscal 2011**

\$ MILES

DESTINO DEL GASTO / FUENTES DE FINANCIACIÓN	Aportes, Transf. y Cofinanciación Nacional	Aportes, Transf. y Cofinanciación Dptal	FOSYGA y ETESA	Ingresos Corrientes	Regalías y Compensaciones	Sistema General de Participaciones SGP	Crédito y otras fuentes	TOTAL DESTINO DEL GASTO
<b>ATENCIÓN INTEGRAL</b>	<b>27.762.125</b>	<b>8.446.709</b>	<b>48.891.934</b>	<b>143.497.169</b>	<b>33.216.777</b>	<b>327.601.836</b>	<b>23.783.702</b>	<b>613.200.253</b>
ATENCIÓN HUMANITARIA	72.999	52.699		14.294.885	4.534.388	12.778.033	629.288	32.362.292
<b>ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA</b>	<b>23.682.776</b>	<b>3.338.327</b>	<b>48.891.934</b>	<b>93.500.844</b>	<b>18.365.021</b>	<b>277.264.879</b>	<b>13.539.739</b>	<b>478.583.521</b>
EDUCACIÓN	8.844.440	2.189.673		56.690.543	11.068.666	181.689.742	5.749.285	266.232.348
SALUD	12.323.808	1.103.743	48.827.245	19.510.037	3.850.141	84.197.278	6.680.737	176.492.990
IDENTIDAD				42.570	-	5.590	1.000	49.160
ALIMENTACIÓN	2.331.839	27.368		15.286.196	3.446.214	10.910.815	174.378	32.176.810
ABORDAJE PSICOSOCIAL	182.688	17.395	64.690	1.541.549	-	430.755	934.340	3.171.417
REUNIFICACIÓN		148		429.949	-	30.699	-	460.796
GENERACIÓN DE INGRESOS	68.201	2.757.362		7.792.539	2.127.756	33.020.533	1.021.787	46.788.179
TIERRAS		20.082		740.477	-	122.949	6.316	889.823
VIVIENDA	3.938.149	2.278.239		27.168.425	8.189.612	4.415.442	8.586.572	54.576.438
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	223.783	500.576		10.133.387	330.210	3.571.566	272.468	15.031.991
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN	-	30.000		1.844.238	2.500	1.825.729	122.404	3.824.871
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	34.496	148.752		11.760.237	1.167.752	4.121.306	661.136	17.893.680
RETORNO O REUBICACIÓN	3.426.257	244.743		871.326	2.088.759	739.291	1.330.819	8.701.195
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN		92.049		1.450.582	-	130.328	33.500	1.706.459
<b>TOTAL FUENTE FINANCIACIÓN</b>	<b>31.446.661</b>	<b>9.462.829</b>	<b>48.891.934</b>	<b>169.556.940</b>	<b>36.805.998</b>	<b>337.990.055</b>	<b>26.204.030</b>	<b>660.358.447</b>

Fuente: Formato 1 - Desplazados - Formulario Único Territorial.

### 3.4 Una nota sobre la financiación

#### 3.4.1 El plan de financiación

Uno de los temas centrales de la Ley 1448 de 2011 es el referido a la financiación de la Ley, su sostenibilidad y la capacidad presupuestal para cumplir con la asistencia, atención y reparación a las víctimas. Cuando la Corte Constitucional expidió la sentencia T-025 sobre atención a la población en situación de desplazamiento, encontró que había una insuficiencia de recursos para su atención. La Corte consideró,

necesario que las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención de la población desplazada, cumplieran a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adoptaran, en un plazo razonable, y dentro de las órbitas de sus competencias, los correctivos que aseguraran una suficiente apropiación presupuestal. Al ordenar este tipo de medidas, no está desconociendo la Corte la separación de poderes que establece nuestra Constitución, ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004.

Pasados siete años, como se ha visto en este informe el gasto para la población desplazada se ha incrementado. De acuerdo con los especialistas, no se trata solamente de que el Estado asigne mayores recursos. Ante la magnitud del daño causado a las víctimas se requiere que la sociedad, consciente del daño y de los beneficios de la reparación, decida realizar un esfuerzo para garantizar mayores recursos al proceso.

Esto es lo que se denomina la economía política de la reparación en Colombia: decidir concertada, democrática y abiertamente cuál es el esfuerzo que la sociedad habrá de realizar en términos de recursos y riquezas del Estado colombiano para ser dedicados a reparar las víctimas, consecuente con la necesidad de avanzar en un pacto hacia una fiscalidad progresiva e incluyente en términos de un mayor esfuerzo tributario por parte de los grupos de mayores ingresos y de una racionalización del gasto público consistente con la preservación de la preeminencia del gasto social orientado a la observancia de derechos sociales y económicos.

Además, el proceso de desplazamiento forzado da cuenta de la existencia de ciertos sectores poderosos y económicamente prósperos de la sociedad colombiana que se han visto beneficiados por el actuar de estructuras armadas ilegales, por lo que sus patrimonios deberían ser severamente afectados para contribuir a la reparación de las víctimas, conforme lo contemplan varios artículos de la Ley 1448 de 2011<sup>77</sup>.

Al respecto, Rodrigo Uprimny anota que,

[...] el tema del impacto fiscal y la inversión del Estado en materia de reparaciones sigue siendo el fantasma que ronda la ejecución de la Ley; el Estado y la sociedad deben hacer los esfuerzos necesarios para que las disposiciones establecidas en esta se hagan realidad. El efecto simbólico de su aprobación y el compromiso del Gobierno se tornarán negativos si no se traducen en medidas concretas y específicas que vayan más allá de la entrega disfrazada de unos beneficios sociales o unos reconocimientos vacíos<sup>78</sup>.

Los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012 validan que entre 2012 y 2021 la Ley de víctimas tendrá un costo total de \$54.903 mil millones de pesos (de 2011), distribuidos en 44,9% en medidas de reparación, 41% en medidas de asistencia, 9,9% en medidas de atención y el restante 4,1% en otros costos institucionales.

---

<sup>77</sup> Garay, Luis Jorge y Vargas, Valencia Fernando. “Los Retos De La Restitución de Tierras y Reparación en Colombia”. *Ibíd.*

<sup>78</sup> Uprimny, Yepes Rodrigo. “Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos”. *UN Periódico*. Agosto 13 de 2011. <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/Ley-de-victimas-avances-limitaciones-y-retos.html>,

El Plan de Financiación (Conpes 3712) y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PNARIV (Conpes 3726), presentan el mismo monto total a pesar de que en primero no se habían contemplado la totalidad de los costos:

Este plan, aprobado mediante el CONPES 3712, estableció la sostenibilidad de la Ley en materia de sus costos al aprobar recursos por \$54,9 billones de pesos de 2011 para los diez años de vigencia de la Ley, el cual se realizó con base en estimaciones sobre el universo de víctimas sujeto de las medidas dispuestas por esta Ley y los costos correspondientes a cada una de éstas [...] En la elaboración de los lineamientos del Plan Nacional de Víctimas, se estimaron medidas que no fueron contempladas en su totalidad dentro del plan de financiación antes señalado, y se precisaron algunos componentes en el marco del presente Conpes. Esto involucró una recomposición de los costos asociados a algunos de estos componentes, en virtud de su perfeccionamiento, el cual no afectó el monto total de recursos del plan de financiación aprobado, ni tampoco la senda de gasto proyectada, puesto que la sostenibilidad ya fue establecida en el señalado plan.<sup>79</sup>

Los costos complementarios ascendieron a \$2.481 Miles de Millones los cuales, curiosamente, no modifican el costo total inicial (Tabla 3.23).

**Tabla 3.51 Costos Adicionales**  
(Miles de Millones \$)

Entidad	MMS
IGAC	323
INCODER	374
SUPER NOTARIADO	449
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	102
ASISTENCIA JUDICIAL	174
GARANTIA DE NO REPETICION	281
REPARACION COLECTIVA	400
MUJERES VICTIMAS VIOLENCIA SEXUAL	22
CENTRO DE MEMORIA HISTORICA	356
<b>Total</b>	<b>2.481</b>

Fuente: CONPES 3746

Los costos adicionales fue posible incluirlos:

[...] gracias a que se precisó que los costos en Atención Psicosocial, que hace parte del componente de Salud, no son demandados por la totalidad de la población víctima de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, y parte del componente de Garantías de no Repetición, [...] puesto que éste no es exclusivo a la implementación de esta Ley.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> CONPES 3726. (2012). Lineamientos, Plan ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y reparación integral a Víctimas. Bogotá,D.C: DNP, p. 35.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 35-36.

De igual manera, el Gobierno Nacional destaca que el valor de \$54.903 Mil Millones se encuentra subestimado en la medida en que no se incluyen los costos en que incurre el sector defensa los cuales ascienden a \$1.540 Mil Millones.<sup>81</sup>

**Tabla 3.52 Actualización de costos asociados a las medidas del Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011**  
(Miles de Millones de pesos de 2011)

Medida/Componente		CONPES 3712	CONPES 3726
Asistencia	Asistencia Judicial	71	245
	Educación	6.738	6.738
	Salud	15.682	15.392
	Identificación	65	65
<b>Asistencia</b>		<b>22.557</b>	<b>22.440</b>
Atención	Atención Humanitaria	302	302
	Ayuda Humanitaria	44	44
	Alimentación AHT	2.404	2.404
	Alojamiento AHT	2.339	2.339
	Retornos y reubicaciones	58	58
	Centros Regionales Reparación	272	272
<b>Atención</b>		<b>5.419</b>	<b>5.419</b>
Reparación	Restitución de Tierras †	2.949	3.556
	Indemnización en efectivo	6.395	6.395
	Indemnización / Subsidio de Vivienda	6.915	6.915
	Empleo y Generación de Ingresos	5.784	5.392
	Créditos y Pasivos	235	235
	Medidas de satisfacción	42	398
	Reparaciones colectivas		400
Garantías de no repetición	2.352	1.476	
<b>Reparación</b>		<b>24.672</b>	<b>24.767</b>
<b>Enfoque diferencial de genero</b>			<b>22</b>
<b>Costos Intitucionales</b>		<b>1.833</b>	<b>1.833</b>
<b>Otros Costos ††</b>		<b>423</b>	<b>423</b>
<b>Total</b>		<b>54.903</b>	<b>54.904</b>

† Incluye \$ 100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución

†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012

Fuente: MHCP\_ DNP

Ninguno de los dos documentos es explícito en señalar las fuentes de financiamiento de la Ley, como una primera aproximación a determinar las posibles fuentes a partir de los objetos de gasto presentados, la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control encuentra que la principal fuente de financiamiento del SNARIV corresponde a los recursos del Sistema General de Participación (SGP) que contribuyen a financiar la provisión de bienes esenciales como son la educación y la salud de la población colombiana independientemente de su lugar de residencia o de su condición o no de víctima, por tanto, tal recurso no debería ser incluido como una medida especial de atención a las víctimas,

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 36.

además de no obedecer a un esfuerzo adicional por parte del Gobierno Nacional; tal y como sucede con el gasto del sector defensa, pues este es un bien público del orden nacional que se debe proveer a todos los ciudadanos independientemente de su condición social, de su lugar de residencia, entre otros, pues la seguridad ciudadana y el monopolio de las armas se deben garantizar por parte de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa a todos los ciudadanos. Esto equivale a decir que los cálculos del gobierno, para atender y reparar a las víctimas, serían del orden de los \$32.773 mil millones de pesos de 2011, es decir \$3,277 mil millones por año, luego de descontar los recursos del SGP que ascienden en la propuesta del Conpes a \$22,1 billones de 2011.

Si se acepta la discusión anterior, el cálculo del costeo que el Gobierno Nacional presenta para los Grupos Étnicos<sup>82</sup> es muy diciente, pues su presupuesto se reduce a \$775 mil millones de pesos, es decir a \$77,5 mil millones por año, y no a \$3,5 billones de pesos como se plantea en el CONPES 3726.

**Tabla 3.53 Diferenciación de medidas de la Ley 1448 de 2011 para población indígena, afrocolombiana, ROM y Raizal**  
(Miles de Millones de pesos de 2011)

	2012-2014	2015-2021	Total 2012-2021
<b>ROM</b>	<b>59.947</b>	<b>114.589</b>	<b>174.536</b>
Salud	23.796	65.018	88.814
Educación	24.441	22.247	46.688
Generación de ingresos	11.710	27.324	39.034
<b>Indígena</b>	<b>242.195</b>	<b>462.534</b>	<b>704.729</b>
Salud	96.127	262.245	358.372
Educación	98.756	89.894	188.650
Generación de ingresos	47.312	110.395	157.707
<b>Afro</b>	<b>878.003</b>	<b>1.678.191</b>	<b>2.556.194</b>
Salud	348.468	952.104	1.300.572
Educación	358.020	325.886	683.906
Generación de ingresos	171.515	400.201	571.716
<b>Raizal</b>	<b>10.962</b>	<b>20.960</b>	<b>31.922</b>
Salud	4.356	11.899	16.255
Educación	4.466	4.067	8.533
Generación de ingresos	2.140	4.994	7.134
<b>Total (ROM, Indígena, Afro, Raizal)</b>	<b>1.191.107</b>	<b>2.276.274</b>	<b>3.467.381</b>
Menos Salud	472.747	1.291.266	1.764.013
Menos Educación	485.683	442.094	927.777
<b>Subtotal</b>	<b>232.677</b>	<b>542.914</b>	<b>775.591</b>

Fuente: Cálculos DNP-MHCP con base en información de la Unidad de Víctimas  
Otros cálculos: CGR-UIEC

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 38.

En suma, el costeo de una política pública como la de víctimas debería estar centrado en cada una de las nuevas acciones en que el Estado va a incurrir para repararlas y no en la forma como desarrolla su contabilidad creativa, de tal forma, que la parte sustantiva del derecho de reparación cual es la obligatoriedad por parte del Estado de reparar el daño sufrido, mediante restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y, si procede, garantías de no repetición, sea mínima. En este orden de ideas, lo que se observa es un lineamiento de política donde cada tipo de intervención, independientemente del nivel de gobierno la realice, se contabilice en términos de capitación de tal manera que la agregación de ellas le permita llevar a buen puerto su objetivo: minimizar su esfuerzo fiscal y así eludir su responsabilidad frente a las víctimas. Finalmente, hay que señalar que el presupuesto del CONPES 3726 no guarda concordancia con las acciones que se deben poner en marcha para hacer que los recursos de los victimarios hagan parte de la reparación a las víctimas.

### **3.4.2 La sostenibilidad fiscal**

El Congreso, a iniciativa del Gobierno Nacional, aprobó el acto legislativo 03 de 2011, que establece el criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución Política, con lo cual quedó establecido que el Estado estará a cargo de la Dirección General de la Economía respetando la sostenibilidad fiscal. Dentro de ese marco, se elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones y deberá orientar a las Ramas y órganos del poder público en la toma de sus decisiones.<sup>83</sup> El anterior mandato constitucional fue reglamentado por la Ley 1473 de 2011.

La regla fiscal así establecida, busca entre otros propósitos, crear un parámetro que supedite el financiamiento de los derechos, al equilibrio macroeconómico y fiscal de la Nación. De esa manera los pronunciamientos de la Corte Constitucional y las normas que

---

<sup>83</sup> Colombia. Congreso de la República. *Constitución Política de Colombia*. Arts., 334, 339 y 346.

regulan las asignaciones de gasto social y los gastos destinados a atender a la población víctima, se acogerían a ese nuevo principio.<sup>84</sup> Dice el acto legislativo:

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.<sup>85</sup>

Es ésta una restricción presupuestal a las posibilidades del Estado de Derecho, para garantizar bienes públicos a la población. Quedó así establecido por el Congreso de la República, un criterio superior, según el cual, lo primero es la estabilidad fiscal, no sólo para crecer, sino también para distribuir y atender las necesidades más urgentes de los ciudadanos.

Al establecer el límite de la sostenibilidad fiscal, los gobiernos se blindan frente a la responsabilidad política de intentar hacer cambios en el estado de cosas económicas existente, sin que haya un cuestionamiento por introducir mejoras en el recaudo fiscal, por la eliminación de exenciones tributarias, por la realización de una reforma tributaria progresiva, entre otros asuntos.

En acuerdo con el mandato constitucional, la Ley 1448/2011, incorporó la noción de la sostenibilidad fiscal como una disposición que deberán tener en cuenta las autoridades judiciales y administrativas,<sup>86</sup> y el Plan Nacional de Financiación.<sup>87</sup> Esta es una idea que figura como un criterio general de la Ley, con el fin de dar a las medidas que se tomen, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo

---

<sup>84</sup> Espitia, Jorge, y Oscar Quiroga. «Comentario al proyecto de Acto Legislativo "Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines sociales del Estado social de derecho.» *Documentos de Trabajo DEM-CGR*. Editado por Contraloría General de la República. Bogotá, D.C, 15 de septiembre de 2010. 26.

<sup>85</sup> Colombia. Congreso de la República. Constitución..., art. 334.

<sup>86</sup> Colombia. Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley 1448..., Art. 9.

<sup>87</sup> *Ibíd*, art., 19.

cumplimiento.<sup>88</sup> En consecuencia, las decisiones que “impliquen un aumento de las funciones de las instituciones del Estado”, así como “los programas o proyectos estructurados en desarrollo de [la Ley] deben priorizarse por las entidades dentro de su oferta institucional y su espacio fiscal [...]”<sup>89</sup>

Para el Gobierno Nacional, el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en 2010, ascendieron a \$8,5 billones; esos son recursos que deja de percibir la Nación, bajo el supuesto, de que con ello, se contribuye a fomentar la inversión, hecho que ha demostrado no ser cierto.<sup>90</sup> Así mismo, la presión tributaria del gobierno central, incluidas las contribuciones a la seguridad social, en 2010, llegó al 14,3% del PIB, muy por debajo de Brasil (25%), Uruguay (25%), Argentina (19%), Bolivia (17%), Chile (18,3%), Ecuador (19%), Perú (16%), entre otros.<sup>91</sup> De manera que, el gobierno podría, en las condiciones actuales, revisar la estructura tributaria existente para hacerla más progresiva, recaudar más ingresos y desarrollar una política social más incluyente y digna para la población víctima del desplazamiento. Sin embargo, como veremos enseguida, las últimas decisiones en materia fiscal revelan que el curso que se está tomando es todo lo contrario.

El Gobierno Nacional presentó recientemente el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2012<sup>92</sup>. Éste resulta de relevancia por la aprobación de la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), mediante la cual, se establece una norma sobre el balance estructural para el Gobierno Nacional Central (GNC) y por la expectativa de una posible Reforma Tributaria. Esos dos hechos, deben verse reflejados en el MFMP.

Respecto a la regla fiscal (ingresos totales menos gastos totales), la meta del balance estructural para 2012 se fijó en el 2,4% del PIB, proyectándose luego una senda

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*

<sup>89</sup> *Ibíd.*, art., 197.

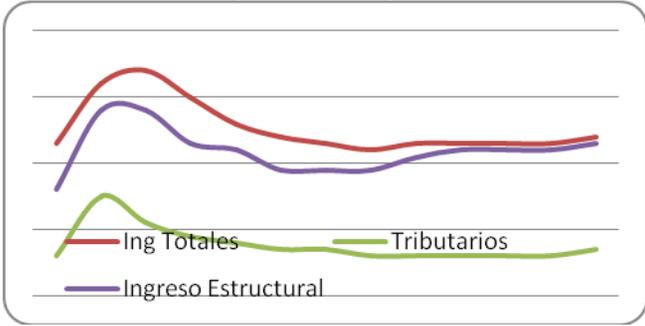
<sup>90</sup> Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (junio de 2011). Marco Fiscal de Mediano Plazo . Bogotá, D.C., p. 159

<sup>91</sup> Comisión Económica para América Latina. (2011). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011 . Santiago de Chile, Chile., p. 106.

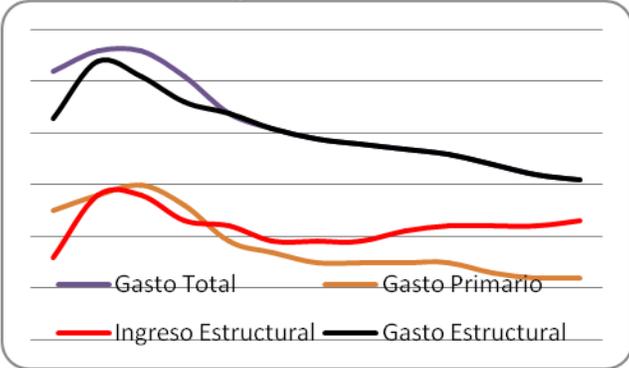
<sup>92</sup> Ministerio de Hacienda. (junio de 2012). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012 . Bogotá, D.C.

decreciente, tanto en ingresos (de 16,2% del PIB en 2012 a 15,4% del PIB en 2023) como en gastos (de 18,6% del PIB en 2012 a 16,1% del PIB en 2023), de tal forma que en 2022 se cumple con la meta fijada en la Ley (0,9% del PIB), la cual es alcanzar un déficit de 1% del PIB.<sup>93</sup>

**Diagrama 3.1 Ingresos**

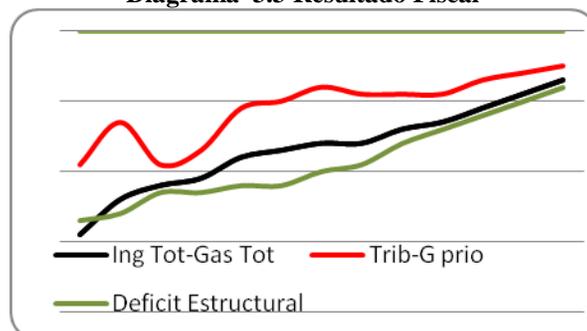


**Diagrama 3.2 Gastos**



<sup>93</sup> En cuanto a los cálculos cabe señalar que en el MFMP no se presenta el marco metodológico para determinar los Ingresos y el Gasto Estructural, lo cual le resta transparencia a los mismos. Así mismo, en ningún aparte se presentan las cuentas presupuestales de ingresos y de gastos que se van a incluir o a excluir dentro de los cálculos, ni las respectivas elasticidades que intervienen en la definición del Ingreso Estructural No Minero. En otras palabras, el Congreso de la República y el máximo organismo de control fiscal, la Contraloría General de la República, deben necesitar el máximo de claridad en las cuentas de tal manera que se pueda realizar un seguimiento y control a la Ley 1473 de 2011 con las mismas reglas que el gobierno define y para ello debe de haber completa transparencia y responsabilidad de tal manera que se entiendan las razones por las cuales el ingreso y el gasto estructural descienden y la brecha fiscal se cierra. Si bien hay un Comité Consultivo para la Regla Fiscal conformado por los Decanos de las facultades de economía, por miembros de diferentes centros de investigación, por expertos económicos y por los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República, no sobra decir que el Gobierno Nacional oficia como juez y parte, pues es él, quien realiza los cálculos y luego los evalúa. En este orden de ideas, es muy importante conocer cada una de las cuentas de la contabilidad presupuestal de ingresos y de gastos que entran en el cálculo de las elasticidades como dentro de los ingresos y gastos estructurales, y de esta forma evaluarlos externamente para elaborar su comentario acerca del cumplimiento de la meta.

**Diagrama 3.3 Resultado Fiscal**



**Tabla 3.54 Balance fiscal del Gobierno Nacional Central ( % PIB)**

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Ingresos Totales</b>	<b>16.2</b>	<b>16.4</b>	<b>16.0</b>	<b>15.6</b>	<b>15.4</b>	<b>15.3</b>	<b>15.2</b>	<b>15.3</b>	<b>15.3</b>	<b>15.3</b>	<b>15.3</b>	<b>15.4</b>
Tributarios	14.5	14.1	13.9	13.8	13.7	13.7	13.6	13.6	13.6	13.6	13.6	13.7
DIAN	14.2	13.8	13.7	13.6	13.5	13.4	13.3	13.4	13.4	13.4	13.4	13.5
Gasolina y Otros	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
No Tributarios	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Fondos Especiales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Recursos de Capital	1.4	2.0	1.8	1.4	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
De los cuales, Excedente	1.2	1.8	1.6	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
<b>Gastos Totales</b>	<b>18.6</b>	<b>18.6</b>	<b>18.1</b>	<b>17.4</b>	<b>17.1</b>	<b>16.9</b>	<b>16.8</b>	<b>16.7</b>	<b>16.6</b>	<b>16.4</b>	<b>16.2</b>	<b>16.1</b>
Intereses	2.8	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9
Funcionamiento*	12.9	13.2	13.2	13.0	12.7	12.6	12.5	12.2	12.0	11.8	11.6	11.3
Servicios personales	2.2	2.2	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.7
Transferencias	10.0	10.2	10.2	10.1	9.9	9.9	9.8	9.7	9.5	9.4	9.2	9.1
SGP	3.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Pensiones	3.4	3.6	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.6	3.6	3.5	3.4	3.3
Otras	2.8	2.8	2.9	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4
Gastos Generales	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Inversión*	2.9	2.8	2.4	1.9	1.9	2.0	2.0	2.3	2.4	2.5	2.6	2.9
Préstamo neto	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Balance Total</b>	<b>-2.4</b>	<b>-2.2</b>	<b>-2.1</b>	<b>-1.9</b>	<b>-1.7</b>	<b>-1.6</b>	<b>-1.5</b>	<b>-1.4</b>	<b>-1.3</b>	<b>-1.1</b>	<b>-0.9</b>	<b>-0.7</b>
<b>Balance Primario</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.2</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\*Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

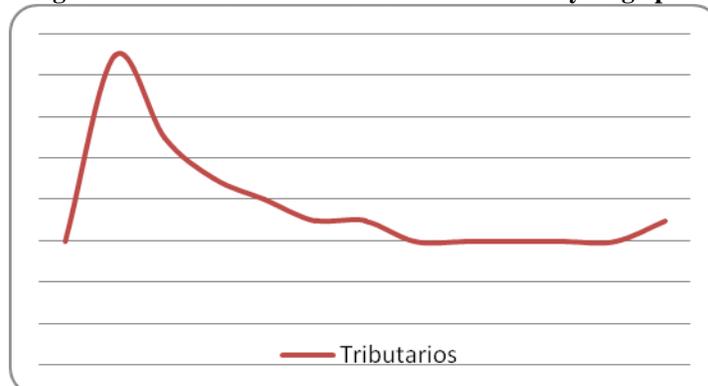
Los cálculos que presenta el Gobierno Nacional en el frente tributario en el MFMP 2012 permiten afirmar que el efecto de la Reforma Tributaria que está próxima a ser radicada en el Congreso de la República reducirá el recaudo tributario en el Mediano Plazo (de 14,5% a 13,7% del PIB en el periodo de 2012 a 2023), lo cual lo lleva a preguntarse: ¿dadas las circunstancias sociales por las que atraviesa el país (más de tres millones novecientas mil personas desplazadas, 15 millones de ciudadanos en pobreza y cinco millones en extrema pobreza, una infraestructura vial que no permite hacer frente a los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Europa, Corea y todos los que están por

venir, entre otros) vale la pena reducir la presión fiscal a menos de la media de América Latina y muy por debajo de países de igual nivel de ingreso que el nuestro?

Es cierto que nuestro sistema tributario es demasiado inequitativo, que los ricos cada vez son más ricos y los pobres cada vez más pobres y, ello no solo por las oportunidades que unos y otros tienen en el ámbito socio-económico, sino por todas las vías de escape que el sistema tributario les ofrece. El Gobierno Nacional ha emprendido un esfuerzo para realizar cambios significativos en el sistema tributario buscando hacerlo más transparente, más equitativo, más coherente, más consistente, etc., sin embargo, dicho esfuerzo puede terminar siendo desperdiciado si en el mediano plazo, se reduce el recaudo tributario en una sociedad donde aumentar el gasto social es fundamental para atender a la población más necesitada. Además que es una situación que no se corresponde con el propósito loable de resarcir a las víctimas del conflicto interno en Colombia.

Una propuesta de reforma tributaria que reduzca el recaudo tributario en el mediano plazo es inconcebible, inaudita y nace muerta; el Congreso de la República y la Sociedad Civil no deben permitir una situación como esa, la reforma tributaria propuesta debería, al contrario, buscar aumentar la presión fiscal por lo menos dos puntos o tres puntos del PIB dentro de un marco mucho más equitativo al actual, pero nunca reducirlo. Este debe ser un llamado que desde los organismos de control se le hace al Congreso de la República y al Gobierno Nacional.

**Diagrama 3.4** Recaudo tributario en el Mediano y largo plazo



Una de las opciones posibles para enfrentar el reto de superar el desplazamiento, es tratarlo de la misma manera en que se han enfrentado las crisis financieras. La experiencia colombiana ha mostrado como el gobierno asumió la crisis de 1999, generando una estrategia de salvamento de los activos financieros para garantizar la rentabilidad y estabilidad del sistema de pagos. El gobierno comprometió a la sociedad con un mecanismo de salvamento, que implicó el pago de un impuesto, con el cual, se financiaría los gastos derivados de la reestructuración del sistema financiero y del saneamiento de la cartera hipotecaria.

Producto de esa operación, la sociedad colombiana ha pagado en doce años (1999-2010) \$32,7 billones de pesos de 2010, los cuales, han ingresado al tesoro nacional y han cubierto año a año, la cuenta, Costos de Reestructuración del Sistema Financiero, distribuida en capitalización de la Banca Pública, Costos de la Ley de Vivienda y Liquidación de la Caja Agraria, por un total de \$16,7 billones de 2010, incluso se generó un superávit de \$16 billones. La idea fundamental, con la creación del impuesto a las transacciones financieras, era en 1999, financiar el sistema sin afectar el equilibrio fiscal de la Nación.

Por otra parte, en 2002 fue creado el impuesto al patrimonio, esta vez para fortalecer la fuerza pública y adelantar una estrategia ofensiva en contra de los grupos armados. Entre 2002 y 2010, se han recaudado \$14,1 billones en una demostración, de que los sectores de ingresos más altos de la sociedad colombiana, sí podían pagar y financiar la política de seguridad democrática.

¿Cómo tratar el desplazamiento como una crisis? Los argumentos provienen de la teoría como de la práctica económica. Desde las teorías de economistas como Robert Solow, los desarrollos en la teoría del crecimiento endógeno, los enfoques del capital humano, han enfatizado en el trabajo como una fuerza productiva necesaria para impulsar el crecimiento. Con el desplazamiento, la Nación colombiana está perdiendo productividad, mano de obra para la agricultura, la industria, los servicios y el comercio. El costo de

oportunidad de tener personas fuera de la producción, es un lujo que, de todas maneras la sociedad debe pagar, en la forma de subsidios, políticas de asistencia y lo más grave, en el empleo de recursos para tratar a la PSDF con un enfoque de seguridad policial.

Por ello, el llamado es a aprovechar los millones de brazos cesantes por cuenta de la guerra, con mecanismos, para los cuales, el gobierno y la sociedad colombiana ya ha ensayado, y ha demostrado que son exitosos.

## **4. RED NACIONAL DE INFORMACION y REGISTRO ÚNICO DE VICTIMAS**

Este acápite tiene por objeto mostrar el estado actual de la red nacional de información y las dificultades que enfrenta el SNARIV a causa de un inadecuado diseño del Formato Único de Declaración.

### **4.1 La información en la Ley 1448 de 2011**

El artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, constituido por 37 entidades del orden nacional que incluyen a 11 Ministerios, la Registraduría Nacional del Estado Civil (clave en la identificación de personas víctimas y de victimarios) junto al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (entidades claves en la identificación y seguimiento a los predios despojados). Igualmente hacen parte del Sistema entidades de la Rama Judicial (Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal) y la Policía Nacional. En el nivel territorial de gobierno el Sistema incluye a los municipios, distritos y departamentos. Finalmente, se incluye a la Mesa de Participación de Víctimas junto a organizaciones privadas y públicas que participan en la atención y reparación a víctimas.

Entre los objetivos de este Sistema (artículo 161) aparece el siguiente:

*10. " Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente Ley."*

En el artículo 168 se precisan las funciones de la UARIV, creada por esta misma Ley, entre ellas:

*2. "Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluyendo la inter-operatividad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a las víctimas". 3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de información."*

El artículo 153 hace responsable a la UARIV de operar la “Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas” la cual

*[...] “será el instrumento que garantizará a las autoridades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas. Evaluará la magnitud del problema y permitirá [...] elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas.”*

Añade que la UARIV deberá:

*[...] garantizar la inter-operatividad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a las víctimas para lo cual se soportará en la Red Nacional que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [...].*

El artículo 154 responsabiliza a la UARIV del Registro Único de Víctimas que deberá soportarse en el Registro Único de Población Desplazada manejado por la Agencia Presidencial para la Acción Social “[...] mientras se logra la inter-operatividad de la totalidad de estos registros y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas”.

El artículo 156 establece que una vez la víctima se registra como tal la UARIV verificará los hechos victimizantes denunciados consultando las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información mencionada. El mismo artículo en su párrafo 5 estipula que “la información de que trata el artículo 48 de la presente Ley, se tendrá en cuenta en el proceso de registro”. El artículo 48 dice así:

*Censo. En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la secretaría de gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes. Dicho censo deberá contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho y remitirlo a la UARIV en un término no mayor a 8 días hábiles [...]*

El artículo 172 se ocupa de un tema crucial para la efectiva reparación integral a las víctimas: la coordinación y articulación nación-territorio. Encomienda a la UARIV el diseño de una estrategia que articule la oferta de políticas nacionales y territoriales en

esta materia, teniendo en cuenta que debe proveerse a las entidades territoriales la información necesaria para elaborar sus planes y asignar eficientemente los recursos.

Por otra parte, el artículo 76 crea el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” en el cual deberán inscribirse las personas víctimas del despojo y su relación jurídica con los predios reclamados preferentemente mediante geo-referenciación. La conformación y administración de este registro está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UGRTD) entidad creada por esta misma Ley y que tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas que posean el IGAC, los catastros descentralizados, las notarías, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la Superintendencia de Notariado y Registro y las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otras entidades.

A su vez, la UGRTD deberá permitir a la UARIV el acceso a su información a fin de “garantizar la integridad e inter-operatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

El artículo 76 añade que las entidades arriba relacionadas “(...) *dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la UGRTD*” y que en los casos en que la infraestructura tecnológica existente no permita el intercambio en tiempo real las entidades deberán entregar la información en un término no mayor a 10 días contados a partir de la fecha de la solicitud.”

En su artículo 144 sobre archivos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, la Ley encarga al Centro de Memoria Histórica las siguientes funciones:

*“ (...) acopio, preservación y custodia de los materiales que recoja o de manera voluntaria sean entregados por personas naturales o jurídicas, que se refieran o documenten todos los temas relacionados con las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, así como la respuesta estatal ante tales violaciones”*

Y a renglón seguido encomienda al Poder Judicial lo siguiente:

*“Los archivos judiciales estarán a cargo de la Rama Judicial, la cual en ejercicio de su autonomía podrá optar, cuando lo considere necesario y oportuno a fin de fortalecer la memoria histórica en los términos de la presente Ley, encomendar su custodia al Archivo General de la Nación o a los archivos de los entes territoriales”.*

El párrafo 2 del mismo artículo 144 encarga a la Procuraduría General de la Nación “(...) *garantizar la no destrucción, alteración, falsificación, sustracción o modificación de los archivos administrativos en todas las instituciones oficiales, del nivel regional y nacional (...)*”.

Finalmente, el artículo 96 ordena que el Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia de Notariado y Registro, el IGAC o catastro descentralizado competente y el INCODER deben mantener informados a los Jueces y Magistrados y otras entidades territoriales, sobre las actuaciones o requerimientos de los procesos de restitución. Con el propósito de facilitar los flujos de información, el aporte de pruebas y el cumplimiento de órdenes judiciales de restitución, añade que

*“(...) las instituciones anteriormente señaladas integrarán, a partir de protocolos previamente establecidos y estandarizados, sus sistemas e información con el de la Rama Judicial.”*

Creemos que la anterior reseña del texto legal ofrece una idea de la tarea que se ha propuesto el Estado Colombiano en esta materia. Esta Ley ordena a las entidades públicas del orden nacional y territorial, del poder ejecutivo y del poder judicial, organizar un sistema coherente de información sobre lo que quizás sea el más grave y no resuelto conflicto social, económico y político en la historia moderna del país: la cuestión agraria, la propiedad y el despojo de tierras al calor del antiguo conflicto interno armado. Se trata de un esfuerzo técnico y organizacional dirigido a brindar a los Jueces y Magistrados de la República la información necesaria para que ellos, en su sabiduría, finalmente hagan Justicia en Colombia.

#### **4.1.1 Conceptos fundamentales en materia de información**

##### **¿Qué es un sistema de información?**

La definición genérica ofrecida por Abad (2005, p.82,) es de gran ayuda: 94

---

<sup>94</sup> ABAD M.F. (2005), Evaluación de la Calidad de los Sistemas de Información, editorial Síntesis, Madrid.

Es un conjunto de elementos articulados con un objetivo: proporcionar información relevante a un conjunto de usuarios. Los elementos que lo integran pueden ser personas, objetos materiales (documentos instrumentos, etc.) y el conjunto de métodos, técnicas, procedimientos y decisiones que cohesionan y posibilita su funcionamiento. El sistema de información puede o no estar informatizado y disponer de su correspondiente aplicación informática.

Al respecto, dos precisiones importantes. En primer lugar, no es correcta la moderna tendencia a identificar “sistema de información” con aplicaciones informáticas (software) o máquinas computadoras (hardware), exclusivamente, ya que estos elementos pueden hacer parte de un sistema pero no lo abarcan por completo. En efecto, un sistema de información puede funcionar con documentos, carpetas o libros de papel que una persona identifica y almacena utilizando algún método que permite su rápida recuperación; obviamente, las modernas tecnologías de información y telecomunicaciones facilitan sustancialmente esas labores. En segundo lugar, todo sistema de información incluye aspectos intangibles cruciales para su normal funcionamiento: políticas, criterios y decisiones adoptadas por los individuos y organizaciones que administran el sistema.

Aclarados estos puntos podemos avanzar diciendo que todo sistema de información está estructurado en cuatro partes: El insumo (input), conformado por los criterios y decisiones que permiten acopiar (capturar) la información inicial que alimenta al sistema. El proceso o conjunto de operaciones realizadas sobre un documento o su contenido a fin de posibilitar su futura recuperación cuando los usuarios demanden dicha información; en el proceso entran actividades tales como identificación, catalogación y transcripción de datos a la memoria del sistema. El producto (output) cuya naturaleza depende del tipo de sistema. En un sistema de información bibliográfica (como el ofrecido por las bibliotecas) el “producto” es la recuperación selectiva de documentos solicitados por los usuarios. En un sistema de información factual (como el gestionado por el DANE, por ejemplo) el producto está representado en estadísticas e indicadores de una temática determinada, sin excluir necesariamente la recuperación selectiva de documentos. Finalmente, los resultados (outcome) de un sistema de información se refieren al impacto o efectos de su uso sobre los usuarios del mismo: ahorro de tiempo, menor incertidumbre, mayor conocimiento, mejores decisiones, etc. Estos resultados pueden evaluarse en individuos, organizaciones e incluso la sociedad entera.

#### 4.1.2 Evaluación de la calidad de un sistema de información

En términos generales, por calidad de un producto o servicio se entiende su capacidad para cumplir la función para la que ha sido diseñado; en el contexto de los sistemas de información una definición posible de calidad es:

[...] el cumplimiento de unos requisitos o normas establecidas de antemano y que, teóricamente, determinarán su buen funcionamiento. [...]La evaluación se entenderá como el medio para poner en evidencia el cumplimiento o no de estas condiciones por parte del sistema. (op. cit, pp.80, 81).

La calidad de un sistema puede evaluarse para el conjunto del mismo o para sus partes constitutivas (input, proceso, output y resultados). La literatura especializada recomienda diseñar indicadores cuantitativos y cualitativos para determinar la calidad y destaca los siguientes para evaluar el input y el output:

- **Pertinencia:** contrasta el contenido de la información ofrecida por el sistema con las necesidades de los usuarios.
- **Exactitud:** porcentaje de error detectado en la información suministrada por el sistema.
- **Validez:** tienen como fin detectar si la información ofrecida contiene errores o sesgos sistemáticos o si, por el contrario, tales sesgos son aleatorios (y por tanto aceptables).
- **Cobertura temática:** verifica si el sistema proporciona información sobre determinados temas y subtemas.
- **Cobertura geográfica:** verifica la procedencia geográfica de la información ofrecida por el sistema.
- **Cobertura temporal:** verifica la capacidad del sistema para suministrar información retrospectivamente.
- **Cobertura documental:** verifica el tipo y volumen de documentos que contiene el sistema.
- **Solapamiento y exclusividad de la cobertura de dos o más sistemas de información:** desea verificar en qué grado se repite la información suministrada al público desde diversas fuentes.

- Exhaustividad de la cobertura: medida en que un sistema está completo respecto de su cobertura teórica o ideal.
- Continuidad: observa la evolución de la cobertura del sistema a través del tiempo con el fin de detectar “lagunas” o vacíos cronológicos.
- Puntualidad de la actualización: evalúa la capacidad del sistema para completar su cobertura teórica en un lapso de tiempo determinado.
- Actualidad de la información disponible: calcula el tiempo transcurrido entre la información más reciente ofrecida por el sistema y la fecha efectiva de publicación o suministro al público de dicha información.

Naturalmente, los anteriores indicadores son una guía general y no una camisa de fuerza para el analista quién deberá decidir cuál de ellos es aplicable al caso particular que tiene entre manos, o bien, idear otros que considere más adecuados. Confiamos en que los anteriores conceptos suministren un contexto mínimo antes de introducirnos en la evaluación de la gestión gubernamental en esta materia.

## **4.2 Gestión del gobierno nacional en materia de información**

En este apartado se presenta la información referente a las gestiones adelantadas por las principales entidades del gobierno nacional durante el primer semestre de 2012 en aplicación de la Ley 1448 de 2011 obtenida por parte de las entidades que conforman el Comité de seguimiento a la Ley 1448, específicamente a través de las visitas realizadas por la Contraloría General de la República, así como requerimientos efectuados a las distintas entidades gubernamentales por parte de la Defensoría del Pueblo, como miembros de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011.

Es preciso aclarar que el análisis del tema de la Información en el marco de la Ley 1448 se presenta en primera instancia, referido a los relacionado con el componente de la Restitución de Tierras, adelantado por la Contraloría General de la República y como segunda sección del apartado, se presentan los resultados obtenidos de la exploración adelantada por la Defensoría del Pueblo y que se refiere a temas como los procesos generales de intercambio de información, Registro Único de Víctimas y Formato Único de Declaraciones .

#### **4.2.1 Sobre la información del componente de restitución de tierras**

La CGR y la UGRTD sostuvieron reuniones para examinar dos frentes de trabajo de esta última: los intercambios de información con otras entidades vinculadas al proceso de restitución de tierras y el sistema de información creado para la recepción de solicitudes de registro de tierras despojadas por parte de víctimas del conflicto.

##### **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)**

El IGAC y la UGRTD han desarrollado actividades orientadas a intercambiar información catastral por medios electrónicos. La primera entidad ha dispuesto un acceso en línea y tiempo real para la consulta de 14 entidades usuarias; suministró cartografía sobre cobertura y uso de suelos y acceso al Geoportal que contiene un módulo de información catastral. Este último permite visualizar la cartografía predial de 93 municipios de los cuales 65 se encuentran priorizados por el gobierno nacional para propósitos de restitución.

A fin de facilitar la entrega de información relacionada con las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras y Territorios Despojados y Abandonados, la UGRTD creó una aplicación informática de gestión documental que instaló en el IGAC para centralizar dichas solicitudes. Tal aplicación permitirá a las direcciones territoriales del IGAC suministrar certificados catastrales, certificados planos prediales y copias de las fichas prediales de los inmuebles y suelos, identificados por reclamantes y funcionarios de la UGRTD en las investigaciones y procesos de restitución de tierras. Adicionalmente, la aplicación permite a los funcionarios del IGAC adjuntar imágenes de otros documentos requeridos para identificar los predios y su tradición catastral. Los documentos así ingresados por el IGAC son transferidos posteriormente a la UGRTD mediante servicios web e incorporados al mencionado Sistema de Registro de Tierras Despojadas.

Actualmente esta aplicación es accesible a los funcionarios del IGAC a través de internet y se encuentra alojada en la infraestructura tecnológica proporcionada por ese instituto; se están realizando los afinamientos previos a su puesta en marcha y se han elaborado dos versiones del prototipo.

Ambas instituciones definieron de manera conjunta los requerimientos de un servicio web para consulta de información catastral durante las entrevistas realizadas a los reclamantes; actualmente se están realizando pruebas sobre las salidas producidas por este servicio.

Finalmente, un asunto que consideramos de la mayor importancia. En el marco de la Ley 1448 de 2011 el IGAC suministra a la UGRTD y la UARIV todo tipo de información catastral muy precisa sobre los predios que son objeto de procesos legales y están ubicados en zonas del país que afrontan difíciles condiciones de seguridad. Por tales motivos la Ley protege esta y otra información suministrada por las víctimas, otorgándole el carácter de confidencial y prohibiendo a los funcionarios públicos responsables de su manejo hacerla pública.

Naturalmente, la CGR entiende y acata esta normativa más considera indispensable realizar consultas jurídicas ante las autoridades competentes a fin de aclarar el mecanismo legal para ejercer control fiscal y disciplinario a la gestión de estas bases de datos por parte del gobierno nacional y las entidades territoriales. De sus resultados la CGR dará cuenta en sus próximos informes al Congreso de la República y la Ciudadanía.

### **Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)**

La UGRTD ha desarrollado para la SNR el Sistema de Estudios de Tradición para Restitución enfocado al estudio de la información sobre títulos de propiedad disponibles en los folios de matrícula. A través de este sistema la persona encargada del estudio ingresa las anotaciones del folio de matrícula inmobiliaria y realiza las observaciones que considere necesarias. El sistema cuenta actualmente con su primera versión y se encuentra en desarrollo; el servidor fue suministrado por la UGRTD.

Al igual que con el IGAC, se espera que una vez se acopie la información requerida por los estudios sobre propiedad ella sea transferida al Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

### **Unidad de Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)**

La UGRTD y la UARIV han avanzado definiendo las variables necesarias para el intercambio de información mediante el uso de servicios web, partiendo de la información recolectada en los formularios de ingreso a los sistemas de ambas entidades. En esta tarea la UGRTD suministró los diccionarios y modelos de datos y una vez se inicie la utilización del Registro Único de Víctimas se habilitarán los servicios de intercambio automático de información entre los sistemas.

Así mismo, la UGRTD utiliza la información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) para cruzarla con la suya y ubicar regiones con mayor densidad de casos de abandono de tierras. Esto ayuda a definir zonas geográficas de intervención y micro-focalización.

### **Agencia Colombiana para la Reintegración**

Con esta Agencia la UGRTD ha cruzado información de bases de datos y adelantado reuniones técnicas dirigidas a permitir la inter-operatividad de sus sistemas de información mediante el uso de servicios web. Actualmente, la dirección jurídica de la UGRTD se encuentra revisando el convenio de cooperación inter-institucional para continuar con los desarrollos técnicos indispensables.

### **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)**

Dentro de los resultados obtenidos por el Proyecto Protección de Tierras del INCODER (que dio origen a la UGRTD) se encuentran el desarrollo, puesta en marcha, mantenimiento y producción de consolidados estadísticos del Sistema Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), información que ha sido utilizada en los procesos de micro-focalización de la UGRTD.

### **Registraduría Nacional del Estado Civil**

La UGRTD ha adelantado reuniones con la Registraduría pero un año después de expedida la Ley 1448 de junio de 2011 aún no hay intercambio de información. Este

hecho resulta bastante preocupante pues se trata nada menos que de identificar rigurosa y legalmente la identidad de las personas que elevan demandas de restitución ante la UGRTD. La CGR iniciará en el segundo semestre de 2012 auditorías en profundidad para determinar las causas de estos retrasos.

### **Sistema de Solicitud de Inscripción en el Registro de Tierras y Territorios Despojados y Abandonados**

Este sistema fue elaborado por la UGRTD y a él tienen acceso sus funcionarios a través de un canal seguro en internet; la entrada a sus módulos se encuentra restringida según el rol desempeñado por cada individuo quién debe identificarse ante el sistema con un nombre de usuario y contraseña.

Antes de la entrada en producción de dicho sistema de inscripción las solicitudes de las víctimas fueron almacenadas en hojas de cálculo diseñadas para tal fin y una vez inició en firme el Sistema de Inscripción de Registro tales hojas fueron migradas a la nueva base de datos. En caso de fallas en los servicios de internet y/o del fluido eléctrico que impidan a las direcciones territoriales de la UGRTD acceder en línea al Sistema, se utilizan las hojas de cálculo para tomar las declaraciones de las víctimas y posteriormente se cargan al sistema.

Ante la pregunta de la CGR sobre el cronograma de desarrollo previsto para este Sistema de Registro, la UGRTD aclaró que el mismo ha sido construido por su Oficina TIC (tecnologías de información y comunicación) fijando las prioridades exigidas por el proceso legal de restitución de tierras. En atención a ello actualmente está en producción el módulo de “Solicitud de Inscripción y Estudio de Casos” y se tienen previstos desarrollos futuros de los módulos de “Micro-focalización” e “Ingreso al Registro de Tierras Despojadas”.

En las reuniones celebradas con la Contraloría General de la República, la UGRTD describió el procedimiento para la generación de reportes estadísticos dirigidos a los propios funcionarios de la Unidad, a otras entidades vinculadas al proceso y al público en general (que puede consultarlas en la web de la UGRTD). Los días viernes las variables más relevantes de las solicitudes de ingreso al registro de tierras son

exportadas a hojas de cálculo que sirven de insumo para generar los reportes. Estos no son generados en línea por el sistema debido a que la información debe someterse a validaciones estadísticas antes de emitirse oficialmente; el módulo de generación de reportes aún no está en funcionamiento. No obstante, es importante aclarar que los módulos ya desarrollados en el sistema permiten la impresión de algunos documentos asociados al proceso así como la solicitud de ingreso al Registro.

En cuanto a la arquitectura informática utilizada por el Sistema la UGRTD hizo las siguientes apreciaciones. La Oficina TIC de la Unidad utiliza productos de software libre maduros, estables, robustos, seguros y ampliamente documentados que cuentan con soporte comercial y permiten el uso racional de los recursos de la Unidad. Los sistemas desarrollados por la UGRTD cuentan con la siguiente estructura:

- Sistema operativo: Linux – Ubuntu soportado por Canonical.
- Plataforma tecnológica: Java EE soportado por Oracle
- Servidor de aplicaciones: JBoss soportado por Red Hat
- Motor de base de datos: PostgreSQL soportado por EnterpriseDB

En la reunión sostenida con la UGRTD sede Bogotá D.C. la CGR visitó su Oficina de Atención al Público y observó en los pasillos cajas de documentos físicos radicados por los usuarios sin mayores medidas de seguridad lo cual implica un alto riesgo de pérdida o deterioro. La UGRTD tomó nota del suceso y se comprometió a imponer correctivos inmediatos en este punto.

### **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Por otra parte, la CGR obtuvo en junio de 2012 información en la Dirección de Justicia Transicional (DJT) de Ministerio de Justicia, sobre dos temas relacionados. Uno, el sistema de información desarrollado por esta entidad para apoyar el proceso de atención y reparación a las víctimas en el ámbito de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) entre otros procesos. Dos, el sistema de información requerido para la ejecución de la Ley 1448 de 2011 (reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno).

Los funcionarios de la Dirección de Justicia Transicional señalaron que su sistema de información es resultado de un proceso iniciado en el año 2007 y financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación y de cooperación internacional (la Organización Internacional de Migraciones –OIM- y la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos de América -USAID) que suman alrededor de \$2 millones de dólares. A junio de 2012 dicho sistema se encuentra en etapa de implementación y están previstos mayores avances técnicos. Desde febrero de 2012 el sistema ofrece información en línea y en tiempo real a las entidades públicas responsables de la reparación a las víctimas en aplicación de la Ley 975 de 2005, en cuanto a los módulos relacionados con este tema. Cuenta con 4 bases de datos transversales: personas, bienes, grupos armados e individuos postulados; adicionalmente, el sistema provee información útil para diseñar indicadores de gestión y resultados. Actualmente, ofrece al público reportes estadísticos periódicos.

El Director de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia considera que en la actualidad cerca del 70% de la información capturada, procesada y almacenada en el sistema de información desarrollado por la DJT es demandada por la UARIV; en otras palabras, es grande la intersección entre las necesidades de información de ambas entidades. En cuanto a la UGRTD (adscrita al Ministerio de Agricultura) que requiere información detallada sobre bienes inmuebles, tal intersección es menor sin negar que, en materia de predios, el sistema de la DJT contiene hoy alrededor de 14 campos que identifican inmuebles urbanos y rurales.

A este respecto, la CGR tiene conocimiento de la suscripción en diciembre de 2011 de un contrato de consultoría por \$947 millones entre el Departamento para la Prosperidad Social y la firma Soft Management Econometría, cuyo cláusula primera dice así: “Objeto: Diseñar un sistema de información para el seguimiento a la gestión y a los resultados obtenidos con la ejecución de las políticas públicas de prevención, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado y demás víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”. Según la UARIV a mediados del año 2012 deben estar listos los primeros resultados de dicha consultoría.

En sana lógica, la CGR supone que el gobierno nacional usa eficientemente sus recursos humanos y materiales, evitando la duplicidad de esfuerzos y de gastos en el montaje de sistemas de información paralelos. Por tanto, supone que debería existir la articulación debida entre la UARIV, DJT del Ministerio de Justicia y demás entidades para construir el sistema de información requerido en la forma más eficiente posible. Los desarrollos en esta materia durante el segundo semestre de 2012 serán debidamente evaluados por la CGR en su próximo informe.

### **4.3 Evaluación de la Gestión del IGAC**

En el proceso establecido por la Ley 1448 de 2011 el IGAC juega un papel protagónico en lo relacionado con la información de los predios objeto de disputas legales. El IGAC está encargado de la gestión catastral en la mayoría del territorio colombiano ya que Bogotá D.C., Cali, Medellín y el Departamento de Antioquia cuentan con entidades propias para este propósito.

Por catastro se entiende el censo o inventario de los bienes inmuebles ubicados sobre un territorio y por gestión catastral el conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada captación, procesamiento y utilización de la información sobre suelos, tierras e inmuebles (IGAC, 2007, p.8).<sup>95</sup> La información catastral es esencial en la sociedad moderna. Permite conocer los usos de los suelos, la distribución espacial de las actividades productivas y culturales de todo orden, las características y precios de los inmuebles. La interacción continua de los grupos sociales con el suelo rural y urbano altera permanentemente sus usos y modalidades de ocupación; las pautas fijadas por el Estado también lo hacen. Debido a ello el catastro de un país exige actualización permanente si es que se desea hacer de él una pieza de información útil.

Esta información es vital para el diseño y evaluación de políticas de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, tributación y asignación de subsidios, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y también para el tema que

---

<sup>95</sup> IGAC (2007), Revista Análisis Geográficos 34, Bogotá D.C.

aquí nos ocupa: la definición y protección de los derechos de propiedad sobre los suelos y bienes inmuebles.

A diferencia de las dos Unidades recién creadas por la Ley 1448 (UGRTD y la UARIV) este antiguo Instituto cuenta con una amplia experiencia en la materia y por tal motivo sus productos finales (estadísticas, mapas, libros, etc.) pueden ser sujetos de examen riguroso por parte de la CGR. Enseguida realizamos una evaluación a su gestión de formación y actualización catastral examinando las más recientes estadísticas producidas y ofrecidas al público.

### **Costo del acceso a la información**

El IGAC publica periódicamente las estadísticas de gestión catastral en su Revista Análisis Geográficos cuya copia dura (en papel) se puede consultar gratuitamente en sus propias bibliotecas, o bien, adquirirse a un precio estipulado por la normatividad vigente; a la fecha de elaboración de este informe no aparece publicada en medio magnético en la web de la entidad.

Sucede que la Revista contiene extensos cuadros estadísticos cuyo análisis y procesamiento exigiría al usuario de la información, la digitación de cientos de miles (quizá millones) de números en una hoja de cálculo, tarea que obviamente impone al usuario con propósitos analíticos un elevado costo de acceso a la información.

Ante esta realidad la Sub-dirección de Catastro del IGAC informó oficialmente a la CGR que la totalidad de los cuadros estadísticos publicados en papel son suministrados en copia magnética gratuitamente a las entidades estatales que la soliciten, como efectivamente ocurrió en nuestro caso. No obstante, las entidades privadas y público en general deben pagar un precio monetario por dichos archivos. Al respecto, la CGR considera que el beneficio social de esta política (venta al sector privado de información estadística de dominio público) no está claro y es bastante discutible. Veamos.

En primer lugar, luego que una entidad gubernamental o agente privado adquiere dicha información (gratuitamente o pagando) no existe prohibición legal alguna para su

difusión gratuita por parte de los poseedores (siempre y cuando se explicita su origen) ya que se trata de datos completamente públicos.

En segundo lugar, supóngase que las ventas de esta información en un año reportan al IGAC la suma \$V y que la entidad decide ofrecerla gratuitamente publicándola en su página web. En tal caso el costo para el Estado es \$V y sus beneficios (digamos, \$B) son la sumatoria de cuando menos las siguientes partidas: i) ahorro de tiempo y energía implicada en la transacción para los compradores y funcionarios del IGAC inmiscuidos en ella y ii) mayor conocimiento y análisis por parte de los usuarios de la información. En principio, la actual política tendría sentido si la cifra \$V supera a \$B. Consideramos altamente probable que sean miles los potenciales usuarios de la información y miles más los que ya la han recibido gratuitamente de aquellos que la compraron al IGAC.

Por tales razones se recomienda a la entidad hacer una juiciosa evaluación con el fin de demostrar el beneficio social de no publicar en su página web dichas estadísticas.

#### **4.4 Situación del proceso de intercambio de información.**

##### **Protocolo de la Migración de información a que se refiere el artículo 25 del Decreto 4800 de 2011**

El artículo 25 del Decreto 4800 de 2011 se refiere a la migración de la información al Registro Único de Víctimas la cual estará a cargo de la –UARIV- y para lo cual deberá establecer el protocolo que fije el procedimiento que permita el intercambio de información. Llama la atención en la respuesta dada por la Unidad a que *“trabaja en el diseño del protocolo con base en las particularidades de cada una de las fuentes de información que se encuentran en las bases de datos administradas por diferentes entidades del Estado colombiano”* y anexa el gráfico donde se representa el proceso de migración.

Esta respuesta indica que aún no se ha logrado definir el protocolo y no hay referencias a las acciones concretas adelantadas tanto por la –UARIV- como por otras

entidades para la implementación del proceso de intercambio de información, incluso cuando se hace referencia a los convenios establecidos para el intercambio de información y el desarrollo de acuerdos de confidencialidad con otras entidades, la Unidad manifiesta que “ *Se adelanta la suscripción de acuerdos de intercambio de información entre la Unidad para las Víctimas, a través de la Red Nacional de Información – RNI, con 2 entidades del nivel nacional y 4 agencias de cooperación. Estos acuerdos establecen los procedimientos de intercambio de información y los canales de comunicación a fin de establecer claramente los procesos y procedimientos.*” La anterior respuesta vaga e imprecisa no permite dar cuenta acerca del tiempo ni del contenido en que se está dando cumplimiento a esta obligación.

Se hace referencia a dos convenios firmados para el acceso a información mediante los servicios WEB con el Ministerio de Comercio y con la Registradora Nacional del Estado Civil, entidad con la que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ya había suscrito un convenio que en la actualidad sigue vigente.

Lo preocupante de este tema, es que para el acceso de las víctimas a medidas de asistencia, por ejemplo en salud, o en educación, esta falta de instrucciones o mecanismos inclusive transitorios que lo permitan, está generando restricciones oportunos de las víctimas al acceso de estas medidas, en tanto que hasta no se verifique su condición de víctima el servicio no se presta en la oportunidad requerida y aún no se han implementado mecanismos de acceso prioritario basados en el respeto al principio de buena fe de quienes se acercan a solicitar sus derechos.

### **Intercambio de información del Registro Único de Víctimas con las otras entidades que conforman la Red Nacional de Información.**

Se buscaba con la solicitud a esta información analizar el grado de avance para el intercambio de información de registro, sistema que está operando con las otras entidades de la red nacional de información para complementar información, servir de fuente y referencia, o evitar la toma de la declaración si ya se encuentra en una base de datos de víctimas. En general la respuesta dada se brindó en términos de gestiones o acciones que se están adelantando a nivel de convenios, acuerdos, sin embargo, en

cuanto a las acciones adelantadas con los entes territoriales se reporta que *“la RNI ha suscrito acuerdos de intercambio de información con 17 gobernaciones y 587 municipios ubicados en 31 departamentos del país. Además, se cuenta con información de 17 departamentos.”*

En cuanto al acceso a la información proveniente de las Instituciones de Seguridad del Estado, la UAEARIV dice contar con el acceso a la información de las Alta Consejería para la Reintegración de la presidencia de la República; del Comité Operativo para la Dejación de Armas – CODA- perteneciente al Ministerio de la Defensa Nacional; del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Defensa Nacional. Pese a lo descrito anteriormente la respuesta aclara que con las entidades enunciadas, tan solo hasta ahora se encuentran pendiente la suscripción de acuerdos para el intercambio de la información y la actualización de la misma, al respecto cabe comentar que al igual que muchas de las acciones descritas por la unidad en respuesta a los requerimientos de la Defensoría las acciones no se están implementando en la actualidad y solo se quedan a nivel de planes ya sea a un corto o mediano plazo pero que no han alcanzado su implementación total.

Se considera que una vez establecida la posibilidad de consulta, intercambio y actualización de la información que manejan las entidades adscritas al sector de seguridad del Estado, la Unidad va a tener mejores herramientas para que el ejercicio de las valoraciones de las declaraciones se haga de manera más objetiva, con menores posibilidades de error y con mayores elementos de juicio.

### **Plan Operativo de Sistemas de Información**

En cuanto a los avances en el desarrollo del Plan Operativo de Sistemas de Información, así como el m monitoreo y evaluación, la Unidad plantea que su desarrollo *“será parte de las actividades del Subcomité de Sistemas de Información, integrado por los responsables institucionales en materia de sistemas de información de las entidades que integran el SNARIV. De este modo se garantiza que su elaboración se realice en forma concertada y participativa.”*

Así mismo informa la UARIV que se adelanta una consultoría para el diseño del Plan Operativo de Sistemas de Información – POSI en algunos departamentos y

municipios del país. Este POSI debe contemplar todos los criterios y particularidades de los departamentos y municipios de cada nivel de intervención que serán definidos en conjunto por la Unidad para las Víctimas, el DNP y el Ministerio de Justicia.

Sigue preocupando que muchas de las acciones planteadas o se tienen previstas para ser implementadas en un futuro, o se encuentran en un nivel incipiente en su desarrollo, aspectos que afectan de manera directa el proceso de implementación de la Ley de víctimas y sobre todo el alcance de las metas previstas para el 2012.

#### **4.5 Registro Único de Víctimas**

La Ley 1448 de 2011 dedica el capítulo II del Título V al Registro Único de Víctimas. Los artículos 154 a 158 de este conjunto normativo otorgan un espacio a temas como el registro único de víctimas, la solicitud de registro de las víctimas, el procedimiento de registro, los recursos contra la decisión del registro y las actuaciones administrativas que se adelanten en relación con el registro de las víctimas.

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 consagra la definición de registro de víctimas: “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las mismas”, lo cual implica que es un elemento de utilidad para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Tanto el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, como el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011, disponen que la entidad responsable del manejo del Registro Único de Víctimas es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Teniendo en cuenta que es un tema neurálgico y de trascendencia nacional, la Procuraduría General de la Nación remitió a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas una comunicación de fecha 12 de enero de 2012 con las observaciones respecto del formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas, así:

.- El formato es un instrumento complejo y le solicita información a las víctimas que trasciende la establecida en el Decreto 4800 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

.- El formulario contiene definiciones jurídicamente inexactas.

Las definiciones de las conductas victimizantes son imprecisas y no se ajustan a la realidad.

.- El diligenciamiento del formulario demanda muchas veces una dedicación del funcionario que lo está haciendo de entre aproximadamente una hora y media a dos horas, situación que es preocupante por el número de víctimas existentes.

El día 13 de enero de 2012 el Procurador General de la Nación hizo un llamado al Gobierno Nacional, para que superara los inconvenientes que se estaban presentando con el registro único de víctimas y las dificultades que se avizoraban en el corto y mediano plazo con la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>96</sup>.

### **El Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas**

La Procuraduría General de la Nación en el proceso de elaboración del formulario, en su momento, formuló las siguientes observaciones:

- La complejidad del formato y el tiempo que se requiere para diligenciar el formulario único de declaración: la Unidad Administrativa Especial responde que la complejidad del formulario la define el número de víctimas y el número de hechos victimizantes, para concluir que el proceso de aprendizaje de los funcionarios y la experticia que han adquirido en relación con el diligenciamiento de los formularios, ha disminuido el tiempo requerido para ello.
- El formato exige la declaración bajo la gravedad de juramento, requisito que no está previsto en la Ley: la Unidad Administrativa Especial responde que esta observación ya fue tomada en cuenta en el formato que se encuentra en trámite de impresión.
- Algunas preguntas del formato son innecesarias: la Unidad Administrativa contestó que algunas preguntas sí son relevantes para el proceso de valoración.

---

<sup>96</sup> Boletín de Prensa 015 de la Procuraduría General de la Nación, viernes 13 de enero de 2012.

- La información necesaria para responder muchas de las preguntas consignadas en el formato reposa en otras entidades públicas que pueden colaborar en la gestión correspondiente: la Unidad Administrativa Especial responde que la mejor oportunidad de conseguir de viva voz del declarante es en ese momento, además porque parte de esa información que se encuentra en los archivos de otras entidades puede estar desactualizada.
- El formato contiene definiciones jurídicamente inexactas: la Unidad Administrativa Especial contesta que las definiciones fueron ajustadas de acuerdo a como se encuentran en la guía de valoración.
- El formato no se encuentra disponible en todos los municipios del país: la Unidad Administrativa Especial responde que los formatos fueron distribuidos a 1.242 oficinas del Ministerio Público, cubriendo así la totalidad de los municipios existentes.

En relación con las observaciones formuladas, este ente de control instó a la Unidad Administrativa Especial para que antes de que se imprimieran los nuevos formularios, se pueda conocer previamente por parte de los encargados de diligenciarlos y evitar así inconvenientes e inconsistencias en el procedimiento en desmedro de los derechos de las víctimas.

### **Datos sobre el Registro Único de Víctimas**

En cuanto al proceso de recepción de declaraciones a luz de la normatividad anterior y a la luz de la Ley 1448 de 2011, fue requerida la Unidad Administrativa Especial para informar a las entidades que conforman la comisión de seguimiento, el número de declaraciones que han llegado en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, cuántas han sido ya valoradas y por la posición que la entidad ha asumido frente a los lineamientos de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011.

En respuesta al requerimiento en el periodo comprendido entre el 1º DE Enero y el 30 de junio de 2012, la UARIV presentó las siguientes cifras:

## Consolidado del Estado de Registro Único de Víctimas

En cuanto a las cifras consolidadas que tiene la UAEARIV sobre el estado de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas la unidad presentó las siguientes cifras:

**Tabla 4.55 Consolidado del estado del Registro Único de Víctimas**

Estado	Detalle	Numero	Porcentaje
Incluido		14.927	15,74
No Incluido		3.636	3,83
En valoración	Revisado	7.076	7,46
	Por revisar	68.800	72,54
Excluido		0	0,00
Devolución		411	0,43
<b>Total</b>		<b>94.850</b>	<b>100,00</b>

Fuente -UEARIV-

De acuerdo a la información aportada en el cuadro anterior, la UAEARIV ha recibido 94.850 declaraciones de las cuales 18.563 fueron valoradas, es decir que tan solo el 19,57 % de las declaraciones recibidas han surtido el requisito del procedimiento de valoración, lo anterior se correlaciona con los datos obtenidos de las distintas regionales de la defensoría en el sentido de no tener conocimiento de los resultados de las valoraciones que hasta la fecha esta entidad ha realizado. Ahora bien, si se analizan los datos de las no inclusiones, se encuentra que 3.636 declaraciones fueron valoradas como no incluidas, esto corresponde al 19,59 % del total de las declaraciones recibidas, mientras el 80,41% de las declaraciones aún están sin valorar.

Es preocupante que al 30 de junio de 2012 se presenta que el volumen de declaraciones para emitir su respectiva resolución es de 75.876 declaraciones, lo que corresponde al 80% de las declaraciones recibidas, podría esperarse que las 7.076 declaraciones que aparecen como revisadas, fueron valoradas y se encuentran en proceso de elaboración de la respectiva resolución respecto de la decisión adoptada, pero es importante señalar que en su respuesta sobre las Resoluciones de no inclusión y las razones por las que se da la valoración de no inclusión, la UAEARIV responde que : *“Se informa que a la fecha no se han emitido actos administrativos de no inclusión, pues frente al rezago existente debido a la fecha de aprobación de los criterios de valoración por Comité el Ejecutivo, se ha priorizado la emisión de actos*

*administrativos de inclusión para iniciar inmediatamente las rutas de atención y reparación integral a que tienen derecho las personas que han sido incluidas en el RUV.”*

Lo anterior confirma la hipótesis planteada por el Ministerio Público en el sentido que no se estaban realizando los actos administrativos de las valoraciones realizadas y lo más grave de todo, es que además de minar el principio de igualdad, al no producir los actos administrativos para las No Inclusiones, se está violando el debido proceso y se generan más talanqueras para que las personas puedan recurrir a los recursos de la vía gubernativa, haciendo más gravosa la situación de las víctimas que requieren atención inmediata ya sea por los entes territoriales o por la misma Unidad de Víctimas al no producir dichos actos administrativos

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la responsabilidad del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, para lo cual el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 señala el término de un año a partir de la promulgación de la Ley, para recibir de Acción Social el Registro Único de Población Desplazada. En ese sentido, el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 le señala a la Unidad Administrativa Especial un término máximo de sesenta (60) días hábiles para tomar una decisión sobre el otorgamiento o la denegación de inscripción en el registro.

Se llama la atención sobre el cumplimiento de los términos legales, por cuanto de una parte el año para integral al registro, lo que era r el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social está a punto de vencerse y por cuanto el término de sesenta (60) días hábiles para responder sobre el otorgamiento o la denegación de la inscripción en el registro único de víctimas, no se está cumpliendo, de acuerdo con la información entregada por la misma Unidad Administrativa Especial.

Por lo tanto, la inscripción de los declarantes en el Registro Único de Víctimas, a la luz de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, sigue siendo una mera expectativa, que no modifica en ninguna medida, la situación de las víctimas a la luz del

Decreto 1290 de 2008. Se demuestra lo anterior con las cifras entregadas por la misma Directora General de la Unidad Administrativa Especial<sup>97</sup>.

Si bien se consideran acertadas las buenas intenciones que se tienen frente a los requerimientos de las víctimas, infortunadamente llama la atención que el proceso no ha avanzado nada frente a lo que se dejó con corte 20 de diciembre de 2011 y tampoco se han visto progresos a partir de esta fecha, y menos cuando ya se sabe que las declaraciones nuevas, bajo el formato nuevo de registro único de víctimas, se encuentra en una situación de estancamiento verdaderamente alarmante.

### **Avances del Proceso de Registro Único de Víctimas**

Con el propósito de indagar el avance del proceso de registro, la Defensoría del Pueblo en su ejercicio de seguimiento en el marco de las funciones de esta comisión, y teniendo en cuenta que en enero del 2012 la Ley dispuso que se debería dar comienzo a la toma de declaraciones, la delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas adelantó un ejercicio de consulta con las Defensorías Regionales con la finalidad de abordar temas respecto del desarrollo del proceso de valoración frente a las declaraciones enviadas a la Unidad Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV .

Para ello se desarrolló un cuestionario,<sup>98</sup> que tenía como finalidad establecer el cumplimiento de la Unidad Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- respecto a los términos de Ley para valorar; conocer qué acciones se estaban adelantando desde la Defensoría para garantizar el cumplimiento de dicha acción por parte de la UARIV; conocer el volumen de resoluciones de no Inclusión que se produzcan por parte de la UARIV; calcular el número de recursos de reposición que se deberían interponer para garantizar el derecho al acceso a la reparación integral por parte de las víctimas, y por último, conocer cuáles son los motivos más frecuentes por los que la UARIV decidía no incluir a las personas declarantes en el Registro Único de Víctimas.

---

<sup>97</sup> Oficio suscrito por la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, radicado en correspondencia de la PGN el día 23 de abril de 2012.

<sup>98</sup> Solicitud realizada a través del Memorando 156 del 27 de Junio de 2012.

De igual manera, se les solicitaba a las defensorías regionales que establecieran el número de declaraciones recibidas mes a mes en el periodo comprendido entre el 1º de Enero y el 30 de Junio de 2012; así como el total de declaraciones por hecho victimizante para indagar acerca de la frecuencia de los delitos de los que trataban las Declaraciones tomadas en ese mismo periodo. En tal sentido se plantearon las siguientes preguntas:

1. ¿Las valoraciones que adelanta la UARIV de las declaraciones de víctimas en esa regional se están dando dentro de los términos de Ley? (60 días hábiles).
2. En caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea negativa. ¿Qué acciones se están adelantando desde la Defensoría regional para agilizar el proceso de valoraciones a las declaraciones de Víctimas por parte de la UARIV?
3. ¿La Regional tiene conocimiento de resoluciones de no inclusión que han recibido las víctimas?
4. ¿Aproximadamente cuántas personas con resoluciones de no inclusión ha recibido la regional para interponer los recursos de reposición y apelación?
5. ¿Cuáles son los motivos más frecuentes por las cuales no se incluye a las víctimas en el Registro?

Con la respuesta de las siguientes Defensorías regionales (Antioquia, Bogotá D.C. , Córdoba, Magdalena, Cauca, Choco, Meta, Santander, Norte de Santander, Caldas, Tolima, Bolívar; Atlántico, Cesar, Magdalena Medio; Cundinamarca, Nariño, Sucre, Valle del Cauca, Huila, Putumayo; Arauca, Guaviare, Caquetá, Casanare, Risaralda, Quindío, Boyacá, Guajira, Ocaña y Urabá), se presentan los hallazgos que a continuación se exponen:

1. ¿Las valoraciones que adelanta la UARIV de las declaraciones de víctimas en esa regional se están dando dentro de los términos de Ley? (60 días hábiles).

Las respuestas a esta pregunta se pueden caracterizar en las siguientes categorías:

- A. *Regionales que dan información relativa al cumplimiento de las decisiones dentro de los términos de Ley.*

Solamente cinco (5) Regionales tales como Antioquia; Bogotá; Magdalena, Santander y Bolívar informan un cumplimiento bajo en valorar las declaraciones dentro de los términos. En tal sentido, expresan lo siguiente:

Antioquia: *“Hasta la fecha de hoy solo se han recibido 7 resoluciones de inclusión al registro único de víctimas, todas 7 confirmando la inclusión, pero las 7 declaraciones fueron realizadas en el mes de enero, de los meses posteriores no se ha recibido notificación alguna ni se han hecho devoluciones de las declaraciones.”* Este aspecto denota que si bien es cierto que en un principio se valoraron algunas declaraciones, el grueso de declaraciones recibidas en este momento está sin valorar, este aspecto se confirma con la respuesta de la regional de Bogotá que dice : *“Del Total de declaraciones remitidas:( 625) se ha dado respuesta a 21”* .

La Regional de Magdalena aclara que “solo 1 declaración se valoró dentro de los sesenta días” si se compara el número total de declaraciones recibidas por la regional de Magdalena que son 522, una declaración valorada resulta muy poco frente al volumen por valorar. Otras regionales como Santander y Bolívar plantean que se han valorado dentro de los términos; específicamente en el caso de Santander reporta haber recibido 4 resoluciones de las cuales 2 se encuentran dentro de los términos pero que las otras dos se encontraban fuera de término.

En el caso de Bolívar reporta haber recibido las resoluciones dentro de los términos pero que éstas correspondía a casos de desplazamiento forzado del año pasado.

*Regionales que plantean que la UARIV no está valorando dentro de los términos de Ley, o que se desconoce el trámite como quiera que no sea comunicado a la Defensoría del Pueblo lo pertinente.*

Algunos ejemplos evidencian este hallazgo:

Córdoba *“No se tiene conocimiento de las valoraciones que adelanta la UERARIV en relación a la declaración de las víctimas en el tiempo estipulado.”*

Chocó: *“La UARIV, aún no se han pronunciado respecto de ninguno de los RUV.”*

Norte de Santander: *“Las valoraciones que adelanta la UARIV de las declaraciones*

*de víctimas en esta regional no se están dando dentro de los términos de la Ley. Puesto que las víctimas se han acercado a la institución informándonos que no han recibido respuesta.”*

*Sucre:” En la Regional Sucre No se están validando dentro de los términos de Ley”*

*Putumayo: “Hasta la fecha no se ha valorado ninguna declaración de las recibidas en este despacho.”*

*Arauca: “Esta Regional desconoce las valoraciones que haya realizado la UARIV sobre las declaraciones de las víctimas remitidas desde el 1 de enero de 2012 hasta la fecha”*

*Nariño : “No es posible dar contestación a la anterior pregunta, puesto que hasta la fecha la Regional Nariño, no ha recibido ninguna respuesta de los formatos único de declaración para la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas remitidos a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.”*

Con la respuesta a esta primera pregunta se puede evidenciar de manera clara que el volumen de las declaraciones valoradas es muy poco, solo cinco regionales de las 31 manifestaron tener conocimiento de declaraciones que han sido valoradas por la UARIV en los términos de Ley , sin embargo la perspectiva no es positiva si se compara el número de declaraciones valoradas dentro de los términos de Ley que para la defensoría son 24 con el volumen total de declaraciones que puede llegar a las 9000 declaraciones recibidas en el primer semestre del 2012 .

2. ¿Qué acciones se están adelantando desde la Defensoría regional para agilizar el proceso de valoraciones a las declaraciones de Víctimas por parte de la UARIV?

Las defensorías regionales manifestaron que en catorce ( 14) regionales se está apoyando a las víctimas mediante la presentación de derechos de petición como una alternativa para encontrar respuesta y lograr que se agilicen los procedimientos de valoración, sin embargo, vale la pena señalar que en la respuesta dada por la regional de Magdalena Medio se comentaba el hecho de que a muchas personas que se acercaban a la Unidad Territorial de la UARIV para averiguar por el resultado de las valoraciones

se les comentaba que el proceso de valoración estaba suspendido y que se reanuda en el mes de septiembre. Por otra parte la regional de Cundinamarca señalaba que les habían comentado que la UARIV realizaría durante los meses de Junio y Julio un plan de contingencia para dar respuesta a las solicitudes del registro de víctimas.

Así mismo, Cinco (5) regionales plantearon que hasta ahora no se estaba implementando ningún tipo de acción frente a la falta de respuesta oportuna sobre el resultado de las valoraciones y que estaban esperando a que los usuarios buscaran el apoyo de la defensoría.

Por otra parte regionales como la Guajira, Nariño y Sucre buscan tratar de resolver la problemática recurriendo a los comités de Justicia Transicional.

Cabe resaltar que dentro de las respuestas dadas lo más común era la utilización de los derechos de petición, sin embargo otro de los aspectos que se comentaba era que a estos derechos de petición no se les daba respuesta o simplemente se les daba respuesta después de 45 días, aspecto que va en contravía de lo establecido en el artículo 23 de la Constitución política de Colombia.

### **Conocimiento de resoluciones de no inclusión que han recibido las víctimas**

Sólo en Bogotá, Valle y Córdoba se tiene conocimiento de resoluciones de no inclusión que la UAEARIV había entregado a las víctimas, aunque no se preguntaba de cuantas resoluciones se trataba, la regional de Córdoba hizo referencia a una resolución de no inclusión.

Por otra parte 27 Regionales respondieron que no tenían conocimiento de resoluciones de no inclusión enviadas a los usuarios por parte de la UAEARIV. Cabe resaltar la respuesta de la regional del Meta en la que plantea que aunque no se han expedido resoluciones de No Inclusión, sabe de fuentes pertenecientes a la UAEARIV que muchas declaraciones se encuentran en “Reserva técnica”, por otra parte en la respuesta que diera la regional del Caquetá planteaba que una funcionaria de la UAEARIV del Caquetá comentaba que en el Nivel central no habían valorado la

primera declaración. Así mismo la regional Guajira respondía que las valoraciones realizadas por la UAEARIV correspondían al año pasado.

Las respuestas dadas a la pregunta por las distintas Regionales de la Defensoría fue más generalizada, señalando que a los seis meses de implementado el Registro Único de Víctimas no se está permitiendo a la población que ha sufrido los graves impactos de la violencia acceder al registro que les permite iniciar su proceso de reparación integral y de recuperación.

### **Interposición de recursos frente a las resoluciones de no inclusión ha recibido la regional para interponer los recursos de reposición y apelación**

Solamente en los casos de Bogotá, Córdoba y Valle del Cauca las víctimas obtuvieron apoyo de la entidad para interponer los recursos frente a las decisiones de No inclusión de la siguiente forma: Bogotá 21, Córdoba 1 y valle del Cauca 3, para un total de 25 Resoluciones de No inclusión.

### **Motivos más frecuentes por las cuales no se incluye a las víctimas en el Registro**

Como quiera que en Bogotá si se respondió afirmativamente respecto de interposición de recursos, los motivos de no inclusión se refieren *“Porque los hechos no fueron atribuibles a actores armados ilegales, sino a la Delincuencia Común. La carga de la prueba se les está dejando a los usuarios.”*

Este aspecto resulta significativo ya que muchas de las llamadas bandas criminales que operan en las regiones donde antes concentraban sus acciones los grupos de autodefensa están conformadas por los antiguos militantes de las autodefensas y continúan cometiendo los crímenes contra la población civil utilizando los mismos métodos que los grupos de autodefensa y teniendo los mismos objetivos que buscaban los grupos de las autodefensas, así mismo se ha evidenciado a través del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del pueblo que las llamadas bandas criminales concentran sus acciones en contra de la población civil en especial hacia miembros de organizaciones defensoras de derechos humanos, organizaciones de víctimas que buscan

la restitución de tierras, líderes comunitarios, sindicalistas, e incluso hacia sectores políticos que defienden la Ley de Víctimas y el proceso de restitución de tierras.

Es de anotar que además de lo anterior, solo hasta finales del mes de Mayo la Unidad Especial de Atención y reparación Integral a las Víctimas – UARIV- Acogió los criterios de valoración aprobados por el Comité de Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la sesión realizada el pasado 24 de Mayo de 2012.

### **Proceso de toma de declaraciones en el FUD durante el primer semestre de 2012**

A manera de ejemplo resulta importante mostrar el proceso de toma de declaraciones que llevó a cabo la Defensoría del pueblo en el período comprendido entre el 1° de enero al 30 de junio de 2012. En tal sentido con fecha de Corte a 30 de junio, se pudo establecer que la Defensoría del Pueblo en las 32 Regionales recibió 8.830 solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

**Tabla 4.56 Defensoría del Pueblo. Defensoría delegada para la orientación y asesoría a las victimas  
Número de declaraciones de victimas recibidas por mes**

30 de Junio 2012

TOTAL REGIONALES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	TOTAL
	224	1283	1846	1624	2104	1749	8830

El mes de enero es el más bajo de todos, ya que tan solo 14 regionales tomaron un total de 224 declaraciones, esto tiene su explicación en tanto no todos los despachos de la Defensoría del Pueblo contaban con los Formatos Únicos de Declaración, ni todas las regionales contaban con funcionarios capacitados para el diligenciamiento del Formato.

Según los datos reportados por las distintas regionales de la Defensoría, el mes de mayo es el mes en el que más declaraciones se recibieron, alcanzando la cifra de 2.104 declaraciones, llama la atención el hecho que en el mes de Junio el número de declaraciones tomadas bajó a 1.749, esta situación se explica en el hecho de que algunas Defensorías Regionales como Guajira y Sucre tomaron declaraciones durante el mes dado que no contaban con los formatos de declaración, ya que se habían acabado y pese a que los habían solicitado con el debido tiempo no los recibieron por parte de la – UARIV-.

## Delitos o hechos victimizantes declarados

Al realizar un análisis sobre los hechos descritos en las declaraciones, se puede establecer que el delito más frecuente en Los relatos de las víctimas es el Desplazamiento forzado que corresponde al 41,40%, seguido por el Homicidio y masacres con el 27,39% en orden de frecuencia; en tercer lugar, se encuentran las amenazas con el 9,37%; en cuarto lugar está la desaparición forzada con el 6,54%, en el quinto se encuentra el abandono o despojo forzado de tierras con el 4,33% y finalmente, en sexto lugar están los actos terroristas que representa el 3,41% de los hechos victimizantes reportados en las declaraciones de las víctimas.

**Tabla 4.57 Resumen de Hechos victimizantes o delitos reportados por las víctimas en las declaraciones recibidas por las regionales de la Defensoría del Pueblo durante el periodo comprendido entre el 1° de enero y 30 de junio de 2012**

RESUMEN DE FRECUENCIA DE HECHOS VICTIMIZANTES O DELITOS			
REPORTADOS EN LAS DECLARACIONES RECIBIDAS POR LA DEFENSORIA DEL PUEBLO			
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2012			
Hecho Victimizante o delito	Consecutivo	%	Numero
Desplazamiento Forzado	5	41,40	4.222
Homicidio /Masacre	6	27,39	2.794
Amenaza	2	9,37	956
Desaparicion Forzada	4	6,54	667
Abandono o despojo Forzado de Tierras	11	4,33	442
Acto Terrorista	1	3,41	348
Secuestro	8	2,83	289
Delitos contra libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	3	1,32	135
Otro	12	1,07	109
Tortura	9	0,91	93
Niños , Niñas y adolescentes Desvinculados	10	0,89	91
Minas Antipersonal, Munición sin explotar y Artefacto Explosivo improvisado.	7	0,52	53
<b>TOTALES</b>		<b>100</b>	<b>10.199</b>

Por otra parte le siguen en su orden delitos de menor frecuencia como Secuestro con el 2,83%; delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado con el 1,32; otros delitos con el 1,07%, niños, niñas y adolescentes desvinculados con un porcentaje del 0,91%, tortura con el 0,89% y por último, Minas antipersona, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado con el 0, 52%.

Ahora bien, la experiencia en la orientación y asesoría a las víctimas adelantada por la Defensoría del Pueblo en el marco de la implementación de marcos normativos como la Ley 975 de 2005 o Ley de Víctimas, así como el Decreto 1290 de 2008 o el proceso de reparación por vía administrativa, le ha permitido evidenciar a efectos de este informe, que por ejemplo frente a los delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado muestran estadísticas bajas no porque el delito no se presente, sino que, dadas las condiciones particulares de las víctimas y el temor y la sensación de falta de apoyo a las que se ven enfrentadas, hace que en la mayoría de los casos prefieran negar u ocultar la vivencia de la victimización.

Sin embargo, pese a ello, se considera que no solo los equipos del Ministerio Público que toman las declaraciones a este tipo de víctimas deben estar capacitados y contar con las habilidades para evitar que la experiencia de rendición de las víctimas se convierta en otro evento revictimizante, sino que también la institucionalidad que tiene la responsabilidad de atender a las víctimas de estos delitos debe fortalecer las habilidades y capacidades de las personas encargadas de atender a estas víctimas para generar confianza en las personas que padecen el delito y así lograr desarrollar acciones encaminadas a disminuir el grado de impunidad en que se encuentran estos tipos de delitos, aspecto que incidirá de manera directa en la instauración de medidas que garanticen la no repetición de estas conductas criminales.

Por último es relevante mantener un análisis permanente sobre la frecuencia de los distintos hechos victimizantes, ya que esta información permite al gobierno nacional, definir los contenidos que deben tener los programas de reparación según los impactos generados en las víctimas.

#### **Desarrollo del proceso de registro único de víctimas por parte de la Unidad Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-**

Mediante oficio No. 0097 de fecha 27 de junio de 2012, se dio traslado a la Directora de la Unidad Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- de Un cuestionario que entre otros temas contenía algunas preguntas sobre desarrollos alcanzados en el marco legal de víctimas –Léase la Ley 1448 de 2011, sus Decretos

reglamentarios y los Decretos Ley, promulgados en el año 2011- en cuanto al registro de Víctimas.

1. Proceso de solicitud de registro para sujetos colectivos enunciados en el artículo 152 de la Ley, elaboración del módulo específico para este tipo de víctimas, y, socialización concertada con el Ministerio Público encargado de aplicarlo.

La respuesta de la –UARIV- establece que si bien es cierto las distintas direcciones de la misma que tienen que ver con el proceso: (Reparación, Asuntos Étnicos, Registro y Gestión de la Información) han venido avanzado de manera coordinada en el diseño de los formatos, solo se encuentra listo el formulario que se empleará para el registro de organizaciones sociales y políticas mientras que para el caso del formulario para sujetos colectivos, el proceso de diseño está por concluirse; por otra parte, la elaboración del módulo informático que permita la captura de la información se iniciará cuando el diseño de los formularios termine. La –UARIV- estima que este proceso y el de socialización de los formularios con el Ministerio público se realizarán durante el segundo semestre del 2012.

Por lo anterior, fácilmente se puede prever que el registro de los sujetos colectivos no comenzará en un futuro inmediato ya que por una parte hace falta terminar el diseño del formulario para sujetos colectivos y una vez terminado el diseño, se procederá a la construcción de la herramienta informática; este aspecto va a afectar el ejercicio de los derechos a la reparación integral de poblaciones indígenas así como de las comunidades negras y otros grupos étnicos con la subsiguiente problemática de encontrar unas instituciones y entes territoriales que se encuentren distantes y ajenos al compromiso que tienen en cuanto a la implementación de medidas de reparación integral según sus particularidades.

Así mismo, se denota que más que resultados en cuanto a las gestiones realizadas, lo que se está presentando es la intención de solucionar el vacío existente mediante acciones que se adelantarán durante el segundo semestre del 2012 y tampoco se tiene previsto los mecanismos para validar con las comunidades, los formularios que surjan en el proceso de diseño, en particular cuando se trata de grupos étnicos de acuerdo con los procedimientos de consulta previa que deben surtirse.

### **Procedimiento establecido por Unidad respecto de los documentos aportados por las víctimas u otros elementos de prueba**

Aunque en la respuesta se señalan algunos elementos que permiten tener un control y conocimiento sobre los documentos que las víctimas aportan durante el proceso de toma de declaración, así como algunas estrategias empleadas durante el proceso de valoración para registrar los documentos aportados por las víctimas, también se enuncian algunas estrategias como la implementación de un Curso virtual en la plataforma del SENA para certificar la competencia de las personas del Ministerio Público que toman las declaraciones, Caja de herramientas para apoyar la toma de declaración por parte del Ministerio Público, Video multimedia, y otros tipo de piezas comunicativas como afiches o folletos.

Estos mecanismos no se conocen ni se han difundido para que sean utilizados, no se han concertado con el Ministerio Pública, único responsable de este proceso que implica el acopio de los documentos que aportan las víctimas así como de los trámites respectivos dentro de una ruta que para tales efecto se concerté y valide. También llama la atención que este tipo de actividades y de estrategias se van a implementar durante el segundo semestre del 2012, lo cual significa que aún no se han dado instrucciones en cuanto a los documentos que resulten muy importantes para blindar la declaración pues se constituyen en fuentes secundarias que ayudarán a una valoración más objetiva e imparcial. Salvo los elementos contenidos en los Formatos Únicos de Declaración, en la cartilla de diligenciamiento y en las acciones que desarrolla la –UARIV- en la valoración de las declaraciones no se han implementados otras estrategias y las señaladas tan solo hasta el segundo semestre de 2012 se van a implementar.

3. Acciones concretas para la migración y unificación de la información contenida en el Registro Único para la Población Desplazada, en la base de datos de Víctimas en el marco del Decreto 1290 de 2008

La –UARIV- en su respuesta señala la implementación de 4 acciones relacionadas con la *Actualización de la información a partir del enfoque diferencial* basándose los cruces realizados con el sistema de información de registro de Población

Desplazada, del programa de Familias en Acción, del sistema de información del programa UNIDOS, del SISBEN y de la información que maneja el ICBF, el *Sistema de Información de Reparación Administrativa*

Lo anterior muestra que sólo hasta ahora se están planeando un conjunto de actividades que faciliten o permitan la interoperabilidad de todos los sistemas que manejan información o bases de datos de víctimas reconocidas en su condición de tales que participante en diferente programas de atención, realmente su eficacia, y alcance podrá ser comprobado cuando esté funcionando el sistema de información de víctimas en su totalidad.

4. Medidas adelantadas por la UAEARIV para que el Registro Único de Víctimas contribuya al conocimiento de la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica.

Al respecto la –UARIV- reporta que durante el primer semestre del presente año no se ha realizado ningún tipo de acción, En este sentido, para la defensoría resulta de vital importancia el significado que adquiere el conocimiento de la verdad de las víctimas para la sociedad y el aporte que se hace desde las víctimas para la reconstrucción de la memoria histórica no solo como medida de reparación simbólica sino como instrumento para que incida en la consciencia colectiva para que se instauren elementos preventivos que impidan el que se vuelvan a cometer actos delictivos que transgredan las normas mínimas de respeto a los DDHH.

El proceso de declaración que realiza la víctima en el formato da cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos de violación de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, información que resulta esencial en los procesos de verdad histórica y que a juicio de la entidad deben ser parte de los procesos de memoria histórica que se adelanta desde el centro de Memoria, deberá por tanto encontrarse un mecanismo que permita migrar, organizar, clasificar, procesar y caracterizar esta información aportada por las víctimas desde su perspectiva y vivencia. De otro lado, la narración de los hechos debe servir de sustento para la adopción de las medidas de reparación que sean adecuadas a la situación vivida por la víctima y los daños sufridos.

1. Mecanismos de publicidad utilizados por la Unidad para dar a conocer a las víctimas el resultado de la valoración, de acuerdo con el artículo 20 del Decreto 4800 de 2011 la UARIV responde lo siguiente:

*“Las decisiones de fondo sobre la valoración se reflejan en actos administrativos emitidos por la Dirección de Registro y Gestión de la Información, que acoge como mecanismos de publicidad de sus decisiones lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, Ley 1448 de 2011 y el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.”*

Establece la unidad en su respuesta que “Los mecanismos de publicidad son los de citación y notificación personal o por edicto, previstos en el Código Contencioso Administrativo, artículos 44 y 45”. Y describe de manera sucinta el proceso de notificación de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente, sin embargo, la Defensoría puede aducir que los procedimientos planteados en la respuesta no se están cumpliendo, dado que en las resoluciones emanadas por parte de la UAEARIV, que son dirigidas a las personas que realizaron la debida solicitud para inscripción en el Registro Único de Víctimas, aparece como dirección para que los usuarios se notifiquen, la dirección de las distintas sedes de las Defensorías Regionales, esto implica que la labor de notificación queda en cabeza de la Defensoría del Pueblo y no en la de la entidad que expide la resolución y que toma las decisiones de carácter administrativo, lo anterior para señalar que esta función de notificación no debe estar en cabeza del Ministerio Público y como queda dicho, le compete al ente que expide el acto administrativo realizando las acciones pertinentes para comunicar o notificar a las víctimas la decisión adoptada frente a la solicitud del registro que estas hicieren.

### **Proceso de Registro de Connacionales**

De conformidad con el artículo 204 de la Ley 1448 de 2001, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizará que las víctimas que se encuentren fuera del país, sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos de que trata la citada Ley.

A su vez, el parágrafo del artículo 27 del Decreto reglamentario 4800 del 2011 establece que las víctimas colombianas domiciliadas en el exterior, podrán presentar la solicitud de registro ante la embajada o consulado del país donde se encuentren. En los países en que no exista representación del Estado Colombiano, podrán acudir al país más cercano que cuente con misión diplomática colombiana. En este caso, la representación diplomática de que se trate deberá remitir la solicitud a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en un término no mayor a ocho (8) días, contados a partir de la recepción de la solicitud.

Con el propósito de conocer los avances realizados en este sentido, la Defensoría del Pueblo dentro del proceso de seguimiento, solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores informar sobre el diseño e implementación del proceso de orientación y rutas de acceso para que se dé cumplimiento a lo establecido en las citadas normas; las orientaciones impartidas a los embajadores y cónsules colombianos en el exterior y la estrategia de seguimiento se tiene pensado realizar para establecer el cumplimiento de esta función asignada al Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>99</sup>.

En respuesta a esta información, el Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano (e) del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifiesta en forma general, que *“inicialmente la responsabilidad asignada en la Ley de víctimas para el Ministerio de Relaciones Exteriores consistía en divulgar la Ley en el exterior, asunto que se llevó a cabo en el mes de octubre de 2011, conforme a lo señalado en el literal J artículo 149<sup>100</sup>”*, sin especificar la metodología utilizada para esta divulgación y los países en donde se realizó teniendo en cuenta los mandatos establecidos en el artículo 204 de la Ley 1448.

Así mismo, el Decreto reglamentario 4800 de 2011, le asigna nuevas funciones al Ministerio consistentes en divulgar, orientar, informar y recepcionar las solicitudes de las víctimas domiciliadas en el exterior, motivo por el cual la entidad toma la iniciativa y convocó a las Unidades de Víctimas y Tierras conformándose en febrero de este año

---

<sup>99</sup> Requerimiento de la Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0099 del 27 de junio de 2012.

<sup>100</sup> Oficio 43225 del 6 de julio de 2012 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

un “Grupo Especial” que tiene como finalidad elaborar el proyecto de reglamentación que contenga la ruta de atención y/o protocolo para los connacionales en el exterior que se consideren víctimas y de esta manera lograr contar con un mecanismo claro que permita a las embajadas con encargo de funciones consulares y los consulados de Colombia en el exterior llevar a cabo la nueva función.

Con respecto a la labor que viene realizando el grupo especial señala que se ha debatido largamente que la aplicación de la Ley de víctimas en el exterior debe ir acorde a la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963, con los principios del derecho internacional y no sería viable por tanto, desconocer las medidas de protección internacional que se encuentran en la Convención para la condición de refugiado de 1951, el mandato del ACNUR y las normas internas de cada Estado. Se ha hecho énfasis sobre las implicaciones frente al Estado receptor de aquellas personas que ostentan algún tipo de estatus o solicitud de protección internacional al acogerse a la Ley de víctimas.

Otro tema objeto de debate ha sido la entrega de las medidas de reparación o beneficios en el exterior ya que la Cancillería considera importante que la aplicación de la Ley de víctimas en el exterior no puede ser la misma que en el interior por razones de carácter jurídico y político, en el que debe respetarse el ordenamiento interno de cada Estado, el Derecho Internacional y ajustarse de manera estricta al contexto externo para evitar crear expectativas confusas a los connacionales y enviar mensajes equivocados a la comunidad internacional, lo cual afectaría el objetivo trazado por el Gobierno Nacional y evitar efectos contraproducentes en la política exterior del país; además, de considerar el estatus migratorio de cualquier connacional que se acoja a la Ley.

Además de lo anterior, un tema complejo sin resolver, es lo relacionado con la toma de la declaración para aquellas personas con situaciones particulares, en donde se establece la exigencia de contar con un traductor para este tipo de población, asunto que a juicio de la propia Cancillería resulta de difícil cumplimiento.

Hay que tener en cuenta para este proceso particular el acompañamiento permanente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR y la Organización Internacional de Migraciones –OIM, en el

diseño y aplicación de las estrategias a realizarse por parte de los cónsules y embajadores de Colombia en el exterior para la orientación y registro de las víctimas y las implicaciones que se pueden generar a los connacionales que tienen el estatus de asilados o refugiados y están en solicitud de protección internacional, al acogerse a la Ley de víctimas.

En cuanto al diligenciamiento del formulario y aplicativo del sistema de información, se menciona que por parte de la Unidad se adelantó un ejercicio de capacitaciones a funcionarios de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y Cónsules de Colombia en Venezuela, Ecuador, Panamá, Argentina, Chile y Costa Rica. Estos países se escogieron dado el mayor número de connacionales que se presume, se acogería a los beneficios de la Ley de víctimas. Para realizar el proceso de registro, se hace necesario que se incluya en el aplicativo que se está formulando, información relativa al listado de las embajadas y consulados de Colombia en el exterior, la firma y huella digital y otros temas tecnológicos, de modo que esta herramienta sea de fácil consulta y diligenciamiento. Así mismo, se hizo entrega de claves de usuario en modo de prueba para los consulados que participaron en la capacitación, los cuales han manifestado varios inconvenientes para acceder al mismo.

Las entidades de control comparten la preocupación de la Cancillería en cuanto a la capacidad consular en las embajadas con encargo de funciones consulares, por lo que la actuación de los consulados de Colombia en el exterior sería insuficiente si se tiene en cuenta que la recepción de la declaración de los formatos de la Unidad de Víctimas y de la Unidad de Tierras toman un promedio de dos (2) horas por cada uno, para un total de cuatro (4) horas por persona atendida. Esto significa aumentar el recurso humano, técnico y el presupuesto para que se asuma adecuadamente esta tarea y no desbordar las funciones habituales de los consulados, advirtiendo que el Conpes 3726 del 30 de mayo de 2012 no dispuso recursos con destino a Cancillería para atender las víctimas que se encuentren en el exterior.

A su vez, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas en respuesta al requerimiento de la Defensoría del Pueblo en el sentido de establecer cuál es el procedimiento y cuales los instrumentos definidos por esta Unidad

para atender a las víctimas que padecieron los hechos victimizantes en Colombia pero se encuentran residiendo en otro país, ha planteado que respecto del procedimiento se cuenta por ahora con una ruta para el registro de connacionales que viven en el exterior, y de otro lado, se ha conformado un equipo de valoradores encargados de analizar las declaraciones que provengan del exterior<sup>101</sup>.

Al respecto, podemos comentar que estas acciones no resuelven de fondo la problemática que conlleva el proceso de rendición y toma de declaración de las personas que siendo víctimas de la violencia han tenido que salir del país para garantizar su seguridad, su vida y la de su familia, toda vez que la divulgación de la misma y la falta de socialización hasta la fecha no ha permitido que los colombianos en estas circunstancias puedan acceder a los beneficios de la Ley, además de lo anterior, no es claro, la manera en que los programas de asistencia y reparación cobijarán a los connacionales, que manifiesten no querer regresar al país pero que tiene derecho a obtener medidas.

Más que la conformación de un grupo de valoradores resulta inquietante el que no se conozcan ni se definan claramente los criterios que se van a emplear para valorar las declaraciones rendidas por los connacionales sobre todo en cuanto a los elementos probatorios o documentos que les permitan demostrar su condición de víctima ante el Estado Colombiano y ante la dificultad que pueden tener ellos para acceder a este tipo de documentación. Ejemplo el Gobierno Nacional realizó una campaña masiva de cambio y actualización de la cédula de ciudadanía aspecto que no cubrió a muchos connacionales que viven en el extranjero.

De otro lado, como mecanismo que permita ir evaluando el proceso de registro y atención de los connacionales, la Unidad dispuso de una mesa técnica llamada Connacionales o Víctimas en el Exterior en la que se trabaja de la mano con el Ministerio de Relaciones Exteriores para buscar mecanismos que faciliten a las víctimas que residen en el exterior su acercamiento con las medidas contempladas por la Ley. La mesa técnica se conformó el 17 de febrero de 2012, y ha venido abordando una serie de temas que facilitarán este proceso. Vale la pena señalar, que no se aportó información

---

<sup>101</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0097 del 27 de junio de 2012

respecto de los avances específicos en los siguientes aspectos: Registro, Orientación y Capacitación para la Atención, Reparación Integral, Análisis Jurídico, Comunicaciones y Análisis Operativo.

Un asunto importante tiene que ver con la manera en que se posibilitará a los connacionales que viven en países donde Colombia no cuenta con sede diplomática, el mecanismo que les facilite acceso a la información pertinente para realizar su proceso de registro; para ello, la Unidad que este tema será abordado en la mesa técnica para la atención de connacionales. Lo anterior puede afectar el derecho a la igualdad de estos colombianos, porque no tendrán las mismas oportunidades por ahora, de acceder a los beneficios de la Ley.

Finalmente, señala haber recibido un total de 11 declaraciones provenientes de personas domiciliadas en el exterior discriminadas así:

**Tabla 4.58 Connacionales que presentación declaración en el extranjero**

<b>LUGAR DE DECLARACIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
Consulado de Caracas (Venezuela)	4
Consulado de San José (Costa Rica)	4
Consulado de Houston (EE.UU.)	1
Consulado de Estocolmo (Suecia)	2
<b>Total</b>	<b>11</b>

Fuente: Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas

## **5. AYUDA HUMANITARIA Y ASISTENCIA POR HECHOS DEFERENTES AL DESPLAZAMIENTO**

### **5.1 Ayuda humanitaria a las víctimas no desplazadas**

La Ley de víctimas y el Decreto reglamentario establecen las responsabilidades y alcance de esta ayuda a las víctimas no desplazadas, consagrando tal obligación a los entes territoriales en un término señalado e indicando la necesidad de generar los recursos necesarios para ello. Le correspondió a la UARIV establecer el debido apoyo y coordinación para que esta medida se cumpla en la oportunidad que las víctimas requieren; en tal sentido, la UARIV ha manifestado que no cuenta con las acciones de coordinación que le permitan hacer efectiva esta obligación y que desconoce el nivel de cumplimiento por parte de los entes territoriales a esta responsabilidad legal. Al Ministerio Público han llegado quejas de las víctimas respecto a la negación de este derecho o el alcance limitado que le vienen prestando los entes territoriales, arguyendo que no cuentan con los recursos que les permitan brindar esta ayuda, y que de otra parte, la UARIV se está demorando por encima del término legal en incluir en el registro a las víctimas, para que esta ayuda le corresponda a esa entidad.

En concordancia con lo anterior, es de anotar que la Ley de víctimas recoge el procedimiento establecido en la Ley 418 de 1997 relacionado con la asistencia que se brinda a las víctimas de actos terroristas y atentados; para ello ha recogido la experiencia acumulada que ha sido adecuada; sin embargo, manifiesta en su respuesta que ha venido divulgando con los entes territoriales y personerías la necesidad de agilizar el proceso de declaración de las víctimas, y de levantar los censos con la mayor diligencia para identificar el tipo y grado de afectación sufrida. Ahora bien, plantea la UARIV que una vez surtido este proceso en los tiempos de Ley, procede a entregar la ayuda. Lo anterior resulta bastante contradictorio con la información que la propia UARIV ha entregado respecto del porcentaje de inclusiones realizado a la fecha, que equivale solo al 15,74% del total de las declaraciones recibidas, es decir, que el 72,54 % de las declaraciones recibidas se encuentran en proceso de valoración; y, resulta coherente con la información recogida de la negación de la ayuda humanitaria hasta

tanto no se encuentra incluida en el registro, a pesar de la evidencia de vulnerabilidad que manifiestan las víctimas.

Se ha indagado igualmente acerca de los criterios mediante los cuales procedió la Unidad a tasar los componentes de la ayuda humanitaria a víctimas no desplazadas, y frente a ello, ha indicado la Unidad que acoge la resolución 7381 de 2004 proferida en su momento por la red de solidaridad, mediante la cual reconoce ayudas por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios. Es de anotar que el marco de actuación por el cual se expide esta resolución se refiere a víctimas que resulten afectadas en sus bienes, integridad personal o en su vida como consecuencia de masacres, atentados terroristas, ataques, secuestro, muertes selectivas o amenazas por motivos ideológicos o políticos, conforme lo señalado en la Ley 418 de 1997. La ayuda contempla apoyo en casos de afectación de bienes, por heridas leves o por secuestro.

Se considera que esta alternativa puede resultar adecuada como mecanismo transitorio mientras se elaboran los parámetros que señala la Ley, sin embargo, se evidencia que otros componentes de la ayuda, que se tornan básicos y fundamentales para la sobrevivencia de las víctimas, tales como el alojamiento, el apoyo alimentario, la atención Psicosocial no son cubiertas ni por la unidad ni tampoco por el Alcalde. Además de lo anterior, las víctimas de hechos victimizantes diferentes al homicidio, como serían el delito de violencia sexual, o de reclutamiento forzado de menores, no se encuentran en la categoría de hechos victimizantes sobre los cuales se otorgan medidas, y, cuyas víctimas no tendrían ni siquiera el apoyo inmediato.

Frente al caso de delito de desaparición forzada, vale la pena mencionar que el Estrado Colombiano ha venido implementando desarrollos importantes en la normatividad que contemplan medidas de atención y asistencia e incluso reparación simbólica a víctimas por este delito, lo cual implica, que la unidad debe revisarlos y armonizar los criterios conforme lo avanzado en esta legislación especializada (Ley 1408 y 1418 de 2010 y Ley 1531 de 2012)

Finalmente, se solicitó información a la UARIV en cuanto a las víctimas que han recibido este tipo de ayuda<sup>102</sup>, y la respuesta señala que hasta la fecha cinco mil novecientos cincuenta y siete personas (5957) han sido beneficiarias de esta ayuda entregada mediante una suma de dinero de hasta dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes, reclamados a través del Banco Agrario. No obstante lo anterior, no contamos con la información respecto de la categoría de hecho víctimizante que se reconoce por esta ayuda y ese valor a qué tipo de ayuda corresponde, conforme lo establecido en el art. 105 del Decreto 4800 de 2011.

## **5.2 Asistencia Funeraria**

Esta medida establece que los familiares de las víctimas podrán recibir recursos para sufragar gastos funerarios a quienes no cuenten con ellos, a partir de criterios que para tales efectos señale la UARIV. Al ser requerida esta información la UARIV manifestó que se encuentra reglamentando los parámetros para determinar si el nivel de ingreso de las víctimas al momento de la ocurrencia de los hechos les permite recibir esta asistencia, y así mismo los criterios que determinen el grado de vulnerabilidad de las víctimas para ser beneficiarias de esta medida de asistencia.

El Ministerio Público ha recibido quejas relacionadas con la falta de apoyo por parte de los entes territoriales de su obligación de brindar asistencia funeraria a las víctimas o de suministrar el apoyo a sus familiares de hospedaje y alimentación para realizar la inhumación del cadáver de la víctima directa, argumentándose que no cuentan con recursos ni lineamientos del nivel nacional. La respuesta a esta inquietud por parte de la UARIV es que aún no se ha construido la ruta y protocolo de atención, no cuentan con mecanismos de seguimiento a esta responsabilidad territorial, tampoco se plantea una fecha límite para este asunto, y, muchos menos una acción de carácter transitoria mientras se resuelve el procedimiento a seguir, lo anterior en negación de este derecho de las víctimas.

---

<sup>102</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0097 del 27 de junio de 2012.

## **5.3 Medidas de Asistencia en Educación**

### **5.3.1 Lineamientos de política educativa para la población víctima**

El artículo 92 del Decreto 4800 del 2011, dispone que el Ministerio de Educación Nacional, establezca los lineamientos de la política de atención educativa a las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas en el término de tres meses. Por ello el Ministerio de Educación presentó el documento “Lineamientos de Política de Educación Superior Inclusiva”.

El Ministerio de Educación al ser requerido,<sup>103</sup> respecto de la construcción de los lineamientos y el cumplimiento del plazo para tales propósitos, informó que adelantó un ejercicio previo para la construcción del documento contando con la participación de diversos actores institucionales y la sociedad civil, en donde se llevó a cabo un proceso de concertación para garantizar el éxito de los resultados de las jornadas. El ejercicio permitió identificar los actores involucrados en su aplicación y el rol que tienen a cargo, se tomaron en cuenta aspectos como las limitantes frente al acceso, permanencia y graduación, así como las estrategias para contrarrestar estas dificultades. Durante el proceso se abordaron tres aspectos fundamentales<sup>104</sup>:

- Apoyo y orientación para el desarrollo de políticas institucionales para la inclusión educativa de las IES colombianas.
- Articulación de acciones al interior del Ministerio de Educación Nacional con entidades del sector, de nivel intersectorial y con actores sociales involucrados.
- Identificación de incentivos y de restricciones para una efectiva inclusión al sistema de educación superior.

Este aspecto constituye un gran avance en materia del derecho al acceso a la educación de la población víctima del conflicto armado, ya que la metodología con que se abordaron los temas para la construcción de los lineamientos constituye un ejercicio necesario para conocer las dificultades actuales y partir de ellas para definir los

---

<sup>103</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo, mediante oficio 101 del 27 de junio de 2012

<sup>104</sup> Radicado 2012EE41513 del 18 de julio del 2012 Ministerio de Educación Nacional

lineamientos que deben dar respuesta oportuna a las víctimas, sus familias y comunidades frente a este tema. La dificultad central se encuentra en que su formulación no fue oportuna y que aún no se han dado las directrices correspondientes a los entes territoriales para armonizar los lineamientos educativos del orden territorial y nacional en favor de las víctimas.

### **5.3.2. Exención de costos y acceso a la educación**

El artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 establece que se deben establecer las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos, especialmente para las mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad.

El Ministerio de Educación Nacional ha informado que se encuentra en la formulación de un proyecto de inversión para la constitución del fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en educación superior, este fondo cumpliría el objetivo de financiar la matrícula de la población víctima y apoyará la creación de estrategias diferenciales y preferenciales en las instituciones de educación superior, lo que fomenta en gran medida una de las grandes dificultades de acceso que presentan las víctimas en la actualidad y es lo referente a los costos educativos. Lo anterior evidencia, que difícilmente una víctima ha sido beneficiada con medidas que aseguren este derecho, puesto que el fondo está en su proceso de constitución a partir de la aprobación que del proyecto se realice, y los entes territoriales, no tienen la oferta que garantice el acceso oportuno a todas las víctimas, más allá del esfuerzo que se ha venido adelantado con la población víctima desplazada. El Ministerio de Educación no menciona de qué forma ha venido realizando el respectivo seguimiento a las secretarías de educación acerca de su responsabilidad de promover estrategias de permanencia escolar, ni tampoco respecto de la oferta para las víctimas en el marco del programa nacional de alfabetización.

Por su parte, la UARIV ha llevado a cabo alianzas estratégicas con el Consejo Nacional de Educación Superior y la Asociación Colombiana de Universidades para adelantar convenios, como lo plantea el artículo 95 referente a la educación superior. Como complemento de lo anterior, la Unidad junto con el Ministerio y el ICETEX, se encuentran revisando las líneas, modelos de crédito y subsidios, incluyendo a los

beneficiarios del crédito para población vulnerable ACCESS, lo cual constituye una importante oportunidad a futuro, sin embargo, este proceso no reviste de la oportunidad que la situación educativa de las víctimas exige y por tanto, la UARIV debe agilizar a la mayor brevedad estos convenios para que las víctimas no presenten demoras en el acceso a los servicios de educación superior.<sup>105</sup>

### **5.3.3. Coordinación Nación – Territorio en materia de educación a las víctimas**

El artículo 93 del Decreto 4800 del 2011 afirma que el Ministerio de Educación Nacional debe coordinar con las entidades territoriales un trabajo conjunto para implementar la política educativa.

El Ministerio en este sentido ha realizado las siguientes acciones según lo mencionado en el oficio Nro. 2012EE28484 enviado a la Defensoría del Pueblo en el marco de las acciones concertadas en el mecanismo de seguimiento a la Ley de víctimas:

- Socialización del Decreto 4800 de 2011 con 307 instituciones educativas de educación superior.
- Asistencia técnica a las instituciones que ofrecen programas de nivel profesional universitario.
- Realización del foro nacional “La educación superior técnica profesional y tecnología en el marco de la reparación y la construcción de paz”, que tiene los objetivos de identificar acciones e incentivos para las víctimas de la violencia para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior técnica profesional y tecnológica; Caracterizar los niveles de educación superior técnica profesional y tecnológica para las víctimas del conflicto armado y orientar el desarrollo de acciones diferenciales que busquen la inclusión de las víctimas a la educación superior.
- Apertura de la convocatoria para apoyar a las instituciones de educación superior en la creación o modificación de programas académicos de orientación superior

---

<sup>105</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, UARIV.

con enfoque de educación inclusiva, la cual estará abierta hasta el 15 de Agosto del presente año.

- Encuentros de movilización de la demanda hacia la educación superior en el municipio de Tumaco.

El Ministerio de Educación Nacional, el ICETEX y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas están constituyendo una alianza estratégica para fomentar el acceso de la población víctima a la educación superior. El Viceministro de Educación Superior estuvo presente en el Encuentro Nacional de Secretarios de Educación y Líderes de Planeación de las Entidades Territoriales para dar a conocer la política de educación y ofrecer guías y soluciones a las problemáticas que se presentan en esta área en las regiones.

En el mes de marzo de 2012 el Viceministro de Educación Superior realizó la asistencia técnica inicialmente a 18 y posteriormente a 11 departamentos para orientar la inclusión de acciones de educación superior en los planes de desarrollo departamental, teniendo énfasis en el Decreto 4800 de 2011.

Estas acciones que ha adelantado el Ministerio de Educación Nacional muestran un avance en materia de inclusión a la población víctima del conflicto armado, sin embargo, gran parte de la responsabilidad de que estas tareas se ejecuten de manera efectiva en los territorios depende de los departamentos y municipios, por tanto, la Defensoría del Pueblo considera que es de vital importancia para el cumplimiento del derecho de las víctimas a la educación, un plan de monitoreo y seguimiento que permita establecer metas e indicadores que arrojen información relevante sobre la puesta en marcha de estas iniciativas en cada una de las regiones, en especial en las que se encuentra el mayor número de personas afectadas por el conflicto armado en nuestro país.

Un punto importante a tener en cuenta es lo referente al artículo 91 del Decreto 4800 de 2011, donde se menciona la responsabilidad de las secretarías de educación departamental y municipal para gestionar recursos en cuanto a la entrega de útiles escolares, uniformes, transporte, entre otros, para las víctimas, lo cual ante la mirada de la Defensoría del Pueblo, constituye todo un reto en el sentido de lograr que estos

recursos realmente lleguen a sus destinatarios, por tanto el control que debe ejercer el Ministerio de Educación Nacional y el compromiso de los entes territoriales, es clave para lograr el efectivo cumplimiento de esta medida que busca promover y facilitar la permanencia escolar de las víctimas y sus familias.

#### **5.3.4. Divulgación de la oferta educativa a las víctimas**

El Ministerio de Educación y la UARIV actualmente se encuentran diseñando una estrategia de comunicación para la difusión de opciones de inversión en educación, fondo de reparaciones para el acceso, la permanencia y la graduación, así como también los programas de educación superior técnica, tecnológica y profesional universitaria.

Llama la atención respecto a que la Ley 1448 de 2011 refiere la gradualidad en la aplicación de las medidas para el desarrollo de la política pública de reparación integral a las víctimas, sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional no menciona los términos que tienen previstos para que la estrategia de comunicación sea implementada y de esta manera las víctimas tengan un acceso efectivo a la información referente al tema de educación.

En la respuesta, la UARIV plantea que cuentan con información actualizada sobre la oferta institucional a nivel nacional y regional incluyendo los servicios del SENA con 601 iniciativas de formación, por tanto se hace un llamado a la UARIV para que dicha información sea compartida con todas las entidades que de una u otra manera tienen como objetivo la asesoría y orientación a las víctimas para que de esta forma ellas puedan tener conocimiento y acceder a dichos servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena resaltar que en los principios generales de esta Ley se contempla (artículo 12) la armonización y complementariedad de las medidas de reparación, por tanto preocupa que las víctimas del conflicto armado actualmente no conozcan oportunamente la información relacionada con la oferta educativa, puesto que esto limita el goce de estos derechos lo cual va en detrimento del derecho a la reparación integral.

Ahora bien en cuanto a la oferta educativa en las regiones, el viceministerio viene trabajando en el diseño e implementación de estrategias de fomento en la educación superior, una de esas estrategias es el programa CERES y cuyo objetivo es aportar en el cierre de brechas mediante la desconcentración de la oferta académica y la ampliación de la cobertura, actualmente se cuenta con 164 CERES en todo el país, los cuales han sido capacitados sobre el Decreto 4800 de 2011.

Esta capacidad de los centros en las regiones más apartadas del país, constituye una oportunidad para las víctimas del conflicto armado, sin embargo, vale la pena analizar, de qué forma se va a llevar a cabo el cruce de datos frente al Registro Único de Víctimas con la población en general que tienen oportunidad de participar en estas instituciones educativas. Si no se prioriza a la población víctima mediante una identificación clara de su estado de inclusión en el registro, preocupa el hecho de que entre a considerarse como población vulnerable en general sin tener en cuenta que la educación aparte de ser un derecho fundamental también constituye una medida de asistencia en salud que puede tener impactos en el proceso de su reparación integral.

Por otra parte, es una preocupación que esta oferta sea limitada frente al universo de víctimas que requieren de esta medida de reparación, por lo que se considera insuficiente y por tanto es necesario ampliar la cobertura de estos centros.

### **5.3.5 Proceso de formación encaminado a las habilidades y capacidades de la población víctima**

La UARIV afirma contar con un protocolo de orientación, mediante el cual las personas son remitidas a los programas existentes en materia de orientación laboral, lo cual constituye un aspecto a resaltar ya que será una herramienta que facilitara y estandarizara los procesos a nivel nacional. Sin embargo se recomienda agilizar este proceso, ya que en el artículo 96 del Decreto 4800 del 2011 establece un tiempo no mayor de tres meses para que el SENA tenga las rutas de atención y orientación con enfoque diferencial para la identificación de los intereses, capacidades, habilidades y

aptitudes de la población víctima y si este protocolo cuenta con las rutas que el SENA debió establecer, el término para culminarlas ya fue vencido.<sup>106</sup>

## **5.4 Medidas de Asistencia en Salud**

### **5.4.1. Afiliación y prestación de servicios en salud a la población víctima**

La afiliación y prestación del servicio de salud es un componente vital en cuanto a las medidas de asistencia de las víctimas, por tanto en cuanto al cumplimiento del artículo 87 del Decreto 4800 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta<sup>107</sup> que a partir de la base de datos del Registro Único procederá a identificar a las víctimas en el campo de tipo de población especial con el “código 23 – población víctima” y que este campo será renovado periódicamente según las actualizaciones recibidas por el Registro Único de Víctimas; así mismo que esta base de datos se entregará a las EPS y éstas a su vez a la red de prestadores de servicios de salud, como mecanismo que garantice en todo tiempo la prestación del servicio.

Ante el tema del cruce de información que debe realizar el Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Registro Único de Víctimas para garantizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la UARIV ha manifestado que a la fecha “*no ha realizado ningún cruce masivo de información con el Registro Único de Víctimas*”<sup>108</sup>.

Esta información revela la grave situación que actualmente tienen las víctimas en cuanto al acceso a la salud, ante lo cual las entidades miembros de la Comisión de Seguimiento, hacen un llamado de atención para que se establezcan mecanismos que sean efectivos para garantizar a las víctimas el derecho a la salud, y, a que este servicio cuente con las especificidades que requieren los individuos y familias que han sufrido graves violaciones a los derechos humanos y a las cuales se les debe prestar un servicio acorde a sus necesidades o características.

Lo anterior genera inquietudes puesto que no ha sido prevista por parte de las entidades involucradas un proceso de transición que permita realizarlo de forma

---

<sup>106</sup> Requerimiento de la Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0100 del 22 de junio de 2012.

<sup>107</sup> Oficio 149650 del 16 de julio del 2012, Ministerio de Salud y la Protección Social

<sup>108</sup> ídem

gradual, y en el caso de la atención en salud para la población desplazada, no es claro cómo se continuaría realizando el acceso prioritario, dado el cumplimiento de las órdenes de la corte Constitucional. Para el caso de ésta población es de suponer que se ha avanzado con el intercambio de bases de datos que facilite el acceso a la salud de los desplazados; tal y como lo plantea el Ministerio, parece que se vuelve a iniciar un nuevo proceso que tomará tiempo para lograrlo.

Respecto al trámite, procedimiento o petición que debe realizar la víctima para afiliarse a la entidad promotora de salud, fue posible establecer que según la información suministrada por el Ministerio, posterior a la inclusión en el Registro Único, la Unidad Administrativa Especial enviará al Ministerio de Salud y Protección Social estos datos para que seguidamente se cruce con la base única de afiliados al sistema de salud; en los casos en que la víctima no esté afiliada se informa al ente territorial para que éste le proporcione su derecho a la vinculación y pueda acceder a elegir a la EPS a la cual desea afiliarse como lo define la Ley 1448 de 2011. Las entidades de control reiteran su inquietud e interés en que se proceda a realizar a la mayor brevedad posible el cruce con las bases de datos para que de ésta manera las víctimas pueda acceder prontamente a su afiliación al sistema general de seguridad social y se niegue el acceso bajo el argumento que no se cuenta con la información en tiempo real y por tanto no puede ser atendida. Vale la pena estructurar procedimientos alternos mientras se realice todo este proceso de cruces de bases de datos.

En relación con el artículo 56 referente a las pólizas de salud, el Ministerio de Salud y Protección Social plantea que *“el FOSIGA no asumirá los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicinas prepagadas, por cuanto estas cubren con los servicios de sus afiliados o tomadores”*<sup>109</sup>, ante tal afirmación, las entidades de la comisión de seguimiento llaman la atención sobre la forma en la cual las víctimas amparadas por estas pólizas de salud harán efectivo su derecho a la asistencia en salud, puesto que conforme lo reporta el Ministerio, tales víctimas no tendrían derecho a estas medidas por su condición económica y deberían sufragar por ellas misma dentro de sus planes de salud, la atención que el Estado en su condición de víctima debe reconocerles.

---

<sup>109</sup> Oficio 149650 del 16 de julio del 2012, Ministerio de Salud y la Protección Social.

Frente al tema de remisiones, específicamente en salud mental, el Ministerio plantea los servicios que están disponibles en los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ante lo cual las entidades responsables de este informe, realizan algunas observaciones respecto a este punto; en primer lugar, en lo concerniente a que tales actuaciones deben estar contenidas en el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, el cual está hasta este momento siendo formulado, resulta un gran obstáculo para el acceso de las víctimas a los servicios de salud; en segundo lugar, preocupa el hecho de cómo se va a garantizar la prestación de estos servicios en los territorios cuando en la actualidad no se cuenta con suficientes profesionales en materia de salud mental, específicamente psiquiatras y psicólogos, que se encuentren preparados para abordar procesos de atención especializados para este tipo de víctimas, más allá de un conjunto de medidas terapéuticas, en tal sentido, y, frente al artículo 169 que hace referencia al talento humano para la atención a víctimas, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha definido los lineamientos para la capacitación que se debe realizar progresivamente a los servidores públicos encargados de la atención, asistencia y reparación a las víctimas

Los servicios de salud especiales relacionados con la interrupción voluntaria del embarazo, los exámenes de VIH/SIDA y las Enfermedades de Transmisión Sexual, así como las acciones dirigidas a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, explica el Ministerio de salud y Protección Social serán articulados con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial y en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, los cuales actualmente no se encuentran elaborados aún, lo que quiere decir que las víctimas de tales delitos no están recibiendo un tratamiento especializado ni con enfoque diferencial como lo plantea la Ley 1448 de 2011.

El seguimiento y monitoreo que reporta el Ministerio de Salud y Protección Social que está llevando a cabo con respecto a las Entidades Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, consiste en dos niveles, el primero radica en la unificación de las bases de datos de registro de atenciones en salud y el segundo un modelo de monitoreo de las acciones de atención a las víctimas; el artículo 90 plantea que las herramientas de seguimiento y monitoreo deben ser acordes a lo establecido en el Protocolo de Atención Integral en Salud, sin embargo en su respuesta

el Ministerio menciona que actualmente está siendo formulado, por lo que surge la duda cómo se están realizando estas acciones si aún no están contenidas dentro del instrumento que debe contener tal información.

Respecto al primer nivel de atención, el Ministerio refiere la unificación de 17 bases de datos en donde se consigan las atenciones en salud como lo plantea la resolución 3374 de 2000 por la cual se reglamentan los datos básicos que deben reportar los prestadores de servicios de salud y las entidades administradoras de planes de beneficios sobre los servicios de salud prestados, sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que sería ideal que esta resolución sea ajustada a la población víctima específicamente, con el objetivo de tener mayor claridad en la identificación de posibles deficiencias y por ende, las eventuales recomendaciones encaminadas a brindar un servicio óptimo y especializado con enfoque diferencial, logrando de esta manera un efectivo cumplimiento del artículo 90 del Decreto 4800 del 2011.

Adicionalmente, si el mecanismo no contempla una identificación precisa para las personas en su condición de víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011, será difícil a posteriori entrar a discriminar los requerimientos y servicios prestados; esta herramienta tiene énfasis en aspectos cuantitativos y menos cualitativos, es decir, a la calidad, acceso, y oportunidad del servicio. Tratándose de la población desplazada, se presentó esta misma situación, lo que generó que durante varios años, no se contara con la información específica respecto del acceso y prestación de servicios de salud a la población.

El Ministerio anuncia en un segundo nivel la puesta en marcha de un modelo de sistematización, monitoreo y evaluación de las acciones territoriales, en particular frente a la población desplazada, sin definir la fecha en que será aplicada por los entes territoriales, Y, no queda claro, como se haría este proceso para las víctimas no desplazadas. Además, el Ministerio hace referencia a varios programas de atención a los desplazados que se encuentran en marcha, y que aborda temas como atención psicosocial y salud mental, prevención de violencia sexual, intrafamiliar y comunitaria, promoción de la afiliación y atención integral en salud, etc. Si bien estos programas ofrecen una oportunidad para las víctimas de desplazamiento, no ofrece una respuesta

para el grueso de las víctimas del conflicto armado ya que no se enfocan en los demás hechos victimizantes como lo contempla la Ley 1448 de 2011.

#### **5.4.2. Atención psicosocial individual, familiar y comunitaria**

En comunicación enviada por el Ministerio de Salud y Protección Social, éste manifiesta que de un lado, le corresponde elaborar el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial en el marco de las medidas de asistencia; y que de otro lado, está el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, que es parte de las medidas de rehabilitación.

Respecto al Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social refiere que actualmente está siendo formulado, lo cual constituye una preocupación para la Defensoría del Pueblo, ya que según el artículo 88 del Decreto 4800 de 2011, el tiempo estipulado para su diseño y/o ajuste, ya ha vencido y por tanto genera el interrogante acerca de la manera se estaría prestando los servicios de salud a la población víctima, ya que como lo plantea el artículo en mención, el protocolo debe contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las redes de servicios de salud y otras redes que presten asistencia a la población víctima.

#### **5.4.3. Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social**

Como lo menciona el artículo 167 del Decreto 4800 de 2011, los Centros son espacios para las víctimas, sus familiares y su red de apoyo. Disponen de múltiples herramientas y mecanismos que se adaptan a las condiciones particulares de la población, integrando procesos de acompañamiento grupal y comunitario.

Estos espacios de encuentro, son responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sin embargo en ella convergen varias instituciones como el Ministerio de salud y Protección Social para llevar a cabo las intervenciones psicosociales necesarias para orientar a la población víctima.

Actualmente, el panorama de los Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social no es claro, y en el evento de su puesta en operación, aún no se ha divulgado la información que les permita a las víctimas conocer lugares del país a dónde pueden dirigirse, el tipo de servicios que allí se prestarían, los involucrados, sus funciones, entre otros aspectos. Por otra parte, el Ministerio de Salud y Protección Social no aclara cuál es la función de seguimiento que deberá realizar para que estos centros cumplan con los propósitos fijados en la Ley.

## **6. LA LEY 1448 DE 2011 Y DESPLAZAMIENTO FORZADO**

El objetivo del presente acápite es presentar la situación de la población desplazada frente a la Ley 1448 de 2011 y establecer los avances y retrocesos.

### **6.1 Superación de las falencias que generan el Estado de Cosas Inconstitucional.**

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, creó una nueva institucionalidad para la atención, asistencia y reparación de las personas en situación de desplazamiento.

Durante el primer semestre del año 2012, la puesta en operación de la Ley 1448, generó un cambio en la manera de concebir la atención a las personas en situación de desplazamiento y, en el diseño y funcionamiento de las estructuras de servicios encargadas de restablecer sus derechos.

No obstante, en la medida en que aún se está en la fase de diseño de herramientas administrativas para operar la nueva estructura institucional<sup>110</sup>, no existe suficiente información empírica que permita determinar si el nuevo marco ha contribuido o no a subsanar las falencias institucionales que dieron pie al Estado de Cosas Inconstitucional.

La transición que se viene ejecutando se ha encontrado con una serie de tensiones (contradicciones) e inercias que a futuro, pueden contribuir o limitar la eliminación de las falencias identificadas en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011.

---

<sup>110</sup> Se entenderá por institución, el conjunto de reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los individuos y fijan diseños organizacionales y procedimentales a partir de los cuales se desenvuelve la gestión de una política pública. Ver. Olsen, Johan P. March, James. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Serie nuevas lecturas de política y gobierno. Primera edición en español. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica, 1997.

Esta situación, hace visible la pertinencia de ahondar en el proceso de cambio que se viene adoptando en el presente año, lo cual implica, analizar las tensiones que traen los cambios de la Ley 1448, las continuidades o inercias en la gestión de los programas dispuestos y las complementariedades que se generan en la transición en la arquitectura institucional para la atención a las personas en situación de desplazamiento.

Durante el primer semestre de 2012, se inicia la transición o cambio en los esquemas organizativos que soportan el restablecimiento de derechos de las personas desplazadas, este proceso implica el paso de un enfoque de política por oferta (atención al desplazamiento), a un enfoque de política por demanda (reparación).

En este sentido, se adelanta una reforma en todo el ciclo de la política en cuestión, iniciando con los mecanismos de validación de la declaración e ingreso al sistema de registro (proceso aun en curso), al ajuste de los programas que operaban previamente a la Ley 1448, los cuales dejan de estar articulados a una noción de fases concatenadas de intervención (Prevención-protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización y Consolidación Socioeconómica) y se pasa a una lógica de intervención por hechos victimizantes a ser reparados, lo cual lleva a individualizar la gestión, a que se proyecte una acción pública que tienden a dar cuenta de manera puntual de la demanda (necesidad) de cada víctima, según si solicita atención, asistencia o reparación.

En el mes de abril de 2012, se emitió el Decreto 790, que traslada y define las funciones de las instancias responsables de la atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas de desplazamiento en el contexto de la Ley 1448.

El Decreto en cuestión, hace visible la tensión o contradicción que hoy existe en la gestión de las políticas para las personas desplazadas bajo el marco de la Ley 1448, a saber: se reitera la continuación de las funciones y mandatos fijados bajo la Ley 387 de 1997 y el proceso de la Sentencia T-025 (como el Decreto 250 de 2005 y los Acuerdos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIRV-), es decir el enfoque de goce efectivo de derechos, pero al mismo tiempo, se borra cualquier

especificidad institucional en las políticas para estas personas, pues, se subsume la atención al desplazamiento en las estructuras diseñadas para cubrir al universo de víctimas de la violencia que contempla la Ley 1448.

El nuevo esquema es un avance para el universo de víctimas, dado que antes no existía un marco sistemático de atención para ellas, pero en el caso de las personas en situación de desplazamiento forzado la adopción literal del nuevo marco, puede implicar un retroceso frente a los desarrollos normativos y de políticas gestados bajo la Ley 387. En efecto, frente a la determinación de la vulnerabilidad de la población desplazada, siguen siendo vigentes desarrollos jurisprudenciales que reiteran el carácter prioritario que debe tener la atención a estas poblaciones.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional insiste en el trato preferencial que el Estado debe brindar a las personas desplazadas; al respecto se puede recordar algunas definiciones y situaciones particulares que la Honorable Corte ha señalado respecto de esta condición de extrema vulnerabilidad:<sup>111</sup>

“(…) También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo

---

<sup>111</sup> Ha mencionado la Corte que: “Los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno : “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social” (...) Así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida, especialmente las que provienen de sectores rurales” Sentencia T- 602 de 2003. “(...) a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (...) d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración (...)”.Sentencia T-327 de 2001.

mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades” Sentencia T-25 de 2004”.

En atención a esta situación, la Corte en su jurisprudencia ha reiterado cuales son las obligaciones que el Estado tiene frente a las personas en desplazamiento forzado:

“(…) Para la Corte, los esfuerzos estatales frente a la crisis humanitaria generada por el desplazamiento deben corresponder a la gravedad de la situación, lo cual significa que no solo han de concretarse en las medidas necesarias para conjurar el sufrimiento y los perjuicios derivados de abandonar el domicilio, el trabajo, el hogar, la familia, los amigos, etc., sino que las también deben “ser eficientes y eficaces, proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que soportan las familias obligadas a abandonar su terruño, sin que, de manera alguna, puedan desconocer o agravar su situación”. T-086 de 2006, C-278 de 2007.

Ratificando lo anterior, en relación con la responsabilidad del Estado, menciona que:

“(…) Es imperativo que el Estado, que “no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen”, por lo menos garantice a quienes “han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”, (…)” SU-1150 de enero 22 de 2000, Sentencia T-085 de 2010.

En resumen, hoy en día coexisten dos posiciones frente a la orientación que debe tener la atención a las personas en desplazamiento: por un lado, artículos de la Ley 1448 y Decretos reglamentarios como el 790, reconocen la vigencia de la atención a las personas desplazadas como un campo autónomo de políticas públicas y; por otro lado, en los argumentos de ciertos funcionarios gubernamentales que hacen parte del SNARIV y en la estructuración/ajuste de los programas y recursos dispuestos para ejecutar la Ley 1448, se enuncia lo contrario, es decir, que ya no debe hablarse de atención a desplazados sino de reparación y restitución a víctimas, sin embargo, la persistencia del estado de cosas inconstitucional lleva a que las autoridades responsables dentro del SNARIV deban mantener una agenda independiente.

La aplicación de las políticas de la Ley 1448 de 2011 a las personas desplazadas, no es contradictoria con el enfoque de Goce Efectivo de Derechos que ha venido desarrollándose con la Ley 387 de 1997 y el proceso de la Sentencia T-025, dado que la nueva Ley, continua con programas diseñados bajo la Ley 387 e introduce nuevos

estructuras de servicios con los que no contaban las personas desplazadas, como los programas de reparación, memoria histórica y restitución de tierras. Sin embargo, esto no es suficiente para asumir que la Ley de víctimas y restitución de tierras contiene un alcance mayor que el de la política de atención al desplazamiento.

El gráfico 6.1 muestra los contenidos de servicios de la Ley 387 y la Ley 1448, evidenciando sus complementariedades y no equivalencias.

**Gráfico 6.1. Estructuras de servicios que fija la Ley 387 de 1997 frente a las de la Ley 1448 de 2011.**

Ordenamiento de la gestión según las categorías de Ley 387 de 1997	Niveles de Gobierno		Ordenamiento de la gestión según las categorías de Ley 1448 de 2011
	Nivel nacional	Nivel territorial	
Prevenición y Protección	Política de seguridad Política de Derechos Humanos Medidas de Protección: Garantías de no repetición	Política de Derechos humanos	
Atención Humanitaria de Emergencia	Asistencia funeraria Educación Salud	Asistencia funeraria Educación Salud	Asistencia  Atención
Estabilización y Consolidación Socioeconómica	Asentamiento, Retorno o Reubicación Restitución de tierras* Restitución de vivienda* Saneamiento de Pasivos* Formación para el trabajo Indemnización administrativa* Vivienda Tierra Generación de Ingresos Rehabilitación: - Atención psicosocial Satisfacción: - Memoria histórica - Reparación simbólica		Reparación

Fuente: Ley 387 de 1997 y Ley 1448 de 2011. \* Los componentes con asterisco, corresponden a programas establecidos bajo la Ley 387, que son retomados en la Ley 1448 y re-ordenados bajo otra fase de intervención.

Como se observa en el gráfico, ambos marcos de políticas son complementarios, dado que uno incluye estructuras de servicios (programas, proyectos y actividades) y enfoques de intervención que el otro no incorpora: La Ley 1448, al centrarse en las víctimas, no contempla una estructura de servicios en prevención del desplazamiento, la cual se remite, a la estructura de la Ley 387, retomando con la noción de garantías de no repetición, en cierta medida, la estructura de protección de la Ley de desplazados. Por otra parte, en la medida en que la gestión a las víctimas se centra en la reparación y restitución, la Ley 1448 se debe apoyar en la fase de estabilización socioeconómica de la Ley 387, para poder complementar la intervención.

Por ende, no sería de recibo la afirmación de entidades gubernamentales, que en espacios como las audiencias de seguimiento a la T-025 de la Corte Constitucional del presente año, o en reuniones de los extintos Comités de Atención y mesas temáticas, en el sentido que la nueva Ley permite resolver el estado de cosas inconstitucional.

## **6.2 Tránsito Institucional y atención a la población desplazada.**

Se han encontrado serios problemas de operatividad y presencia territorial, en el proceso de creación y funcionamiento de la UARIV, dificultades que han sido advertidas en las distintas visitas administrativas y de seguimiento adelantadas.

Se ha podido constatar que en los departamentos de Córdoba y Cauca no existen directores y/o coordinadores territoriales de la UARIV, situación que se replica en todos los Departamentos según los reportes de las Procuradurías territoriales y de los funcionarios territoriales del Departamento para la Prosperidad Social –DPS-. Asimismo, el equipo de trabajo en los departamentos de Córdoba y Cauca pertenecen al DPS, los integrantes del equipo de prevención y emergencia en esas territoriales se encuentran bajo las ordenes de la Unidad al igual que el profesional de registro, sin embargo no cuentan con un coordinador y/o representante de la UARIV que sea el responsable de la articulación del SNARIV en lo territorial.

Por otra parte, se advierte que en el nivel local, los directores territoriales del DPS son quienes articulan la oferta institucional del SNARIV y quienes hacen presencia en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) en representación del coordinador del Sistema, esto puede desvirtuar la función de coordinación del sistema, asignada por la Ley a la entidad Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El anterior escenario se replica respecto de la conformación de los Centros Regionales de Atención y Reparación para las Víctimas. La UARIV anunció la conformación de Centros Regionales mediante acciones de fortalecimiento y/o creación a través de un Banco de Proyectos pero al analizar la información suministrada por la UARIV se encuentra que para el año 2012 se priorizaron 27 entes territoriales para la creación de Centros Regionales de Atención y que a la fecha solo se conoce del funcionamiento de un centro regional<sup>112</sup>. Esta situación indica que seis (6) meses después de puesto en marcha el SNARIV el mismo no cuenta con puntos específicos de atención en el nivel local, por lo que las antiguas Unidades de Atención y Orientación (UAO) del SNAIPD, fungen en la actualidad como CRARV, sin contar con la capacidad institucional suficiente para brindar una atención integral a las víctimas en el marco de la nueva institucionalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible afirmar que el proceso de transición institucional en la atención a las víctimas en lo territorial avance en un ritmo acelerado, sino por el contrario se observan retrocesos en la atención integral a las Víctimas, derivados de las dificultades identificadas en el proceso de tránsito institucional.

---

<sup>112</sup> Procuraduría General de la Nación, Balance de la Implementación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Bogotá junio de 2012 pág. 21 “Sobre el número de centros regionales que se han creado hasta el momento, la Unidad Administrativa Especial respondió que se ha creado únicamente un (1) centro regional ubicado en la ciudad de Bogotá, pero que la atención se continúa prestando en los sesenta y tres (63) puntos de atención y orientación para las víctimas ya existentes. Sobre la estructura administrativa que cada uno de los centros regionales va a tener, la Unidad Administrativa Especial contestó que desde la Alcaldía se están proporcionando los recursos necesarios para el funcionamiento del mismo, pero no concretó la respuesta. La Procuraduría General de la Nación manifiesta nuevamente su alerta por cuanto considera que las gestiones para crear los centros regionales de atención y reparación se han adelantado lentamente, lo que demuestra que el ámbito de aplicación de la Ley 1448 de 2011 en los niveles territoriales se encuentra estancado.”

Al analizar las metas planteadas por la UARIV en el cronograma de actividades para el fortalecimiento de la capacidad institucional, presentado en el informe de 8 de noviembre de 2011, se observa que se cumplió con la formulación de diagnóstico, pero que no se indican los avances en las actividades de: (i) Definición de las actividades a desarrollar y cronograma para la ejecución de los planes de fortalecimiento en cada una de las entidades que integran el nivel nacional del SNARIV, (ii) Diseño de un instrumento para seguimiento periódico a la ejecución de los planes de fortalecimiento, en cada una de las entidades que integran el nivel nacional del SNARIV y (iii) la formulación de los planes de fortalecimiento, las cuales se debieron realizar en los meses de enero y febrero de 2012.

En conclusión, sólo se ha agotado la etapa de diagnóstico, pero aún no se ha formulado el plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, por lo tanto sigue el retraso en la ejecución de acciones que garanticen una efectiva atención a las víctimas.

Por otra parte se ha llamado la atención sobre las circunstancias que deben tener en cuenta el Gobierno Nacional y los entes territoriales en el proceso de transición institucional generado por la entrada en vigencia de la Ley 1448, en el entendido que durante el año 2011 se hicieron esfuerzos importantes dirigidos a determinar los niveles de capacidad institucional de los entes territoriales para la atención integral de la población desplazada, y a la formulación de propuestas para superar los carencias institucionales en la materia.

En este sentido, resulta importante señalar que durante el primer trimestre de 2011<sup>113</sup>, el Ministerio del Interior hizo una evaluación sobre 37% de los municipios (esto corresponde a 408 municipios) y al 53,1% de las gobernaciones, diecisiete (17) en todo el país. Dicho proceso arrojó como resultado que en promedio la capacidad institucional obtenida por los 17 departamentos que reportaron información fue 5,25, es decir, una capacidad de gestión Media. La principal dificultad identificada está en los procesos de

---

<sup>113</sup> Según la respuesta dada a este ente de control por el Ministerio del Interior con fecha de 07 de octubre de 2011 “Respuesta a la solicitud de información al cumplimiento ordenes Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional. (4368 APN)”

evaluación y Seguimiento (calificación Media-baja). Resulta un poco más que preocupante que 164 de los municipios (40% de los que reportaron información) se ubican en la calificación baja, en el proceso misional 50 entidades territoriales (12% de los que reportaron información) están en la menor calificación<sup>114</sup>.

Lo anterior para poner de presente que con base en dicha información se pusieron en marcha procesos de fortalecimiento institucional que deben tener como resultado que los entes territoriales evaluados en la siguiente medición obtengan resultados favorables respecto de su capacidad institucional. Preocupa que se advierte que las administraciones locales sobre las cuales se realizaron procesos de acompañamiento para el cumplimiento de las órdenes judiciales, desconocen los procesos y escenarios de decisión que deben ser reformulados en el marco del nuevo régimen legal. Por ejemplo, existe confusión en los entes territoriales sobre cómo se debe realizar la transición entre los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada encargados de la formulación de los PIU y los Comités de Justicia Transicional creados en el artículo 174 de la Ley 1448, los cuales son responsables de formular los planes de acción para atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Esto en la medida que existe una confusión generalizada sobre la materia teniendo en cuenta que el PIU se adopta dentro del marco del Comité Territorial para la Atención Integral a la Población desplazada, y según las órdenes impartidas en el Auto 383 de 2010<sup>115</sup> (orden Décimo Octava), debían estar todos elaborados, actualizados y armonizados

---

<sup>114</sup> IBÍDEM

<sup>115</sup> Corte Constitucional Auto 389 de 2010, Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, PAGINA 103 “Décimo octavo.- ORDENAR a cada una de las entidades territoriales priorizadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación del presente auto, elaborar o actualizar, si aún no lo han hecho, el Plan Integral Único – PIU -y asegurar su inclusión y armonización en los planes de desarrollo territoriales. Para tal efecto, se deberá garantizar la participación de la población desplazada en el proceso, así como las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Esta misma orden se extiende al resto de entidades territoriales no priorizadas, el término de seis (6) meses se contará a partir de la comunicación que haga el Ministerio del Interior y Justicia del presente auto que no podrá ser mayor a un mes. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta orden, el Ministro del Interior y de Justicia diseñará una estrategia que contemple estímulos negativos y positivos para asegurar que todas las entidades territoriales cuenten al finalizar para el mes de abril de 2012 con un Plan Integral ÚNICO – PIU -actualizado, e incorporado a los planes de desarrollo territoriales, con acatamiento a los contenidos de los autos de seguimiento a la T- 025 de 2004, en los que la Corte se ha pronunciado al respecto. Dentro de tal estrategia, el Ministerio deberá evaluar

con los planes territoriales de desarrollo en el mes de Abril de 2012, con la asistencia técnica y el acompañamiento del Ministerio del Interior. De igual forma que el Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a Víctimas se debía adoptar, antes del 10 Junio de 2012 de conformidad con el artículo 174 de la Ley 1448<sup>116</sup> en el seno del Comité Territorial de Justicia Transicional luego de un proceso participativo, enmarcado en los planes de desarrollo, proceso que será acompañado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Estas situaciones han generado en las administraciones locales dos inquietudes: primera, ¿Cuál es el escenario para debatir y adoptar los planes de atención prevención y asistencia a las víctimas del delito de desplazamiento forzado?, lo anterior máxime cuando las administraciones que inician su mandato deben formular su plan de desarrollo; segunda ¿Cuál será la institución del orden nacional que acompañará a los entes territoriales para asegurar que los avances logrados en el año 2011 con la formulación y actualización de los planes integrales únicos, no sufran retrocesos, y/o su implementación se vea dilatada en este periodo de transición?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en nombre del Gobierno Nacional, ha presentado en sus informes el esquema funcional del nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en términos de Subcomités de trabajo encargados del diseño e implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con lo contemplado en Ley 1448 de 2011. Sin embargo, se considera necesario conocer las estrategias que en medio de la transición institucional deberán adoptarse en el corto y mediano plazo y cuál será el plan de acción para asegurar que dicha transición no deje de lado la

---

la posibilidad de elaborar PIUs conjuntos, que articulen esfuerzos de los distintos niveles territoriales, en donde el departamento, si está en capacidad de hacerlo, o la Nación asuman un papel articulador mayor, para el caso municipios que hagan parte de un mismo departamento o región y que por sus dificultades administrativas, presupuestales y de capacidad institucional, no tienen la posibilidad de desarrollar un PIU individualizado que responda eficazmente a la problemática del desplazamiento, y en las cuales dadas las características comunes del fenómeno de desplazamiento en la región de la que hagan parte, aconsejable una estrategia de articulación regional.”

<sup>116</sup> ARTÍCULO 174. DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

responsabilidad legal de atender prioritariamente a la población víctima, de manera especial desplazada, sin exponerla a traumatismos institucionales y a barreras de acceso, producto de las adecuaciones institucionales y de la creación de nuevas entidades.

Nuevamente, se considera referirse a la precaria capacidad presupuestal que observan varias entidades territoriales, así como a la deficiente ejecución de esos limitados recursos que se apropian para atender a las víctimas del delito de desplazamiento forzado. Varios de los entes territoriales visitados por la Procuraduría en el 2011, expresaron las dificultades que vienen observando para prestar una debida atención a las víctimas del desplazamiento en sus jurisdicciones, dados los altos índices de desplazamientos masivos o individuales, frente a los cuales la atención inicial a cargo de las administraciones locales, supera los presupuestos previstos, sin contar además con la posibilidad de apoyos complementarios desde el nivel Nacional.

La Corte Constitucional, en el marco del seguimiento a la política pública en materia de desplazamiento forzado, estableció una ruta para que el Gobierno Nacional, una vez identificadas aquellas jurisdicciones con más necesidad, apoyen a las autoridades territoriales que no cuenten con los recursos suficientes para garantizar la prestación de servicios y la entrega de ayudas humanitarias a la población víctima del delito de desplazamiento forzado.

Se ha tenido conocimiento que las solicitudes de apoyo presupuestal que formularon las entidades territoriales en el marco de dicho proceso fueron rechazadas bajo criterios aún desconocidos, como en el caso de la Alcaldía de Río Quito, en el Departamento de Chocó, entidad que manifestó a la Procuraduría su preocupación por la falta de apoyo en materia presupuestal del nivel central al municipio, para atender a la población desplazada. Al indagar sobre la queja formulada se pudo constatar que el gobierno nacional solo ha dado respuesta a uno de los cuatro proyectos formulados por el municipio.

Se advierte que las respuestas dadas por el Ministerio del Interior y en general por la entidades del nivel central<sup>117</sup>, se limiten a informar la existencia o los planes para la creación de bancos de proyectos a los cuales pueden acudir los entes territoriales a mediano y/o largo plazo, desconociendo de esta manera el esfuerzo realizado por las administraciones locales para formular las solicitudes de apoyo presupuestal y el contenido de la orden del auto de la Corte Constitucional 383 de 2010.

Por último, se llama la atención sobre la capacidad institucional para la prevención del desplazamiento forzado, el Gobierno nacional ha planteado una ruta metodológica que involucra la participación de la Comisión de Seguimiento y organizaciones internacionales como la ACNUR y el CICR, colaboración que se estima valiosa pero que no puede dejar de lado el trabajo con las entidades territoriales ni limitarse a la socialización, capacitación y sensibilización de la política de prevención en la última fase de construcción dado que la información con la que cuentan los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada identifican las dificultades y/o avances que en materia de prevención se presentan en las distintas jurisdicciones.

Las experiencias y observaciones del nivel territorial, especialmente en materia de formulación de planes de prevención y contingencia, así como las dificultades a la hora de formular planes integrales únicos y la puesta en marcha de los mismos, resultan ser insumos valiosos que deben consultarse al momento de formular la política integral de prevención del flagelo del desplazamiento para que dicha política no tenga retrocesos al momento de reformularse.

Resulta pertinente preguntar al Gobierno Nacional, sobre la forma como se implementará la prevención en materia de desplazamiento forzado ya que no precisa cuales son las funciones, facultades y competencia del Sistema Nacional de prevención al desplazamiento.

---

<sup>117</sup> Tal es el caso de las respuestas dadas al departamento de Atlántico y al Municipio de Río Quito en el departamento de Chocó.

### **6.3 Registro y ayuda humanitaria de emergencia.**

Se ha venido realizando de manera permanente seguimiento a los diferentes momentos y etapas de la ruta de atención a la población desplazada, partiendo desde el momento que tiene contacto con el Ministerio Público, el hogar víctima del delito de desplazamiento forzado, la recepción de declaración, la calidad y remisión oportuna de la misma, su valoración dentro de los términos que establece la Ley, el número de hogares incluidos y no incluidos, las razones que llevaron a tomar estas decisiones y, finalmente, el acceso oportuno y completo a la atención por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención, como resultado ha presentado los hallazgos que desde el punto de vista administrativo obstaculizan la superación del subregistro de víctimas.

El carácter sui géneris de la declaración de desplazamiento, ahora ampliado a las demás víctimas del conflicto armado en el país, demanda del funcionario que recibe la denuncia de los hechos, la mayor comprensión posible de la situación que vivió la víctima, comprendiendo las dificultades que se pueden presentar en el relato de los hechos acaecidos, teniendo siempre presente que su función es recoger mediante un instrumento sencillo aquellos elementos considerados pertinentes para realizar una correcta valoración de lo recopilado y garantizar así el pronto ingreso al registro y por ende de manera completa al sistema de atención previsto en la Ley. Saber quiénes fueron las víctimas, donde sucedieron los hechos, en qué manera se vieron afectadas las personas y que atención inmediata precisan del Estado debe ser el objetivo primordial del Formato Único de Declaración.

El DPS agrupa en cuatro ejes temáticos, las acciones a implementar para superar las falencias relacionadas en materia de registro presentándolas así: *“Acciones para disminuir el subregistro; Acciones para mejorar la valoración; Acciones para mejorar la notificación de las decisiones administrativas y para garantizar el debido proceso; y Acciones para garantizar la confidencialidad de la información “*

Sobre las acciones para disminuir el subregistro, establece previamente las causas por las cuales se presenta este fenómeno: *“Causas Subregistro (i) víctimas del desplazamiento que declaran y no son incluidas como tales en el RUPD; (ii) víctimas que no presentan declaración por temor o debido a situaciones de inseguridad; (iii) víctimas que deciden no declarar”*

Es sobre la primera causa que el DPS ha focalizado su intervención, ya que los casos en los que las personas no declaran su situación de desplazamiento, ya sea por temor o porque deciden no hacerlo, la entidad ha advertido que en dichos escenarios no es factible realizar algún tipo de intervención que motive a estas personas a tomar dicha decisión. En este sentido, se considera que se debieron plantear estrategias de divulgación y promoción del derecho en cabeza de las víctimas del delito de desplazamiento forzado y en general del conflicto armado a declarar, haciendo especial énfasis sobre el carácter confidencial que tiene este procedimiento, y las rutas que debe activar el Estado en estos casos en los que la víctima se encuentra en situación de amenaza permanente o latente, con el fin de incentivar a las personas a denunciar dicha situación.

Ahora bien, se considera importante recordar que, la calidad de la información referida por el declarante puede adolecer de vacíos e inconsistencias producto del paso del tiempo, situación que podría llevar a que en algunos casos la decisión adoptada sea la no inclusión. Esta circunstancia está identificada dentro del informe de fortalecimiento a los procesos de valoración como una dificultad.<sup>118</sup>

Sobre el aumento en el número de declaraciones recibidas por desplazamientos ocurridos hace más de un año, informan que: *“En 2008, apenas el 26% de las declaraciones recibidas correspondía a hechos ocurridos hacía más de un año. En 2011, esta proporción subió a 59%. De este modo, el incremento progresivo en el número de*

---

<sup>118</sup> Dificultad 2: Mayor número de declaraciones antiguas. Las fuentes de verificación son más limitadas y, por ende, la valoración se hace más compleja, haciendo necesario un análisis más exhaustivo del contexto. Adicionalmente, este tipo de declaraciones suelen presentar información insuficiente sobre las circunstancias en que ocurrieron los hechos, lo que dificulta establecer si éstos se enmarcan en lo dispuesto por el Artículo 1 de la Ley 387 del 1997

*declaraciones recibidas por hechos antiguos está disminuyendo gradualmente el subregistro presentado durante la última década.” Sin embargo advierte este ente de control que no hay un reporte que precise el porcentaje de inclusiones en estos casos razón por la cual insta al DPS para que presente de manera clara la estrategia utilizada para la valoración de estas declaraciones<sup>119</sup>.*

La Procuraduría en sus pronunciamientos ha advertido una tendencia creciente hacia la no inclusión, situación que, de acuerdo a los datos recientes<sup>120</sup>, se ha empezado a revertir en el 2011. Se insiste además sobre la importancia de disponer de mecanismos objetivos de valoración que permitan que este avance sea sostenido en el tiempo y permita avanzar en la superación del subregistro.

También se advierte que el DPS para garantizar la inclusión de niños y niñas desplazados no referenciados en la declaración, no presenta de manera clara los procedimientos y cómo se han sido socializados con el Ministerio Público, lo que se puede traducir en la persistencia de este obstáculo para el acceso al registro.

Ahora bien a Procuraduría General de la Nación, advirtió en su momento las dificultades que se están presentando para la plena identificación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado inscritas en el RUPD obstaculizando el acceso a los servicios prestados por el SNAIPD. En esa oportunidad este ente de control sostuvo:

“Llama la atención el hecho de que aún no se tenga plena certeza sobre la plena identidad de todas las personas incluidas en el RUPD. Menciona Acción Social que a la fecha, y con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se ha logrado la identificación del 65% de

---

<sup>119</sup> Considera la Procuraduría que deben exponerse y detallarse dichas restricciones con el fin de tomar las acciones pertinentes y que los organismos de control puedan realizar las observaciones correspondientes a los Ministerios y Entidades que tengan injerencia en estos asuntos, lo anterior en el entendido que la el DPS reconoce que Además de la dificultad intrínseca de considerar indicios sobre la ocurrencia del hecho, este proceso tiene lugar en medio de restricciones de tiempo y recursos que complejizan aún más esta tarea, siendo algunas de estas restricciones ajenas al control del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”.

<sup>120</sup> Menciona en su informe el DPS al respecto que: “El porcentaje de inclusión de las declaraciones recibidas se ha incrementado durante los últimos dos años, pasando de 61,73% en el primer trimestre de 2010 a 70.33% en el tercer trimestre de 2011. Esta tendencia obedece a la adopción de criterios de valoración más favorables para las víctimas y más sensibles a circunstancias específicas de la violencia armada que generan desplazamientos”.

las personas registradas; sin embargo y para efectos de acceso a los diferentes programas y goce efectivo de derechos, en especial para la atención humanitaria de urgencia y emergencia, es necesario determinar el porcentaje de los declarantes identificados quienes son las personas que representan al hogar en lo referente al acceso de tales derechos, de manera que la falta plena de identificación no se convierta en obstáculo para poder recibir de manera pronta y suficiente las ayudas correspondientes y lograr el pleno acceso a los programas regulares de las entidades del SNAIPD.

Es por lo anterior que resulta indispensable acelerar el proceso de identificación plena con la Registraduría Nacional del Estado Civil a fin de establecer claramente las víctimas que están incluidas en el Registro, y lograr determinar adicionalmente, para cada una de ellas, el avance frente al goce efectivo de sus derechos. Tal identificación traería como consecuencia derivada, conocer cuáles son los saldos pendientes por parte del Estado con cada miembro de los hogares desplazados y con cada uno de sus derechos.”(...)

“Frente a lo anterior, este órgano de control considera indispensable EXIGIR a Acción Social que dicho proceso de identificación en común labor con la Registraduría Nacional del Estado Civil, esté culminado a más tardar el día 30 de junio de 2011, dada la importancia que reviste dicho proceso para establecer el avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada”

La respuesta dada por parte de la Agencia Presidencial el 18 de abril de 2011<sup>121</sup> a dicha recomendación, señaló que las personas que rinden declaración, no siempre cuentan con los documentos de identidad, al momento de realizar la diligencia ante los funcionarios del Ministerio Público, dificultando la gestión de información, y que para atender esta situación y facilitar la identificación de la población desplazada, se celebró un convenio interadministrativo<sup>122</sup> con la Registraduría Nacional del Estado Civil, convenio que arrojó como resultado “la plena identificación de 2.227.329 personas, de los 3.414.491 que se encuentran incluidas en el RUPD, cifra que representa el 65% de personas [incluidas en el RUPD]”.

Adicional a esto reportaron que, mediante el trabajo de sus equipos internos de Atención Primaria, de atención telefónica y de respuesta a peticiones, quejas y reclamos, lograron durante el año 2010 el trámite de 29.356 novedades de esta naturaleza. Finalmente, sobre el plazo dado en el informe, la Agencia Presidencial respondió que la Subdirección de Atención a Población Desplazada definiría “...un cronograma de trabajo conjuntamente con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cual será presentado al

---

<sup>121</sup> Respuesta Informe Trigésimo Tercero de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN A LA SENTENCIA T-025 DE 2004 – REGISTRO. Subdirección de Atención a la Población Desplazada – Acción Social

<sup>122</sup> Convenio interadministrativo No. 008 del 30 de diciembre de 2009

Despacho de la Procuraduría una vez se cuente con este”<sup>123</sup>. Valga decir que a la Procuraduría nunca llegó dicho cronograma de trabajo.

El reporte de la Registraduría, en su informe de resumen de la estrategia para la atención a la población desplazada y vulnerable, en el capítulo “Cruce de base de datos” señala que, como parte de su función de registro del estado civil y de la identificación de las personas, con el objeto de precisar los datos de individualización de las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD –, ha realizado múltiples cruces de la base de datos de identificación personal, labor que ha permitido depurar la información registrada en los sistema de información de las entidades encargadas de la atención a las víctimas. El cuadro presentado da cuenta de los cruces realizados desde abril de 2006 a enero de 2012 a diferentes Agencias y programas del Gobierno nacional, entre ellas Acción Social.

**Tabla 6.59 Cruces de bases de Datos**

<b>FECHA</b>	<b>SOLICITANTE</b>	<b>Cantidad Registros</b>
27/abr/2006	Acción Social	1.193.921
24/sep/2007	Acción Social	1.959.457
14/ago/2007	Acción Social	1.498.103
16/jul/2009	Acción Social	4.344.036
20/abr/2010	Acción Social	32.703
06/may/2010	Acción Social	2.754.745
19/sep/2011	Ministerio de Educación Nacional - MEN	3.675.308
03/oct/2011	Ministerio de Educación Nacional - MEN	4.410.295
15/dic/2011	Familias en Acción	1.653.221
18/ene/2012	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	3.028.786
06/ene/2012	Unidad Nal. Gestión del Riesgo de Desastres	45.177
26/ene/2012	Unidad Nal. Gestión del Riesgo de Desastres	57.753
<b>TOTAL REGISTROS</b>		<b>24.653.505</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Al sumar la información correspondiente a los cruces realizados para la antigua Acción Social, sobre la cantidad de registros procesados arroja la cifra de 11.782.965. Esta información no precisa a que registros se refiere exactamente, ya que contrastada con el histórico de declarantes de desplazamiento que reporta la Unidad para la Atención y

<sup>123</sup> Respuesta Informe Trigésimo Tercero de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN A LA SENTENCIA T-025 DE 2004 – REGISTRO. Subdirección de Atención a la Población Desplazada – Acción Social

Reparación a las Víctimas – UARIV – en su página de “Estadísticas de la población desplazada” <sup>124</sup> es muy superior al total de personas incluidas en el registro, tal como se evidencia en el siguiente cuadro.

**Tabla 6.60 Acumulado de personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada según año de declaración**

Fecha de Corte: 09/11/2011 11:30:42

\*Los conteos se han realizado sobre la población que se encuentra Activa=1, SeDesplazo=1 y su estado de valoración es Incluido

AÑO DECLARACION	PERSONAS	HOGARES
ND	41	17
Antes de 1997	2.174	666
1997	15.838	2.962
1998	44.575	9.623
1999	39.614	9.159
2000	266.894	50.282
2001	357.815	69.026
2002	432.772	87.734
2003	224.215	46.447
2004	213.748	49.086
2005	250.122	55.334
2006	297.665	66.758
2007	368.497	84.797
2008	392.366	97.342
2009	362.413	96.620
2010	321.404	92.813
2011	285.834	86.448
<b>Total</b>	<b>3.875.987</b>	<b>905.114</b>

Hora Ejecución:20/06/2012 11:57:45  
 Información General de Población Desplazada  
 Pag 1 de 2

Fuente: UARIV<sup>125</sup>

No es claro a qué cantidad de registros se refiere la cifra entregada por la Registraduría, ya que el dato que arroja la consulta realizada al sistema de registro de población desplazada que maneja la UARIV es de 3.875.987 personas incluidas, de acuerdo a fecha de declaración, a corte 9 de noviembre de 2011. Este informe tampoco da luces sobre el porcentaje de avance en la identificación plena de las personas incluidas en el Registro que ahora maneja la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas – UARIV

En cuanto a la revaloración de declaraciones no incluidas por extemporaneidad, informan que se llevaron a cabo 649 revaloraciones durante el año 2011, y que el fortalecimiento del equipo de valoración, “*permitirá realizar el trámite de las 12.636*

<sup>124</sup> <http://172.20.2.210/estadisticasdesplazados/DinamicaGeneral.aspx>.

<sup>125</sup> <http://172.20.2.210/estadisticasdesplazados/DinamicaGeneral.aspx>

*declaraciones extemporáneas pendientes*”. Sobre el particular no encuentra dentro los documentos entregados una estrategia que permita notificar a las personas que fueron objeto de revaloración del resultado de la misma lo que claramente atenta contra el derecho al debido proceso de las víctimas.

Se advierte que, en el documento el Departamento para la Prosperidad Social sostiene que entre enero y septiembre de 2011, un total de 133.570 declaraciones recibidas<sup>126</sup>, al cotejar esta cifra, con la información remitida dicho departamento al Grupo de Desplazamiento Forzado y Refugio el 26 de septiembre de 2011 en donde informa a este ente de control que a esa fecha existían 65.127 hogares declarantes<sup>127</sup>. Encontramos que existe una diferencia de 68.443 declaraciones en las dos fechas de corte (un mes de diferencia) lo que no se compadece con las tendencias de declaración que se han presentado históricamente. Sirva esta situación para poner de presente algunas dificultades que se presentan con el tema de las cifras reportadas en su momento por Acción Social hoy Departamento de la Prosperidad Social, ya que esta puede hacer referencia al número total de hogares declarantes en el año, o al subtotal de hogares declarantes incluidos en el año. Así mismo las cifras pueden variar si se expresan en hogares declarantes en un año, cifra que debe ser constante, o si se trata de desplazamientos ocurridos en un año en particular, cifra que sería variable, dependiendo la información reportada por el hogar declarante al momento de informar sobre el año en el que ocurrieron los hechos, por lo que se insiste en la necesidad de contar con un reporte unificado de la información.

Sobre las dos dificultades expuestas por el DPS el proceso de valoración, la Procuraduría General de la Nación, tal como lo ha considerado en sus informes<sup>128</sup>, expidió la Circular 015 de 2011, recordando los requisitos mínimos de la declaración de personas desplazadas por la violencia y de la oportunidad en su envío, y ha realizado seguimiento

---

<sup>126</sup> Acciones para facilitar al Ministerio Público la toma y envío de declaraciones.

<sup>127</sup> Documento Excel 201109\_Comparación RUPD (Agosto 2011).xlsx “información general”.

<sup>128</sup> Informe 33 de 2011, Pág. 85 “Por las falencias encontradas por la Procuraduría General de la Nación en el proceso de declaración, este órgano de control emitirá en complemento a este Informe, una Circular del Despacho del señor Procurador General de la Nación con destino a todo el Ministerio Público, la cual recoge la normativa que rige en la materia y resalta la importancia que tiene la declaración que realizan las víctimas del delito de desplazamiento como puerta de acceso al sistema de atención integral y restablecimiento de los derechos de las personas en situación de desplazamiento”.

permanente a los reportes sobre la calidad de las declaraciones y oportunidad en su envío a las entonces Unidades territoriales de Acción Social. Esto con el fin de disminuir el número de glosas y devoluciones producto de errores de diligenciamiento de los funcionarios del Ministerio Público.

Finalmente y en relación con el numeral 3.4.3 *Propuesta de Matriz Marco Lógico, 3.4.3.1 Registro*, el DPS propone para superar las falencias que persisten en el subregistro de la población víctima del desplazamiento forzado lo siguiente:

“1. Desarrollar mecanismos que conduzcan a optimizar la calidad en el diligenciamiento, los tiempos de recepción, el envío y la valoración de las declaraciones:  
Esta actividad se propone para superar la falencia de la caracterización por UNIDOS, que no refleja el GED de la población víctima de desplazamiento forzado. Para alcanzar este objetivo se implementará el diligenciamiento del Formato Único de Declaración en computador con el propósito de reducir las devoluciones por glosas, las cuales, al no ser valoradas, aumentan el subregistro, se dotará al Min Publico de los equipos de cómputo necesarios para la toma en línea de la declaración, y se capacitará a los funcionarios del Ministerio Publico en la toma en línea de la declaración.”

No es clara la relación entre las falencias de la caracterización por parte del programa UNIDOS, el cual mencionan no refleja el GED de la población desplazada, y la implementación del Formato Único de Declaración - FUT - en computador, con lo que, afirman más adelante se logrará la reducción de las devoluciones por glosas. Es probable que el proceso de toma de declaración en línea en efecto impida o disminuya los errores por no diligenciamiento de información clave, pero no debe ser considerado el instrumento para el proceso de caracterización que permita establecer una línea de base de la situación en la que se encuentran los hogares víctimas de desplazamiento forzado y del impacto o medición para su vinculación a programas en el restablecimiento de derechos para estas personas. La información recolectada en la declaración obedece más a criterios de identificación que de caracterización, esto es, a identificar quienes fueron las víctimas, cuales los hechos victimizantes, donde sucedieron los hechos y situación en la que se encuentra el hogar afectado al momento de denunciar los hechos.

En materia de Atención Humanitaria se puede advertir que el Departamento para la Prosperidad Social, presenta el desarrollo de una estrategia de atención primaria basada en

particular, en la articulación interinstitucional mediante unidades móviles de atención, convenios interadministrativos para fortalecer los puntos de atención, y la organización de oferta y creación de protocolos de atención.

Si bien es cierto, dichas adecuaciones institucionales son necesarias para el desarrollo de la política y de la organización de la oferta existente, se desconocen los impactos reales en términos de atención. Por ejemplo, a pesar de las estrategias de atención primaria, señaladas por el Departamento, aún persisten las mismas limitaciones de la oferta en términos de las barreras de acceso, las coberturas precarias en algunos programas y la baja prelación de los grupos de especial protección constitucional, que impiden la garantía de los mínimos de protección de la población desplazada. Por tanto, a la fecha se desconoce cuáles han sido los resultados de la flexibilización de la oferta institucional en función de las necesidades de atención de la población víctima, dispuestas desde hace más de un año, mediante el Auto 383 de 2010, que sin lugar a dudas, deberán ir articuladas a los esquema de coordinación interinstitucional, y puntos y unidades de atención que propone y ha venido adelantando el Departamento.

Al llegar a este punto, es importante manifestar que el Gobierno Nacional es consciente de los vacíos existentes en lo que respecta al principio de la coordinación con las entidades territoriales, especialmente en la implementación de las estrategias de atención primaria, así como en la consecución y ejecución de los recursos económicos y logísticos de las entidades territoriales para cumplir efectivamente con las responsabilidades de Ley en materia de atención a la población desplazada. No obstante, ello no supone la omisión del Estado en conjunto, de la protección de los derechos fundamentales, la orientación, la divulgación y la atención humanitaria para dicha población.

En cuanto a la participación de la población desplazada se puede advertir que el Gobierno propone una metodología de trabajo en siete departamentos para generar espacios de participación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Según lo expuso el Departamento para la Prosperidad Social, dicha estrategia se orientará a “construir, retroalimentar y ajustar propuestas de la política pública de atención integral para la PVDFV, en cada uno de los temas sectoriales que lo amerite.”.

A pesar de que se presenta una metodología de trabajo y cronograma a desarrollar con los siete departamentos priorizados, los mismos carecen de un alcance mayor en vía de generar

los espacios suficientes para garantizar la efectiva y adecuada participación de la población víctima del desplazamiento. Además, es evidente que los talleres propuestos están orientados a alcanzar un nivel de información y deliberación con la población, y no a garantizar la posibilidad de participar e incidir efectivamente en la política pública.

En este sentido, la estrategia de participación propuesta para el proceso de reglamentación de la Ley de Víctimas e implementación de la política pública, carece de los mínimos de garantías que en diferentes providencias ha señalado la Corte Constitucional, y dista evidentemente de la eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana centrados en pilares como la concertación, la decisión y los ajustes a las políticas.

#### **6.4 Retornos y reubicaciones**

La Procuraduría General de la Nación ha presentado en varias oportunidades observaciones al “PLAN RETORNAR ES VIVIR”, donde podemos resaltar las expresadas en los informes de seguimiento 28, 29, 31 y 32 del año 2010 y en el informe 39 del año 2011. Observaciones que se resumen en; i.) Falencias en los componentes de seguridad y protección de la población víctima del delito de desplazamiento forzado; ii.) Vacío de información en varias de las administraciones locales y departamentales acerca de los protocolos de retorno y/o reubicación, lo que impide una debida comprensión sobre la manera como estos procesos deben surtirse (departamentos de Antioquia y Caldas); iii) ausencia de evaluaciones de seguridad que permitan adelantar en debida forma un proceso de retorno con garantías de no repetición.

Se insiste para que de conformidad con los parámetros establecidos en la Directiva permanente 001 de 2007 del Ministerio de Defensa se formulen por la fuerza pública los estudios de riesgo que sean requeridos para adelantar los proceso de retorno y reubicación. De igual manera se exige total articulación entre el Ministerio del Interior, las autoridades territoriales, Gobernadores y Alcaldes, como responsables de garantizar el orden público, para que efectúen el debido seguimiento preventivo y de esta manera evitar que ocurran hechos que revictimicen a la población en situación de desplazamiento forzado que haya retornado o haya sido objeto de reubicación en sus correspondientes jurisdicciones.

Ahora bien, el Departamento administrativo para la Prosperidad Social a la fecha no ha establecido un esquema específico que permita instrumentalizar los retornos y reubicaciones de la población desplazada en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad. La propuesta del Departamento para la Prosperidad Social, se centra en la proyección de actividades con un horizonte de cuatro (4) meses para la puesta en marcha de instrumentos tales como: Protocolo de retornos, Reporte Único de Retornos y Reubicaciones, Mecanismo de Rehabilitación, Reconstrucción territorial e Integración, que oriente las estrategias sectoriales a un objetivo común en el marco de los retornos y reubicaciones.

Así mismo, y teniendo en cuenta el seguimiento al reajuste e implementación de estas políticas, es necesario que el diseño de estos instrumentos no solamente se orienten a la garantía de los derechos en el marco de la sostenibilidad socioeconómica, sino que es imperativo que cada una de las entidades establezcan las medidas de protección y atención, especialmente relacionadas con los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la libertad, entre otras cosas para brindar las garantías de no repetición. En este orden de ideas, señalamos que dichas acciones propuestas, deberán concretarse en la nueva institucionalidad, pues si bien el Gobierno nacional ha reiterado su compromiso en armonizar cada una de las políticas en el marco del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, las acciones propuestas para los instrumentos de retornos y reubicaciones deberán ser armónicos con los procesos de restitución y reparación contemplados en esta Ley 1448 de 2011.

Se reitera que pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para fortalecer y ampliar la cobertura de los programas formulados al respecto, aún persisten las debilidades institucionales que perpetúan las condiciones de vulnerabilidad acentuada de la población víctima en el territorio nacional. Estas son: (i) debilidades en los componentes de seguridad, protección y garantías de no repetición de los procesos que se han focalizado en la estrategia *Familias en su Tierra* y (ii) falencias en la articulación Nación - Territorio en lo referente a programas de fortalecimiento del desarrollo social adelantados en el marco de los procesos de retorno y reubicación.

Se advierte la existencia de una incapacidad para determinar en qué comunidades retornadas ocurrieron hechos revictimizantes, ya que del seguimiento y/o acompañamiento se informa sobre el ente territorial en abstracto y no sobre la comunidad (vereda y/o corregimiento) en donde se adelantó el proceso de retorno y/o reubicación, es decir, se puede establecer sí en el ente territorial se presentaron hechos victimizantes, pero no se puede determinar si estos recayeron en la población retornada y/o reubicada. Evidenciada esta dificultad encontramos que en cuarenta y ocho (48) de los municipios focalizados por la UARIV mediante la estrategia “Familias en su Tierra”, en los últimos 4 años se presentaron hechos victimizantes tales como desplazamientos individuales<sup>129</sup> y una masacre<sup>130</sup>, situaciones que pueden constituir hechos revictimizantes sobre la población retornada y/o reubicada.

Al contrastar la información del Gobierno nacional en respuesta al Auto 219 de 2011 y la información dada por la UARIV en respuesta dada al requerimiento de este ente de control sobre la política pública de retorno y reubicaciones, encontramos que, se encuentran identificados ciento treinta y siete (137) procesos de retorno y/o reubicación a corto plazo o “retornos de emergencia” durante el periodo comprendido entre enero 2008 y junio de 2011, liderados por el grupo de atención a emergencias de la UARIV, ciento treinta y siete (137) procesos que corresponden a doscientos treinta y dos (232) eventos de desplazamiento masivos presentados en dicho periodo de tiempo. Si bien los procesos de acompañamiento a las comunidades desplazadas culminaron con el retorno de la comunidad al sitio de expulsión, actualmente los mismos, no cuentan con evaluaciones de seguridad y/o evaluaciones que demuestren el éxito de la estrategia impulsada.

Se evidencia la carencia de instrumentos eficaces que permitan evaluar los procesos de retorno a corto, mediano y largo plazo, lo que impide contar con información suficiente para poder afirmar o no que cesaron las condiciones de vulnerabilidad de la población retornada y de esta manera establecer que el proceso de restablecimiento de derechos fue

---

<sup>129</sup> Según información remitida por la UARIV en la respuesta con radicado 20127201437121.

<sup>130</sup> En el municipio de Cocorná se presentó una masacre según información remitida por la UARIV en la respuesta con radicado 20127201437121.

exitoso. Aunque el Gobierno informa de reuniones de trabajo con el equipo en terreno de prevención y emergencia de la UARIV para establecer variables y métodos de seguimiento y acompañamiento a los retornos, no informa de manera clara cuando se puede contar con un instrumento eficaz de medición y seguimiento a los procesos de retorno y reubicación.

Se advierte con preocupación que las circunstancias de desarticulación entre la fuerza pública y las entidades encargadas de adelantar e impulsar los procesos de retorno y reubicación en el marco de la estrategia *Familias en su Tierra* persiste, en algunas jurisdicciones del país, por ejemplo, en el departamento del Cauca al momento de realizar visita especial de seguimiento a la Vigésimo Novena Brigada del ejército nacional, esta desconocía por completo las solicitudes de evaluaciones de seguridad y apreciaciones de riesgo realizadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social hoy Departamento para la Prosperidad Social para adelantar procesos de retorno y/o reubicación durante los dos últimos años.

De igual manera la UARIV da cuenta de 2.225 casos postulados a la estrategia *Familias en su Tierra* que presentan inconsistencias en la información obrante en el RUV, y que ha dado solución a 500 casos para que dichos hogares puedan ser atendidos en el mencionado programa, no informa cual es la situación de los 1.725 hogares restantes, sobre los cuales no hay una normalización en el RUV, ahora bien, no existe claridad sobre si dentro de los 1.216 hogares focalizados se encuentran los 500 núcleos familiares que fueron objeto de normalización y actualización de la información en el RUV, tampoco existe claridad sobre si los 1.725 hogares una vez superado las dificultades con la información obrante en el registro serán objeto de focalización de la oferta institucional en esta materia durante el año 2012.

Adicionalmente, se advierte que durante el año 2010 el Gobierno nacional a través de la estrategia *Retornar es Vivir*, llevo acabo una serie de intervenciones en 21 municipios con el objeto de apalancar los procesos de retorno y reubicación adelantados en la jurisdicción de dichos entes territoriales, intervención que sumaron un total de \$ 5.145.450.330 de pesos. Se advierte que de los 21 municipios que fueron objeto de la

inversión, tan solo 15 fueron focalizados por la UARIV para la fase uno 1 de *FEST*, de igual manera no se indica el esfuerzo realizado por el ente territorial correspondiente en el proyecto, tampoco se identifica las comunidades beneficiarias de la estrategia impulsada en el marco del programa *Retornar es Vivir*, por lo que puede ocurrir que aunque el municipio haya sido objeto de inversión la comunidad focalizada por *FEST* no lo sea.

## **6.5 Políticas de generación de ingresos**

Se considera acertado el impulso que se le está dando a la reformulación de este componente de restablecimiento de derechos, ya que lo considera fundamental para alcanzar el restablecimiento pleno de derechos. Al analizar los documentos que se presentan sobre la materia y los resultados de la aplicación del modelo de seguimiento al SNAIPD sobre esta materia, encontramos que existe una ausencia de capacidad institucional y presupuestal en lo local que permita apalancar los procesos adelantados desde el nivel central, así como, casos en los que el SENA ha desarrollado programas que no tienen ninguna correspondencia con la realidad económica de la comunidad. Por ejemplo, en el informe cuadragésimo (42) de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se advirtió sobre las dificultades de los programas de capacitación brindados en el municipio de Bajo Baudo en el departamento del Chocó, en donde la oferta institucional brindada por el SENA no es adecuada para la zona, ya que los programas ofrecidos en el municipio no obedecen a las condiciones de empleabilidad o iniciativa empresarial de la comunidad, teniendo en cuenta que los cursos brindados a la población fueron mecánica automotriz (en un municipio que por sus características solo tiene un vehículo automotor) y en relación con una segunda alternativa “elaboración de implementos de aseo”, los productos elaborados por los participantes del curso tienen un valor final superior a los productos comerciales existentes en el mercado del municipio.

No obstante lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación presenta avances en la política de generación de ingresos y en la formulación de la ruta para la generación de ingresos de conformidad con el documento CONPES 3616. Este ente de control, quiere poner de presente que los mapas de riesgo y vulnerabilidad que el DNP ha elaborado con base en la información del

SISBEN, permiten focalizar de manera concreta los programas de generación de ingresos en atención al grado de vulnerabilidad del grupo familiar, pero le preocupa que al revisar la información suministrada por el DNP solo se presentan datos de población SISBEN y no se puede constatar que dichos mapas focalicen la población desplazada vulnerable, razón por la cual se considera necesario que el DNP presente de manera detallada la población víctima que fue focalizada por medio de esta estrategia, a fin de poder hacer recomendaciones sobre la cobertura real de este programa para este grupo poblacional.

Se identifica como principales obstáculos en los procesos de reformulación de la política pública de atención integral a la población en situación de desplazamiento y de la implementación de la Ley de víctimas, las siguientes: 1) Deficiencias en la presencia territorial de las entidades nacionales encargadas de coordinar la oferta institucional; 2) Debilidades en los procesos de registro, caracterización y en general en los sistemas de información de la población víctima del delito de desplazamiento forzado y 3) Se evidencia la carencia de instrumentos eficaces que permitan evaluar los procesos de retorno a corto, mediano y largo plazo, lo que impide contar con información suficiente para poder afirmar o no que cesaron las condiciones de vulnerabilidad de la población retornada y de esta manera establecer que el proceso de restablecimiento de derechos fue exitoso.

Dichas circunstancias administrativas presentadas en los procesos de atención, no permite el acceso eficaz de las víctimas a las rutas de restablecimiento de derechos formuladas en el marco de la nueva normatividad.

Así las cosas, se puede afirmar que las debilidades identificadas en el proceso de tránsito de los esquemas de atención y de la institucionalidad han generado circunstancias que perpetúan algunos de los presupuestos que sirvieron de base para la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado.

De esta manera se presentan las observaciones al esquema de atención planteado con el fin ayudar a la formulación de estrategias de flexibilización, articulación de las

políticas públicas de atención a la población desplazada que permita procesos reales de restablecimiento de derechos.

## **7. LEGISLACIÓN PARA LOS GRUPOS ÉTNICOS**

Los integrantes de los grupos étnicos en Colombia han sido severamente afectados por el conflicto armado interno en razón a sus históricas condiciones de vulnerabilidad, su ubicación geográfica en regiones estratégicas por su riqueza en biodiversidad y recursos naturales, y por el desarrollo de megaproyectos. Esta situación ha conllevado graves vulneraciones a sus derechos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que demandan una especial atención por parte del Estado, especialmente en lo relacionados con la integridad de sus territorios para garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales.

Del total de la población desplazada por causas del conflicto armado se calcula que cerca del 3 por ciento corresponde a integrantes de pueblos indígenas y el 25 por ciento a integrantes de comunidades negras, lo que significa una muy alta proporción si se tiene en cuenta que los integrantes de los grupos étnicos no supera el 6 por ciento del total de la población nacional, de acuerdo con el último censo.

Actualmente el sistema interamericano de derechos humanos le ha solicitado al Estado Colombiano la adopción de medidas cautelares y provisionales a favor de 9 pueblos indígenas y 5 comunidades negras, demandando particularmente la especial protección de sus territorios colectivos.

Los datos anteriores significan una grave vulneración a los derechos territoriales de los grupos étnicos que se traducen en despojos y abandonos forzados y que demandan una atención especial del Estado a través de procedimientos apropiados.

### **7.1 Legislación para las víctimas de los grupos étnicos.**

Como consecuencia del conflicto armado que existe en el país y teniendo en cuenta que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y el pueblo Rrom, han sido impactados en su integridad colectiva y sus derechos fundamentales, causando entre otros

efectos su desintegración, era necesaria la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, definiendo un marco normativo especial y diferenciado para la atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales de las víctimas individuales y colectivas de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Lo anterior, unido a la urgente necesidad de avanzar en el debate y expedición de la Ley de víctimas y restitución de tierras hizo necesario escindir el tema de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos que conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT aprobado por el Estado Colombiano mediante la Ley 21 de 1991, tienen el derecho fundamental de ser consultados en las decisiones que los afectan, entre ellas las iniciativas legislativas.

Así, en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de 6 meses para expedir por medio de Decretos con fuerza de Ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, Rrom y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, previa consulta con sus organizaciones representativas, conforme a lo establecido en el Convenio 169.

El 9 de diciembre de 2011 una vez agotados los correspondientes procesos de consulta previa, se expidieron los Decretos 4633, 4634 y 4635, mediante los cuales se regulan las garantías de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales con base en los derechos humanos, fundamentales y colectivos de los grupos étnicos y sus integrantes.

Para el caso del Decreto Ley 4633 de 2012, el proceso de consulta previa se adelantó mediante la implementación de una metodología acordada por el Gobierno con las organizaciones indígenas que hacen parte de la Mesa Permanente de Concertación creada mediante el Decreto 1397 de 1996, desarrollando eventos en los niveles nacional, regional y local que garantizaron una amplia participación de los interesados.

No ocurrió lo mismo con el proceso de consulta previa adelantado con la comunidades afrocolombianas para la expedición del Decreto Ley 4635 de 2012, pues algunas organizaciones de este grupo étnico cuestionaron que dicho proceso se hubiera adelantado con la Comisión Consultiva de Alto Nivel, por considerar que esta no era una instancia legítima y representativa de los intereses de las comunidades y demandaron la generación de un espacio más amplio y participativo que garantizara el goce efectivo del derecho a la consulta previa.

En las normas, ya citadas, se establecen los procedimientos y se asignan las competencias y responsabilidades de diferentes autoridades e instituciones, particularmente en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través de las Unidades Administrativas Especiales para la Atención y Reparación a Víctimas, y de Gestión y Restitución de Tierras, con el fin de garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas pertenecientes a estos sectores de la población.

Se advierte que los avances en la implementación de los Decretos Leyes relacionados con la atención, asistencia y reparación de los grupos étnicos son precarios dado que fueron expedidos hace apenas siete meses y que la institucionalidad hasta ahora está en el proceso de adecuar su funcionamiento a las necesidades de la atención a las víctimas con enfoque diferencial.

El poco tiempo recorrido desde la expedición de los referidos Decretos con fuerza de Ley, hace difícil un examen y evaluación más profunda sobre los avances de los Decretos diferenciales, que esta signado por la concertación con las comunidades, que para el caso colombiano son 87 pueblos indígenas que hablan 64 lenguas, amén de las particularidades de las comunidades negras.

## 7.2 Articulación institucional

Los avances en materia de articulación son precarios dado que la nueva institucionalidad creada con la Ley 1448 de 2011 y que para el caso de los Decretos Ley que regulan el tema de víctimas indígenas y afro, es básicamente la misma.

Antes de la expedición de las referidas normas las instituciones encargadas de atender el tema, esto es Acción Social y el Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rrom – DAIMR – venían trabajando de manera conjunta el cumplimiento de las ordenes incluidas en los autos 004 y 005 de la Corte Constitucional para atender el problema del desplazamiento forzado de los grupos étnicos, por lo cual los informes de la Unidad Administrativa para la atención y reparación integra a las víctimas, sobre la implementación de los referidos Decretos – Ley, parten de informar sobre las ordenes del auto 004, que establece la necesidad de elaborar e implementar planes de salvaguarda para 34 comunidades indígenas en riesgo de extinción y la implementación de un Programa de Garantías para los pueblos indígenas, pero no informan de un plan que establezca la estrategia, los objetivos, metas, responsabilidades de cada entidad y plazos ciertos, y que permita determinar cómo se abordara la articulación entre las instituciones del orden nacional.

La UARIV ha señalado que viene definiendo una estructura de complementariedad, articulación y coordinación para cumplir con las medidas establecidas en los Planes de Salvaguarda, el Programa de Garantías para los pueblos indígenas, los Decretos con Fuerza de Ley, tanto para víctimas indígenas y afrodescendientes y el Plan nacional de desarrollo, pero hasta ahora está en proceso de concertación.

Se conoce que el Ministerio del Interior a través del Grupo de Coordinación Territorial en materia de víctimas del conflicto armado (nación – territorio) ha venido acompañando algunos procesos para la inclusión del enfoque diferencial de víctimas en los planes de desarrollo departamentales, municipales y que la unidad de víctimas diseñó una

guía como instrumento de información para la divulgación de los Decretos con fuerza de Ley.

Es necesario agilizar la articulación con los Programas Presidenciales de atención a Población Indígena y Afro, para que las instituciones adelanten sus tareas de manera armónica y coordinada a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y mantener una respuesta unificada de frente a las comunidades.

Igualmente, los Centros Regionales de Atención deben incluir en su estructura y equipos que atiendan a las víctimas étnicas con enfoque diferencial.

En las entidades territoriales es poco el avance en la adecuación de sus estructuras administrativas para la atención primaria de las víctimas y la inclusión en sus presupuestos de partidas que cubran las necesidades en atención humanitaria inmediata, situación más aguda en el caso de las víctimas indígenas y afro, toda vez que ellas demandan atención diferencial, en materia de salud, alimentación y habitación (artículo 14 del Decreto 4800).

Las debilidades administrativas y financieras en la mayoría de los municipios receptores de víctimas, hace necesario un mayor esfuerzo de corresponsabilidad y subsidiaridad por parte de las instituciones del orden nacional, dado que para el caso de las comunidades afro e indígenas sus territorios están mayoritariamente asentados en municipios y departamentos con dificultades para atender a sus víctimas.

### **7.3 Difusión de los Decretos-Ley de los grupos étnicos**

La UARIV y los Programas Presidenciales de Indígenas y Afrocolombianos han publicado ejemplares de los Decretos 4633 y 4635, para distribución entre las comunidades y vienen trabajando en la elaboración de textos pedagógicos e ilustrativos sobre el contenido de las referidas normas.

Aunque no se conoce el contenido es deseable que estos contengan un enfoque étnico y en lo posible se publique en varias lenguas indígenas, se integre a los programas de étnoeducación como parte de un plan de difusión que contemple las particularidades y especificidades de las comunidades.

Igualmente, los talleres que adelante con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dirigidos a delegados de los Consejos Comunitarios y Organizaciones de víctimas de estas comunidades, deben orientarse y diseñarse de tal manera que respeten el principio de enfoque diferencia que contiene la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4635 del mismo año.

Por otra parte, si bien la UARIV ha realizado charlas, foros y exposiciones con diferentes entidades del orden nacional y territorial, no obstante no ha informado el número de eventos, ni participantes de tal manera que permita evaluar adecuadamente el alcance de tales programas.

#### **7.4 Participación**

Al respecto la UARIV en coordinación con el Ministerio del Interior y la Unidad de Restitución de Tierras, viene acompañando la elaboración de una estrategia de fortalecimiento de la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas para la implementación del Decreto 4633, la cual esperamos conocer pronto.

En esta instancia se presentó una propuesta de enfoque diferencial para la atención humanitaria, tal como lo ordena el párrafo segundo del artículo 73 del Decreto 4633 de 2011.

Respecto de la participación de las organizaciones de pueblos y comunidades indígenas en las mesas de víctimas de que trata el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, en los diferentes niveles, no se ha iniciado la elección de los participantes, lo cual hace necesario adoptar una estrategia eficaz para garantizar este derecho de las víctimas indígenas a participar en estos espacios.

## **7.5 El Plan Nacional y el Enfoque Diferencial Étnico**

En la dinámica de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el 31 de mayo del presente año se aprobó el CONPES 3726, que contiene el marco presupuestal y administrativo del Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, e incluye el enfoque diferencial étnico, señalando entre otros aspectos los principios que debe desarrollar la oferta diferencial, desarrollando las medidas afirmativas que garanticen los derechos de los grupos étnicos; tales como la diversidad, interculturalidad, integridad y la garantía de participación de estos.

## **7.6 Registro**

Es preciso anotar, que si bien es cierto se está cumpliendo con el registro, se están desconociendo las circunstancias propias de los grupos étnicos en el entendido en que su lugar de residencia, en su mayoría se encuentran ubicadas en regiones de difícil acceso o donde el conflicto armado tiene mayor intensidad, razón por la cual dificulta la recepción de los registros y el diligenciamiento de los mismos. Es así como de acuerdo a lo anterior se recomienda crear una estrategia, dirigida a la recepción de estos registros con el fin de dar cumplimiento a este derecho consagrado en la Ley 1448 de 2011.

Una vez revisados los temas anteriores, se puede vislumbrar que los avances en la implementación de las disposiciones legales de los Decretos Ley de víctimas de grupos étnicos, es precaria en su componente operativo, si se tiene en cuenta que a nivel nacional los equipos empezaron a consolidarse de manera tardía y en el nivel territorial no se han conformado los mismos.

Asimismo, se evidencia la falta de instrumentos validados y efectivos para la recepción de declaraciones y conformación del registro de víctimas pertenecientes a estos sectores poblacionales.

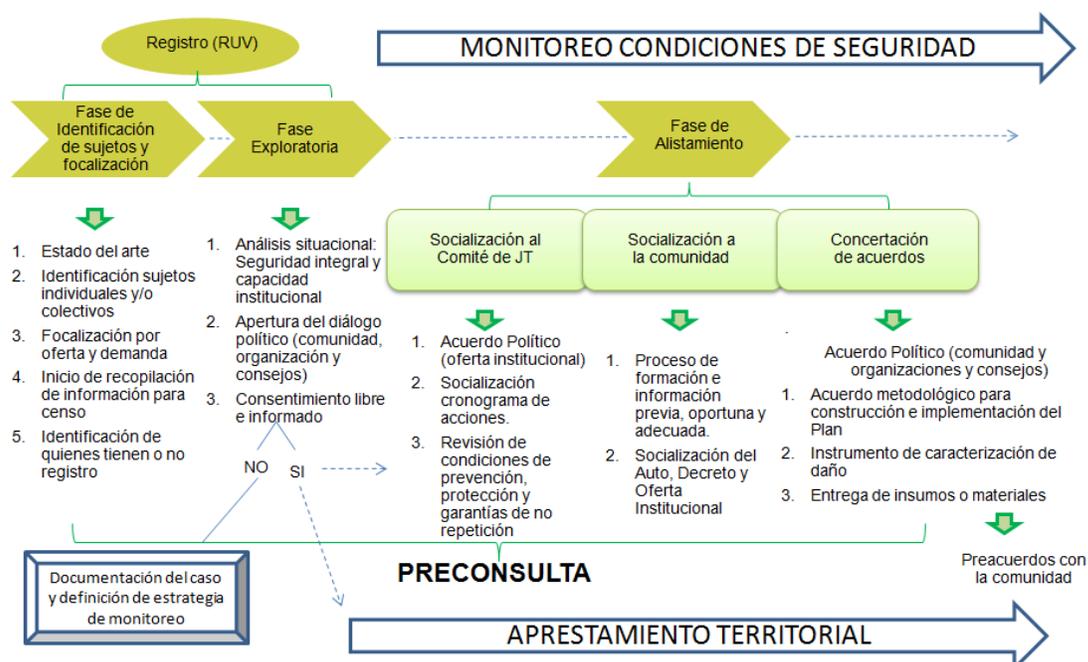
Finalmente, la información recibida por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas da cuenta de la formulación y descripción de una serie

de actividades y propuestas pero no se evidencian resultados materiales en la implementación de las medidas.

## 7.7 Retornos

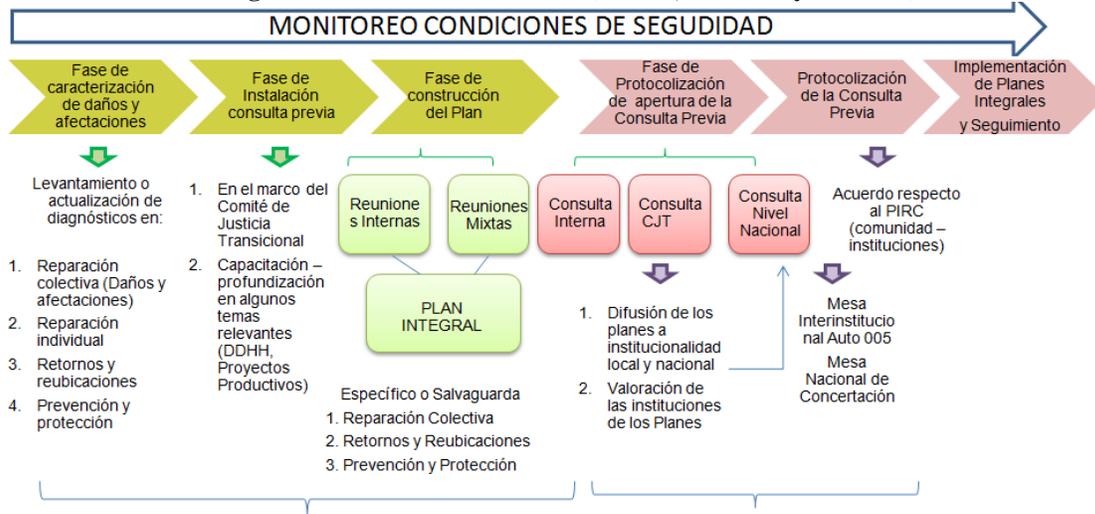
En relación con el retorno de los grupos étnicos, La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación informó a la Procuraduría General de la Nación que la antigua Acción Social había definido un protocolo para Retornos y Reubicaciones que no correspondía necesariamente a las necesidades de los sujetos colectivos étnicos e indicó la ruta definida internamente, la cual, según la Unidad está siendo aplicada para el caso del pueblo Embera Katío del Alto Andágueda, Municipio de Bagadó, Chocó.

**Diagrama 7.1 Articulación rutas (étnicos, colectiva y retornos)<sup>131</sup>**



<sup>131</sup> Diagrama enviado por la UARIV a la Procuraduría General de la Nación.

**Diagrama 7.2 Articulación rutas (étnicos, colectiva y retornos)<sup>132</sup>**



Revisada la información remitida por las autoridades concernidas con la implementación de los Decretos para víctimas de grupos étnicos se puede inferir que:

- Los avances en la implementación de las disposiciones legales es precaria en su componente operativo si se tiene en cuenta que a nivel nacional los equipos empezaron a consolidarse de manera y en el nivel territorial no se han conformado.
- No existen instrumentos validados para la recepción de declaraciones y conformación del Registro de víctimas pertenecientes a estos sectores poblacionales.
- La información recibida da cuenta de la formulación y descripción de una serie de actividades, pero no se evidencian resultados materiales en la implementación de las medidas.
- Los niveles de articulación interinstitucional es incipiente frente a los retos que implica la materialización de los Decretos.

<sup>132</sup> *Ibíd.*

## **8. MEDIDAS DE REPARACION INTEGRAL**

A continuación se presenta un breve recuento sobre los aspectos críticos que se observan en la manera como el Gobierno Nacional ha tasado la indemnización administrativa para la población víctima del conflicto interno (PVICI) en las distintas normas de reciente expedición: el Decreto 1290 de 2008 reglamentario de la Ley 975 de 2005, la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la anterior, los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que establecen el plan de financiación para la sostenibilidad de la misma Ley.

### **8.1 Las tensiones entre la Reparación Judicial y la Administrativa**

La aplicación de la justicia transicional en contexto de conflicto armado y de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, pone en evidencia para el Gobierno Colombiano algunas tensiones que se expresan de un lado, entre la necesidad de asegurar reparación pronta y oportuna a las víctimas y el deber de investigar de manera exhaustiva los crímenes sistemáticos, el imperativo cumplimiento a los estándares judiciales de la reparación integral, y el propósito de satisfacer el derecho a la totalidad del universo de víctimas que concurra al procedimiento de reparación.

Lo anterior ha llevado a consagrar vías tanto judiciales como administrativas, a adoptar un enfoque de políticas públicas con diseños institucionales justos y eficientes basados en experiencias de otros contextos, a replantear el uso del principio de solidaridad como fundamento del deber de atención a víctimas, en general, y del deber de reparar, en particular. En tal sentido, el Gobierno Nacional diseñó un mecanismo administrativo de reparación de alcance masivo que no tenga cargas de la comprobación judicial a las víctimas.

A partir de la expedición del decreto 1290 de 2008, el principio de solidaridad fue utilizado impropriamente como fundamento de la indemnización a víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Así, el gobierno

colombiano ha entendido que el llamado programa de reparación individual por vía administrativa, se funda en el principio de solidaridad, de tal forma que los responsables de la reparación son los grupos armados ilegales, no el Estado, quién sólo se solidariza con las víctimas<sup>133</sup>. En su sentido constitucional, el significado del principio de solidaridad dista mucho del uso que la administración pretende asignarles en la reparación a víctimas, en sustitución de la falla del servicio o la responsabilidad por violación al deber de garantía de los derechos.

En este sentido, en el régimen de indemnización por solidaridad habría una separación jurídica, consistente en la ausencia de identidad entre el autor del daño y el encargado de indemnizar a las víctimas, quién a su vez tendría la facultad de repetir contra el directo causante de los perjuicios. Por su naturaleza, la indemnización con fundamento en el principio de solidaridad hace uso de fondos de garantía general, avalados por el Estado y no pasa por la comprobación de imputabilidad. La utilización en Colombia del principio de solidaridad excluiría la discusión sobre la existencia de violación del deber de garantía de los derechos humanos. La Corte constitucional, al considerar que los victimarios que se sometan al procedimiento especial de justicia y paz deben reparar a las víctimas con su propio patrimonio, en virtud del principio general de responsabilidad civil derivada de la conducta punible, reconoció la existencia de una obligación solidaria de la persona natural del victimario y del grupo armado al que pertenece, frente a la víctima<sup>134</sup>. La solidaridad se entiende aquí como la naturaleza de una obligación que se encuentra a cargo de dos o más personas y que es exigible en su totalidad de cualquiera de ellas<sup>135</sup>. Así, de acuerdo al precedente de la corte, los primeros obligados a la reparación son los

---

<sup>133</sup> REYES GONZÁLEZ GUILLERMO. Reparación por vía administrativa, un primer paso en favor [sic] de las víctimas. Misión de Cooperación Técnica del Consejo de Estado Francés. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2008, p. 419.

<sup>134</sup> “Si bien la responsabilidad penal continúa siendo individual, la responsabilidad civil derivada del hecho punible admite el elemento de la solidaridad, no solamente entre los penalmente responsables sino respecto de quienes por decisión judicial hayan sido calificados como miembros del grupo armado específico, entendido como el frente o bloque al que se impute causalmente el hecho constitutivo del daño, en virtud de la relación de causalidad que se estructura entre las conductas delictivas que generan el daño y la actividad en concreto de ese grupo específico que actúa al margen de la ley al cual pertenecieron los desmovilizados”. CORTE CONSTITUCIONAL. C- 370 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda y otros.

<sup>135</sup> OSPINA FERNANDEZ GUILLERMO. Régimen general de las obligaciones. Bogotá: Editorial Temis, 2001, p. 24.

perpetradores de los delitos. Subsidiariamente, y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. El Estado ingresa en la secuencia en un papel residual.<sup>136</sup>

El arreglo institucional de Justicia y Paz contempla una oportunidad procesal para la reparación de las víctimas que concurran al procedimiento de la ley 975 de 2005. De esta forma, la posibilidad de reparar a las víctimas de violencia sistemática de grupos ilegales se encuentra vinculada a la pretensión de responsabilización penal individual de los perpetradores. Esto no significa la necesidad de individualizar al perpetrador, pues la ley 975 admite la demostración del nexo causal en relación con la actividad del grupo armado ilegal desmovilizado en virtud de dicho marco legal.<sup>137</sup> Al mismo tiempo, los operadores judiciales de este arreglo han incorporado el lenguaje de la reparación como integralidad, derivado de la práctica del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>138</sup>

Ahora bien, el Estado debe velar porque sean reparadas las violaciones cometidas por sujetos no estatales, cuando no comprometen su propia responsabilidad, ya sea por acción o por omisión. Si no es posible obtener dicha reparación de los autores de las violaciones, los Estados cuentan con la facultad de configurar los mecanismos para reparar las violaciones que no le son imputables, con fundamento en principios distintos al de responsabilidad. Esto se debe a que el Estado tiene un papel principal en el aseguramiento del acceso oportuno de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a la reparación<sup>139</sup>, por causa del derecho a un recurso efectivo que se deriva, a su vez, del deber del Estado de garantizar los derechos humanos<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. C- 370 de 2006.

<sup>137</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 370 de 2006.

<sup>138</sup> COLOMBIA. TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ. SALA DE JUSTICIA Y PAZ. Rad. 11001600253200680526. Procesado: Wilson Salazar Carrascal. Sentencia del 19 de marzo de 2009. Magistrado ponente: Eduardo Castellanos Roso.

<sup>139</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Lineamientos principales para una política integral de reparaciones. Óp. Cit., p. 2.

<sup>140</sup> Ver supra, nota 43.

Existiendo entonces, este deber político y moral de diseñar programas administrativos de reparaciones, como lo ha expresado Pablo de Greiff, existen dificultades de aplicar esquemas judiciales de reparación, pensados para la resolución de casos aislados mediante la restitución *in integrum*, a contextos de violaciones sistemáticas<sup>141</sup>. Por ello, propone como horizonte normativo de estos programas, entenderlos como parte de un proyecto político que busca a hacer justicia a las víctimas, a través de tres objetivos fundamentales: el reconocimiento, la confianza cívica y la solidaridad social<sup>142</sup>. Sin embargo, en virtud del deber de asegurar reparaciones eficaces, cualificadas por características de equidad, adecuación, accesibilidad, efectividad, prontitud y facilidad, y con el objeto de utilizar de manera óptima los recursos a su disposición, los Estados están facultados para hacer uso de mecanismos no judiciales de reparación a víctimas.

Finalmente, la ley 1448 de 2011, continúa el proceso de este tipo de reparaciones masivas de carácter administrativo iniciado en el marco del Decreto 1290 de 2008, sin embargo, como se planteará más adelante, es necesario recabar en algunas de sus características fundamentales para que logren los objetivos propuestos:

- **Coherencia externa:** el programa debe guardar relación con otras iniciativas de justicia, tales como la búsqueda de la verdad, la persecución penal, las reformas institucionales, mecanismos de rendición de cuentas, conmemoración, pedidos públicos de perdón.
- **Coherencia interna:** Deben contribuir a diversos tipos de beneficios, no sólo sumas de dinero; también reparaciones simbólicas (disculpas individuales y públicas, construcción de memoriales y museos, nombrar y renombrar espacios públicos para recordar y dignificar a las víctimas, entre otros) y materiales (medidas de rehabilitación en salud física y mental, becas de educación técnica y universitaria y programas especiales de formación y capacitación para jóvenes y adultos, etc., entre otros).

---

<sup>141</sup> DE GREIFF Pablo. Justicia y Reparaciones. En DIAZ Catalina (Ed.) Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Óp. Cit., p, 302.

<sup>142</sup> *Ibíd.*, 306 y ss.

- Los requisitos relacionados con la prueba de los hechos violentos que se denuncian son menos exigentes, los plazos y requisitos que se imponen sobre las víctimas son menos rigurosos, se busca descargar a las víctimas de las dificultades y los costos del litigio como vía para obtener reparaciones.
- Debe pretender abarcar las dimensiones afectadas por los hechos victimizantes en procura de garantizar los derechos de las víctimas, por lo que deberá ser producto del estudio minucioso sobre los daños causados y el impacto perdurable en las vidas de las personas afectadas.

## **8.2 Medida de Indemnización por vía administrativa**

### **8.2.1 La indemnización administrativa y las víctimas**

La Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control (COSOC) busca hacer un llamado al Gobierno y a los distintos actores de la sociedad colombiana para que, ante las distintas opciones que se plantean para ofrecer una salida al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) producido por la recurrencia de delitos como el desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes en Colombia, se mantenga el principio de defensa de los derechos de la PVCI. Para la Corte Constitucional:

*[...] las víctimas [...] tienen el derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, comoquiera que no estaban obligadas a soportarlo. La reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional al daño sufrido y comprende la restitución de la persona afectada al estado en que se encontraba antes de la violación; la indemnización de los perjuicios ocasionados, de los daños físicos y morales, la rehabilitación de la víctima y la adopción de medidas de no repetición<sup>143</sup>*

Es necesario recordarlo porque el análisis de las normas expedidas revela que ha imperado el criterio de la sostenibilidad fiscal, debilitando el justo equilibrio que debe haber con la defensa de los derechos de los ciudadanos víctimas del conflicto en Colombia. Para que esto último sea posible, debe tenerse presente que ha habido una violación

---

<sup>143</sup> Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-085. Derecho a la indemnización de las víctimas del desplazamiento forzado. Bogotá.

continuada de los derechos humanos de las personas y su reparación, mediante una indemnización administrativa, implica que se reconozca el problema bajo una perspectiva lo más amplia posible.

La indemnización se entiende como una compensación que busca resarcir el daño y perjuicio causado en dos sentidos, el material y el inmaterial:

*“Para la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, dentro de los perjuicios materiales se debe indemnizar tanto el daño emergente como el lucro cesante. El daño emergente se configura cuando un bien económico sale o saldrá del patrimonio de la víctima. Y el lucro cesante cuando un bien económico que debía ingresar a dicho patrimonio en el curso normal de los acontecimientos, no ingresó ni ingresará configurando una ganancia frustrada o la imposibilidad de obtener una utilidad esperada”.*<sup>144</sup>

En lo que se refiere al daño inmaterial, es preciso no olvidar las consideraciones por violaciones al Derecho Internacional Humanitario, al hecho que se trata de un daño que se produce al proyecto de vida de las personas, que afecta su vida social y que es extensivo a los miembros del grupo familiar. Es lo que se denomina un daño moral.<sup>145</sup> Ahora bien, el desplazamiento ocasiona daños que atentan contra el derecho internacional, por ello, sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

*La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, [...] cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. El Estado obligado no puede invocar las disposiciones de derecho interno para modificar o incumplir*

---

<sup>144</sup>Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios* (1 ed., Vol. 10). (L. J. Garay, & F. Barbieri, Edits.) Bogotá, D.C: Torre Gráfica; Koninkrijk der Nederlanden, p. 122. Ver también: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Serie C No. 15, párr. 15. Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 17 de agosto de 1990, Serie C No. 9, párrafos. 27 –28. Caso Godínez Cruz, Sentencia de 21 e julio de 1989, Serie C, No. 8, párrafos. 36-37. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana para el cálculo de la indemnización del lucro cesante se debe tener en cuenta la expectativa probable de vida, si el destinatario de la indemnización es la misma víctima, y si ésta fue afectada con incapacidad total y absoluta. Citado por la Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-085*.

<sup>145</sup>Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso El Amparo, Reparaciones, Sentencia de 14 de septiembre de 1996, Serie C No. 28, párr. 16; Caso Neira Alegría y otros, Reparaciones, Sentencia de 19 de septiembre de 1996, Serie C No. 29, párr. 38; Caso Caballero Delgado y Santana, Reparaciones, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C No. 31, párr. 17. Citado por la Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-085*.

*sus obligaciones de reparar, las cuales son reguladas en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional.*<sup>146</sup>

Así, la protección de los derechos humanos fundamentales y su vínculo con la reparación frente a la vulneración de éstos, está contemplada por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>147</sup> y por la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>148</sup> La experiencia colombiana reciente en materia de reparación plantea distintas posibilidades, a las que se adiciona la indemnización administrativa formulada en la Ley 1448 de 2011, su Decreto reglamentario 4800 y los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CS) en 2011 con base en el análisis de los casos de fallos proferidos por la CIDH y del Consejo de Estado estableció un escenario hipotético para la reparación a las víctimas de desplazamiento. Partió del hecho que toda la población víctima lleva su caso ante dichas instancias judiciales, es decir una población de 4.850.559 personas según la III Encuesta Nacional de Verificación (III-ENV).<sup>149</sup> El resultado es un monto de indemnizaciones de \$110,5 billones en la CIDH y de \$137,4 billones en el Consejo de Estado. Como existe otro tipo de hechos victimizantes además del desplazamiento forzado, también fue estimada la indemnización en esos otros casos, elevándose el cálculo para la CIDH a \$145,4 billones y para el Consejo de Estado a \$165,8 billones. Está claro que en estas dos situaciones se trata de un escenario de reparación judicial.

---

<sup>146</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 *Comerciantes vs. Colombia*, del 5 de julio de 2004.

<sup>147</sup> Resolución 60/147, adoptada el 16 de diciembre de 2007. la cual consagró una serie de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Citado por la Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-085*.

<sup>148</sup> El numeral 1° del artículo 63 de la Convención Americana sobre derechos humanos establece que la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención,... dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada...”. Citado por la Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-085*.

<sup>149</sup> Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). *El reto...*, p. 130.

**Tabla 8.1 Escenario 1: Valor de la indemnización administrativa - Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Hecho victimizante	Número de víctimas	Valor unitario por daño inmaterial			Valor total por daño inmaterial
		US\$	Salarios mínimos	Pesos \$	Pesos \$
		(2)	(3)	(4)=(2)*tc	(5)= (1)*(4)
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro	514.773	105.000	352	199.500.000	34.405.124.000.000
Homicidio	401.314	35.000	117	66.500.000	26.687.381.000.000
Desaparición forzada	65.820	40.000	134	76.000.000	5.002.320.000.000
Secuestro	47.639	30.000	101	57.000.000	2.715.423.000.000
2. Lesiones con incapacidad permanente					
3. Lesiones sin incapacidad permanente					
4. Tortura o tratos inhumanos	7.933	30.000	101	57.000.000	452.181.000.000
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual					
6. Reclutamiento forzado de menores					
7. Subtotal hechos victimizantes					34.857.305.000.000
8. Desplazamiento forzado (Personas)	4.850.559	12.000	40	22.800.000	110.592.745.200.000
<b>Total (7+8)</b>	<b>5.373.265</b>				<b>145.450.050.200.000</b>

Fuentes: Decreto 4800 de 2011, art. 149; Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios (1 ed., Vol. 10). (L. J. Garay, & F. Barbieri, Edits.) Bogotá, D.C. Torre Gráfica; Koninkrijk der Nederlanden.

**Tabla 8.2 Escenario 2: Valor de la indemnización administrativa - Consejo de Estado**

Hecho victimizante	Número de víctimas	Valor unitario por daño inmaterial		Valor total por daño inmaterial
		Salarios mínimos	Pesos \$	Pesos \$
		(2)	(3)	(4)= (1)*(3)
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro	514.773	260	147.342.000	28.092.305.058.000
Homicidio	401.314	100	56.670.000	22.742.464.380.000
Desaparición forzada	65.820	100	56.670.000	3.730.019.400.000
Secuestro	47.639	60	34.002.000	1.619.821.278.000
2. Lesiones con incapacidad permanente				
3. Lesiones sin incapacidad permanente				
4. Tortura o tratos inhumanos	7.933	60	34.002.000	269.737.866.000
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual				
6. Reclutamiento forzado de menores				
7. Subtotal hechos victimizantes				28.362.042.924.000
8. Desplazamiento forzado (Personas)	4.850.559	50	28.335.000	137.440.589.265.000
<b>Total (7+8)</b>	<b>5.373.265</b>			<b>165.802.632.189.000</b>

Fuentes: Decreto 4800 de 2011, art. 149; Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios (1 ed., Vol. 10). (L. J. Garay, & F. Barbieri, Edits.) Bogotá, D.C. Torre Gráfica; Koninkrijk der Nederlanden.

El Estado Colombiano formuló en 2008 “el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley” mediante el Decreto 1290 reglamentario de la Ley 975 de 2005. Ese escenario correspondía a un tipo de indemnización administrativa, que la CS ha denominado “un escenario mínimo.” En ese caso, la misma estimación anterior arroja un total de \$25,6 billones.

**Tabla 8.3 Escenario 3: Valor de la indemnización administrativa - Decreto 1290 de 2008**

Hecho victimizante	Número de víctimas	Valor unitario por daño inmaterial		Valor total por daño inmaterial
		Salarios mínimos	Pesos \$	Pesos \$
	(1)	(2)	(3)	(4)= (1)*(3)
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro	514.773			11.668.874.364.000
Homicidio	401.314	40	22.668.000	9.096.985.752.000
Desaparición forzada	65.820	40	22.668.000	1.492.007.760.000
Secuestro	47.639	40	22.668.000	1.079.880.852.000
2. Lesiones con incapacidad permanente		40		
3. Lesiones sin incapacidad permanente		30		
4. Tortura o tratos inhumanos	7.933	30	17.001.000	134.868.933.000
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual		30		
6. Reclutamiento forzado de menores		30		
7. Subtotal hechos victimizantes				11.803.743.297.000
8. Desplazamiento forzado (Familias)	905.114	27	15.300.900	13.849.058.802.600
<b>Total (7+8)</b>	<b>1.427.820</b>			<b>25.652.802.099.600</b>

Fuentes: Decreto 4800 de 2011, art. 149; Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios (1 ed., Vol. 10). (L. J. Garay, & F. Barbieri, Edts.) Bogotá, D.C: Torre Gráfica; Koninkrijk der Nederlanden.

Es claro que la reparación judicial de los dos primeros casos es significativamente más alta que la reparación administrativa del último caso. Si bien, “en un contexto en el que las violaciones a los derechos humanos se han producido masivamente, [y] los escenarios judiciales no tendrían la capacidad de resolver todos los casos, razón por la cual, es preciso que exista un programa masivo de reparaciones de carácter administrativo que las complemente,”<sup>150</sup> es necesario que esa indemnización administrativa no sea tan baja como la establecida en el Decreto 1290 de 2008. La norma de los mínimos no ayuda al momento de resarcir el daño moral de las personas, hay que hacer acuerdos sociales que permitan que la vía administrativa satisfaga de la mejor manera posible la compensación por el daño ocasionado y al mismo tiempo, que la vía judicial se mantenga abierta.

El Decreto 4800 y la Ley 1448 de 2011 plantean un escenario de reparación administrativa para la población en situación de desplazamiento y otros delitos lesivos a los derechos humanos. Por su parte, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Conpes 3726/2012) no se compromete con ninguna cifra y ratifica los montos establecidos en el Decreto 4800, sólo adiciona el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos. Una herramienta para que las víctimas hagan un uso

<sup>150</sup> Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). *El reto...*, p. 131.

apropiado de los recursos de la indemnización.<sup>151</sup> A ese respecto la COSOC considera que el Gobierno Nacional debería ser más preciso cuando dice que a ese programa tendrán acceso las víctimas de acuerdo a la oferta institucional disponible y “en armonía con el principio de gradualidad y focalización de la población”, así como con el “universo de víctimas que sean priorizadas”<sup>152</sup> por la UARIV.

La lista de los hechos victimizantes del artículo 5 del Decreto 1290 de 2008 es igual a la lista del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, sin embargo, la tasación por el delito de desplazamiento forzado es menor. De 27 salarios en 2008 el gobierno pasó a 17 salarios por grupo familiar, constituyéndose en un retroceso. Así en 2008 se reconocían \$15,3 millones a cada familia y ahora ese monto se reduce en el Decreto 4800 a \$9,6 millones. Con esta medida, la indemnización global para la población desplazada para los próximos diez años, pasa de \$13,8 billones con el Decreto 1290 a \$8,7 billones a partir del 20 de diciembre de 2011. Si a ello se agregan los otros delitos, que también afectan a buena parte de la población desplazada, la indemnización total antes del Decreto 4800 era de \$25,6 billones y después de \$20,5 billones. No hay claridad sobre las razones por las cuales se realizó esa tasación.

---

<sup>151</sup> DNP. (30 de mayo de 2012). Lineamientos, Plan ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y reparación integral a Víctimas. *CONPES 3726* . Bogotá,D.C: DNP., p. 42.

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p. 44

**Tabla 8.4 Escenario 4: Valor de la indemnización administrativa -  
Decreto 4800 de 2011**

Hecho victimizante	Número de víctimas	Valor unitario por daño inmaterial		Valor total por daño inmaterial
		Salarios mínimos	Pesos \$	Pesos \$
	(1)	(2)	(3)	(4)= (1)*(3)
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro	514.773	40	22.668.000	11.668.874.364.000
Homicidio	401.314	40	22.668.000	9.096.985.752.000
Desaparición forzada	65.820	40	22.668.000	1.492.007.760.000
Secuestro	47.639	40	22.668.000	1.079.880.852.000
2. Lesiones con incapacidad permanente		40	22.668.000	
3. Lesiones sin incapacidad permanente		30	17.001.000	
4. Tortura o tratos inhumanos	7.933	30	17.001.000	134.868.933.000
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual		30	17.001.000	
6. Reclutamiento forzado de menores		30	17.001.000	
7. Subtotal hechos victimizantes				11.803.743.297.000
8. Desplazamiento forzado (Familias)	905.114	17	9.633.900	8.719.777.764.600
<b>Total (7+8)</b>	<b>1.427.820</b>			<b>20.523.521.061.600</b>

Fuente: Decreto 4800 de 2011; Cálculos DEF-Contraloría General de la República  
Salario mínimo 2012: 566700

Ahora bien, el Decreto 4800, contempla en el artículo 149, parágrafo 5 que “la indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del parágrafo del artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5,” que asciende a 30 salarios mínimos mensuales legales (no vigentes). A su vez el artículo 191 de la Ley 1448 establece que para esa población operará la norma más favorable, “en consonancia con el interés superior del niño.” En consecuencia, en este caso, en opinión de la COSOC, sería conveniente preguntarse si el interés superior de los niños en desplazamiento estaría mejor compensado por una indemnización por daño moral inmaterial de manera individual. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) el 37% de la población desplazada es de menores de edad, es decir 1.443.769 menores, con lo cual, la indemnización global ascendería únicamente para esa población a \$24,5 billones y si a ello se agrega la indemnización por grupo familiar de las 905.114 familias que asciende a \$8,7 billones, la población en desplazamiento recibiría un monto total de \$33,2 billones. Nuevamente, como en los casos anteriores, se suman el resto de hechos victimizantes y el cálculo se eleva a \$45 billones. Sin embargo, para la COSOC surge la cuestión de sí en los cálculos del gobierno nacional se incluye la tasación de los niños que clara y explícitamente aparece en el Decreto.

**Tabla 8.5 Escenario 5: Valor de la indemnización administrativa -  
Decreto 4800 de 2011**

Hecho victimizante	Número de víctimas	Valor unitario por daño inmaterial		Valor total por daño inmaterial
		Salarios mínimos	Pesos \$	Pesos \$
	(1)	(2)	(3)	(4)= (1)*(3)
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro	514.773	40	22.668.000	11.668.874.364.000
Homicidio	401.314	40	22.668.000	9.096.985.752.000
Desaparición forzada	65.820	40	22.668.000	1.492.007.760.000
Secuestro	47.639	40	22.668.000	1.079.880.852.000
2. Lesiones con incapacidad permanente		40	22.668.000	
3. Lesiones sin incapacidad permanente		30	17.001.000	
4. Tortura o tratos inhumanos	7.933	30	17.001.000	134.868.933.000
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual		30	17.001.000	
6. Reclutamiento forzado de menores		30	17.001.000	
<b>7. Subtotal hechos victimizantes</b>				<b>11.803.743.297.000</b>
8.1. Desplazamiento forzado (Familias)	905.114	17	9.633.900	8.719.777.764.600
8.2. Desplazamiento forzado (Personas RUV)	3.875.987			
Adultos	2.432.218	17		
Menores de 18 años (Art. 149, par 5)	1.443.769	30	17.001.000	24.545.516.769.000
<b>Total (7+8.2)</b>	<b>1.427.820</b>			<b>45.069.037.830.600</b>

Fuente: Decreto 4800 de 2011; Cálculos DEF-Contraloría General de la República

El reciente Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (Conpes 3726/12), plantea que la acción del Gobierno para la indemnización de niñas, niños y adolescentes será la de constituir un encargo fiduciario bajo la responsabilidad de la UARIV. El Plan limita el espacio de la indemnización para esta población, cuando dice que ese encargo se hará, “salvo los casos de niños víctimas de desplazamiento, en donde la indemnización se orienta al núcleo familiar (hogar desplazado)”<sup>153</sup>. Hasta qué punto el Plan con esa formulación está considerando en forma muy limitada la Ley 1098 de 2006 que dicta el Código de la Infancia y la Adolescencia, en particular en sus artículos 8 y 9, en que se da prioridad al interés superior del niño, cuando existen dudas o colisión de normas que se refieran a su condición.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>154</sup> Dicen los artículos 8 y 9: “ARTÍCULO 8o. INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes. ARTÍCULO 9o. PREVALENCIA DE LOS DERECHOS. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.” Congreso de la República. (8 de noviembre de 2006). Ley 1098 por la cual se

El pasado 1 de diciembre de 2011, el Departamento Nacional de Planeación aprobó el Conpes 3712 que contiene el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448. Documento en el cual se recoge la normatividad del Decreto 4800 pero reduce aún más el reconocimiento de la indemnización moral a la PVCI. Para el DNP, el cálculo de la indemnización debe hacerse descontando la “reserva técnica” del RUPD, es decir, un 32% de los registrados, dice el DNP:

Esa población [...] no se ha acercado a solicitar atención por parte del Estado. [...] En consecuencia el cálculo del número de víctimas se efectuó sobre un total de aproximadamente 618 mil hogares activos en el registro, cifra a la que se descontaron 78 mil víctimas que, además de ser desplazados, sufrieron otro hecho victimizante.<sup>155</sup>

Adicionalmente, establece un mecanismo para la definición de los montos a pagar por daños causados a las víctimas, que termina afectando el monto de la indemnización para las familias en desplazamiento forzado, en lo que corresponde a la indemnización inmaterial o moral. El documento Conpes 3712 determina que los hechos victimizantes (homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales con y sin incapacidad permanente, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual y reclutamiento forzado de menores) son los mismos que se han considerado en las normas comentadas anteriormente en número que asciende a 212.000, sin embargo, dentro de ese universo, 78.000 fueron simultáneamente víctimas del desplazamiento forzado. En consecuencia, para el DNP, sólo se realizaría el cálculo sobre 134.000 hechos victimizantes.

La COSOC con base en ésta información y la tabla de valores del Decreto 4800 encontró que el total de la reparación por indemnización administrativa sería de \$10,5 billones, distribuidos en \$5,9 billones para 618.000 familias que sufrieron desplazamiento, \$2,9 billones para hechos de victimización diferentes al desplazamiento y \$1,7 billones para personas que sufrieron las dos condiciones anteriores. Sin embargo, los totales publicados

---

expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. *Diario Oficial No. 46446* . Bogotá, D.C: Imprenta Nacional.

<sup>155</sup> DNP. (2011). *Conpes 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá, D.C: DNP, p. 21. De ser así, se pasaría de 618.000 a 540.000 familias reconocidas como víctimas del desplazamiento.

por el DNP difieren del anterior cálculo y únicamente por ese concepto, se reconoce \$6,4 billones distribuidos en \$2,7 billones para la población no desplazada y \$3,6 billones para la población en situación de desplazamiento.

**Tabla 8.6 Escenario 6: Costo total de la indemnización administrativa  
Según supuestos Conpes 3712 de 2011**

Hechos victimizantes	Hechos victimizantes			PSD y Víctimas		SMLV	Monto pesos \$	Hechos victimizantes pesos \$	PSD y Víctimas pesos \$	Víctimas pesos \$
	(1)=(2+3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1*4)					
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro										
Homicidio	134.000	61.400	72.600	40	22.668.000			3.037.512.000.000	1.391.815.200.000	1.645.696.800.000
Desaparición forzada	22.500	300	22.200	40	22.668.000			510.030.000.000	6.800.400.000	503.229.600.000
Secuestro	15.900	2.600	13.300	40	22.668.000			360.421.200.000	58.936.800.000	301.484.400.000
2. Lesiones con incapacidad permanente	6.300	4.200	2.100	40	22.668.000			142.808.400.000	95.205.600.000	47.602.800.000
3. Lesiones sin incapacidad permanente	8.100	4.200	3.900	30	17.001.000			137.708.100.000	71.404.200.000	66.303.900.000
4. Tortura o tratos inhumanos	6.400	3.000	3.400	30	17.001.000			108.806.400.000	51.003.000.000	57.803.400.000
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual	14.000	1.000	13.000	30	17.001.000			238.014.000.000	17.001.000.000	221.013.000.000
6. Reclutamiento forzado de menores	4.800	1.300	3.500	30	17.001.000			81.604.800.000	22.101.300.000	59.503.500.000
<b>7. Subtotal hechos victimizantes</b>	<b>212.000</b>	<b>78.000</b>	<b>134.000</b>					<b>4.616.904.900.000</b>	<b>1.714.267.500.000</b>	<b>2.902.637.400.000</b>
8. Desplazamiento forzado (familias)	618.000			17	9.633.900			5.953.750.200.000		
<b>9. Subtotal 7+8</b>	<b>830.000</b>							<b>10.570.655.100.000</b>		
10. Conpes 3712 (tablas 7 y 8)										
Hechos victimizantes sin desplazamiento			134.000					2.751.000.000.000		
Desplazamiento	618.000			10	5.896.440			3.644.000.000.000		
<b>Subtotal Conpes 3712</b>								<b>6.395.000.000.000</b>		

Fuente: DNP, Conpes 3712 de 2011; Salario mínimo legal vigente a 2012: \$566.700; Cálculos CGR

Ahora bien, la Ley 1448 en su artículo 132 establece que la indemnización administrativa se entregará a través de los mecanismos de subsidio integral de tierra, permuta de predios, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos y subsidio de vivienda de interés social rural y urbano. Esa distribución es la contemplada en el cuadro 7 del documento Conpes 3712 y la tabla 1 del Conpes 3726, en su apartado reparación. Allí se establece que se reconocerán los siguientes valores por restitución de tierras \$2,9 billones, por indemnización administrativa \$3,6 billones, por subsidio de vivienda \$6,9 billones para un total de \$13,5 billones. Adicionalmente, incorpora las políticas de empleo y generación de ingresos como reparación, pero ni la Ley 1448, ni el Decreto 4800 consideran esa política como parte de la reparación.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del CIDH ha dicho que la reparación es un derecho fundamental para las víctimas, de manera que los servicios sociales que se desprenden de una política de gobierno con la cual se pretende una ayuda humanitaria, como es la prestación de servicio de salud o los subsidios de vivienda, entre otros, para los afectados o las víctimas no constituyen el concepto de

reparación. Por ello, esas instancias judiciales han buscado que se establezca la separación conceptual entre las actividades habituales desarrolladas por el Estado destinadas a satisfacer las actividades de carácter general, de aquellas relacionadas con la asistencia humanitaria y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.<sup>156</sup>

El plan de reparación que se observa en la formulación del Conpes 3712, genera confusión y ha hecho de la indemnización administrativa un monto residual, sobre el que no existe una definición clara de parte del gobierno, si es una compensación por el perjuicio inmaterial y moral o únicamente por el perjuicio material, como se ha expresado al inicio de este documento.

**Tabla 8.7 Gasto total en desplazamiento y otras víctimas**  
(Miles de Millones de 2011)

Medida/Componente		Otras Víctimas	Desplazados	Total Víctimas
Asistencia	Asistencia Judicial	71	0	71
	Educación	546	6.193	6.738
	Salud	2.482	13.200	15.682
	Identificación	2	63	65
<b>Subtotal Asistencia</b>		<b>3.101</b>	<b>19.455</b>	<b>22.557</b>
Atención	Atención Humanitaria	0	302	302
	Ayuda Humanitaria	44	0	44
	Alimentación AHT	0	2.404	2.404
	Alojamiento AHT	0	2.339	2.339
	Retornos y reubicaciones	58	0	58
	Centros Regionales Reparación	0	272	272
<b>Subtotal Atención</b>		<b>102</b>	<b>5.317</b>	<b>5.419</b>
Restitución de Tierras†		0	2.949	2.949
Indemnización vía administrativa		2.751	3.644	6.395
Reparación	Indemnización / Subsidio de Vivienda	0	6.915	6.915
	Empleo y Generación de Ingresos	600	5.184	5.784
	Créditos y Pasivos	235	0	235
	Medidas de satisfacción	42	0	42
	Garantías de no repetición	2.352	0	2.352
	<b>Subtotal Reparación</b>		<b>5.980</b>	<b>18.692</b>
Costos Intitucionales		5	1.827	1.833
Otros Costos ††		143	280	423
<b>Total</b>		<b>9.330</b>	<b>45.573</b>	<b>54.903</b>

† Incluye \$ 100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución

†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012

Fuente: MHCP\_ DNP

Recapitulando, es fundamental que las medidas que se tomen en relación con la reparación a las víctimas mantengan siempre el principio de defensa y protección de los derechos de dicha población. La relación anterior de las distintas medidas que se han

<sup>156</sup> Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-1199.

promulgado como reparación administrativa, muestra que se le ha dado prioridad a la adopción de criterios fiscales de satisfacción de tales derechos.

**Primero**, la comparación de la tasación del delito de desplazamiento forzado es menor al establecido por las cortes (40 SMLV el CIDH y 50 SMLV el Consejo de Estado), pero adicionalmente en 2011 se redujo a 17 salarios una compensación que en 2008 era de 27 SMLV. Claramente lesivo a los intereses de la población en situación de desplazamiento.

**Tabla 8.8 Comparación de la reparación administrativa en salarios mínimos**

Hecho victimizante	CIDH	Consejo de Estado	Decreto 1290 de 2008	Decreto 4800 de 2011	Conpes 3712 de 2011
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro				40	
Homicidio	117	100	40		40
Desaparición forzada	134	100	40		40
Secuestro	101	60	40		40
2. Lesiones con incapacidad permanente				40	40
3. Lesiones sin incapacidad permanente				30	30
4. Tortura o tratos inhumanos	101	60	30	30	30
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual				30	30
6. Reclutamiento forzado de menores				30	30
7. Desplazamiento forzado	40	50	27	17	17

Fuentes: Decreto 4800 de 2011, art. 149; Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios (1 ed., Vol. 10). (L. J. Garay, & F. Barbieri, Edits.) Bogotá, D.C: Torre Gráfica; Koninkrijk der Nederlanden. Decreto 1290 de 2008, Decreto 4800 de 2011, Conpes 3712 de 2011; Cálculos DEF-Contraloría General de la República

**Segundo**, la determinación del número de personas que se encuentran en desplazamiento ha sido variable con tendencia a considerar cada vez menos población objeto de este delito, sin que exista claridad de las razones por las cuales esa disminución sucede. No sólo existe un sub-registro de cerca de un millón de personas como está plenamente documentado por la CS, sino que adicionalmente, a la hora de aplicar los cálculos para tasar la indemnización, surgen argumentos como “la reserva técnica” que emplea planeación nacional para excluir 287.114 familias del RUV, aproximadamente 1.170.000 personas. ¿Hasta qué punto ese tipo de exclusión estaría violando el derecho a la

igualdad? Y no sólo eso, ¿hasta qué punto se está propiciando su re-victimización?<sup>157</sup>

Además, dice el Decreto 4800 en su artículo 16 que,

*[...] la condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño [...] y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.*

**Tabla 8.9 Comparación de la reparación administrativa  
(Hechos victimizantes)**

Hecho victimizante	CIDH *	Consejo de Estado *	Decreto 1290 de 2008 **	Decreto 4800 de 2011 **	Conpes 3712 de 2011 **
1. Homicidio, desaparición forzada y secuestro	514.773	514.773	514.773	514.773	108.100
Homicidio	401.314	401.314	401.314	401.314	72.600
Desaparición forzada	65.820	65.820	65.820	65.820	22.200
Secuestro	47.639	47.639	47.639	47.639	13.300
2. Lesiones con incapacidad permanente					2.100
3. Lesiones sin incapacidad permanente					3.900
4. Tortura o tratos inhumanos	7.933	7.933	7.933	7.933	3.400
5. Delitos contra la libertad e integridad sexual					13.000
6. Reclutamiento forzado de menores					3.500
<b>Subtotal</b>	<b>522.706</b>	<b>522.706</b>	<b>522.706</b>	<b>522.706</b>	<b>134.000</b>
7. Desplazamiento forzado	4.850.559	4.850.559	905.114	905.114	618.000
<b>Total</b>	<b>5.373.265</b>	<b>5.373.265</b>	<b>1.427.820</b>	<b>1.427.820</b>	<b>752.000</b>

Fuentes: Decreto 4800 de 2011, art. 149; Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios (1 ed., Vol. 10). (L. J. Garay, & F. Barbieri, Edits.) Bogotá, D.C. Torre Gráfica; Koninkrijk der Nederlanden. Decreto 1290 de 2008, Decreto 4800 de 2011, Conpes 3712 de 2011; Cálculos DEF-Contraloría General de la República

\* La población desplazada se considera individualmente

\*\* La población desplazada se considera por grupo familiar

Tercero, la indemnización administrativa tasada por grupo familiar de población desplazada guarda lógica en el caso de vivienda y tierras como un mecanismo de reparación material, sin embargo, no resulta claro que la reparación moral deba guiarse por el mismo criterio, situación que se hace más evidente en el caso de la población menor de 18 años.

<sup>157</sup> De acuerdo con Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad expedido por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, “*La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones*” Sentencia T-085-09 de la Corte Constitucional.

**Cuarto**, la adopción del contrato de transacción no es una vía expedita para garantizar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la Población en Situación de desplazamiento, ni tampoco para reparar al conjunto de las víctimas.

**Quinto**, no existe claridad en las normas emitidas acerca del carácter de la indemnización desde el punto de vista material e inmaterial, con lo cual, se crea confusión al momento de especificar el tipo de políticas que deben hacer parte de la reparación. En este escenario y con base en las anteriores consideraciones, para la COSOC la realización de un cálculo del gasto fiscal de la indemnización administrativa para la población víctima del desplazamiento forzado, tendría un alto margen de incertidumbre hasta tanto no se haga claridad sobre los criterios a tener en cuenta, no sólo con base en la legislación interna sino también considerando las decisiones que las Cortes han tomado al respecto.

### **8.2.2 Las reparaciones administrativas en el decreto 1290 de 2008.**

En este acápite vale la pena mencionar el seguimiento que la Procuraduría General de la Nación, adelantó en cuanto a la ejecución del programa de reparación administrativa en el marco del Decreto 1290 de 2008, encontrando las siguientes problemáticas:

- La dilación en los procedimientos para hacer efectivas la reparación administrativa que atenta contra los derechos de las víctimas, lo cual se traduce en que se desconoció el objetivo principal para el cual fue expedido el Decreto 1290 de 2008, cual fuera el de reparar a las víctimas de manera anticipada y rápida, brindándoles una posibilidad distinta y menos dispendiosa que la vía judicial para obtenerla.
- El incremento significativo de la interposición de acciones de tutela, y en el mismo sentido, el incremento en el desacato a las decisiones judiciales expedidas.
- La falta de respuesta oportuna y de fondo a las peticiones elevadas que contraviene la garantía del núcleo esencial del derecho de petición, que no es otra que la obtención consecuente de una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el asunto respecto del cual se consulta.

- Falta de estudios y valoraciones minuciosas para resolver los recursos de reposición.
- Riesgo consistente en que se produzca un crecimiento exponencial de los registros bajo la categoría de reserva técnica, situación que puede terminar siendo contraproducente y derivar finalmente en dilaciones y postergaciones con consecuencias tan graves para los solicitantes de reparación, como las que puede acarrear la negación de facto del reconocimiento de su condición de víctima.

Si bien la Procuraduría General de la Nación reconoció en su momento la labor adelantada con las reparaciones administrativas, también observó que se presentaron inconsistencias en el diseño del programa que sería deseable que no se volvieran a presentar<sup>158</sup>. En tal sentido, se tuvo personal insuficiente para el desarrollo de las actividades que conlleva una responsabilidad como ésta y se solicitó que hubiese una planta suficiente para el análisis y/o estudio de los formularios que se presentaron y de la documentación aportada con ellos.<sup>159</sup>

En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación consideró que se debía disponer del personal necesario para cumplir con la respuesta oportuna de los derechos de petición que se presenten, con el estudio y proyección de los fallos de los recursos de reposición que se interpongan y con la respuesta oportuna de las acciones de tutela que se interpongan, con la finalidad en este último caso, de evitar que se llegara a incurrir en desacato.

La Procuraduría General de la Nación recomendó en su momento<sup>160</sup>, que cuando se fuera a implementar un registro de víctimas, debía pensarse en que el fenómeno de la centralización administrativa es el enemigo número uno de los principios de legalidad, de eficiencia, de eficacia, de economía y de celeridad. Así las cosas, la solución más efectiva

---

<sup>158</sup> Informe de Seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa. Procuraduría General de la Nación – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Bogotá, marzo de 2012.

<sup>159</sup> Ídem.

<sup>160</sup> Ídem.

podía consistir en descentralizar esa labor para que el trámite dejara de ser engorroso y la solución a las necesidades de los solicitantes fuera oportuna y expedita.

### 8.2.3 Transición del Programa administrativo (Decreto 1290 de 2008)

Teniendo en cuenta las constantes quejas presentadas por las víctimas que presentaron solicitud de indemnización individual vía administrativa, en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó a la UARIV presentar un informe respecto al procedimiento realizado hasta este momento con respecto a estas solicitudes.<sup>161</sup>

En relación a los casos que fueron aprobados para pago por el Comité de Reparaciones Administrativas, CRA, manifiesta la UARIV que hasta 2011, se han reparado a 54.644 familias, lo que equivale a un billón de pesos, como se establece en el siguiente cuadro pero sin especificar cuantas y cuando se entregaran en el 2012.<sup>162</sup>

**Tabla 8.10 Pagos reparación administrativa hasta 2011**

año	Monto MM\$	Familias	Per cápita/ Familia pesos \$
2009	200	10,593	18,870,907
2010	302	16,867	17,911,002
2011	504	27,184	18,535,159
	<b>1,006</b>	<b>54,644</b>	<b>18,407,586</b>

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**Con respecto de la información que se tenía de la existencia de 197.009 solicitudes que se encontraban pendientes de valoración en el marco del Decreto 1290, para ingresar al Registro Único de Víctimas, se informa que se trata realmente de 196.846 casos, de los cuales se han evaluado el 10%, como se refleja a continuación:**

<sup>161</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0097 del 27 de junio de 2012

<sup>162</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012. Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**Tabla 8.61 Número de Casos**

ESTADO TRANSICION	No. DE CASOS
PENDIENTES DE ESTUDIO	126349
CON ESTUDIO TÉCNICO SIN APROBACIÓN CRA	23098
CASO APARECE EN HISTORICO CON GIROS (INCLUIDO- GIRADO)	16795
EN VALORACIÓN	15691
CASOS REPARADOS POR LEY 418	6228
RADICADO ANULADO	4203
INCLUIDO	4114
NO INCLUIDO	368
Total General	196.846

En cuanto a la obligación de la UARIV de informar o de realizar una campaña de información para dar a conocer a las víctimas el tiempo que deben esperar para la valoración y pago de indemnización, en el marco del Decreto 1290, esta entidad ha manifestado que en razón a que el plazo de 18 meses previsto en esta norma no fue suficiente para dar por concluido todo el proceso de valoración y de decisión de las solicitudes recibidas y que existiendo un rezago de 197.009 solicitudes, se tuvo que adoptar un plan de contingencia que implicó la vinculación de aproximadamente 100 contratistas para agilizar los procesos de documentación y valoración. A pesar de lo anterior, no se plantea de forma clara una fecha aproximada de culminación del proceso de valoración, paso fundamental para proceder a adoptar un instrumento normativo que será publicitado a las víctimas y a las autoridades, incluido el Ministerio Público, en el que dé cuenta de las fechas probables de valoración de los casos.

No es **claro** por parte de la UARIV los términos de tiempo en que se harán los pagos de las solicitudes aprobadas en el marco del Decreto 1290 de 2008, ni tampoco la forma de efectuarlas, o si se entregarán en la presente vigencia fiscal. En ese orden de ideas, la UARIV ha manifestado que en el evento en que se agoten los recursos previstos en el CONPES 3712 de 2011 para cada anualidad (863 mil millones para 2012 y 615 mil

millones por cada anualidad hasta 2021, para un total de 6.395 miles de millones), pondrá en marcha mecanismos de consulta con las víctimas en cada caso específico, y que así mismo elaborará un instrumento que le facilite contar con los elementos de medición de la situación de vulnerabilidad.

Resulta complejo e incierto tal y como lo plantea la propia UARIV lo anteriormente **señalado**, dado que: “la escogencia de una de dos modalidades de pago de la indemnización administrativa, a saber: (i) que el pago de la indemnización se efectúe por instalamentos anuales hasta el 2019 o, (ii) se realice un solo desembolso en la vigencia fiscal más cercana con recursos disponibles, siendo la vigencia fiscal más cercana 2013 y la más lejana 2019.”<sup>163</sup>

En el mismo sentido, es preocupante el cumplimiento de la indemnización administrativa por el hecho víctimizante de desplazamiento forzado, a cargo de los Ministerios de **Vivienda**, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, puesto que aún no se han precisado o definido los mecanismos que atiendan el nivel de vulnerabilidad y priorización para la implementación anual de los programas de acceso a subsidios familiares de vivienda de interés social, según la disponibilidad anual de recursos definida por el documento Conpes 3712 de 2011.

Importante resaltar que un total de 13.643 víctimas en lo que va corrido del año, han tenido que acudir a presentar derechos de petición ante la UARIV por no haberse dado respuesta a las solicitudes de indemnización vía administrativa presentadas oportunamente. La **información** consolidada refleja que los departamentos de Antioquia (5133), Bogotá (1066) y Valle del Cauca (1055) son los que más han presentados derechos de petición hasta el momento. La UARIV ha informado que respecto de los solicitantes que no han recibido comunicaciones a la fecha, se tiene como meta, a octubre de 2012,

---

<sup>163</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

culminar el estudio de la totalidad de las solicitudes y de estas indemnizar a 110.000 víctimas al finalizar el año 2012.<sup>164</sup>

La UARIV dio respuesta al **requerimiento** referido al tratamiento que les ha dado a las personas que presentaron solicitud por vía del Decreto 1290 de 2008 en las siguientes situaciones: Respecto de las víctimas que han diligenciado el formulario y donde existe una solicitud posterior para que adjunten nueva documentación, la UARIV informa que ha permitido que éstas adjunten en todo tiempo los documentos respectivos por cualquier medio para garantizar la mayor certeza en las decisiones a adoptar.

Ante la falta de respuesta a los derechos de petición de las víctimas que presentaron formulario, la UARIV enuncia **que** ha reestructurado el proceso de análisis y de respuesta para garantizar el ágil estudio de las solicitudes. La meta planteada es hasta octubre de este año, lo cual genera una revictimización para las víctimas, puesto que hace más de dos años se culminó el proceso de solicitudes al programa y no se ha cumplido el análisis de las solicitudes recibidas.

#### **8.2.4 Avances generales de la indemnización por vía administrativa.**

Las entidades de control realizaron este año seguimiento específico a este tema y en comunicación suscrita el 22 de marzo de este año, la Directora de la UARIV manifestó que, con corte a 31 de enero de 2012, se contaba con un registro de 440.819 solicitudes de reparación individual por vía administrativa, de las cuales se encontraban registradas en el sistema de información del programa –SIRA– un total de 335.160 de ellas y se habían anulado un total de 3.087 de éstas hasta esa fecha, para un universo de peticiones registradas en el sistema que ascendía a 332.076. Así las cosas, informó que las restantes 105.659 solicitudes no estaban registradas en el sistema por el hecho victimizantes de

---

<sup>164</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

desplazamiento forzado, pero que de todos modos a esa fecha, se encontraban en proceso de inclusión en el sistema.

Ahora bien, en cuanto al proceso que da cuenta la Ley 1448 de 2011 y que se describe en el artículo 132, que reglamenta el procedimiento para otorgar la medida de indemnización administrativa y del trámite consignado en el Decreto reglamentario 4800 del 2001, la Defensoría del Pueblo hizo un conjunto de requerimientos a la UARIV con respecto al tema de diseño de los lineamientos, criterios y tablas de valoración establecidos para determinar la medida de reparación vía administrativa.<sup>165</sup>

En cuanto al contrato de transacción, la UARIV plantea que con el concurso del Ministerio de Justicia, de Hacienda y del Departamento de Planeación Nacional analizarán la conveniencia o viabilidad de aplicar este mecanismo, para lo cual hará un estudio que proponga su procedimiento o alternativas, así como los efectos que pueden generar en la población afectada y la sostenibilidad fiscal de una medida de esta naturaleza. Esta situación fue discutida en la sesión del Comité Ejecutivo del 25 de noviembre, es decir hace meses (8) meses y como se informa, hasta ahora se está desarrollando una consultoría que ha avanzado en una propuesta inicial de reglamentación de esta figura jurídica para que sea puesta en consideración del Gobierno Nacional.

Así las cosas, es de esperarse que las víctimas que al parecer han recibido y recibirán pagos este año, del rezago de aprobaciones adelantado en desarrollo del Decreto 1290 de 2008, aprobadas por el Comité de Reparaciones Vía Administrativa, CRA, no tendrán que someterse a este contrato, que como se analizó en la discusión de la Ley 1448 de 2011, resulta altamente lesivo de los derechos de las víctimas y de su posibilidad de acudir a la vía judicial para ser reparada por el victimario.

Sobre la estimación de los montos diferenciales de la indemnización según cada caso particular, la UARIV mencionó en su informe que a partir de un conjunto de

---

<sup>165</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0097 del 27 de junio de 2012.

elementos en el marco de la caracterización a las víctimas se toma una decisión fijando una puntuación o calificación que determina el monto a entregar vía de indemnización. Esta caracterización contempla aspectos como el estrato socioeconómico, el nivel de ingresos, si es mujer cabeza de hogar, si pertenece a un grupo especial de protección, etnia, su inclusión en el sistema de seguridad social, su inclusión en el sistema financiero, si tiene vivienda propia, entre otros.

Esta información es incoherente con lo consagrado en el artículo 149 del Decreto reglamentario en tanto que los montos de indemnización ya fueron establecidos según el delito en un tope máximo, y resultaría lesivo para las víctimas, tal y como lo señala la entidad, que en lugar de entregar los topes máximos, se haga una estimación de la indemnización conforme los criterios anteriores que dé cuenta de un valor de indemnización inferior al tope. En tal caso, deben aplicarse los principios de favorabilidad, pues de lo que se trata es de dar una reparación adecuada y proporcional al daño causado a la víctima, entre otras cosas porque estos montos están por debajo de los estándares internacionales y de las decisiones judiciales de reparación ante el Consejo de Estado y la jurisdicción especial de justicia y paz.

Para este informe, no se conoce ni fue entregado por la UARIV, el documento que contenga los análisis respectivos que llevaron a la determinación de los montos, inclusive en el acta del comité ejecutivo que lo aprobó, no hay una explicación sustantiva respecto a esta decisión.

De igual manera se preguntó sobre los criterios diseñados para entregar esta medida conforme al Decreto 1290 de 2008, y se encontró que se basaron en el grado de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para definir un esquema de priorización de pagos, conforme a un conjunto de criterios desde la perspectiva del sujeto de derechos afectados, y por tanto, incluye de manera precisa consideraciones más amplias de sujetos de derechos en su condición de víctimas como los adultos mayores, las víctimas LGBTI, las víctimas del reclutamiento forzado, la víctimas con alguna discapacidad física o mental, etc.

Lo anterior evidencia la falta de armonización entre el proceso de entrega de la medida de indemnización dentro de un programa administrativo en proceso de transición, y el establecimiento de los montos diferenciales que fueron consignados en el artículo 149. Para el primer caso se tuvo en consideración el tipo de sujeto y sus circunstancias de vulnerabilidad, y esos elementos no fueron referentes a la hora de determinar el monto de la indemnización. Considerar el tipo de delito no es suficiente, puesto que finalmente, la violencia si afecta de manera diferencial dependiendo del sujeto víctima directa o indirecta, el decir, el conflicto golpea, pero golpea de manera diferente y no se puede homogenizar por montos, sino establecer diferencias por el impacto en el sujeto afectado y la magnitud del daño.

En cuanto a las modalidades de pago, fue importante para esta comisión conocer las decisiones acerca de la entrega de la indemnización a las víctimas mediante pagos parciales o un solo pago; a este respecto la UARIV manifestó que inicialmente se consideró el pago en un solo desembolso teniendo en cuenta el cierre fiscal de las modalidades contempladas para la inversión del dinero entregado a título de indemnización; sin embargo, el techo presupuestal y el término de su ejecución a 10 años establecido en el Conpes presupuestal (3712 de diciembre de 2011), generó que se determinen anualidades de pago de 863 mil millones para el año 2012 y 615 mil millones de pesos para las vigencias fiscales de 2013 a 2021, que beneficiará según cálculos de la UARIV aproximadamente entre 75.000 y 90.000 destinatarios.<sup>166</sup>

La anterior información resulta importante en la medida en que la falta de claridad sobre los criterios de acceso prioritario a los pagos va a generar expectativas frustrantes en las víctimas como ocurrió en la implementación del programa administrativo anterior, y desde ahora es recomendable que esta información sea conocida por las víctimas y que frente a su solicitud de indemnización se informe y precise de manera clara el procedimiento para asignar pagos por vigencia.

---

<sup>166</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Ahora bien, siendo el Comité Ejecutivo, conforme al artículo 164 de la Ley de víctima, el encargado de diseñar y aprobar las políticas, planes y programas de atención y reparación, resulta muy relevante que esta instancia hasta la fecha solo se haya reunido en dos ocasiones, la primera el 25 de noviembre del 2011 y la segunda el pasado 24 de mayo, sesiones en las que se abordaron temas para la definición de esta medida, en particular lo relativo al programa de acompañamiento, en las cuales se abordaron los siguientes temas:

**Tabla 8.12 Reuniones del Comité Ejecutivo y Decisiones**

Programa de Acompañamiento	Se informa del ejercicio piloto adelantado por Acción Social en el marco del Decreto 1290 de 2008, cuyos resultados no se conocen	Primera. 25 noviembre de 2011
Entrega de indemnización administrativa en el marco del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada a la Inversión de Recursos.	Análisis de entrega de bonos redimibles para entrega de indemnización en el marco del programa de acompañamiento, no quedo definido si se adopta este mecanismo.	Segunda. Mayo 24 2012
Indemnización a favor de desplazados	Definir los montos de indemnización a través de vivienda para la población desplazada de manera autónoma al programa de vivienda que el Gobierno se ha propuesto implementar para la población vulnerable	Segunda. Mayo 24 2012

Fuente: Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En ese sentido, frente al Programa de Acompañamiento para la Inversión adecuada de los recursos, la UARIV, manifiesta que se encuentra elaborando el programa y que los lineamientos del mismo quedaron definidos en el plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas (Conpes 3726 del 2012). Al revisar este documento preocupa que lo allí consignado no evidencia la definición de lineamientos claros que indiquen la manera, el cómo, el tiempo, los criterios de acceso, la cobertura, etc., y que simplemente hay enunciación muy general de las entidades que tienen la responsabilidad de facilitar los

componentes del programa que fueron definidos en su momento por la Ley 1448 de 2011 en el artículo 134. Para mencionar a manera de ejemplo, en el componente de la adquisición de vivienda nueva o usada se indica que se focalizará conforme la oferta de los ministerios de la rama respectiva, pero no se precisan aspectos importantes como el procedimiento de acceso para ello, el techo presupuestal de esta bolsa u oferta de recursos, la participación de los entes territoriales. Igual situación se presenta respecto de la adquisición de inmuebles rurales que también simplemente se señala que se dará mediante la oferta de subsidios que defina el INCODER

Más allá de la formulación del programa, de los enfoques para su aplicación y de la necesidad de su complementariedad con las otras medidas, hasta la fecha no hay avances significativos sobre este proceso y además tampoco se conoce el impacto de experiencias anteriores adelantadas en su momento por ACCION SOCIAL en el marco del programa administrativo de reparación que sirvieran de modelos para la implementación del actual programa.

La UARIV informa que ha venido desarrollando reuniones y alianzas estratégicas con cada una de las instituciones involucradas en la ejecución del programa desde una perspectiva de articulación y complementariedad de las estrategias de intervención, mecanismos de flexibilización y ampliación de una oferta diferencial que responda a las necesidades específicas de la población víctima; sin embargo, a pesar de este enunciado no se conoce ningún desarrollo sobre la materia ni los compromisos de las instituciones que se encuentran definidas en el artículo 158 del Decreto reglamentario.

También menciona la UARIV que desde el Subcomité de Coordinación Nación Territorio se harán las debidas articulaciones y acompañamientos a los planes territoriales de atención y reparación. Lo lamentable es que hasta el momento este subcomité no se ha reunido ni una sola vez y por tanto, resulta muy preocupante que sean meras formulaciones a futuro, evidenciando falencias en la puesta en marcha de un programa que resulta vital para la reparación de las víctimas.

Hasta el momento no se ha realizado el cruce de información entre el Ministerio de Salud y la Protección Social y la UARIV, mecanismo importante para establecer los pagos entregados por muerte o incapacidad permanente a las víctimas por parte del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA. Al respecto se hace la siguiente manifestación:

“El cruce de información se hará en dos sentidos. El primero, cuando la solicitud inicial la realizó la víctima a la subcuenta de Eventos Catastróficos y Atentados Terroristas (ECAT), debe hacerse el cruce para conocer si ella no ha tenido antes pagos por solicitudes de indemnización por la vía de la Ley 1448 de 2011 o del Decreto 1290 de 2008. El segundo, si la víctima fue inicialmente indemnizada por las condiciones de su incapacidad permanente acudiendo a la subcuenta de Eventos Catastróficos y Atentados Terroristas (ECAT) y ahora desea hacerlo con la aplicación de la Ley 1448 de 2011. La dirección de registro realizará el proceso de valoración de las lesiones que han derivado o no incapacidad permanente y procederá al pago de la indemnización hasta el máximo restante de lo correspondiente para cada víctima, según lo contemplado en el artículo 149, Decreto 4800 de 2011”<sup>167</sup>.

El diseño del procedimiento para la entrega de los montos de hasta 17 s.m.l.m.v., al que tienen derecho por núcleo familiar las víctimas del desplazamiento forzado tiene serias limitaciones para su implementación ante la falta de reglamentación de la Ley 1537 del 2012 por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. La UARIV no tiene la ni la capacidad ni la competencia para asumir el desarrollo de esta medida, puesto que en el Conpes se ha costeado su operación para lo cual se ha destinado un valor de 6.9 billones de pesos, a cargo de los respectivos Ministerios de Vivienda y Agricultura, encargados de ejecutarlos.<sup>168</sup>

En lo relativo al encargo fiduciario, modalidad que contempla la forma de otorgar la indemnización a los niños, niñas y adolescentes, previsto en el artículo 160 y 161 del Decreto 4800 de 2011, la UARIV señala que elevó consulta a la Agencia Nacional de Contratación para absolver la inquietud jurídica sobre la procedencia de la licitación pública para la selección de la sociedad fiduciaria que administrará los recursos económicos de la reparación a este tipo de víctimas y que de manera complementaria ha

---

<sup>167</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>168</sup> *Ibídem*.

avanzado en la formulación de una propuesta que contenga las condiciones mínimas para desarrollar la contratación del encargo fiduciario.<sup>169</sup>

A su vez, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF frente al requerimiento de la Defensoría del Pueblo de información sobre el acompañamiento que realiza para la solicitud de la indemnización vía administrativa de los niños, niñas y adolescentes y los lineamientos, recomendaciones y acciones realizadas,<sup>170</sup> manifiesta que participó en la mesa técnica de construcción del documento CONPES 3726 de 2012 observando en este proceso una serie de dificultades en temas de la migración, procedimientos y protocolos de información entre la UARIV y el ICBF; proyección de recursos, financiamiento, programación y esquema de pagos y la no valoración inicial en los estimativos de los costos de constitución y manejo del encargo,<sup>171</sup> es decir que aún se desconoce la estrategia a implementar para este proceso de indemnización, el acompañamiento que se está haciendo a los niños, niñas y adolescentes en la solicitud de indemnización vía administrativa y hasta ahora se está diseñando una estrategia que reglamente operativamente la consecución del encargo fiduciario y el protocolo de desembolso en función del cumplimiento de la mayoría de edad de éstos.

### **8.3 El caso de Mampuján y la reparación de las víctimas**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 24 de abril de 2012, respondió una consulta solicitada por el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), relacionado con la concurrencia subsidiaria del Estado en la indemnización de las víctimas de Mampuján, y con la naturaleza y funcionamiento del Fondo para la Reparación de las Víctimas.

El Consejo de Estado indicó que como el Estado no fue condenado en esta ocasión, no le corresponde por ende indemnizar a las víctimas más allá de los montos establecidos

---

<sup>169</sup> *Ibidem*

<sup>170</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo radicado E-2012-00046021-NAC del 26 de julio de 2011.

<sup>171</sup> Radicado S-2012-030239-NAC, Director General ICBF

en la ley por concepto de reparación por vía administrativa. Será labor de las autoridades perseguir los bienes y activos de los victimarios – en este caso los jefes paramilitares condenados –, con el fin de que el Fondo de Reparación de Víctimas pueda cubrir el monto total de la indemnización ordenada mediante sentencia judicial.

Sin duda, los efectos inmediatos y a futuro de este concepto se refieren a la forma en que tendrá que asumirse una posición por parte del Gobierno Nacional en relación con las medidas de indemnización administrativa y las medidas de indemnización decretadas en sede judicial.

En otras palabras, las implicaciones de este concepto se refieren a la forma como la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios generan un aparente conflicto jurídico con las disposiciones de la Ley 975 de 2005 en materia de reparación integral.

### **8.3.1 El fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.**

El 29 de junio de 2010, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, profirió sentencia condenando a EDWAR COBOS TELLES, alias “Diego vecino” y UBER ENRIQUE BANQUEZ MARTINEZ, alias “Juancho dique”, a la pena principal de 368 y 362 meses de prisión, respectivamente, multa de 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en calidad de coautores responsables de los delitos de homicidio agravado, concierto para delinquir agravado, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, secuestro simple, hurto calificado y agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias y fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas. A ambos condenados se suspendió la ejecución de la pena de prisión por una pena alternativa equivalente a ocho (8) años.

Se condenó a los postulados COBOS TELLES y BANQUEZ MARTINEZ, de manera solidaria con los demás integrantes del bloque Montes de María y frente Canal del Dique de las autodefensas unidas de Colombia (AUC), al pago de los perjuicios materiales y morales en los montos y condiciones establecidas en la providencia, a título de indemnización para 1.444 víctimas reconocidas, fijándose un plazo de seis (6) meses contados a partir de la

ejecutoria del fallo y con cargo al Fondo Nacional de Reparación de que trata la Ley 975 de 2005 y si los recursos entregados por los responsables no son suficientes para pagar el costo de las reparaciones, el Estado entrará a asumir la responsabilidad subsidiaria.

En sede de primera instancia y previamente a la sentencia, se realizó el trámite del *incidente de reparación integral*, con la participación e intervención de dos Procuradores Judiciales Penales, que cumplirían las funciones propias del Ministerio Público en dos roles distintos. Uno como garante de los derechos fundamentales y el segundo, llevando la representación judicial de las víctimas por daño colectivo, en procura de garantizar y materializar su reparación, por lo que se determinó que para hacer efectivos esos derechos debía asumir como responsabilidades, como en efecto se hizo, una aproximación a ellas para conocer en primer orden, los daños sufridos desde lo colectivo; conocer las propuestas que las víctimas tienen frente a la reparación; buscar acercamientos con los entes gubernamentales y no gubernamentales, para conocer de estudios y propuestas sobre reparación colectiva; estructurar las pretensiones con los elementos materiales probatorios; solicitar o proponer a la correspondiente Sala de Justicia y Paz mecanismos de seguimiento dentro de un plazo razonable; y el cumplimiento del fallo en materia de reparación de daños colectivos.

Sin duda uno de los principales e iniciales logros que se alcanzaron en pro de los derechos de las víctimas con la intervención del Ministerio Público frente a la representación judicial, fue la estructuración del diagnóstico del daño colectivo y la formulación de medidas de reparación ante la magistratura.

Se pretendía la reparación por los daños colectivos sufridos por esta comunidad y las medidas buscaban restituir derechos, compensar los impactos generados a las estructuras de cohesión social y reconstruir los proyectos de vida colectiva.

La intervención de la Procuraduría General de la Nación en este sentido se dirigió a que la reparación contemplara la restitución y reconstrucción de daños materiales sufridos o afectación a bienes de uso colectivo; la indemnización, con la implementación de proyectos productivos de beneficio común; la rehabilitación, con la búsqueda de programas de

atención en salud y educación; la satisfacción, con la promoción de la reparación, tendiente a mejorar la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido a la colectividad y finalmente, las garantías de no repetición, específicamente con la protección y seguridad a la comunidad y sus líderes, frente a las amenazas que pudieran persistir.

### **8.3.2 El fallo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.**

La sentencia de segunda instancia se profirió el 27 de abril de 2011, en esencia aclarando numerosos aspectos de la sentencia de primera instancia, acogiendo buena parte de las solicitudes de los apelantes.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia manifestó en esta oportunidad que:

“la autoridad judicial dentro del proceso de Justicia y paz no puede ordenar a las entidades públicas la ejecución de obras como se dispuso en la sentencia impugnada, en la medida que esta situación resquebraja el postulado de separación de poderes consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, no pudiendo el juez, bajo ninguna circunstancia, arrogarse funciones que constitucionalmente no le son deferidas. Indica la Corte que el procedimiento correcto para conciliar el principio democrático de separación de poderes adoptado en la Constitución Política, los derechos de las víctimas y las facultades de las autoridades judiciales dentro del régimen transicional de Justicia y paz, cuando tales medidas de reparación involucran a entidades del Estado de cualquier nivel, eso es, nacional, departamental o municipal, es exhortarlos para su cumplimiento”.<sup>172</sup>

Agregó la Corte en el mencionado fallo que: “no es viable equiparar la competencia del juez penal interno con la del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, porque según la Convención (Americana de Derechos Humanos) la responsabilidad de los Estados es de carácter principal, mientras que en el ámbito interno de justicia transicional es subsidiaria frente a las víctimas.”<sup>173</sup>

En lo relativo al pago de las reparaciones se ordenó al Fondo de Reparación a Víctimas desembolsar a título de indemnización a las 1.444 víctimas reconocidas, la suma de treinta y un mil ochocientos setenta y seis millones doscientos treinta y tres mil

---

<sup>172</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, M.P. María del Rosario González de Lemos, Aprobado Acta No. 139, Bogotá D.C., abril 27 de 2011.

<sup>173</sup> *Ibíd.*

doscientos ochenta y ocho pesos moneda corriente. Es decir, \$31'.876.233.288, a título de indemnización a las 1.444 víctimas.

La Corte Suprema aceptó, como lo solicitaba la Procuraduría General de la Nación, que el procedimiento para involucrar a entidades del Estado frente a las medidas de reparación, no es a través de órdenes sino de exhortaciones y se dispuso modificar el fallo impugnado. También se adicionó el fallo, en el sentido de decretar la extinción de dominio de cinco bienes propiedad de EDWAR COBOS TELLES, y se proceda a su monetización, como lo solicitó acertadamente el Procurador Judicial representante de víctimas por daño colectivo.

La Corte Suprema **cambió** las órdenes por exhortaciones, salvo en lo atinente a las medidas de satisfacción, las cuales continuaron siendo órdenes:

1. Presentación de disculpas y reconocimiento de la victimización sufrida.
2. Celebración de un acto simbólico para recordar a las víctimas.
3. Acciones que restauren el buen nombre de las víctimas.
4. Video con el contenido de la sentencia.

### **8.3.3 El concepto del Consejo de Estado del 24 abril de 2012.**

La consulta elevada ante el Consejo de Estado por parte del Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) se originó en el hecho de que (presuntamente):

“no existe certeza si las disposiciones del artículo 10 de la ley 1448 de 2011, en concordancia con el artículo 132 de la misma normativa, deben aplicarse a la demanda concreta de la masacre de Mampuján, dado que la sentencia condenatoria se profirió con anterioridad a la promulgación de la citada ley, y a que esta fue diseñada para regular la indemnización de las víctimas a que hace referencia el artículo 3 del mismo compendio legal”.

En ese sentido, es importante aclarar que el concepto del Consejo de Estado limitó sus respuestas de manera expresa al caso consultado sobre las indemnizaciones derivadas de la masacre de Mampuján.

La Sala de Consulta y Servicio Civil respondió lo siguiente:

“¿En caso de que los recursos entregados por los postulados para indemnizar a las víctimas sean insuficientes, hasta qué monto está obligado el Estado a responder en su calidad de concurrente subsidiario?”

El Consejo de Estado indicó que la indemnización a las víctimas por parte del Estado como concurrente subsidiario sigue las reglas de los artículos 10 y 132 de la ley 1448 de 2011 y su decretos reglamentarios, con los límites allí establecidos.

Es decir, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011:

“...las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.”

“En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.”

El artículo 132 de la Ley 1448 **relativo** a la indemnización por vía administrativa establece que el Gobierno Nacional debe reglamentar lo concerniente a esta medida (aspecto parcialmente reglamentado en el Decreto 4800 de 2011).<sup>174</sup> Con respecto a este

---

<sup>174</sup> El decreto 4800 de 2011, en el artículo 149 estableció tales montos, así: “Artículo 149. Montos. (...) *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:*

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales”. (subrayado fuera de texto).

artículo, se establecen tres aspectos que deben tenerse en cuenta por parte de la Procuraduría.

En primer lugar, esta norma indica que el Gobierno “*deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.*” Es decir, el Gobierno deberá articular la indemnización por vía administrativa con la indemnización que sea decretada por la vía judicial, especialmente en lo atinente a los procesos de Justicia y Paz de la Ley 975 de 2005.

En segundo **lugar**, se consagra una figura sui generis, denominada “*contrato de transacción*”, por medio del cual la víctima puede aceptar voluntariamente que la entrega de la indemnización administrativa implica que el pago realizado incluye todas las sumas que el Estado debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de prevenir futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Si la víctima opta por el contrato de transacción, el monto de esta indemnización será superior al valor que se le entregaría a la víctima por indemnización administrativa.

El contrato de transacción no implica que se dejen de reconocer las demás medidas de reparación **consagradas** en la Ley 1448 y sus derechos no patrimoniales, así como tampoco implica que se releve al victimario de su obligación de reparar a la víctima de acuerdo con lo que indiquen los fallos judiciales, como los de la Ley 975 de 2005.

En tercer lugar, el artículo 132 le da la facultad al Procurador General de la Nación – así como al Defensor del Pueblo y al Ministro de Defensa – de solicitar al Gobierno – Comité Ejecutivo - revisar las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa. Sin embargo, las causales por las cuales el Procurador puede solicitar dicha revisión, están sometidas a lo que fije el Gobierno.

En síntesis, para el Consejo de Estado la indemnización por parte del Estado como concurrente subsidiario debe seguir las reglas de que éste responderá solo hasta el monto de la reparación por vía administrativa (Ley 1448, Art. 10), pero en todo caso esta

reparación deberá articularse con las otras indemnizaciones como las establecidas en procesos de Justicia y Paz (Ley 1448, Art. 132), podrá ser revisada a solicitud del Procurador (Art. 132), y puede ser susceptible de un contrato de transacción (Art. 132).

Lo expuesto por el Consejo de Estado toma como base parte de lo señalado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-370 de 2006, donde se afirmó que son los victimarios quienes de manera principal están obligados a la reparación y al Estado solo le correspondería una “responsabilidad subsidiaria” respecto a la reparación a las víctimas que el legislador podrá modular, “*de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso*”.

Se toma asimismo como fundamento la sentencia C-771 de 2011 en la cual la Corte señaló que como resultado del ejercicio de ponderación de los principios y valores constitucionales en conflicto (verdad, justicia y reparación), en el marco de una justicia transicional “puede resultar válida una parcial restricción de alguno(s) de esos derechos, por ejemplo del derecho a la reparación en cuanto algunos de sus componentes sean parcialmente reformulados, para dar espacio a las formas simbólicas y colectivas de reparación, que pueden así mismo ser efectivas como garantía de no repetición de los hechos vulneradores de los derechos humanos.”

“¿Ante la insuficiencia de los recursos entregados por los postulados y los respectivos bloques de los cuales hacían parte, podría disponerse de los recursos o bienes entregados por otros bloques del mismo grupo armado ilegal, para el pago de las reparaciones ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005?”

Para el Consejo de Estado, los recursos o bienes entregados por los postulados y los respectivos bloques de los cuales hacían parte, únicamente podrán destinarse para reparar a las víctimas del mismo, por razón del nexo causal entre la conducta causante del daño y la víctima afectada.

“¿Qué criterio de priorización debe aplicar el Fondo para la reparación de las víctimas en el pago de las reparaciones ordenadas por sentencia judicial, cuando dicho pago se haga con los recursos entregados por los desmovilizados individual y colectivamente?”

Para el Consejo de Estado, los criterios de priorización están señalados en los artículos 13 y 181 de la ley 1448 de 2011. Es decir, el artículo 13 establece lo relativo al principio de enfoque diferencial, procurando ofrecer especiales garantías a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, el artículo 181 indica que los niños, niñas y adolescentes víctimas gozarán de las medidas consagradas en la Ley 1448 de manera preferente.

“¿Puede el Gobierno Nacional, en ejercicio de su facultad reglamentaria ordinaria expedir normas que permitan resolver, aclarar o facilitar la ejecución de los asuntos antes mencionados?”

El Consejo de Estado consideró que sí puede hacerlo, siempre y cuando la facultad reglamentaria cumpla los precisos límites que para el efecto fija la Constitución Política y la ley reglamentada. Es decir, “no le es posible al Gobierno Nacional, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador (...). La función que cumple el gobierno con el poder reglamentario es la complementación de la ley, en la medida en que se trata de una actualización y enfoque a las necesidades propias para su eficaz ejecución (...).” (Concepto del Consejo de Estado, 2012, p. 16).

#### **8.3.4 La visión de las víctimas.**

El fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz del 29 de junio de 2010 profirió sentencia condenatoria a Edwar Cobos Téllez alias “Diego Vecino” y Uber Banquez Martínez alias “Juancho Dique” y en materia de reparación colectiva, como se indicó arriba, dispuso una serie de medidas que incluyeron reparación de vías, construcción de puentes, proyectos productivos, construcción de monumentos, atención primaria en salud, garantías de seguridad a la población afectada, entre otras medidas. Finalmente, en materia de reparación individual ordenó una suma basada en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El fallo de segunda instancia de la Corte Suprema de Justicia del 27 de abril de 2011 acogió numerosas solicitudes de los apelantes, lo cual sin duda no fue del total recibo por parte de las víctimas. La Corte Suprema redujo la indemnización sólo a ciertos casos, excluyó a un número considerable de víctimas, y cambió varias órdenes proferidas por el Tribunal por exhortos, especialmente en materia de reparación colectiva.

El argumento principal de la Corte fue que en virtud de la separación de poderes, los jueces no podían disponer de programas propios de la política social de un Gobierno, por lo cual sólo debía exhortarse al cumplimiento de ciertas medidas. Se indicó que la reparación colectiva en lo judicial debe ser de medidas simbólicas que busquen dignificar a las víctimas. Así, en la segunda instancia dejó como orden (no como exhorto) lo simbólico: ceremonia de recordación, un video con el contenido de la sentencia, publicación de un comunicado reconociendo que la población de Mampuján no era aliada de grupos guerrilleros, entre otras medidas. Este tipo de medidas ya fueron cumplidas.

Luego del concepto del Consejo de Estado, las víctimas se encuentran preocupadas por la indemnización. No consideran justo haberse sometido a un proceso judicial largo que podría culminar en un monto de reparación administrativa.

### **8.3.5 Observaciones y recomendaciones**

Las sentencias proferidas a favor de las víctimas de Mampuján condenan a dos integrantes de las AUC de manera solidaria con los demás integrantes de los respectivos bloques, al pago de daños y perjuicios materiales y morales. Este pago se ordenó a través del Fondo de Reparación a Víctimas (FRV) de que trata la ley 975 de 2005.

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, el Fondo estará integrado por:

- Todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la ley;

- Recursos provenientes del presupuesto nacional;
- Donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras.

La Corte Constitucional, en sentencia C-370 de 2006 estableció que todos y cada uno de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctimas por los actos por los que fueren condenados; y también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron.

El artículo 177 de la Ley 1448 de 2011 adicionó el mencionado artículo 54 de la ley 975 de 2005, con el propósito de incluir otras fuentes de recursos para el FRV, tales como:

- El producto de las multas impuestas a los individuos o a los grupos armados al margen de la ley en el marco de procesos judiciales y administrativos;
- Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades;
- Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet;
- Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;
- El monto de la condena económica de quienes han sido condenados por concierto para delinquir por organizar, promover, armar o financiar a grupos armados al margen de la ley.
- El monto establecido en la sentencia como consecuencia al apoyo brindado por las empresas que han financiado a grupos armados organizados al margen de la ley.
- Los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio que se surtan en virtud de la Ley 793 de 2002, en las cuantías o porcentajes que determine el Gobierno Nacional.

Es claro que el artículo 54 de la Ley 975 establece que el FRV no sólo está integrado por los bienes de los victimarios, sino también por recursos provenientes del presupuesto nacional. En esa medida, en primera instancia no pareciera de recibo la posición del Gobierno en el sentido de limitar el monto de la indemnización a cargo del Estado, al monto correspondiente a la indemnización administrativa, toda vez que la misma Ley 975 incluye como parte del Fondo (con el cual se pagan las reparaciones por vía judicial de Justicia y Paz) dineros de la Nación.

Por otro lado, el mismo Consejo de Estado manifestó en su concepto que “los nuevos recursos con los que cuenta el FRV (estipulados en el Art. 177 de la Ley 1448) para cumplir con su cometido, aliviarán en parte la presión fiscal para el pago de las indemnizaciones decretadas a favor de las víctimas”.

Con todo, es importante reiterar que los recursos con que cuenta el FRV son marcadamente limitados hasta la fecha. En el concepto del Consejo de Estado, haciendo uso de las cifras aportadas por el Gobierno, se indica que “los bienes entregados por otros postulados y/o grupo armado al Fondo FRV, que constituyen la totalidad de bienes y recursos del mismo, con corte a 31 de octubre de 2011, se estima en ciento tres mil cuatrocientos diez millones trescientos ocho mil trescientos cuarenta y un mil pesos con ocho centavos (\$103.410.308.341.08) m./cte., de acuerdo con los avalúos de los bienes inmuebles que son el 85%, los TES que corresponden al 14% y el 1% en dinero efectivo”.

Los anteriores montos deberán afrontar la no despreciable carga de 3.245 procesos de Justicia y Paz en curso y un potencial de 358.426 víctimas registradas, según cifras allegadas al Consejo de Estado.

Ante este panorama, deben tenerse en cuenta algunos aspectos:

- La sentencia proferida en el marco del proceso de Justicia y Paz respecto a las víctimas de Mampuján representan la única sentencia en firme y ejecutoriada luego de expedida la Ley 975 de 2005.

- Como se trata de una sentencia en firme, no existe ninguna razón jurídica para negar el cumplimiento ni para justificar el incumplimiento a las órdenes contenidas en la sentencia. En otras palabras, se trata de órdenes de obligatorio cumplimiento para las autoridades responsables, independientemente del monto al que ascienden las indemnizaciones individuales.
- En virtud de lo anterior, debe establecerse una clara distinción entre las víctimas del caso Mampuján y el resto del universo de víctimas registradas cuyos procesos están en curso y algunos con fallos de primera instancia, actualmente en apelación (antes de la expedición de la Ley 1448).
- Las víctimas del caso Mampuján tienen derechos adquiridos y la garantía de la cosa juzgada material. Situación en la que no se encuentran hasta la fecha las otras víctimas.
- Negar el pago por el monto indicado en la sentencia implicaría un desconocimiento de los derechos adquiridos y, por ende, un rompimiento de la confianza en las instituciones estatales y una vulneración a la seguridad jurídica que sí se garantiza a otro tipo de actores en Colombia.
- Lo anterior traería indudablemente como consecuencia la revictimización de las víctimas del caso Mampuján, impidiendo que se garantice la no repetición de los hechos victimizantes.
- Interpretar el caso Mampuján con base en el artículo 10 de la Ley 1448 implicaría un precedente para dejar inoperante el proceso de Justicia y Paz de la Ley 975 de 2005, al menos en lo concerniente a la reparación individual a las víctimas.
- Lo anterior sería un claro motivo para desincentivar la participación de las víctimas en procesos judiciales como el consagrado en Justicia y Paz, pues no habría razón alguna para desgastarse en un proceso judicial, si el resultado de la indemnización individual va a ser el mismo que obtendrían vía reparación administrativa.
- Consecuentemente con el anterior punto, los postulados mismos no tendrían motivaciones para entregar sus bienes y activos, en la medida en que las víctimas dejarían de confiar en el proceso de Justicia y Paz.

Sin embargo,

- El concepto del Consejo de Estado es claro en cuanto a que la responsabilidad del Estado es subsidiaria y de ninguna manera puede pretenderse que éste asuma una obligación principal en cabeza de los victimarios.
- El Consejo de Estado se atiene a la legalidad, en la medida en que la Ley 1448 de 2011, posterior a la Ley 975, indica en su artículo 10 que el monto de indemnización a cargo del Estado en sede judicial, se limitará al monto de la reparación administrativa.
- Debe aclararse que el Consejo de Estado no desconoce en ningún momento los montos que se puedan decretar por vía judicial, dentro del proceso de Justicia y Paz. Lo que indica es que el Estado sólo será responsable del pago hasta el monto de la indemnización administrativa. El remanente seguirá siendo un derecho de las víctimas, pero en cabeza exclusiva de los victimarios, eso sí, estando a cargo del Estado la persecución de estos bienes.
- En todo caso, no debe perderse de vista que la reparación a las víctimas de la violencia no se circunscribe de manera exclusiva al pago de una indemnización. La reparación debe ser integral, por lo cual debe propenderse por medidas que garanticen un reconocimiento moral al daño causado (para lo cual ya existen estándares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y así lo dispuso la Corte Suprema en el caso Mampuján).
- Las medidas de reparación colectiva en sede judicial no pueden referirse a asuntos relacionados con la política social a cargo del Gobierno Nacional. En sede judicial se prueban daños y se fijan montos de indemnización de conformidad. Las medidas colectivas que se dictan mediante fallo judicial deben dirigirse a medidas de tipo simbólico, las cuales también hacen parte de la reparación integral.
- Existe un punto intermedio representado en la figura del contrato de transacción, por medio del cual las víctimas podrían obtener una indemnización superior a la que se consagra por la vía administrativa y en principio más rápida que el sometimiento a un proceso judicial.
- Con todo, acudir al fomento del uso de esta figura, en ningún momento puede

impedir el derecho legítimo en cabeza de las víctimas de acudir a un proceso judicial, so pena de incurrir en denegación de justicia.

- Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado no hizo otra cosa que reiterarle al Gobierno que puede reglamentar lo concerniente a la reparación de víctimas y que de hecho la misma Ley 1448 en su Art. 132 deja en manos del Gobierno la articulación de las distintas indemnizaciones (contenidas en Ley 975, Ley 1448, Decreto 1290), la Procuraduría debe solicitar al Gobierno una resolución de este aparente conflicto normativo a la mayor brevedad.
- Si bien el Gobierno es el directo responsable de resolver el conflicto entre el artículo 10 de la Ley 1448 y las expectativas que se han creado durante más de seis años luego de expedida la Ley 975 respecto a indemnizaciones por vía judicial, queda claro que de ninguna manera tendrán que ser las víctimas quienes sufran escenarios de inseguridad jurídica. Esto redundaría, como se ha indicado, en nuevas revictimizaciones.

#### **8.4 Medidas en materia de créditos y pasivos**

En cuanto al acceso de las víctimas al sistema financiero y la clasificación especial de riesgo crediticio que debe operar en favor de las víctimas, la Unidad de víctimas ha manifestado que en asocio con la Superintendencia financiera, se expidió la circular 021 del 20 de junio de 2012, mediante la cual se dan a conocer las reglas especiales para la administración de los créditos de las víctimas que se encuentran incluidas en el registro único, La instrucción señala que se ponga a disposición de las víctimas mecanismos ágiles de atención para tramitar y resolver las consultas de acceso a créditos, informar acerca de las líneas de redescuento en condiciones preferenciales que apalancan los créditos de las víctimas.

De manera especial, señala el procedimiento que beneficia a las víctimas que como consecuencia de los hechos victimizantes no tenga la posibilidad de pagar el crédito y requiera por tal situación, la refinanciación, reestructuración o consolidación del crédito, para lo cual se señala un procedimiento específico, como no cobrar intereses durante un determinado **tiempo**, no generar reportes a las centrales de riesgo durante el tiempo

acordado, entre otros. Este procedimiento genera un beneficio para las víctimas, en particular, porque tienen un año a partir del hecho víctimizante para beneficiarse de las anteriores medidas y establecer acuerdos de pago con el ente crediticio, y porque se aplica la presunción de buena fe, en el entendido que el incumplimiento acaece como resultado de la afectación por hechos de violencia<sup>175</sup>.

Si bien lo anterior constituye un avance importante, ante la pregunta de indagar respecto de las víctimas que hasta el momento se podrían beneficiar de estas medidas, o que han accedió a créditos, la UARIV nos menciona que definirá posteriormente los mecanismos de seguimiento respecto de este tipo de medidas.

## **8.5 Medidas en formación, generación de empleo y carrera administrativa**

La Ley de víctimas y restitución de tierras establece una serie de responsabilidades al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, encaminadas a brindar prioridad y facilidad para que las víctimas, jóvenes y adultos, puedan acceder a programas de formación y capacitación técnica, para lo cual señala un término perentorio de 6 meses siguientes a la promulgación de la citada Ley, para que esta entidad, diseñe programas especiales para la generación de empleo rural y urbano, los cuales se implementarán en el Plan Nacional para la atención y reparación a las víctimas.

Teniendo en cuenta el requerimiento realizado por la Defensoría del Pueblo<sup>176</sup> la entidad informa que en este momento las víctimas pueden ingresar a dos estrategias que tiene diseñada el SENA para población vulnerable, en el área rural el programa jóvenes rurales emprendedores y para el sector urbano, la estrategia desarrollada a nivel nacional como son las ferias de empleo y emprendimiento, que flexibilizada los requisitos, a través

---

<sup>175</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>176</sup> Requerimiento de la Defensoría del Pueblo, oficio 0124 del 24 de julio de 2012

del acuerdo 007 del 2011, para que las víctimas puedan acceder al Fondo Emprender<sup>177</sup>. Es decir, que no se han diseñado programas especiales sino que las víctimas pueden ingresar a la bolsa de oportunidades generada por el SENA para la población vulnerable sin criterios de prioridad o preferencia, o en el mejor de los casos, no se cuenta con programas encaminados a que las víctimas tengan medidas de reparación efectivas en materia de empleo rural o urbano.

Con respecto a la prioridad y facilidad que se ha dado a los jóvenes y adultos a los programas de formación y capacitación técnica, de acuerdo a lo señalado en el artículo 130 de la Ley de víctimas<sup>178</sup>, se manifiesta que se establecieron directrices, a través de la circular 3-2012-000138 del 29 de marzo de 2012, otorgando hasta un 20% para el acceso preferencial a la oferta educativa para los aprendices caracterizados como población víctima con cobertura nacional. No se conoce los avances de esta estrategia respecto del número de víctimas que se han beneficiado.

Además de lo anterior, la Ley establecía un término inicial de 6 meses para poner en marcha este tipo de programas, y con posterioridad, el Documento Conpes 3726 de 3012, extiende este tiempo por vía de un instrumento de carácter de política pública que no genera efecto vinculante a las entidades, situación que de por sí no tiene soporte jurídico. Así mismo, el Conpes plantea otros aspectos dirigidos a responder a la necesidad de implementar una línea especial para inversión en educación superior técnica, tecnológica o profesional a cargo del ICETEX, y determina para el SENA el tipo de apoyo que debe brindar a la víctima para realizar planes de inversión en proyectos productivos, temas sobre los cuales no hay aún una definición programática, y que repite el mismo esquema que en su momento se realizó con población desplazada, con los resultados limitados que tal estrategia logró.

Por su parte, la UARIV, al ser requerida en cuanto a la ruta que la víctima debe seguir para acceder a la oferta de empleo, menciona que podrán ser orientadas a la oferta

---

<sup>177</sup> Radicado 2-2012-012208 del 26 de julio del 2012, Dirección General SENA

<sup>178</sup> Requerimiento de la Defensoría del Pueblo, oficio 124 del 24 de julio de 2012

institucional disponible en el lugar de residencia, respuesta que de un lado resulta contraria a lo planteado por la misma unidad, cuando manifiesta que, desde el subcomité de restitución se está iniciando el proceso de diseño de planes de empleo rural y urbano, y al propio Conpes, que también se refiere al proceso de construcción de estos planes. ¿A cuál oferta institucional se está refiriendo la Unidad?, ¿Es acaso la oferta ordinaria para personas que no tienen la condición de víctima? Y si así fuere, ¿cuál es el mecanismo que facilite el acceso preferencial dada su condición de víctima?, ¿Cuáles son además los requisitos de acceso, si cómo lo señala la Unidad, en conjunto con el Ministerio del Trabajo, está adelantando la etapa de diseño de los referidos programas?

Por último, se ha preguntado a la UARIV, si ha establecido lineamientos para los entes territoriales encargados de atender los programas de empleo, y la respuesta indica que no se ha contemplado esta acción hasta el momento, toda vez que se está a la espera que “...el diagnóstico de las necesidades de las víctimas en términos de las condiciones que faciliten su participación productiva y entre otras su necesidad de formación para el empleo..”<sup>179</sup>, y los avances de las mesas de generación de ingresos “...permitan identificar cuál es la oferta adicional idónea que se constituirá en restitución...”<sup>180</sup>

## **8.6 Medidas de Rehabilitación**

### **8.6.1 Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas**

Según el artículo 136 y 137 de la Ley 1448 de 2011, El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social creará e implementará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la Ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

El Ministerio de Salud y Protección Social en respuesta a la información solicitada por la Delegada de Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno de la Defensoría del Pueblo con radicado 138332/2012, en el marco del seguimiento a la Ley

---

<sup>179</sup> Tomado de la respuesta de la UARIV radicado no. 20127115663162 de julio 19 de 2012 .

<sup>180</sup> *Ibídem*

de víctimas, hace mención al documento CONPES 3726 de 2012 en donde se establecieron las rutas iniciales e indicadores del programa, sin embargo aclara que “se tiene previsto el desarrollo de un proceso de construcción participativa y continua del programa en los siguientes meses del año 2012..” Por tanto, al establecer que este Programa se encuentra en proceso de construcción y teniendo en cuenta que el término de Ley que se constituyó para tal fin, ya finalizó, no se tiene claridad aún de cómo operará tal Programa, ni de las especificidades con que cuenta, ni de los lineamientos estratégicos que fundamentan su aplicación, así como de los mecanismos de acceso que requieren las víctimas para hacer efectivo su derecho.

El artículo 164 del Decreto 4800 de 2012 establece que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, definirá las actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias a realizar; estas acciones serán diseñadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en el área relacionada con Rehabilitación, atención psicosocial y atención integral en salud. Preocupa a la Defensoría del Pueblo que el Ministerio en su respuesta enuncia un conjunto de acciones encaminadas a diseñar el Programa a través de un cronograma preliminar de formulación del mismo, pero mientras ello sucede, no se han definido transitoriamente mecanismos que garanticen actuaciones por parte de los entes territoriales para responder a las necesidades de las víctimas los cuales tienen una fuerte responsabilidad de ejecutar finalmente tales medidas y por ende, de que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral llegue finalmente a sus destinatarios. Lo anterior, puede impactar en el tipo de información que se está enviando a las regiones para garantizar a las víctimas el conocimiento de estos servicios, si a la fecha no se cuenta con este programa.

La UARIV afirma que “a las necesidades de rehabilitación física, mental y psicosocial, que deben tener curso a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, la Unidad realiza las remisiones al Ministerio de Salud y Protección Social de los casos en cuyos planes de reparación integral se derivan medidas de

rehabilitación”<sup>181</sup> lo que ante la mirada de la Defensoría del Pueblo genera una dualidad de información, ya que por una parte el programa que debe ser quien establece las actividades, procedimientos e intervenciones para la atención en salud y atención psicosocial se encuentra en construcción, sin embargo la Unidad remite al Ministerio tales casos, por tanto, vale la pena cuestionarse sobre la falta de directrices respecto al tema y peor aún el tipo de servicio en rehabilitación que están recibiendo a las víctimas en la actualidad, el cual a simple vista pareciese inexistente.

En el artículo 163 del Decreto 4800 de 2011 se establece que la UARIV debe diseñar las directrices del enfoque psicosocial, sin embargo, a la fecha la Unidad reporta haber realizado únicamente la socialización de un primer borrador de los criterios y documentos a partir del cual se realizaron sugerencias en rehabilitación física y en la incorporación del enfoque psicosocial, aspecto que destaca la Defensoría del Pueblo como insuficiente ante las necesidades de las víctimas, ya que si no se tienen claras las directrices en este aspecto, es evidente que no se pueden proporcionar medidas de rehabilitación que sean oportunas ni acordes con los daños inmateriales de la víctimas, ya que no existe una coherencia externa como lo plantea el artículo 11 de la Ley 1448 de 2011 puesto que pareciese que el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad y los entes territoriales a los que se les asigna también este tipo de responsabilidad, no tienen una unificación de criterios frente a la atención psicosocial, esto aunado a la dificultad, como ha quedado dicho, respecto del Programa de Atención Psicosocial a su vez, el cual se encuentra en construcción.

## **8.7 Medidas de Satisfacción**

En relación de las medidas de **satisfacción**, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realiza una descripción bastante general de las acciones a la fecha adelantadas respecto a este tipo de medidas en el marco de sus competencias, lo cual resultó inconveniente al momento de concretar sobre cómo ha sido la respuesta de

---

<sup>181</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

dicha institución frente a las solicitudes de las víctimas y las necesidades de los entes territoriales. Sin embargo, se mencionarán algunos aspectos importantes:

### **8.7.1 Participación de las víctimas y medidas de satisfacción.**

La UARIV refiere la preparación en el Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción de una guía metodológica que propicie la participación de las víctimas en las medidas de satisfacción a partir de sus iniciativas<sup>182</sup>. Cabe anotar que pese a dicha mención, no se pudo obtener mayores datos acerca del avance del documento mencionado.

Destaca la UARIV que a partir de las experiencias abordadas en su momento por la Comisión Nacional de Reparación, se cuenta con mecanismos de participación de las víctimas en la definición de este tipo de medidas y lo que se ha adelantado es la validación de estos acuerdos en asambleas comunitarias en mayo de este año. No se dieron ni adjuntaron datos más concretos al respecto.

Es de anotar que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario 4800 del mismo año establecen que la participación y concertación de las víctimas son imprescindibles para formular las medidas de satisfacción, razón por la cual se entiende que los avances en esta materia pueden ser limitados y en particular, no se haya consultado o efectuado ejercicios pedagógicos con las víctimas para contar con sus opiniones respecto del conjunto de medidas de esta naturaleza que buscan restituir la dignidad a las víctimas y evitar mayores revictimizaciones, así como asegurar la verdad de las víctimas como premisa fundamental para el reconocimiento de este tipo de medidas.

### **8.7.2 De la asesoría a los Comités de Justicia Transicional**

Frente a la información de cumplimiento de esta responsabilidad, la Unidad expresa que se está formulando de manera preliminar un conjunto de lineamientos para la definición de parámetros en la realización de actos públicos que reconozcan hechos de violación de derechos humanos y solicitudes de perdón, documento que va a servir de

---

<sup>182</sup> Ídem.

insumo a los comités de justicia transicional respecto de estas acciones en materia de satisfacción.

Ahora bien, se indagó además en el acompañamiento a municipios o departamentos por parte de la unidad en esta materia, y la respuesta consistió en que a partir del mes de agosto, una vez se aprueben los lineamientos, se procederá a realizar este tipo de asesoría<sup>183</sup>. Lo anterior, implica que a nivel local al momento de incluir este componente en los Planes de acción territoriales, seguramente este componente de reparación pudo quedar ausente dentro del plan o sus formulaciones se limitaron a transcribir las partes de la Ley en ese sentido.

### 8.7.3 De la exención de la libreta militar

El tema de la situación de las víctimas, en relación con la suspensión de la obligación de prestar el servicio militar resulta importante en la perspectiva de la dignidad de las víctimas y sus nociones de satisfacción. A este respecto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, informa que se encuentra concreta con el Ministerio de Defensa la formulación de un **mecanismo** que permita liquidar el precio de las libretas militares y ser eximidos de su pago, el cual estará listo a finales de julio de este año. No se especifica cuántas solicitudes han recibido por parte de las víctimas en lo referente a la entrega de libretas militares o la suspensión de la obligación de prestar el servicio militar, una vez la víctima realice su proceso de solicitud de ingreso al registro único de Víctimas. Lo que se **menciona** en este asunto es que en el marco de la red nacional de información se realizó un **acuerdo** de intercambio de información que provea información a los distritos militares de todo el país para estos efectos, y pueda la víctima ser beneficiario de su aplazamiento en los tiempos de Ley<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

<sup>184</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Causa extrañeza que como lo afirma la unidad, se ha contemplado rutas para el desarrollo de la medida, así como mecanismos de socialización, porque no se comprende la falta de información a la fecha de los resultados de esta excepcionalidad en favor de las víctimas, en tanto que la unidad de víctimas tiene la competencia de verificar el estado de la solicitud de registro y enviar esta información a los distritos militares, la falta de información evidencia una falencia de articulación, falta de seguimiento a este tipo de aspectos en favor de las víctimas.

La exención del servicio militar hace parte de las medidas de satisfacción estipuladas en la Ley 1448 de 2011, como parte de la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas, la cual es independiente a su condición socioeconómica. En este sentido, no se entiende por qué la ruta de contingencia señalada por la UARIV para liquidar libretas militares sin ningún costo establece que dicho mecanismo es aplicable a los jóvenes que hacen parte del programa Unidos o tiene un SISBEN de menos de 62 puntos.

De igual manera se manifiesta la preocupación de la institución frente a la ausencia de una herramienta que en la actualidad respalde a las personas que han solicitado la inclusión en el registro para evitar la revictimización y las vulneraciones a los derechos de las víctimas, ya que la Red Nacional de Información además de encontrarse en un proceso de adecuación y actualización, se desconoce si dicho sistema va a ser de acceso en todos los lugares del territorio nacional y aquellos que fuera de él estén bajo su jurisdicción (embajadas, consulados, etc.).

En relación con el contenido del Protocolo para el Intercambio de Información en materia de exención del servicio militar obligatorio para las víctimas, la Unidad no menciona cuales son los lineamientos y directrices, se refiere únicamente a la inclusión de las rutas, acuerdos de intercambio de información y la socialización a los Distritos Militares. Dado que la respuesta no señala la información solicitada, el análisis al estado del cumplimiento de este componente señalado en la Ley 1448 resulta ser limitado y poco representativo por la ausencia de la información.

#### **8.7.4 De las aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público**

En relación con este componente de la reparación, la Unidad informa que desde el subcomité de medidas de satisfacción se está elaborando un documento preliminar en construcción, el cual establece parámetros para que la institucionalidad competente tome las acciones necesarias, a fin de cumplir con este derecho y contribuir a mitigar el sufrimiento, restablecer la dignidad de sujetos, familias y comunidades, empero, la Entidad no especifica cuáles han sido los lineamientos base sobre el cual se desarrolla el documento. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta insuficiente la información aportada para considerar y observar el contenido del texto mencionado.

Finalmente, respecto de las medidas de satisfacción a las víctimas del conflicto armado interno **cuyos** hechos ocurrieron antes del 1ro de enero de 1985, la Unidad relaciona la construcción de una propuesta que será presentada ante el Subcomité de Medidas de Satisfacción para efectos de ser aprobada y divulgada<sup>185</sup>. No se informa el término en que este documento será presentado ante la instancia mencionada, con la finalidad de tener luces sobre los avances en esta materia y así tener mayores elementos para realizar un ejercicio más elaborado, que brinde mayores conclusiones para efectos de la evaluación a la implementación de la Ley 1448 de 2011.

### **8.8 Garantías de No Repetición**

#### **8.8.1 Prevención del Riesgo de Violaciones a los DDHH y DIH**

La Defensoría del Pueblo ha manifestado en forma reiterada que la política pública de prevención y protección de Derechos Humanos y DIH debe atender a las obligaciones derivadas para el Estado Colombiano, desde los convenios y tratados internacionales, así como los parámetros establecidos en la Constitución Política, respondiendo y articulándose a los sistemas jurídicos internacionales de protección de los Derechos Humanos. La

---

<sup>185</sup> Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Defensoría ha señalado además que en el proceso de construcción e implementación de dicha política, “deben atenderse estos lineamientos que convocan la participación real y efectiva de las comunidades y de la población expuesta a situaciones de riesgo, condiciones de alta vulnerabilidad y a los efectos del conflicto armado”.

Del mismo modo, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha planteado que la política preventiva debe atender los siguientes parámetros: el respeto de la dignidad humana, la obligación indelegable del Estado de proteger a la población civil en situaciones de conflicto armado, el carácter imparcial del agente y de la acción humanitaria, la preservación, vigencia y el respeto de la institucionalidad democrática y de las competencias institucionales, la naturaleza humanitaria y oportuna de la advertencia y de la respuesta, frente a situaciones de riesgo derivadas del conflicto armado y, el carácter integral y eficaz de la intervención estatal.

El Gobierno Nacional, ha enfocado sus principales esfuerzos en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitaria al desarrollo de una política y un marco institucional de prevención, protección y atención a las víctimas del conflicto armado, asumiendo, por una parte, que el conflicto armado se encuentra en una fase de declive, y por otra, incorporando en esta propuesta unos conceptos de prevención y protección. Para este efecto expidió la 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”.

A partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, en específico del Artículo 129 Literal K, que contempla dentro de las garantías de no repetición de hechos de violencia, “el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas”, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución 075 de 2012 por medio de la cual se modificó la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Sistema de Alertas Tempranas (SAT), actualizó sus funciones en

concordancia con los desarrollos normativos recientes, y creó cuatro grupos internos de trabajo para fortalecer la función de advertencia.

Dentro de **este** nuevo marco normativo, además del fortalecimiento se asignaron una serie de responsabilidades y nuevos retos al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, fundamentalmente enfocados a que sus diagnósticos y recomendaciones se constituyan en insumos para el diseño y ejecución de la política en las instancias contempladas en este marco legal. El Artículo 31 Parágrafo 2º, afirma que:

“Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios. Lo anterior sin perjuicio de las medidas de protección contempladas en esta Ley de acuerdo al análisis de riesgo”.

Del mismo modo, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448, establece en su Artículo 193 De la prevención: *“El Estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos”*.

Luego de la promulgación de la Ley, el SAT como resultado del monitoreo permanente de la dinámica del **conflicto** armado ha identificado que las condiciones de amenaza y vulnerabilidad de la población civil se mantienen, y ha advertido esta situación a las autoridades competentes en materia de prevención y protección por medio de 24 Informes de Riesgo y 21 Notas de Seguimiento, para un total de 55 situaciones de riesgo advertidas. Estos documentos identifican el riesgo para población de 97 municipios de 17 departamentos del país, entre quienes se identifican población urbana y rural, especialmente miembros y líderes sociales, comunitarios y de población desplazada, líderes de

organizaciones de víctimas en procesos de reclamación, defensores de derechos humanos, funcionarios y exfuncionarios públicos locales, miembros de comunidades étnicas y sus autoridades tradicionales, niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Referente a la respuesta de las instituciones de Gobierno ante las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría del Pueblo, se presenta que desde el mes de enero de 2011, luego de los hechos ocurridos en el departamento de Córdoba donde resultaron muertos dos estudiantes de la Universidad de Los Andes de Bogotá, el Ministerio del Interior, quien ejerce la secretaría técnica de la CIAT, decidió que la totalidad de los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento emitidas serían declaradas Alerta Temprana, como ha venido ocurriendo. Esta situación sin embargo no ha redundado en *una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT*, como exige la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009.

El SAT participa en espacios de coordinación interinstitucional fortalecidos o conformados a partir de la Ley 1448 de 2011, y otros marcos normativos y de política pública, donde se identifica la dispersión de instancias de análisis de información y toma de decisiones, lo cual lleva al Estado a duplicar esfuerzos y recursos. Estos son los casos del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes, el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgos (GTER), el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), entre otros.

Además se **identifican** los siguientes aspectos:

1. Frente al deber de compartir la información necesaria para la prevención de las violaciones a los Derechos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la protección y las garantías de no repetición, que se menciona en el Artículo 9 de dicha Ley, se han evidenciado avances en el flujo de información entre las entidades que conforman espacios como la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y el Subcomité de

Prevención y Protección. No obstante, aún no es posible constatar si este intercambio y flujo de información impacta de manera eficaz en la respuesta y el seguimiento que realizan las autoridades a la prevención de violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En este **mismo** sentido, la Defensoría del Pueblo espera la puesta en marcha de herramientas útiles para el intercambio y análisis de la información tales como:

Red Nacional de Información (Artículo 165 Ley 1448 de 2011 /Artículo 238 Decreto 4800 de 2011) El Sistema de Alertas Tempranas participa en el Subcomité de Información con el objetivo intercambiar información con las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este subcomité ha avanzado en la formulación y discusión del reglamento interno del subcomité, el cual no se ha podido definir por cuanto existen diferencias en la interpretación de la norma que define su conformación.

Mapa de Riesgos (Artículo 217, Decreto 4800 de 2011): Hasta el momento la Defensoría del Pueblo no ha tenido conocimiento acerca de la elaboración de este insumo por parte del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Ministerio de Defensa Nacional, en el cual se debe tener en cuenta la información del SAT. (El Sistema de Alertas Tempranas no tiene precisión acerca del avance de este instrumento de prevención, y cual información del SAT se está teniendo en cuenta, por cuanto no participa directamente en los espacios donde se discuten, aunque reconoce que varias las instancias que allí participan reciben los documentos de advertencia del SAT.)

Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Artículo 198, Decreto 4800 de 2011) Frente a esta herramienta, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento acerca de dos reuniones que se llevaron a cabo en el segundo semestre de 2001 con el objetivo de definir los lineamientos de esta Red, las cuales, al parecer, no se

han vuelto a producir. Se llama la atención acerca de la importancia de la conformación de este espacio el cual contribuirá al deber de compartir la información necesaria para la prevención de violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a los Planes de Contingencia para atender las emergencias (Artículo 203, Decreto 4800 de 2011) hasta el momento no se ha tenido conocimiento de la implementación de la metodología que la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debía diseñar de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 4802 de 2011. La Defensoría del Pueblo llama la atención acerca del deber que tiene la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en la elaboración y puesta en marcha de dichos planes, para lo cual resulta necesario socializar la metodología que se utilizará para ello con el fin de contribuir a la misma.

Respecto de los Planes de Prevención de Violaciones a los Derechos Humanos. Según el Artículo 204 del **Decreto** 4800 de 2011, “(...) *los procesos de retorno o reubicación deberán ser incluidos en los planes de prevención, y tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo*”. Si bien el Ministerio del Interior se encuentra adelantando la formulación y actualización de los planes de prevención, no se ha hecho una evaluación de su implementación y efectividad a partir de la experiencia con estas metodologías, que fueron aplicadas en su momento por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con resultados poco claros.

Referente a la Reparación Integral (Artículo 173, Ley 1448 de 2011/Artículo 252, Decreto 4800 de 2011) la Defensoría del Pueblo realizó comentarios a las Rutas de Reparación **Colectiva** haciendo especial énfasis en la necesidad de tener en cuenta los

diagnósticos del SAT en la elaboración e implementación de Planes de Retornos y reubicaciones, y seguimiento a los mismos. Desde la Defensoría se confía en que esto será tomado en cuenta en el momento de la implementación de las rutas colectivas.

En lo relacionado con la protección de predios, el SAT de la Defensoría del Pueblo ha recomendado en los documentos de advertencia activar la ruta colectiva de protección de predios y bienes. Sin embargo, no hay claridad en las instituciones responsables y la población solicitante acerca de las rutas a seguir en estos casos. Sumado a lo cual existen vacíos de información por parte de los entes territoriales en la materia.

En el componente de memoria histórica del Subcomité de satisfacción (Artículo 165, Ley 1448 de 2011/Artículo 238 Decreto 4800 de 2011) la Defensoría del Pueblo ha participado en la conformación y reglamentación del mismo aportando los comentarios y observaciones a que ha habido lugar. Actualmente se está a la espera de las instrucciones por parte del Archivo General de la Nación en lo concerniente al manejo, administración, custodia y acceso a los archivos de Derechos Humanos. De la misma manera se espera la puesta en marcha del componente de investigación y recuperación de la memoria.

En lo referente a las Medidas Especiales de Protección (Artículo 31, Ley 1448 de 2011) le preocupa a la Defensoría del Pueblo, los criterios que se están teniendo por parte de la Unidad Nacional de Protección para otorgar las mismas. De acuerdo con el Parágrafo 2º de este artículo, en este proceso, se debe **tener** en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Pese a ello, en algunos casos, los documentos de advertencia emitidos por el SAT no constituyen soporte suficiente para el otorgamiento de medidas de protección a la víctima y a las poblaciones que la solicitan de manera directa. Con posterioridad a la promulgación de la Ley se han identificado casos de revictimización y falta de cumplimiento a las garantías de no repetición, expresadas en el no otorgamiento de las medidas de protección ordenadas.

### 8.8.2 Medidas de Protección de los Derechos Humanos de las víctimas

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 32 de la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y restitución de tierras, el Gobierno Nacional tenía un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la citada Ley para revisar y adecuar los programas de protección existentes para los cuales definió un conjunto de criterios para tales efectos. De otra parte, el artículo 212 del Decreto Reglamentario 4800 del 2012 plantea que, los programas de protección tendrán en cuenta un enfoque diferencial basado en *el género, la edad, la orientación sexual, la posición dentro del hogar, situación socioeconómica, el origen étnico o racial, las creencias religiosas, la salud, las condiciones de discapacidad física y mental, la identidad cultural, la orientación política, el contexto geográfico*, entre otros, para la evaluación del riesgo y la determinación de las medidas de protección, a través de lineamientos técnicos que establezca el Subcomité de Enfoque Diferencial.

El Gobierno Nacional el 26 de diciembre de 2011 expide el Decreto 4912, “*Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la **seguridad** de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*” definiendo la población objeto de protección del programa en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo; estableciendo las medidas de prevención y protección; las entidades e instancias intervinientes en las estrategias de prevención y protección y los procedimientos a desarrollar en estas estrategias de prevención y protección. Igualmente, establece que para la aplicación efectiva de esta norma, es necesario que el Ministerio del Interior realice la reglamentación, mediante protocolos y reglamentos generales y específicos para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial y desarrollando mecanismos periódicos de evaluación del programa.

Cumplido el plazo **señalado** al Gobierno Nacional, para la revisión y ajustes de los programas de protección existentes, en este informe se plantean los siguientes hallazgos:

.- Las medidas entregadas a las víctimas son las mismas que se venían otorgando en los programas de protección antes de la expedición de la Ley, es decir, no se ha tenido en cuenta si la medida otorgada a la víctima es igual de idónea y eficaz antes, durante y después de su participación en procesos judiciales o administrativos contemplados en la normatividad relacionada con dichos programas.

.- Solamente se hace **una** reevaluación del riesgo en el año a no ser que existan nuevos hechos que ameriten realizar esta reevaluación y generar una variación del riesgo contraviniendo lo señalado en la Ley en cuanto a realizar evaluaciones periódicas y actualizadas las medidas de acuerdo a dicha evaluación.

.- Existe **incertidumbre** en cuanto a sí la víctima o testigo previamente ha conocido los criterios fijados para su evaluación del riesgo, por parte del Grupo de Valoración Preliminar y sí las entrevistas realizadas con las víctimas se cumplen en sitios seguros y confidenciales, en particular, cuando involucran mujeres, niñas, niños y adolescentes ya que solamente se ha diseñado el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres (Resolución 0805 del 14 de mayo de 2012), en el cual no se establece nada al respecto.

.- En lo que respecta al enfoque diferencial, el Decreto 4912 del 2011 se limita a enunciar que para la evaluación de riesgo, la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán observar las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación **sexual**, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección, dejando a un lado la posición dentro del hogar, situación socioeconómica las creencias religiosas, la salud, la identidad cultural, la orientación política, el contexto geográfico. A la fecha el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial solamente ha establecido una metodología de trabajo para realizar los lineamientos de enfoque diferencial, de acuerdo con la información que suministrará la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su informe del pasado 19 de julio de 2012.

Posteriormente, el Gobierno Nacional a través del Conpes 3726 del 30 de mayo del 2012, por el cual se estableció los lineamientos estructurales del Plan Nacional de Atención y Reparación, especificando con respecto al tema de protección a las víctimas que el programa prevención y protección a cargo del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección (Decreto 4912 del 2011), acoge los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011, y se plantean una serie de recomendaciones para adoptar otras medidas teniendo en cuenta el enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial, e implementar medidas psicosociales. El Conpes avanza en el diseño de la ruta de la protección indicando las entidades responsables y procedimientos a realizarse para el acceso al programa, el procedimiento a seguir para activar el trámite especial de emergencia para la población desplazada y víctimas que intervienen en procesos de restitución de tierras.

Un aspecto importante para **destacar** es la conformación de un grupo de trabajo entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad para las Víctimas, la Policía Nacional (DIPRO) y el Departamento Nacional de Planeación para la formulación de una estrategia de protección diferenciada para los niños, niñas y adolescentes y validación de la misma a través de la expedición de un Decreto reglamentario del Decreto-Ley 4065 de 2011.

Frente a los avances de los lineamientos efectuados en el marco de la Ley de víctimas, la Defensoría del Pueblo **como** miembro de la Comisión de Seguimiento, solicita al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, información sobre los ajustes realizados a los programas de protección a su cargo, medidas de protección adoptadas, solicitudes recibidas y ruta de protección diseñada<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Requerimiento Defensoría del Pueblo, mediante oficio 0096 del 26 de junio de 2012.

A este respecto la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en su informe manifiesta haber realizado los siguientes eventos con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en la Ley de víctimas<sup>187</sup>:

1.- En el segundo semestre de 2011, realizó tres (3) talleres, apoyados por el PNUD, a funcionarios de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en las ciudades de Barraquilla, Medellín y Bogotá, con el fin de ajustar los criterios de evaluación de riesgo fijados por la Honorable Corte Constitucional, y hacer una revisión integral a las matrices de riesgo y una inclusión de variables que permitan desde la perspectiva del enfoque diferencial y de género hacer más garantista las valoraciones de riesgo.

El resultado de este ejercicio se encuentra en proceso de revisión por parte de la Policía Nacional y la Unidad **Nacional** de Protección con el fin de hacer los ajustes necesarios que permitan dar cumplimiento a lo estipulado por la Ley. Es decir que los programas vienen trabajando con los criterios de evaluación de riesgo que tenían los programas de protección antes de la expedición de la Ley.

2.- En el primer semestre del 2012, se llevaron a cabo cinco (5) capacitaciones en los departamentos de Atlántico, Antioquia, Santander, Valle del Cauca y Bogotá a funcionarios de la Policía **Nacional**, la Fiscalía General de la Nación la Defensoría del Pueblo y la Unidad Nacional de Protección, en el tema de Enfoque Diferencial y de Género.

3.- Elaboración del protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres, expedido a través de la Resolución No. 0805 del 14 de Mayo de 2012, documento trabajado conjuntamente con **representantes** de las organizaciones de mujeres y socializado con los respectivos GTER, en el marco del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz.

---

<sup>187</sup> Oficio 12-0014656-DDH-2400 del 4 de julio de 2012.

La resolución establece la participación activa de las organizaciones de mujeres en el análisis de evaluación de casos de mujeres en el CERREM, la observación de sus derechos en todas las etapas del proceso del programa y particularidades especiales en éstos sobre todo de las mujeres desplazadas. En cuanto a las medidas de protección siguen siendo las mismas pero se adicional medidas complementarias de salud, acceso educación, asistencia ICBF, etc.

4. Con el apoyo del PNUD, se viene trabajando con la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, en la elaboración de los criterios que se deben incorporar en las matrices de Evaluación de Riesgo, con enfoque diferencial y de género.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección hace mención de la protección a 194 personas que participan en **procesos** de restitución de tierras, adicionalmente, se encuentran en estudio 48 solicitudes de protección a cargo del cuerpo técnico de recopilación y análisis de información del programa<sup>188</sup>. Con esta información se pudo evidenciar que aún no ha sido diseñada una estrategia que adopte las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo dichos procesos, que el proceso se adelanta de la misma manera a partir de evaluaciones de riesgo y entrega de medidas en forma individual sin considerar el contexto de la comunidad que reclama.

No es claro el impacto **de** la creación del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras conformada por organismos que desarrollan inteligencia y contrainteligencia e instituciones gubernamentales, en el ejercicio de análisis de riesgo para la adopción de medidas de protección de carácter colectivo, o de decisiones que garanticen la protección y seguridad del proceso de restitución de tierras y hacer seguimiento a las amenazas y a las solicitudes por parte de líderes y participantes en este proceso.

---

<sup>188</sup> Oficio 18686 del 16 de julio de 2012, Unidad Nacional de Protección.

Además de lo anterior, al parecer aún no han sido establecidas las estrategias de prevención para mitigar el riesgo, en especial en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución de tierras. De acuerdo con las denuncias presentadas por los líderes de organizaciones de víctimas y población desplazada en la audiencia sobre el tema de restitución de tierras despojadas celebrada el 18 de julio del 2012 en el Congreso de la República citada por los congresistas Ángela María Robledo, Gloria Inés Ramírez e Iván Cepeda, se siguen presentando amenazas por parte de grupos armados al margen de la Ley a las personas que están solicitando restitución de tierras. Igualmente, manifestaron el inconformismo sobre las medidas entregadas y el estado de las mismas.

Es decir que se **continúan** con las falencias conocidas de los programas de protección existentes a pesar que la Corte Constitucional y la Ley de víctimas establecieron los criterios para evaluar dichos programas. Igualmente, se evidencia la desarticulación que persiste entre los programas y que aún no haya sido posible establecer el enfoque diferencial en las evaluaciones y las medidas de seguridad a ser entregadas a las víctimas.

## 9. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La restitución de tierras es uno de los principales componentes de la Ley 1448 de 2011 y uno de los pilares de la política pública de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Con ella, el Estado expresa formalmente su voluntad de restituir o compensar a los despojados y desplazados y establece, además de un marco institucional propicio para tal efecto, una serie de conceptos, obligaciones, deberes y mandatos precisos de tal manera que se garantice el resarcimiento.

El marco de justicia **transicional** en el que se expide la Ley, permitió diseñar un trámite judicial para la restitución de derechos, expedito y sustentado en el acompañamiento estatal a la víctima, en el que se incluyen presunciones legales, entre las medidas favorables a ella. Ese trámite se complementa con la incorporación de otras medidas resarcitorias y de algunas más para garantizar la no repetición de los hechos, así como la participación activa de las víctimas. Así, las medidas de restitución, en el contexto de la Ley, se proponen consolidar el proceso por el que se pretende proporcionar el goce efectivo de derechos a las víctimas y por esta vía lograr la reconciliación necesaria para construir el camino de la paz. Dicho panorama muestra la importancia del alcance de la Ley.

El diseño de este marco normativo cuenta con antecedentes que han permitido evaluar, proponer correctivos y vislumbrar los retos que tiene el Estado para hacer efectiva su implementación. El propósito de esta sección es evaluar la implementación del componente de restitución de tierras de la Ley 1448 a la luz de los antecedentes y retos planteados por los especialistas en el tema. En la primera sección se presenta una interpretación de la normatividad que es básicamente la Ley 1448 (capítulo III del Título IV) y el Decreto Reglamentario 4829, expedido el 20 de diciembre de 2011, con el fin de precisar el objeto sobre el que se hace seguimiento en las siguientes tres secciones.

## 9.1 La estrategia de restitución: diseño normativo

La restitución patrimonial o restitución de los bienes que fueron despojados o abandonados, debido a las acciones violentas derivadas del conflicto armado, es una medida de reparación integral preferente y consiste en reconocer, a través de una decisión judicial, la relación jurídica que poseía la víctima con tales bienes antes de darse el hecho victimizante. Así, la Restitución Jurídica se materializa con el restablecimiento de derechos de propiedad o posesión, mientras que la restitución material implica la entrega formal del bien. En el caso de derechos de propiedad, se exige el registro en el folio de matrícula, mientras que el restablecimiento de la posesión puede acompañarse con la declaración de pertenencia según términos legales.<sup>189</sup> Precisamente uno de los principios legales orientadores de la restitución<sup>190</sup> es la seguridad jurídica, que implica el esclarecimiento de la situación jurídica de los predios y su titulación a favor de las víctimas.

Alternativamente y de manera subsidiaria, cuando la restitución descrita sea imposible **porque** aún haya riesgo para la integridad de la víctima o su familia, o porque el bien a restituir se encuentra en una zona de riesgo de desastre natural o porque el bien ya fue restituido por presentarse despojos sucesivos, se restituye por un bien equivalente, es decir, un bien con características y condiciones similares, con la anuencia de la víctima. De acuerdo con el decreto reglamentario, la equivalencia puede ser medioambiental o económica. Finalmente, y solo como tercera opción, cuando no es posible la restitución del mismo inmueble o de un equivalente, se reconoce una compensación en dinero. En el decreto 4829 se fijan algunas reglas inherentes a los avalúos, para efecto de las compensaciones con equivalentes o en dinero, que se comentarán más adelante.

Para lograr restituir los derechos de propiedad, la Ley diseñó una serie de medidas en los ámbitos del apoyo administrativo y del trámite judicial del Estado. En los dos, se dispuso de un nuevo marco institucional que incluye creación de nuevas entidades,

---

<sup>189</sup> El trámite de la Declaración de Pertenencia se establece en el Artículo 407 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>190</sup> Artículo 73, Ley 1448 de 2011.

transformación de algunas existentes y el deber de establecer interacciones entre ellas, lo cual implicó, además, asignación de funciones y competencias a estos nuevos arreglos institucionales.

El apoyo administrativo está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UGRTD-, creada temporalmente (por 10 años) como una entidad especializada adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La UGRTD podrá solicitar al juez la restitución y representar a la víctima en el proceso. No obstante, la demanda (escrita u oral) también puede ser presentada por la víctima o su apoderado. La UGRTD también puede oponerse, en representación de las víctimas, cuando no haya presentado la demanda.

El Proceso Judicial también será adelantado por funcionarios especializados. Si se presentan opositores, será resuelto por Magistrados especialistas en restitución de tierras en Tribunales Superiores de Distrito Judicial; si no hay opositores, el litigio lo resuelven Jueces Civiles del Circuito especialistas en restitución de tierras. Los dos son procesos de Única Instancia, pero el Tribunal Superior resuelve consultas cuando no se decreta la restitución a favor del despojado y la sentencia admite recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien debe adelantar interlocutorios en diez días y resolver el recurso en dos meses.

La demanda se pone en conocimiento de los posibles opositores quienes pueden ejercer su derecho, dentro de los 15 días siguientes. Cuando prueben buena fe exenta de culpa serán compensados, dentro del mismo fallo judicial. En este caso, el magistrado puede autorizar contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor cuando éste estuviere desarrollando proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley estableció una serie de presunciones favorables para las víctimas, cuyo propósito es liberar el bien de derechos o cargos creados en el contexto de la infracción o violación de los derechos de las víctimas y de los hechos

de violencia causantes del desplazamiento y despojo. Dichas presunciones definen situaciones en las cuales se presume la inexistencia de contratos, nulidades de actos administrativos, inexistencia de posesiones, entre otras. Ellas pueden ser rebatidas, aportando pruebas en contra, por quien sostenga otra verdad distinta a la presumida, cuando se trate de una de carácter legal, o deberán advenirse a las pretensiones en los casos en que se trate de presunciones de derecho.

A esas presunciones se añadió la figura la Inversión de la carga de la prueba<sup>191</sup>, a favor de la víctima, que consiste en que a la víctima solicitante de la restitución le basta aportar una prueba sumaria de su calidad de propietario, poseedor u ocupante y del reconocimiento como desplazado; o en su defecto, de la prueba sumaria del despojo y, por tanto, le corresponde a quien se quiera oponer a dicha restitución, la carga de probar su derecho.

Para efectos de la restitución material se impusieron plazos perentorios de desalojo. Adicionalmente, el trámite puede adelantarse en forma colectiva si hay uniformidad en la vecindad, el tiempo y la causa del desplazamiento.

La Ley y la reglamentación definen otros aspectos relevantes para la ejecución de las medidas como el periodo en que se generan hechos que causan el despojo o el abandono (1991- 2021), el núcleo familiar que puede ser beneficiario de la restitución en caso de que la víctima haya muerto o se encuentre desaparecida (familiar en primer grado civil o de consanguinidad, o segundo de consanguinidad) y los plazos en que deben surtirse las etapas tanto en lo administrativo como en lo judicial.

---

<sup>191</sup> La doctrina de la carga de la prueba tiene por finalidad, suministrar los elementos necesarios para que el Juzgador pueda decidir en cada caso concreto, a que parte corresponde acreditar ese hecho que no ha podido ser probado. Por regla general, lo debe hacer quien afirma los hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos y en consonancia, con dicha atribución, estimar o desestimar las pretensiones ejercitadas dentro de un proceso. Se puede decir en términos generales, que responde al interrogante de a quién le corresponde probar. En palabras del Profesor Mario A. Houed Vega, el tema lleva a presuponer una respuesta a la cuestión: “¿cuál de los sujetos procesales debe producir la prueba de los hechos que han sido materia de debate?” (“La carga de la prueba en el proceso penal”. En: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2003/houed03.htm>).

Se adopta la figura de “Contrato de Transacción”, por el cual la víctima acepta que con la indemnización recibida se satisfacen todos los pagos que el Estado debe hacerle por su victimización y, así, se terminarían los procesos pendientes con el Estado, pero no con los victimarios.

Finalmente la Ley prevé medidas complementarias tendientes a estabilizar la situación de las víctimas una vez hayan sido reparados como: apoyo al retorno o reubicación voluntarios, acciones de apoyo post-restitución, creación de una categoría de riesgo especial para los créditos de las víctimas y líneas preferenciales para la concesión de créditos, alivio de pasivos, protección a la vida e integridad de los reclamantes, protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas y prevención del desplazamiento forzado.

Con este marco, la Ley 1448 de 2011 ha sido reconocida entre los expertos del tema como el primer esfuerzo realizado por el Estado colombiano para centrar la atención en las víctimas del conflicto e integrar las medidas de reparación en las que los mecanismos de restitución aparecen como una novedad del proceso, por su diseño mixto: administrativo-judicial.<sup>192</sup> Las bondades de la Ley van desde la incorporación de estándares internacionales para el reconocimiento de los derechos de las víctimas hasta el potencial que tiene para generar cambios sociales y políticos en el país. No obstante, también se encuentran elementos comunes en la identificación de retos cuya superación depende más de la capacidad de gestión institucional del Estado para implementar las medidas previstas por la Ley que de rediseñar el mismo marco legal.

---

<sup>192</sup> El PNUD indica que “*El contenido del derecho a la reparación integral es asociado a la vía judicial por la doctrina sobre la Justicia Transicional, pero pueden existir también programas administrativos o la combinación de ambos*”. En el mismo texto se encuentran referidos algunos casos en que se acudió a un “programa mixto”: Perú, Balcanes, Turquía y Sudáfrica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Colección Cuadernos. INDH 2011. Bogotá: INDH 2011, PNUD, ACNUR Pág. 115.

La COSOC encuentra que algunas reglas del marco normativo pueden derivar en situaciones adversas para las víctimas, pero esa situación admite correctivos si se advierte oportunamente. A continuación se plantean algunas inquietudes al respecto.

Para los casos en que se presenten opositores dentro de los procesos de restitución, es importante prever la forma en que el Magistrado de conocimiento valorará las pruebas, según los supuestos necesarios para la demostración de la buena fe exenta de culpa<sup>193</sup> y evitar que la situación quede absolutamente expuesta a la libre apreciación del juez.<sup>194</sup>

Esa valoración debe hacerse dentro del contexto en que se dan los hechos de despojo y desplazamiento, que normalmente implicaron acciones violentas, como masacres, homicidios y violación de derechos humanos cuyo conocimiento no está fuera del alcance de quienes posteriormente realizaron transacciones comerciales y jurídicas en beneficio propio. De por sí, los hechos victimizantes vulneran la confianza en que deben sustentarse las transacciones económicas y jurídicas. Bajo esas consideraciones es difícil aceptar “buena fe exenta de culpa”. Para que esa valoración sea posible, es necesario documentar el contexto de cada caso y lograr una interpretación armónica con las presunciones legales, cuidando la conservación del principio de favorabilidad para la víctima y sin interferir con la figura de inversión de la carga de la prueba. La destreza analítica de los magistrados requiere ser garantizada por un apropiado sistema de selección aunado a un proceso de capacitación que incluya una exhaustiva revisión de literatura especializada y jurisprudencia nacional e internacional. De igual manera la COSOC sugiere la construcción de unos protocolos de acción para los jueces agrarios de forma tal que se puedan identificar de manera clara las principales estrategias de victimización utilizadas recurrentemente por los victimarios. Estas guías de acción permiten al mismo tiempo blindar la actuación de los representantes de la justicia y se convierten en garantía procesal para las víctimas.

---

<sup>193</sup> Una opción es recurrir al sistema de la prueba legal que implica que la valoración de los medios probatorios se encuentra predeterminada en el ordenamiento procesal.

<sup>194</sup> En el sistema de la libre apreciación de las pruebas no existen cortapisas legales en la valoración, pues todas las pruebas se aprecian en su conjunto. El artículo 197 de la Constitución Política de Colombia señala que todos los medios probatorios son valorados por el juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su derecho.

De otro lado, es indispensable que el valor de la compensación, para los casos en que sea probada la buena fe exenta de culpa, sea determinada bajo parámetros justos, equitativos y proporcionales, los cuales no se encuentran definidos de forma rigurosa ni en la Ley ni en el Decreto 4829 de 2011. La disposición que alude al tema es el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, que establece que: “el valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional”, la cual no está debidamente reglamentada en el Decreto 4829 de 2011. El decreto debería considerar que los avalúos sean realizados por peritos especializados o, eventualmente, por las universidades. En todo caso es conveniente que se fije normativamente la exención de costas para las víctimas.

La COSOC llama la atención sobre aquellos eventos en los cuales sea demostrada la buena fe exenta de culpa por parte de los terceros y existan proyectos agroindustriales productivos en el predio que den lugar a la autorización para la celebración de un contrato para el uso, sería importante determinar si la compensación a la que éstos tienen derecho, deberá pagarse y, adicionalmente, celebrarse el respectivo contrato entre las partes: el restituido y el tercero exento de culpa. Aunque se entiende que el contrato es un acuerdo de voluntades, es conveniente que se oriente normativamente sobre los casos en que los beneficiarios de la restitución no deseen acceder a la celebración de contratos para el uso. Es conveniente fijar reglas claras. La ausencia de regulación puede afectar los derechos de la parte débil del contrato, que podría ser la víctima restituida. Es posible que el beneficiario de la restitución termine por aceptar los términos que le establezca el tercero y la situación derive en una revictimización.

Por principio, la Ley dispone<sup>195</sup> que la reparación debe tener en cuenta el enfoque diferencial, pues reconoce las particularidades de la población y sus distintos grados de vulnerabilidad. En particular, para los trámites administrativos y judiciales con propósito de

---

<sup>195</sup> Art. 13, Ley 1448 de 2011.

restitución, la Ley fija especial protección y trato preferencial a las mujeres y demás grupos poblacionales objeto de enfoque diferencial.<sup>196</sup> No obstante, no a todos los grupos poblacionales que la Ley identifica con “características particulares”, se les definen condiciones específicas en las normas reglamentarias.

Otra característica a tener en cuenta es la acumulación procesal que consiste en concentrar en el trámite todos los procesos o actos judiciales y administrativos que adelanten autoridades o notarias en los que se comprometan derechos sobre el predio. También hay acumulación por colindancia de los predios. Esta figura debería tener un mayor desarrollo reglamentario para evitar ambigüedades en los casos en que confluyan situaciones legales contempladas en este marco normativo y aquellas relacionadas con el marco ordinario.

Tanto en el ámbito administrativo como en el judicial se establecieron medidas que coadyuvan al logro del propósito sustancial descrito. Entre ellas, la inscripción de los predios objeto de restitución, en el “*Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*” que es administrado por la UGRTD. Este es un requisito que debe cumplirse en el procedimiento. El registro permite dimensionar, organizar y controlar el proceso administrativo, pero lo más importante es que a través suyo se recibe la información básica para definir y ubicar territorialmente el predio objeto de restitución, para esclarecer su situación jurídica y conformar el acervo probatorio que soporta la solicitud (demanda) de restitución y para ubicar y definir los beneficiarios de la restitución o compensación. Así, clarificar la situación jurídica del predio, establecer su real relación con los solicitantes y conformar el expediente (pruebas) para someterlo a consideración del juez es el valor agregado de la intervención administrativa. Para cumplir con ese propósito, la UGRTD tendrá acceso a las bases de datos de Desplazados, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, de catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, de la Superintendencia de Notariado y Registro –

---

<sup>196</sup> Arts. 114 y 115, Ley 1448 de 2011.

Supernotariado- y de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Las dificultades que se presentan en estos sistemas de información se analizan en el capítulo IV.

De acuerdo con la Ley, el registro se implementará en forma gradual y progresiva<sup>197</sup> teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. El artículo 76 de la Ley establece un plazo de 60 días “*a partir del momento en que acometa el estudio*” y en este punto remite al inciso que dispone la gradualidad y sus criterios. Con base en esas disposiciones, el Decreto 4829 de 2011, creó una etapa precedente al “*estudio*” que denominó “*análisis previo*”, a la que le concedió un término de 20 días, cuyo objetivo es “*establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley*”. Dado que esos objetivos no son sustancialmente distintos a aquellos que podrían indicarse para el “*estudio*” (que no son explícitos en el Decreto), el lapso concedido al “*análisis previo*” aparece como una forma de ampliar el plazo de 60 días fijado legalmente. Esta apreciación se fundamenta en que el artículo 13 del Decreto 4829, invoca el inciso cuarto del artículo 76 de la Ley 1448 que es el que fija los 60 días, para establecer como regla la expedición de la resolución que determina el “*inicio del estudio*”. Así, para la UGRTD el plazo de 60 días comienza a contar a partir de la fecha de expedición de esta resolución, que es posterior y, además, resultado del “*análisis previo*”. De manera que el plazo se aumenta a ochenta (80) días y si llegarán a autorizarse la prórroga por treinta (30) días adicionales y las suspensiones, permitidas por la ley y el decreto, el proceso administrativo puede extenderse a ciento setenta (170) días.

---

<sup>197</sup> Art. 76, Ley 1448 de 2011. Además, entre las disposiciones generales, la Ley establece la “gradualidad” (art. 18) como uno de sus principios rectores y la define como la implementación escalonada de los instrumentos en atención a la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales, pero advierte de la obligación de cubrir el país. También se incluye la “progresividad” (art. 17) entendida como el acceso paulatino y creciente al goce efectivo de derechos; en el artículo 20, se asocia a la sostenibilidad fiscal de la Ley. El principio de progresividad se incluye dentro de los específicos para la restitución (art. 73). El decreto retoma estos dos principios como rectores de las actuaciones administrativas para el registro, siendo consistente con la orientación legal de los mismos.

Si se tiene en cuenta que las causales de exclusión de la solicitud, después del “*estudio*” son las mismas establecidas para la exclusión producto del “*análisis previo*” (inciso 2, artículo 17, DR 4829/2011), se evidencia que las dos etapas no son sustancialmente distintas. Además, al 13 de agosto de 2012, de las 465 solicitudes ubicadas en zonas focalizadas, sólo 3 habían sido excluidas con ocasión del “análisis previo” y 462 fueron objeto de resolución para iniciar “estudio”, lo que significa que la medida precedente sólo permitió filtrar el 0.64% de las solicitudes.

En la implementación del marco normativo descrito, los retos más relevantes se refieren a la fijación y logro de metas coherentes con la magnitud del problema, a la necesidad de adoptar mecanismos que permitan avanzar en la restitución frente a las condiciones de inseguridad propias del conflicto que persiste y a la estabilización de la situación de la población resarcida para incorporarla a las estrategias de desarrollo que se promuevan en el país.

Así, para analizar los resultados se tendrá en cuenta la magnitud del problema, la gestión institucional de las entidades comprometidas con la política y el esfuerzo que la ejecución de las medidas demanda de la acción del Estado. El esfuerzo está signado por las condiciones adversas bajo las cuales deben ejecutarse las medidas, como la persistencia del conflicto que compromete la seguridad no solo de las víctimas sino de los ejecutores, la relación informal de las víctimas con los bienes despojados o abandonados, que se agrava con la ausencia total o parcial de bases de datos oficiales y el escaso apoyo de medidas complementarias para garantizar la estabilización económica y social de los restituidos.

También se han identificado como retos, la asignación de recursos frente a los costos del proceso, tema que se aborda en el capítulo III de este informe, y la necesidad de una adecuada coordinación entre las entidades del orden nacional y las del orden territorial, desarrollado en el II capítulo.

## 9.2 La magnitud del problema

Una dificultad relevante para planear e implementar las medidas de restitución de tierras, así como para fijar metas sobre las cuales realizar el seguimiento, tiene que ver con la falta de certeza sobre la verdadera magnitud del problema, que se refleja en la cantidad y ubicación de la tierra despojada, en el número de desplazados por el conflicto interno y la conformación de los hogares susceptibles de restitución, sin menoscabo de aspectos como las distintas maneras de despojo o el significado patrimonial del mismo para las comunidades.

La Directora de la UARIV reconoce que “...*el universo de víctimas es incierto e impreciso a pesar de los esfuerzos que se han hecho para actualizar el registro único de víctimas y la red nacional de información*”.<sup>198</sup>

Sobre lo que sí hay certeza es que el problema es de una gran dimensión. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo expresa que “*Colombia padece la crisis humanitaria más grande de su historia, la mayor del hemisferio occidental y una de las tres más profundas del planeta como resultado del conflicto interno. El país se ha situado en los últimos años entre las cuatro naciones del mundo con mayor número de desplazados internos, con Sudán, Irak y Afganistán*”.<sup>199</sup>

Esa magnitud es determinante para la implementación de las medidas de restitución. “*La victimización de la población rural ocurrió en forma masiva y el volumen de la población afectada tiene un impacto en la eficiencia y rapidez con que se hará la*

---

<sup>198</sup> Gaviria, Paula. “Marco Institucional de la Reparación de Víctimas” Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University. 11 de mayo de 2012, [http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html).

<sup>199</sup> PNUD, 2011. Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: La estabilización socioeconómica y la Reparación. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano, Colombia, 2011.

*restitución de tierras a sus cultivadores originales; el despojo y apropiación de tierras fueron masivos y afectaron aproximadamente 11.4 millones de hectáreas”.*<sup>200</sup>

En abril de 2012, la UARIV informaba que había 3.943.509 Personas Desplazadas que conformaban 923.218 Hogares en los que el 30% eran menores de edad.<sup>201</sup> A 30 de junio de 2012, la Red Nacional de Información registró 4.613.796 desplazados, que conforman 1.052.919 hogares, distribuidos en 1.113 municipios expulsores y 1.093, receptores.<sup>202</sup>

Aunque durante los dos últimos años hay una tendencia descendente en el registro de desplazamiento, después de haber alcanzado nuevamente niveles altos en 2007 y 2008,<sup>203</sup> la cantidad de personas y hogares que hoy se expulsan es aún elevada (gráfico 9.1). Este hecho profundiza el problema y cuestiona si el horizonte de 10 años que prevé la Ley es suficiente para su solución.

---

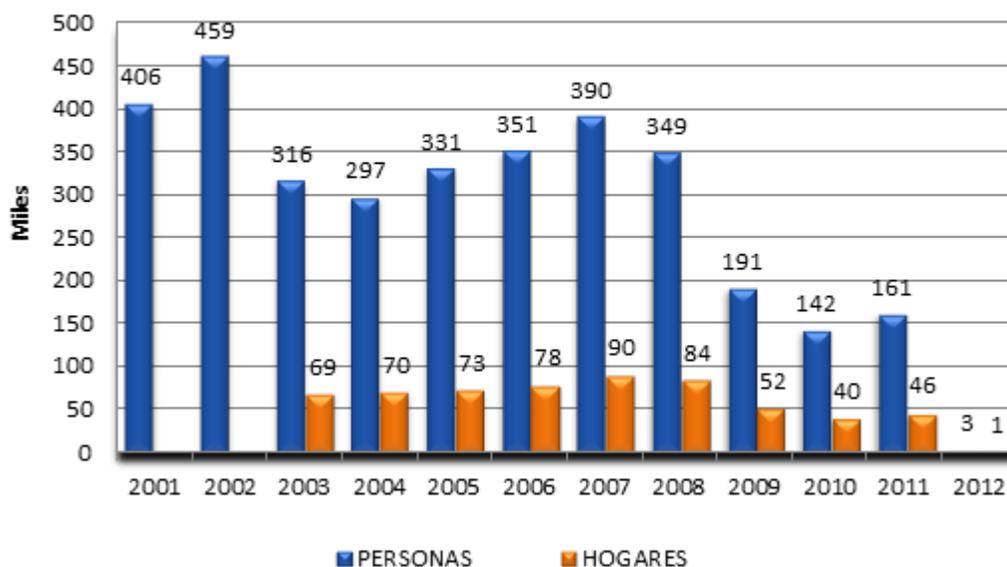
<sup>200</sup> Ibáñez, Ana María. “Víctimas, Pobreza y Restitución de Tierras”. Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University. 11 de mayo de 2012. [http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html).

<sup>201</sup> Gaviria, Paula. “Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado en Colombia”. Presentación Power Point. Ginebra, 24 de Abril de 2012. <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/moving-to-safety-complex-crisis-2012/speeches-presentations/Session-2-Paula-Gaviria-Abril-2012.pdf>

<sup>202</sup> Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas. Corte a 30 de junio de 2012. Archivo Excel suministrado a la CGR

<sup>203</sup> De acuerdo con la fuente de información, hasta 2002 había 2.083.204 desplazados, población que correspondía a 451.113 hogares. En la exposición de motivos del proyecto de ley 107 de la Cámara de Representantes, que después se convirtió en Ley 1448/2011 se afirma que “*Al revisar la tendencia del desplazamiento se puede observar que el momento más crítico de esta problemática se presentó entre los años 2000 y 2002. En ese lapso, el desplazamiento creció en promedio 40% anual y afectó a 900 municipios del país*”.

**Gráfico 9.1 Registro de Desplazamiento expulsión**



**Fuente:** Red Nacional de Información. REGISTRO UNICO DE VICTIMAS (EXPULSIÓN). Los datos de 2001 y 2002 son de PNUD, 2011.

En el caso de los predios despojados o forzados a abandonar, las cifras también difieren entre las distintas fuentes. La información oficial sobre víctimas de desplazamiento, sólo recoge datos de abandono a partir de 2004, pues en ese año se incluyó en el Registro de Población Desplazada –RUPD–, la pregunta sobre si se dejaron bienes en abandono en el momento del desplazamiento.<sup>204</sup> No obstante, hay problemas de consistencia entre esa información y la del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA– que también incluye información de víctimas y cuyo propósito es inscribir medidas de protección a los predios abandonados forzosamente.

El Departamento Nacional de Planeación calculó en 2009, con base en RUPTA, que el despojo afectaba 3.3 millones de Hectáreas.<sup>205</sup> El informe del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada (PPTD) de enero de 2011, indica que con registros detallados entre 2004 y 2010 se pueden identificar que 6.55 millones de hectáreas,

<sup>204</sup> PNUD, 2011. Óp. Cit.

<sup>205</sup> DNP, Ministerio de Agricultura. Ministerio del Interior, Acción Social, “Política de Tierras y Territorios para Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo”. Bogotá, 30 de octubre de 2009.

a las que según Camilo González Posso se les pueden sumar 1,5 millones de hectáreas que se soportan en los formularios anteriores a 2004, para un estimado de 8.1 millones de hectáreas abandonadas por desplazamiento forzado en los últimos 15 años.<sup>206</sup>

Con base en la III Encuesta Nacional de Verificación –III ENV-2010-, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CS) estimó que entre 1980 y julio del 2010 se habrían abandonado, vendido o entregado a terceros forzadamente, como consecuencia del accionar sistemático de algunos grupos, cerca de 6,6 millones de hectáreas, lo que representa el 15,4% de la superficie agropecuaria de todo el país, sin contar los territorios colectivos de comunidades étnicas y algunos baldíos.<sup>207</sup>

El Ministro de Agricultura en entrevista concedida a la oficina de comunicaciones de la Corte Constitucional y publicada el 30 de mayo de 2011 en boletín de prensa, manifiesta que 2 millones de hectáreas fueron despojadas y 4 millones abandonadas por culpa del conflicto armado, afectando a 450 mil familias rurales.<sup>208</sup>

Esta disparidad de datos entre los distintos estudios especializados, explicable por diferencias en los criterios, períodos y métodos de medición, y la ausencia de datos oficiales impone una fuerte restricción a la implementación de la política y a su seguimiento: la imposibilidad de fijar metas concretas e indicadores objetivos de seguimiento. Ni en la exposición de motivos de la Ley, ni en los Planes formulados en los CONPES 3712 de diciembre de 2011 y 3726 de mayo de 2012, se muestran mediciones

---

<sup>206</sup> González Posso, Camilo. *La verdad de la Tierra: más de ocho millones de hectáreas abandonadas*. 11 de Abril de 2011. <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1954-la-verdad-de-la-tierra-mas-de-ocho-millones-de-hectareas-abandonadas.html> Cálculo sobre la base de la Tabla 8.3 sobre abandono de tierras de la población desplazada con corte a Diciembre de 2010. "Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia", Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, PPTP, INDEPAZ ediciones, 2010.

<sup>207</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Enero de 2011. Pág. 9. En la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada realizada por la Comisión (julio-agosto de 2008, II ENV-2008), se estimaba que el 55,5% de los grupos familiares desplazados tenían tierras y de ellos 94% las abandonó o fueron despojados de las mismas.

<sup>208</sup> Boletín de prensa de la Corte Constitucional del 30 de mayo de 2011, consultado el 19 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/noticias/NOTICIAS%2030%20DE%-20MAYO%20DE%202011.php>

con el objetivo de cuantificar el problema y comprometer metas y avances periódicos sobre las mismas. Las mediciones incluidas en ellos apuntan a cuantificar los recursos.

Frente a la magnitud del problema se espera que las metas del Gobierno sean concretas. Que se especifique, como se va a ir abordando y cuáles son los resultados paulatinos que se esperan.

“Lo que parece faltarle al gobierno (...) es un plan de acción concreto, algo que diga: en los próximos dos años vamos a restituir tal número de hectáreas despojadas, a tener tal número de campesinos desalojados viviendo en el campo, a tener tal número de oficinas de extensión agraria, escuelas y clínicas populares en las áreas de reinserción, a tener tal número de soldados y policías protegiendo a los que ejercieron el derecho al retorno, a tener tal número de inspectores y auditores independientes controlando la titulación de tierras, el respeto a los derechos de las víctimas y la prestación de servicios por parte de los funcionarios encargados de ello. (...) no es suficiente con que las agencias encargadas de la ejecución simplemente hagan lo que puedan en la situación que se les presente cada día.”<sup>209</sup>

Tras la revisión de las bases de datos oficiales RUPTA (Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia), RUPD (Registro Único de Población Desplazada) y SIJYP (Sistema de Información de Justicia y Paz), la UGRTD calculó en 360.000, los casos de despojo y abandono forzado y estimó que 60.000 podrían corresponder a predios ubicados en zonas no adjudicables<sup>210</sup> o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la Ley.

Por lo tanto, el diagnóstico sobre los casos que se someterán al trámite del procedimiento de restitución se centra, según la UGRTD, en 300.000 casos, de los cuales estima que 270.000 se resolverán con decisión de restitución a víctimas con condición de

---

<sup>209</sup> Mejía, Luis “*Crítica de la Conferencia y Barreras No Discutidas a la Ejecución de la Ley de Víctimas*” Notas del Seminario: Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University. [http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

<sup>210</sup> Zonas no aptas para la producción agropecuaria, pesquera o forestal, según los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), o los respectivos Esquemas de Ordenamiento (EOT) de cada Municipio, áreas de conservación y protección ambiental (Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Reserva Forestal, áreas de manejo especial -Ley 2° de 1959, Decreto Legislativo 2278 de 1953, Decreto 3600 de 2007- y zonas de amortiguación de áreas protegidas).

propietarios, poseedores y ocupantes. Los 30.000 restantes calcula que se tratarán de casos para pago de compensación por haberse comprobado la buena fe exenta de culpa en el acceso al predio. Con estas cuentas globales y un costo estimado de \$15 millones por predio, el Conpes 3712 de 2011 determinó que el costo de la reparación en el horizonte de tiempo de la Ley es de \$2.949 mil millones de 2011.<sup>211</sup>

Para determinar las posibles reclamaciones la UGRTD analizó la información de las bases de datos oficiales (RUPTA, RUPD, SIJYF y Proyecto de Protección de Tierras, PPT), lo cual deja ver que efectivamente hay una alta concentración del despojo o abandono. En sólo el 15% de los municipios en los que se presenta despojo o abandono se concentra el 73% de los predios en esa situación (suma de alta y media densidad en el cuadro que sigue).

**Tabla 9.1 Densidades de Abandono y posible despojo**

DENSIDAD	NUMERO MUNICIPIOS	CASOS	PARTICIPACIÓN	HECTAREAS	RANGO PREDIOS ABANDONADOS
ALTA	78	150.806	53,1	2.549.817	1.000 - 8.000
MEDIA	81	56.219	19,8	840.992	500 - 1.000
BAJA	256	58.502	20,6	780.795	100 - 500
DISPERSA	665	18.642	6,6	180.793	MENOS DE 100
<b>TOTAL</b>	<b>1.080</b>	<b>284.169</b>	<b>100</b>	<b>4.352.397</b>	

Fuente: UAE-GRTD. Informe del Ministerio de Agricultura a la Corte Constitucional. 8 de mayo de 2012. Cálculo CGR, con base en información suministrada por la UAE-GRTD

De acuerdo con el cuadro 9.1, en 1.080 municipios del país se presenta abandono y posible despojo de 284.169 predios, que en total tienen 4.4 millones de hectáreas. En 78 municipios hay más de 1.000 predios abandonados y/o despojados; por tanto se clasifican como municipios de “alta densidad”; allí se registran 150.806 casos (predios), es decir el 53% de los casos. Estos se ubican en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Putumayo, Bolívar, Córdoba, César, Meta, Nariño y otros 12 departamentos con menor número de municipios. Con una densidad media de despojo se calculan 81 municipios que registran

<sup>211</sup> DNP, Documento CONPES No. 3712. PLAN DE FINANCIACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA LEY 1448 DE 2011. 1 de diciembre de 2011. De acuerdo con este documento se tiene previsto a 2012 el costo estimado de la restitución sería 99.000 millones de pesos, que dividido por 15 millones de pesos por cada predio, equivale a aproximadamente a 6600 predios restituidos. A la fecha de entrega de este informe se ha iniciado el estudio de restitución de 462 predios lo que equivale al 0,07% de la meta establecida.

56.219 predios, es decir el 20% de los casos, en donde se destacan Antioquia, Bolívar, Cesar, Cauca, Nariño y Tolima. La densidad baja del despojo, según el mismo estimativo, se concentra en 256 municipios con 58.502 predios que representan el 20% de casos. Finalmente, con una densidad dispersa del despojo se encuentran 665 municipios que reúnen 18.642 predios, correspondientes al 7% del total de casos.

El diagnóstico descrito es la base para orientar el trabajo administrativo de la UGRTD. Con ella se estructuró la focalización para el registro de predios y demás etapas del proceso administrativo y sobre esa base se han planeado el desarrollo y los recursos para la restitución. Si se compara el total de hectáreas del cuadro 9.1 con las de los estudios citados, es evidente que los datos con los que se construyó la “densidad” del despojo subestiman la dimensión del problema, puesto que según los estudios, el número de hectáreas despojadas o abandonadas podría estar entre los 6.6 millones de hectáreas, dato en el que coinciden Acción Social y los resultados de la III ENV de la Comisión de Seguimiento y 8.1 millones, según Camilo González Posso.

En la información oficial tanto de la UGRTD como de las instituciones que coordinan el sistema y del DNP no se evidencia que haya un plan o programa orientado a revisar las cifras que sirven de base para implementar la política y ejecutar la Ley. Los esfuerzos para ampliar la gestión y abrir la oferta, por lo menos en materia de restitución, son escasos.

Así pues, se planea a partir de las cifras de los sistemas de registro oficiales, dejando por fuera las víctimas que por temor, falta de información institucional u otras razones, no están registradas en esas bases de datos. Es decir, desde la fuente de estimación de potenciales beneficiarios de la ley, se trata de un sistema bajo demanda, sin que se evidencie un esfuerzo adicional de los entes gubernamentales para ofrecer la política a quienes la necesitan y no tienen los medios para denunciar por sí mismos. A pesar de que la Ley de víctimas establece que el proceso puede iniciarse “*de oficio*”, en la práctica, desde la misma planeación, las acciones se están tramitando a partir de la demanda de los beneficiarios y no por oferta del Estado como garante de los derechos a restituir.

### 9.3 La gestión institucional del Estado

En la Sentencia T-025, la Corte Constitucional encuentra que uno de los problemas protuberantes de la política de atención a la población desplazada es la escasa capacidad institucional del Estado para proteger a la población. De acuerdo con la Corte, esa escasa capacidad se refleja en la inexistencia de planes de acción, metas, indicadores, que den cuenta del cumplimiento de la política, en la falta de precisión en las funciones y responsabilidades asignadas a las entidades encargadas de su ejecución y en la ausencia de elementos considerados como fundamentales para su desarrollo, entre los que se encuentran los plazos para lograr objetivos, y la asignación de recursos financieros, humanos y administrativos. En cuanto a la implementación se indicó que existe una brecha entre la expedición de normas y la elaboración de documentos, por un lado, y los resultados prácticos, por el otro.<sup>212</sup>

A pesar de que el marco institucional propuesto por la Ley 1448 de 2011 apunta a superar los problemas identificados por la Corte, entre los retos aún se indica la necesidad de mejorar la capacidad institucional del Estado, plantear metas según la magnitud del problema, evitar paralelismo y ambigüedad en las funciones, evitar duplicidad en los registros y adelantar acciones eficaces de coordinación para que el Estado actúe de manera unívoca. Se señala que:

“no hay capacidad institucional y presupuestal para dar respuesta inmediata al universo de beneficiarios. El paso del tiempo incrementa el riesgo para la población y propicia otras formas de despojo. Aumenta la expectativa o la frustración de los no atendidos. La información sobre criterios de priorización y la aplicación de medidas de protección para sujetos no priorizados en las regiones limitará riesgos y facilitará reclamos que se puedan generar”<sup>213</sup>.

El propósito de mejorar la capacidad institucional del Estado también debe reflejarse en la erradicación de prácticas que comprometieron a algunas de las entidades del Estado en los antecedentes.

---

<sup>212</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004, sección 6.3.

<sup>213</sup> [http://www.hechosdelcallejon.pnudcolombia.org/62/pdf/retos\\_al\\_implementar\\_la\\_ley\\_1448.pdf](http://www.hechosdelcallejon.pnudcolombia.org/62/pdf/retos_al_implementar_la_ley_1448.pdf)

“En los últimos 30 años se destruyó la institucionalidad rural; así, las agencias del estado que administraban las políticas agrarias y rurales se subsumieron en el INCODER, un instituto corrupto e ineficiente que fue capturado por los paramilitares y que ayudó al despojo de tierras; por esto se ha creado una entidad nueva, la Unidad de Restitución de Tierras, blindada contra la corrupción, que se ha puesto en manos de un equipo experto y conocedor de los problemas agrarios.”<sup>214</sup>

Efectivamente una de las estrategias de la Ley 1448 fue la readecuación institucional del sistema para atender a la población desplazada. La medida fue especialmente visible para el tema de restitución con la creación de la UGRTD. Esta entidad operará en todo el país a través de 17 Direcciones Territoriales y 21 oficinas que ya están funcionando excepto Popayán, Quibdó y Tumaco. De los 390 funcionarios con que se prevé contar, ya se han posesionado 130 y hay 26 aprobados pendientes de posesión; quedan 234 vacantes por cubrir (esta información fue recibida con corte a 22 de junio de 2012).

Para atender los criterios de implementación gradual del registro, el reglamento previó dos instancias de coordinación interinstitucional que se conjugan con la estrategia de definir áreas geográficas en el territorio nacional donde se adelantarán los estudios de solicitudes de restitución, según se cuente con los supuestos legales. Una, liderada por el Ministerio de Defensa Nacional mediante la constitución de los Centros Integrados de Inteligencia (CI2RT), en la que participa la UGRTD, y otra liderada por el Gobierno Nacional. La instancia conformada por las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y CI2RT, cumple con la función de orientación estratégica para la toma de decisiones, la cual se lleva a cabo a través de la valoración de la seguridad y del riesgo de las áreas geográficas en donde se va a llevar a cabo el proceso de Restitución de Tierras. En esta instancia, de las 31 zonas propuestas por el Gobierno se macro focalizaron 12 zonas.

El Comité Operativo del Consejo de Seguridad Nacional, el 28 de diciembre de 2011 definió 12 macrozonas: Catatumbo, Cauca-Valle, Urabá, Resto de Antioquia, Sur de

---

<sup>214</sup> Reyes Alejandro. “Implementación de la Restitución de Tierras” Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University. [http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

Córdoba-Bajo Cauca Antioqueño, Magdalena-Cesar, Montes de María, Magdalena Medio, Nariño, Tolima, Putumayo y Sur del Meta. En las macrozonas están comprometidos 16 departamentos de los 32, y 501 municipios de los 1.122 en que está dividido el país. Hay 67 municipios priorizados (por el Ministerio del Interior), no incluidos en las macrozonas así definidas, lo que evidencia la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional para contar con objetivos comunes.

Hasta el momento, de acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Defensa se han instalado ocho (8) Secretarías de Coordinación Regionales, 36 Secretarías Ejecutivas Seccionales, catorce (14) Mesas Técnicas del CI2RT en el nivel central y 98 a nivel local, de las cuales, “13 se realizaron para la activación del mecanismo, 36 para socialización y avances de la ley, 33 para verificación de seguridad y amenazas al proceso y 16 de microfocalización.”<sup>215</sup>

Mediante Decreto 599 de 2012, el Gobierno Nacional constituyó una instancia de carácter operativo a nivel local para adelantar la micro focalización por municipios, veredas y corregimientos: los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –COLR-, conformado por los Directores Territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras, los representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia, según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, oficiales superiores con capacidad de decisión, y un Procurador Judicial para la Restitución de Tierras. En este orden de ideas, los COLR, son la instancia de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

El primer insumo a tener en cuenta por los COLR, para afectos de la *micro focalización*, son las doce zonas macrofocalizadas, en donde se analizan, las condiciones señaladas en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, es decir la densidad histórica del despojo, situaciones de seguridad y condiciones para el retorno. Lo que se traduce en la

---

<sup>215</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (20 de Julio de 2012). Memorias al Congreso 2011 - 2012. *Memorias*. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional, p. 36.

escogencia de los municipios, veredas y corregimientos en donde se va a llevar a cabo la implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzosamente.

Para la toma de decisiones, se lleva a cabo un procedimiento al interior de los COLR que consiste en: 1. El Director Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras analiza la densidad histórica del despojo y el número de solicitudes de inclusión en el registro, recibidas en la Unidad, 2. Solicita al CI2RT del nivel local, el informe acerca de las condiciones de seguridad de la zona que se pretende *micro focalizar*. 3. Rendido el informe por parte del CI2RT, se convoca a los demás miembros del COLR, quienes analizan el insumo presentado por el CI2RT, y adoptan la decisión de MICRO FOCALIZAR.

Así, de las decisiones que adopten los COLR, dependen las zonas en las cuales se va a dar inicio al estudio de solicitudes de inclusión en el registro de tierras y esas decisiones están determinadas por las condiciones de seguridad de la zona a micro focalizar, tanto para el momento de inicio del estudio como para garantizar la sostenibilidad de la política pública de restitución.

La Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, y los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras, con base en las experiencias de los Comités que se han llevado a cabo, adelantan reuniones periódicas con el Ministerio de Defensa y con los Directivos de la Unidad de Restitución de Tierras, con el objeto de autoevaluar el proceso y establecer un reglamento de funcionamiento, y de ser necesario adoptar e implementar correctivos que conduzcan a la toma de decisiones acertadas, eficientes y eficaces.

Hasta el 22 de junio la UGRTD había expedido once Resoluciones de microfocalización: Puerto Frazadas – Tuluá, Valle del Cauca; Vereda del Choco – San Carlos Antioquia; Tibú – Norte de Santander; Vereda de Leticia – Montería – Córdoba; Mampuján – María la Baja – Bolívar; Vereda Monterrey – San Alberto – Cesar; Vereda Santa Bárbara – Pasto; Pechilin – Morroa – Sucre; Plato Magdalena. La única macrozona donde no se ha expedido resolución de microfocalización es Magdalena Medio.

Las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras ubicadas dentro de las zonas microfocalizadas y ordenadas según enfoque diferencial, están listas para iniciar el “Análisis Previo”, para determinar si se excluye o se procede al estudio formal. La exclusión puede darse porque no se cumple el requisito de horizonte de tiempo establecido por la Ley, porque no se haya dado un hecho victimizante, porque se establece que no existía la relación jurídica con el bien, cuando la solicitud o su soporte sean fraudulentos o cuando la víctima haya recurrido a vías de hecho prohibidas por la Ley.

Si se opta por iniciar el estudio se expide una resolución en la que se ordena la inscripción de una medida de protección jurídica en el folio de matrícula y se notifica al propietario, poseedor u ocupante actual del predio, quien tiene 10 días para aportar información y documentación que quiera hacer valer en el proceso. El registrador confirma en un plazo de 10 días la inscripción de la medida de protección.<sup>216</sup> Para el estudio formal, la UGRTD puede requerir información de las autoridades y de otras instituciones del Estado. Para la práctica de pruebas expide resolución de apertura, la cual admite recurso de reposición. Las pruebas decretadas se recaudan en 30 días. Con base en el análisis de las pruebas la UGRTD decide si se inscribe o no el predio en el registro de tierras. La exclusión en este momento tiene las mismas causas de la exclusión con ocasión del estudio previo. Finalmente se comunica la decisión a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, según jurisdicción, para los efectos de las medidas cautelares.

---

<sup>216</sup> Ver el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

**Tabla 9.2 Solicitudes de Restitución**

PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS - LEY 1448 DE 2011 - PROCESO ADMINISTRATIVO											
FECHA DE CORTE: 13 DE AGOSTO DE 2012											
Descripción	No.	Adultos mayores		Adolescentes		Infantes		Personas con discapacidad		Grupos Etnicos	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Niñas	Niños	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1. Número de solicitudes (igual a caso)	19.238	1.945	4.833	29	28	16	17	494	1.355	406	599
2. Número de casos de 1. sobre las cuales se inició análisis previo (1)	465	32	109	0	0	0	1	6	19	14	27
3. Número de casos asumidos de Oficio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Número de resoluciones (casos) que deciden inicio formal del estudio de caso	462	32	107	0	0	0	1	6	18	14	27
5. Número de resoluciones (casos) que deciden exclusión del caso	3	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0
6. No de casos sobre los que se expidió resolución de apertura de etapa probatoria	307	21	67	0	0	0	1	2	6	1	4
7. No de casos en que se decide "inscripción en el registro"	124	5	13	0	0	0	1	0	1	1	1
8. No. De casos incluidos en demandas	85	3	9	0	0	0	0	0	0	0	1

(1) De acuerdo con lo reportado, todos están incluidos en zonas focalizadas y sobre ellos se solicitó información a las autoridades.

El cuadro 9.2 muestra los resultados obtenidos en el proceso administrativo, a la fecha de elaboración de este informe. La UGRTD ha recibido 19.238 solicitudes, de las cuales 124 (0.64%) se han inscrito formalmente en el registro y 85 (0.44%) se incluyeron en demandas para iniciar proceso judicial.

Estos escasos resultados no son atribuibles a insuficiente gestión de la UGRTD, por el contrario, esa entidad ha hecho un esfuerzo superior al que le permiten los recursos asignados. El problema está en las condiciones y contexto mismo en que se implementan las medidas, puesto que la focalización, cuyo objetivo es mitigar los riesgos de inseguridad, constituye un filtro fuerte para el proceso. Del total de solicitudes recibidas sólo al 2.42% (465) se les realizó análisis previo debido a que se encuentran en zonas focalizadas y sobre casi todas se decidió iniciar el estudio formal (462), sólo 3 se excluyeron después de ese primer análisis.

El resto de solicitudes, 18776, no inician el proceso, principalmente porque el predio no se ubica en una zona focalizada. Con el total de solicitudes recibidas a 3 de agosto de 2012 y ubicadas por departamentos se realizó un ejercicio para determinar su situación según zona focalizada. Los resultados se registran en el cuadro 9.3. El 11% de las solicitudes se encuentran en zonas sin ninguna focalización; el 79% se encuentran en zonas macro focalizadas pero no micro focalizadas (sobre el 20% hay certeza de la ubicación en zona macro focalizada porque los datos se obtienen del reporte de la UGRTD que registra los 20 municipios que mayor número de solicitudes reciben, sobre el 59% restante se infiere a

partir del hecho que en muchos casos todo el departamento se incluye en una macro zona.) y sólo el 10% se encuentra en zonas microfocalizadas.

**Tabla 9.3 Proceso Administrativo de Restitución de Tierras**

<b>PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS - LEY 1448 DE 2011 - PROCESO ADMINISTRATIVO</b>		
<b>FECHA DE CORTE: 3 DE AGOSTO DE 2012</b>		
<b>UBICACIÓN DE SOLICITUDES SEGÚN FOCALIZACIÓN</b>		
<b>TIPO DEPARTAMENTO SEGÚN FOCALIZACIÓN</b>	<b>Total Solicitudes</b>	<b>%</b>
Departamentos sin microfocalización	1.998	11
Departamentos con macrofocalización, información no disponible sobre si la solicitud está en zona focalizada	10.999	59
Departamentos con macrofocalización, mpios sin microfocalizar	3.796	20
Departamentos con macrofocalización, zonas microfocalizadas	1.790	10
<b>TOTAL</b>	<b>18.583</b>	<b>100</b>
Fuente: Cálculos COSOC a partir de información UAE-GRTD		

Fuente: UAE-GRTD

Ante esta situación, la celeridad del proceso que es uno de los objetivos de la Ley se ve comprometida y las víctimas no van a tener una solución rápida para resarcir el despojo, con lo que ello significa en términos de resultados de estabilización económica y desarrollo del proyecto de vida. En el 10% del horizonte de tiempo de la Ley (1 año), sólo se ha resuelto una ínfima parte de lo que se espera resolver (alrededor de 300.000 solicitudes).

La COSOC recomienda que se inicien algunas acciones relacionadas con el 96% restante de solicitudes no ubicadas en zonas focalizadas, encaminadas a esclarecer la situación jurídica de los predios y su relación con los reclamantes y a garantizar su protección preventiva, para así avanzar más rápido en las soluciones. Ese avance no le resta gradualidad al registro que debe atender los criterios legales de seguridad y condiciones para el retorno, puesto que permite es preparar la motivación para decidir o no su inclusión, una vez se satisfaga el total de requisitos.

De los datos del cuadro 9.2 se pueden observar otros aspectos que vale la pena mencionar. Las solicitudes que ameritan enfoque diferencial están entre el 35.7% y el 50.5% del total (el 35.7 % si se supone que toda la población con discapacidad y de grupos

étnicos se cruza con los grupos etarios y 50.5% si no hay un solo cruce), lo que muestra que un alto porcentaje de la población que aspira a restitución es vulnerable; llama la atención el número de adultos mayores, dentro de este grupo (70%). En el número de casos a los cuales se les inicia estudio previo, entre el 30% y el 45% corresponden a población vulnerable. Si se tiene en cuenta que, tal como lo prevé la normatividad, la UGRTD ordena las solicitudes según enfoque diferencial, dicha reducción se explicaría por la restricción que impone la focalización territorial sobre dicho enfoque. Quiere decir que antes de ordenar, se verifica que las solicitudes estén dentro de territorio focalizado y allí se restringe una proporción mayor de solicitudes con enfoque diferencial a la que se tiene sobre el total de solicitudes.

También llama la atención las pocas solicitudes correspondientes a menores (niños, niñas y adolescentes). En conjunto sólo constituyen el 0.47% del total de solicitudes, mientras que según el Conpes 3726/2012 el 36% de la población desplazada son menores. Esto puede indicar que pocos niños pierden a sus padres durante los hechos de violencia y por tanto la solicitud es elevada por el jefe de hogar. Pero también puede indicar que debido a que el proceso no se está orientando por oferta, este tipo de población se encuentre más expuesta a perder el acceso a la restitución puesto que no tendrían quien los oriente para el trámite. Afirmamos que el proceso es de demanda, porque no ha habido un solo caso que inicie de oficio, tal como lo muestra el cuadro 9.2.

De acuerdo con las normas, en el momento de recepción de la solicitud es necesario diligenciar los datos que sean posibles, reportados por el solicitante de la restitución, junto con la solicitud del registro. En esta misma etapa se reciben los documentos que servirán de soporte tanto para el proceso de registro como de prueba en la etapa judicial; asimismo, se debe localizar de forma preliminar el predio solicitado en restitución. Para cumplir tales objetivos, la UGRTD en el mismo momento de la entrevista con la presunta víctima debe solicitar la información necesaria a otras entidades y/o consultar bases de datos de diferentes fuentes. Lo anterior hace indispensable que se cuente con mecanismos de consulta en tiempo real de las bases de datos de todas las entidades que se relacionan con este proceso.

No obstante, se observan dificultades para el acceso de la UGRTD a dicha información, así como para la coordinación con algunas entidades, debido principalmente a demora en la suscripción de convenios y a la protocolización de procedimientos que posibiliten el fácil y rápido acceso a sus sistemas de información. De quince convenios proyectados sólo se ha suscrito el de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, para unir esfuerzos y promover la organización solidaria entre las personas solicitantes que fueron sujetos de la restitución de tierras mediante fallo judicial en firme, con el fin de formular y desarrollar iniciativas productivas que conduzcan al desarrollo integral de los asociados, como medida preferente de reparación integral para las víctimas. Los otros 14 convenios se encuentran en revisión o en trámite.

A los resultados de la Gestión de la Unidad de Tierras, podrían agregarse los de otras instituciones del sector. Durante el periodo 2007–2011, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- y el INCODER, han desarrollado procesos agrarios de titulación de baldíos, compra directa de predios, otorgamiento de subsidio integral de tierras mediante el mecanismo de convocatorias públicas; asimismo, se han realizado actuaciones administrativas tendientes a restablecer derechos de la población desplazada, pero no son en estricto sentido actuaciones que puedan catalogarse como de restitución de tierras con fines de reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, el MADR reporta que entre agosto de 2010 y marzo de 2012, se han intervenido 894.059 hectáreas como programas de reforma agraria, sin embargo, no toda esta intervención hace referencia a atención a población desplazada. Analizada la información reportada por el INCODER sobre adjudicación de tierras para población desplazada entre los años 2000 y 2011, se determinó que mediante la utilización de las diversas modalidades, se han intervenido cerca de 76 mil hectáreas, como lo muestra el cuadro 9.4.

**Tabla 9.4 Adjudicación de tierras por modalidad nivel nacional población desplazada (2000 - 30 de noviembre de 2011)**

PERÍODOS	COMPRA		DNE		FONDO		SUBSIDIO		TOTAL	
	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has
2000									-	-
2001									-	-
2002	14	105							14	105
2003	119	857							119	857
2004	471	6.199	31	2.589	89	737			591	9.524
2005	255	2.235	133	2.322	146	2.046			534	6.603
2006	899	9.638	586	8.540	13	225			1.498	18.403
2007	2.177	20.459	266	4.349	14	108			2.457	24.915
2008	64	598					184	2.024,74	248	2.623
2009					3	17		307	2.651	310
2010							671	5.433	671	5.433
Enero - Noviembre 30/2011							717	4.713	717	4.713
<b>TOTAL</b>	<b>3.999</b>	<b>40.090</b>	<b>1.016</b>	<b>17.799</b>	<b>265</b>	<b>3.133</b>	<b>1.879</b>	<b>14.821</b>	<b>7.159</b>	<b>75.843</b>

Fuente: INCODER

No obstante, como se observa en el cuadro anterior, los mecanismos de acceso a la tierra para población desplazada, son de bajo impacto frente a los instrumentos generales de reforma agraria y frente al fenómeno del desplazamiento forzado.

Por otra parte, se han restablecido administrativamente derechos en favor de las víctimas de desplazamiento forzado del orden de 18.361 hectáreas (a diciembre de 2011, sin entrar en vigencia la ley 1448), beneficiando a 699 familias, debido a fallos judiciales por la vía de tutela.

Dentro de los casos más alarmantes, en relación con el suministro de información a la UGRTD, se encuentra la situación actual del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-. La actualización y organización de sus archivos son una pieza clave de los sistemas de información de dicha entidad. La entidad deberá trabajar de manera más acelerada en la sistematización y organización de sus bases de datos, así como de los diferentes documentos físicos que reposan en sus archivos, en especial sobre los predios baldíos y bienes del Fondo Nacional Agrario para dar respuesta satisfactoria a las necesidades de información de la UGRTD. En muchos casos, la solicitud de restitución versará sobre este tipo de predios.

El convenio en el que se define la forma en que se va hacer la entrega de información y otros aspectos como la transferencia de bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, formalización de predios del Fondo Nacional Agrario FNA, procesos de clarificación, así como el acceso a los archivos físicos históricos tanto del INCODER, como de los que en su momento manejó el INCORA y luego la UNAT, está en trámite ante la Dirección Técnica de la entidad.

Según información reportada por el mismo INCODER, el Archivo General de la Nación, en virtud del Convenio Interadministrativo N°479 de 2012 y en respuesta a la solicitud de asistencia técnica del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada –PPTP-, presenta dos informes como resultado de visitas a su archivo central y a 9 de sus Oficinas Territoriales –DT-. En ellos diagnostica que “(...) *el estado actual de los archivos representa riesgo para el proceso de adjudicación de tierras, situación que se puede incrementar teniendo en cuenta la Ley de Víctimas 1448 de 2011* (...)”<sup>217</sup> y concluye, en cuanto a la conservación de documentos, que el INCODER no cumple con lo establecido en la política archivística nacional.

Así mismo se señala, que en un alto porcentaje de las DT visitadas,<sup>218</sup> se evidencia que la documentación presenta índices de deterioro biológico y, que los archivos del nivel central no están identificados ni organizados. Igualmente señala espacios inadecuados, por falta de capacidad física, y condiciones de vulnerabilidad, en términos de seguridad y conservación de archivos. El informe concluye que la documentación no se encuentra técnicamente inventariada ni organizada, lo cual crea problemas de acceso y control de la documentación generada y custodiada por la entidad.

El INCODER plantea un proyecto de acopio, clasificación, organización, digitalización y

---

<sup>217</sup> ARCHIVO GENERAL DE LA NACION. Informe de Asistencia técnica Archivos del INCODER. Bogotá, 31 de Octubre de 2011.

<sup>218</sup> Lo cual fue ratificado en la entrevista de la CGR con el director territorial del INCODER de Bolívar.

sistematización de los archivos de procesos agrarios y tierras,<sup>219</sup> el proyecto se desarrollaría en siete fases o etapas, que comprenden todo el proceso de organización institucional del archivo, y tendría un costo de \$158 mil millones, según el cuadro 9.5.

**Tabla 9.5 Costo del Proyecto de Organización de Información del INCODER.**  
(Millones de pesos)

1. Diagnostico, acopio y clasificación de la Información	2. Organización de los archivos e Inventarios	3.1 Digitalización de la Información	3.2 Microfilmación	4. Sistematización de la Información y su Incorporación al sider	5. georeferenciación geodatabase	6. Interoperabilidad - Servicios web	7. Bodegaje, almacenamiento y conservación	TOTAL
350,0	7.854,0	3.927,0	4.325,0	2.181,7	138.938,4	300,0	-	157.876,0

Fuente: INCODER.

Desafortunadamente, según la misma entidad, aun no se tiene financiamiento, por lo que se espera ejecutar el proyecto de manera escalonada. También se espera que el Gobierno Nacional incluya a la entidad dentro de las prioridades para implementar la Ley de víctimas, para garantizar la programación de este presupuesto.

En lo que respecta al proceso licitatorio para contratar la digitalización, acopio y administración digital del archivo físico, con el objeto de facilitar el acceso a los archivos digitales necesarios para los procesos de restitución, se cuenta con un presupuesto de 2.200 millones de pesos moneda corriente del INCODER, a los que se suman unos recursos que se están tramitando con USAID.<sup>220</sup>

El INCODER estableció un plan de choque que busca responder, de manera articulada y en los tiempos establecidos, a las peticiones en las áreas que fueron macrofocalizadas para 2012. El plan compromete a 13 Direcciones Territoriales y a las bodegas del archivo a nivel central. Mientras se realiza la actualización y organización del archivo, el Instituto responde a la UGRTD a través de la Secretaria General, mediante la

<sup>219</sup> INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER-. Proyecto de acopio, clasificación, organización, digitalización y sistematización de los archivos de procesos agrarios y tierras del INCODER. Bogotá. (Sin fecha).

<sup>220</sup> Esto pudo constatarse en la visita practicada al INCODER el 18 de julio de 2012 por la Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras.

disposición de unos funcionarios que realizan de manera manual las consultas de la UGRTD.<sup>221</sup>

Otra dificultad para el registro que adelanta la UGRTD, es la desactualización de los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC. De acuerdo con el anexo al informe presentado por dicha entidad a la CGR<sup>222</sup>, la información catastral referente a los municipios ubicados en el área rural se encuentra, en su mayor parte, desactualizada. De la información de los 250 municipios solicitada por la UGRTD, solo 133 se encuentran actualizados, lo que a juicio de la COSOC, puede llegar a dificultar la ubicación y delimitación exacta de los predios, requisito indispensable para la restitución.

Así mismo, según información reportada por la UGRTD,

“Se presenta inconveniente en la identificación de predios, ya que no está normalizado el código de veredas entre IGAC, Registro y DANE. No existe información de identificación territorial, los datos que corresponden a nombres y límites son distintos entre IGAC, datos censales del DANE, notarias, municipios y oralidad de la población.”<sup>223</sup>

Pese a lo anterior, se ha avanzado en la formalización de intercambio de información. Según la UGRTD:

“(…) se ha finalizado el establecimiento de un convenio donde se nombran responsables y mecanismos para que la información sea más rápida y completa”<sup>224</sup>, adicionalmente el IGAC manifiesta que, “(…) se han venido direccionado recursos orientados a la producción y entrega de información cartográfica, agrologica y catastral de los 250 municipios que a la fecha la UGRTD ha considerado prioritarios dentro de esta política”<sup>225</sup>.

---

<sup>221</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA- CGR-. Acta levantada a partir de entrevista realizada en las Instalaciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER. Bogotá. 16 de Mayo de 2012.

<sup>222</sup> INSTITUTO COLOMBIANO AGUSTIN CODAZZI –IGAC-. Anexo Informe Presentado a la CGR mediante Oficio 8002012EE4337-O. Bogotá, 27 de Abril de 2012.

<sup>223</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA- CGR-. Acta levantada a partir de Prueba de Recorrido practicada en las Instalaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAGRTD-. Bogotá. 08 de Mayo de 2012.

<sup>224</sup> *Ibíd.*

<sup>225</sup> INSTITUTO COLOMBIANO AGUSTIN CODAZZI –IGAC-. Anexo Informe Presentado a la CGR mediante Oficio 8002012EE4337-O. Bogotá, 27 de Abril de 2012.

Por otra parte, se tiene prevista la recuperación de información catastral desde el año 1991 para que esté disponible para la UGRTD. Las pruebas piloto han dado como resultado que se podrían recuperar 500 cintas magnéticas al año. Asimismo, y debido a la importancia para el proceso de restitución de tierras, se hace necesario escanear y sistematizar los registros prediales cuyo contenido genera la trazabilidad física, jurídica y económica de los predios, lo cual hasta el momento carece de financiamiento.<sup>226</sup>

En la visita practicada por la Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, el 30 de julio de 2012, se manifestó lo siguiente:

“(…)Teniendo en cuenta que lo que busca la ley es entregar información en tiempo real, esta entidad tiene una muy buena base de datos que desafortunadamente no se encuentra digitalizada, sin embargo está organizado de tal manera que la información puede ser entregada en tiempo muy breve. El IGAC ha identificado los escenarios en los que puede entregar información tanto en el trámite administrativo como en el trámite judicial, en este momento la UGRTD está accediendo a la base de información catastral de esta entidad, tienen acceso a información alfa numérica, geográfica, acceso de consulta y además pueden bajar mapas para identificar predios y colindantes de esos predios. Hace tres meses, la UGRTD, tienen acceso directo, mediante claves que solo permiten el ingreso a personal autorizado.”<sup>227</sup>

Por su parte, entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro a través de su nueva Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, creada para los fines y por el término de la Ley 1448 de 2011,<sup>228</sup> ha venido adoptando varias estrategias a corto y mediano plazo para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, en especial para las 58 Oficinas de Registro que operan de forma descentralizada con el sistema de información registral de folio magnético y para la sistematización de las 35 Oficinas de Registro que operan manualmente.

La gestión de otras entidades estatales que hacen parte del SNARIV también es pieza fundamental para la implementación de la Ley 1448 de 2011, principalmente el Consejo Superior de Judicatura. A 3 de julio de 2012, había nombrado y posesionado 15

---

<sup>226</sup> INSTITUTO COLOMBIANO AGUSTIN CODAZZI –IGAC Informe Presentado a la CGR mediante Oficio 8002012EE4337-O. Bogotá, 27 de Abril de 2012.

<sup>227</sup> Acta de visita practicada.

<sup>228</sup> La Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de tierras, es creada mediante Decreto 0238 y 0239 del 1 de Febrero de 2012.

Magistrados y 23 jueces especializados para la restitución de tierras, de los cuales uno es itinerante en el Departamento de Antioquia. Asimismo, se resalta la gestión en materia de capacitación, en el marco de la Ley 1448 de 2011, llevada a cabo en diferentes sesiones dirigidas a jueces y magistrados, a través de la escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla.

## **9.4 Esfuerzo estatal para implementar las medidas**

### **9.4.1 Seguridad**

Hay consenso entre los expertos en que el mayor reto que enfrenta la implementación de la restitución es que el proceso debe adelantarse en medio de la situación de conflicto que aún persiste.<sup>229</sup> En la lógica del Estado Social de Derecho, la política optó por clarificar la situación jurídica de los predios para crear condiciones propicias para la resolución del conflicto. Sin embargo, éste es reforzado por los intereses económicos que, aparentemente, están por fuera del conflicto pero que soterradamente fortalecen a los grupos al margen de la Ley. Así, la fuerte oposición de distintos sectores legales, unida a los intereses inmersos en el conflicto constituye el mayor obstáculo para la ejecución de las medidas y puede incrementar la exposición de las víctimas al riesgo.

Algunos analistas indican que “la experiencia vivida en otros países en conflicto ha sido la de compensar las víctimas al final del conflicto. Colombia ha optado por una estrategia diferente, la de indemnizar y reparar a las víctimas mientras el conflicto sigue su curso. Dada esta situación, el próximo paso que debe darse es el de negociar un acuerdo político amplio sobre las causas que mantienen vivo el conflicto. Hay sin embargo un obstáculo para este proceso y es la política de desarrollo minero acelerado que, de por sí, amplía y agudiza los conflictos por el uso de la tierra.”<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Ibáñez, Ana María. “*Víctimas, Pobreza y Restitución de Tierras*”. Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University.[http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

<sup>230</sup> Marc Chenick. “*Ley de Víctimas y Proceso de Paz*” Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University.[http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

La situación ha evolucionado de manera compleja creando condiciones cada vez más difíciles de superar. La exposición de las víctimas es registrada por la prensa. “Según el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del CINEP, entre 2010 y 2011 han sido asesinados 19 líderes que reclamaban tierras, siendo los departamentos de Córdoba, Bolívar, Antioquia y Sucre los más afectados.”<sup>231</sup> Leoncio Manuel Mendoza Mejía, de 76 años, fue el primer reclamante a la luz de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en ser asesinado en Montería, el 26 de noviembre de 2011.<sup>232</sup>

“Si tuviésemos que señalar una génesis contemporánea del conflicto por la tierra, las parcelas adjudicadas por la Fundación para la Paz de Córdoba (Funpazcor) a 250 parceleros son otro increíble ejemplo. Unos 60 parceleros tienen documentados los casos de las tierras que por orden del paramilitar Fidel Castaño les regalaron en 1991 y se las arrebataron en una maniobra temible. Hasta el municipio de Montería es víctima, pues recibió como donación un lote para un colegio, que hoy usurpa un tercero”<sup>233</sup>

En otro relato se lee:

“El conflicto continúa. El valle del río Cauca y Antioquia son el foco de la para-economía. La semana pasada fue asesinado Daniel Aguirre, líder de los sindicatos de cortadores de caña en el Valle del Cauca. (...) Este asesinato es parte de una persecución sistemática de líderes sindicales en una región donde los sindicatos de los cortadores de caña son percibidos como una amenaza a la hegemonía de los barones de la caña.”<sup>234</sup>

El pasado 5 de Julio, el Espectador informó sobre la amenaza de que han sido objeto organizaciones de derechos humanos y acompañantes de procesos de restitución. A través de correos electrónicos, firmados por el Ejército Antirrestitución de Tierras, se acusa de “querer despojar de sus terrenos a los verdaderos propietarios para que terminen en manos de un puñado de guerrilleros”. Con ocasión de esta denuncia, Luis Guillermo Pérez, director del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, expresó que,

---

<sup>231</sup> Barrera, Víctor y Quiroga, Diego. “Retos y desafíos de restitución de tierras: transformaciones y nuevos contextos”. Citado en: Restitución de tierras: ¿más de lo mismo? 9 Mayo 2012, <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-344796-restitucion-de-tierras-mas-de-mismo>.

<sup>232</sup> Mórelo, Ginna. “Víctimas siguen esperando soluciones”. La ruta del despojo. 8 Mayo 2012. <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-344795-ruta-del-despojo>.

<sup>233</sup> Mórelo, Ginna. *Ibíd.*

<sup>234</sup> Aldo Civic. “Tierra, Violencia y Democracia” Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University. [http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

“Lo que hemos constatado es que efectivamente se han recrudecido las amenazas y los crímenes contra ellos. Hemos establecido que el año pasado asesinaron a 49 defensores y desaparecieron siete. En lo que va corrido del año ya van 16. Este ejército Antirrestitución es la misma mano negra del despojo, que ha estado propiciando al paramilitarismo.”<sup>235</sup>

El presidente Juan Manuel Santos reveló públicamente los nombres de quienes lideran el grupo criminal autodenominado ejército Antirrestitución y ofreció una recompensa de hasta \$150 millones por información para su captura. El presidente expresó la voluntad del gobierno de no permitir torpedear el proceso con las amenazas.<sup>236</sup>

Además de la gravedad que representan las amenazas en términos de la vulneración de derechos humanos, estas traen otras consecuencias para el proceso. “El miedo ha hecho que gran parte de la población desplazada evite saber sobre la situación actual de sus predios, precisamente porque las condiciones de seguridad no son lo suficientemente seguras para garantizar la integridad de las personas y sus familias.”<sup>237</sup>

Desde el punto de vista de los resultados se observa que con base en la interacción institucional se avanzó en la focalización del territorio para dar lugar al proceso administrativo. La seguridad es uno de los factores determinantes tanto para la macro como para la micro focalización. Las condiciones de inseguridad limitan el radio de acción de la UGRTD y, en consecuencia, impactan el registro de tierras despojadas o abandonadas. Por esta razón, se requiere que los conceptos de seguridad que emite el Comité Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras CI2RT ofrezcan elementos necesarios para la toma de decisiones por parte de la UGRTD. En este sentido, el dinamismo del conflicto armado puede alterar la definición de las áreas microfocalizadas, ya que podrían faltar garantías para la restitución y provocar la revictimización.

---

<sup>235</sup> El Espectador. “Siguen intimidaciones a reclamantes de tierra y defensores de DD.HH. Restitución amenazada”. 5 de Julio 2012 <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-357567-restitucion-amenazada>.

<sup>236</sup> El presidente Santos ofrece 150 millones por jefes de 'ejército antirestitución'. (07 de julio de 2012). Colombia.com. Bogotá, D.C.; Presidencia de la República. (07 de julio de 2012). Presidente Santos ofrece recompensas para capturar a quienes amenazan a reclamantes de tierras . Oficina de Prensa de la Presidencia de la República. Bogotá, D.C, Colombia: Casa de Nariño; Tuto Castro y Codazzi: patrones del despojo. (14 de julio de 2012). El Heraldo. Barranquilla, Atlántico, Colombia.

<sup>237</sup> Garay, Luis Jorge y Vargas, Valencia Fernando. (2012). “Los Retos De La Restitución de Tierras y Reparación en Colombia”. Revista Foro No 76. Abril. Bogotá.

Así, la fijación y el cumplimiento de metas, relacionadas con cobertura geográfica y de población, se verán supeditados a los avances que en materia de seguridad obtenga el Gobierno Nacional en las zonas en conflicto que se interceptan con las regiones con mayor densidad del despojo.

Ello es así porque debe preverse la seguridad de la zona donde se encuentra el predio objeto de restitución, la de las víctimas reclamantes y la de los servidores públicos que adelantan los procesos. Este aspecto es fundamental para avanzar con certeza en el proceso de Inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la posterior restitución, el retorno de las víctimas, su estabilización e inserción en el proceso productivo.

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento, la falta de disposición para retornar se fundamenta, en un 69,2% de los casos, en la creencia o la convicción de que se mantienen las causas que originaron su desplazamiento; en un 6,3% obedece a las condiciones de vida con las que contaría en el lugar de expulsión; en un 2,2% a la falta de un lugar al cual llegar; y en un 2,3% a la imposibilidad de encontrar oportunidades de empleo.

Sin embargo la seguridad no sólo atañe a las víctimas y líderes del proceso de restitución de tierras, también a los funcionarios públicos que están al frente del mismo. Según el decreto 4912 de 2011, modificado por el decreto 1225 de 2012, la responsabilidad de los funcionarios judiciales se enmarca dentro del parágrafo 2 del artículo 6, el cual señala:

"La protección de las personas mencionadas en el numeral 16 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, así: La Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección y la Unidad Nacional de Protección de manera subsidiaria, los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que la entidad correspondiente a la que pertenece el respectivo funcionario, no cuente con los medios o partidas presupuestales necesarias. Las medidas de protección serán adoptadas por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección sólo en los casos en que las entidades a las que están vinculados los servidores públicos hayan agotado los mecanismos internos necesarios e idóneos para preservar la seguridad de sus funcionarios".

En ese sentido, a la fecha la Unidad de Protección ha adelantado el estudio de seguridad de jueces y magistrados, sin embargo, aún no se ha definido cómo se garantizará la seguridad de estos funcionarios y qué Entidad asumirá esta responsabilidad, teniendo en cuenta el criterio de subsidiariedad.

#### **9.4.2 La informalidad de la propiedad despojada**

Es común entre los expertos indicar que entre los retos a los que se enfrenta la implementación de la Ley 1448 de 2011 se encuentra el alto índice de informalidad en la tenencia de la tierra. De acuerdo con la II encuesta realizada por la Comisión de Seguimiento, cerca del 77.6% de las familias desplazadas que fueron encuestadas se consideraban propietarias de la tierra; sin embargo, únicamente el 21.5% poseía título registrado, 9% sin registrar, 35% cuenta con un papel que respalda la tenencia y 23% con promesa, contrato o cartas de compraventa.<sup>238</sup>

La informalidad y la ausencia de documentación de derechos sobre la tierra por la inexistencia o precariedad de los títulos de propiedad<sup>239</sup> dificultan el registro de los predios a restituir. Alejandro Reyes indica que *“el registro de propiedad de la tierra es incompleto; cerca del 75% de las personas despojadas no tenían propiedad formal, para probar que la tierra que reclaman era suya. Se hará una cartografía de redes sociales y con la ayuda de la comunidad se definirán los derechos de propiedad.”*<sup>240</sup>

A esa situación se suma el hecho de que no siempre se encuentran los registros formales en las bases de datos del Estado, de manera que se pueda cotejar la información suministrada por las víctimas. Como se indicó, el Registro de tierras despojadas y abandonadas es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución establecida por la justicia transicional que regula la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios.

---

<sup>238</sup> II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada realizada por la Comisión de seguimiento sobre Desplazamiento Forzado (julio-agosto de 2008, II ENV-2008).

<sup>239</sup> Ibáñez. *Ibíd.*

<sup>240</sup> Reyes Alejandro. *Ibíd.*

En atención a este hecho, resulta decisivo que el formulario único de solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas diseñado por la UGRTD, permita establecer preliminarmente los elementos fácticos, jurídicos y el contexto del conflicto interno victimizante. Tales elementos conllevan a la realización de los principios generales establecidos para las víctimas y los específicos consagrados para los beneficiarios de los procesos de restitución, lo que se traduce en una efectiva y eficaz gestión de los recursos públicos, tendientes a viabilizar la restitución de tierras a las víctimas.

La COSOC considera que debe revisarse detalladamente la interacción, homogenización y/o complementación del formulario de la UGRTD para la inscripción en el registro de tierras, con el formato único de declaración (FUD) para la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas que maneja la UARIV, con el fin de consolidar la información que sirva de soporte probatorio en la adopción de medidas de atención y reparación integral sin que la víctima deba dar dos veces la misma información.

Por otra parte, se considera indispensable que en el formulario único de solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas, se relacionen de manera detallada los bienes muebles y enseres, los inmuebles ubicados en el predio y las actividades de producción desarrolladas al momento del desplazamiento forzado y/o despojo. Lo anterior, se hace necesario para confrontar y/o complementar la información reportada en el FUD. Además, se convierte en pieza fundamental para que, en su momento, las autoridades competentes calculen las compensaciones económicas a que eventualmente tendría derecho la víctima por la pérdida de dichos bienes, su lucro cesante y demás medidas que ordena la Ley. Esta información también es de vital importancia para que los Jueces de Restitución determinen quién es el autor de las mejoras, calculen la equivalencia económica de los predios en los casos en que ésta proceda, así como las compensaciones a favor de terceros de buena fe exentos de culpa, cuando haya lugar a ello, entre otros aspectos de suma importancia para el proceso y para la preservación y difusión de la memoria histórica.

Asimismo, llama la atención que en el formulario, se le indague a la presunta víctima sobre su deseo de que le sea tramitada la protección de los bienes inmuebles que dejó abandonados o que le fueron despojados, cuando se trata de una Ley en donde se establece el deber para el Estado de actuar de oficio para el cumplimiento de tal objetivo. La medida de protección es fundamental para el éxito del proceso, por lo que en los casos en que sea jurídica y materialmente procedente, debe ordenarse de oficio el registro de las medidas de protección.

En cuanto al contenido mismo del formulario en su primera versión, se observa que éste se limita a preguntar únicamente sobre la aspiración de restitución o formalización que la víctima pueda tener sobre la tierra y no se establece un aparte en donde se señale la opción para la identificación de aquellos casos en los cuales, ya sea por voluntad propia o por las causales que establece la Ley, la víctima no quiera o no pueda retornar, información indispensable para que el Juez de Restitución, desde el momento mismo en que avoque conocimiento del caso, tenga en cuenta para direccionar el proceso y determinar la procedencia de las pretensiones subsidiarias de reubicación o compensación económica en los términos señalados en la Ley. De igual manera, no se incluían los pasivos que poseía la presunta víctima y que se encuentren relacionados con el predio, lo anterior atendiendo que la misma Ley y su Decreto reglamentario en la materia, establece precisas obligaciones para el Fondo de la UGRTD en cuanto al alivio de pasivos se refiere.<sup>241</sup>

### **9.4.3 Retorno y estabilización socio-económica**

La Ley 1448 de 2011 incorpora medidas por las que se espera que el alcance de su aplicación permita, además de la restitución de los derechos sobre la tierra, el retorno de las familias, su estabilización económica y social y su incorporación a las estrategias de desarrollo. De acuerdo con Ana María Ibáñez, “se espera que la restitución de tierras genere

---

<sup>241</sup> En la visita mencionada de la CGR a la Dirección Territorial Bolívar de la UAE-GRTD, se pudo determinar que aún no se está utilizando la nueva versión del formulario que da cuenta de estas observaciones realizadas por la CGR. Queda la duda que una vez se implemente esta nueva versión, que procedimiento se llevara a cabo para actualizar la ya recopilada en las solicitudes hasta el momento diligenciadas.

un movimiento de retorno al campo. Los mayores retos que enfrenta el país en este [terreno] son dos: a) proteger las nuevas generaciones y asegurar su capacidad de subsistencia en el futuro, y b) hacer que la población que regrese al campo sea económicamente viable.”<sup>242</sup> Rodrigo Uprimny anota que “(La restitución) es insuficiente pues requiere acción e inversión adicional del Estado para mantener vivo el proceso de restitución y hacer económicamente viable el retorno de los antiguos trabajadores de la tierra.”<sup>243</sup>

El Gobierno, por su parte, es consciente de la responsabilidad que le compete. La Directora de la UARIV afirma que:

“Hay que hacer la transición de una política de asistencia a una de atención integral para corregir la vulnerabilidad de la población; igualmente, hay que diseñar estrategias para acompañar la población hasta cuando esté lista para salir del sistema de apoyo gubernamental. Hay que establecer una repuesta integral al proceso de retorno de la población desplazada hacia las tierras de que fue despojada, lo que implica coordinar el flujo de retorno y las acciones de reinserción a las actividades agrícolas; hace falta un fortalecimiento institucional que genere instituciones cercanas a la población rural.”<sup>244</sup>

No obstante, el reto es de gran envergadura:

“Un reto histórico es hacer compatibles el modelo de desarrollo rural y el desarrollo de la economía campesina para así poder lograr, con la restitución, un patrón productivo sostenible en el campo colombiano, donde los intereses no se solapen ni subordinen a la producción campesina, ni se generen nuevos conflictos que re-victimicen a las y los campesinos restituidos y retornados a sus tierras.”<sup>245</sup>

También se evidencia que las medidas post-restitución necesitan ser complementadas con el fortalecimiento de las organizaciones civiles para que los restituidos actúen como comunidad y viabilicen su inserción en el desarrollo. Jackie Klopp, indica que,

---

<sup>242</sup> Ibáñez. Óp. Cit.

<sup>243</sup> Uprimny, Yepes, Rodrigo. “*Restitución y Redistribución*”. Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University.[http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

<sup>244</sup> Gaviria, Paula. “*Marco Institucional de la Reparación de Víctimas*”. *Ibíd.*

<sup>245</sup> Garay, Luis Jorge y Vargas, Valencia Fernando. “*Los Retos De La Restitución de Tierras y Reparación en Colombia*”. *Ibíd.*

“El reto de un proceso de paz es el de reconocer a los desplazados su condición de ciudadanos con derechos. La restitución de la tierra tiene sentido desde el punto de vista de la agricultura. El riesgo de la restitución de tierras es que la población desplazada de por sí vulnerable sea usada para impulsar una agenda política que de todas maneras la mantenga en condiciones de vulnerabilidad. La gente más pobre no tiene, ni tenía, tierras y a pesar de ello también fue, y es, desplazada. Los niños probablemente se vuelven más vulnerables cuando regresan al campo pues frecuentemente ellos se benefician de mejores servicios en las áreas urbanas. La tendencia moderna a la urbanización implica que algunos de los desplazados quieran quedarse en las ciudades. En este caso es necesario diseñar mecanismos para que aquellos que no quieran regresar al campo reciban el equivalente monetario de la tierra que les perteneció. Para que los desplazados puedan hacerse oír del resto de la sociedad es necesario que se organicen y gocen de respaldo gubernamental. Los programas de restitución de tierras deben incluir mecanismos de transparencia y amplio acceso a la información que manejan las entidades encargadas de hacerla.”<sup>246</sup>

En el plan de acción de la UGRTD se incluye lo referente al apoyo a proyectos productivos a las familias restituidas. Hasta el momento no es clara la ventaja, conocimiento y experiencia que la UGRTD pueda brindar para generar valor agregado en este sentido y la forma en que se articulará con el INCODER en relación con procesos de desarrollo rural que garanticen la estabilidad socioeconómica de la población restituida.

En este sentido y una vez analizada la planta de personal de la UGRTD, se observó que solo se dispuso para este fin de siete cargos relacionados con profesionales del sector agropecuario con funciones como “Contribuir en la gestión, en los diseños, desarrollos, análisis y coordinación de información espacial, técnica y estadística necesaria para el funcionamiento, avance y consolidación de los programas o proyectos asociados a la restitución de tierras, en el marco de las metas de la Unidad”<sup>247</sup> si se tiene en cuenta la magnitud de la intervención esperada para la realización de la vocación transformadora de la reparación, puede resultar insuficiente.

---

<sup>246</sup> Klopp, Jackie. Lecciones de los Países Africanos Seminario Conflicto Armado, Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia: Un Seminario en Columbia University. [http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas\\_19.html](http://blogluismejia.blogspot.com/2012/05/conflicto-armado-reparacion-de-victimas_19.html)

<sup>247</sup> Manual de funciones Resolución 001 de 16 de marzo de 2012

## 10. LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Un aspecto importante para la adecuada aplicación de la Ley 1448 de 2011 -conocida como Ley de Víctimas-, es la participación efectiva de estas en su implementación y seguimiento. Ello en tanto expresión del avance democrático que significa la Constitución de 1991: el estímulo para que el ciudadano tenga un rol más activo en los asuntos públicos; que intervenga ya no solo en la esfera electoral sino también en ámbito diverso de lo social, es decir, todo aquello que pueda interesar a la persona, la comunidad y el Estado. En tal sentido, la Ley de víctimas consagra que es deber del Estado garantizar que las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario puedan participar en el diseño y monitoreo de las medidas atinentes a la realización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

La participación política -entendida no sólo como la que alude a la elección de gobernantes- es un aspecto primordial del desarrollo humano. En las democracias poco avanzadas, al tiempo incluso en que se celebran elecciones, los ciudadanos desconfían de sus gobernantes y son apáticos a las políticas públicas. De ahí que conceptos como participación real, democracia, derechos humanos y libertades fundamentales sean asumidos de manera interdependiente. En consecuencia -en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos- es deber de los Estados, mediante ejecuciones eficaces, estimular la participación efectiva de las personas en aras de que se realicen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Hay una estrecha relación entre el planteamiento jurídico que afirma que la participación es un derecho fundamental, y la reflexión de la moderna ciencia política en el sentido de que aquella debe ser efectiva si se trata de una **comunidad** verdaderamente democrática. Para esta es requisito *sine qua non* que la ciudadanía esté comprometida con lo público. La realización de diversos derechos -petición, asociación, asociación sindical, reunión, expresión y difusión de opiniones, libertad ideológica y religiosa, participación en

las políticas públicas, sufragio, postulación a cargos electos, acceso a la información- es lo que nos permite hablar de una sociedad inclusiva.

Será entonces la participación efectiva la que posibilite construir instituciones democráticas, ella es el medio para la reivindicación de derechos, la base de una democracia deliberativa, es decir, el diálogo colectivo. Se trata de lograr diseños y ejecuciones **institucionales** que estimulen el discernimiento social, y sobre todo que aseguren la presencia -para oír y tener en cuenta su voz- de los sectores sociales históricamente excluidos de los procesos de toma de decisiones.

Lo anterior es especialmente pertinente en relación con la Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas-, norma que establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Dicha disposición, de manera transversal y específicamente en el Título VIII, consagra el derecho de las víctimas -y el correspondiente deber estatal de garantía- a participar en el diseño de programas y planes atinentes a su implementación, ejecución, evaluación y cumplimiento. Ello mediante Mesas de Participación -a nivel nacional, departamental, municipal y distrital (artículo 193)- con presencia en el Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas (artículo 161) y en las instituciones mediante las que este se concreta: Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Comités Territoriales de Justicia Transicional (artículo 162). También es derecho de las Mesas participar en el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (artículo 107), en la Comisión de Monitoreo y Seguimiento al Cumplimiento de la Ley (artículo 201) y en la Comisión del Congreso (artículo 202).

El Decreto 4800 de 2011 -**reglamentario** de la Ley 1448 de 2011- establece que igualmente es espacio de participación de las víctimas el Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica (artículo 263). Y es justamente tal Decreto, en su título IX, capítulos 1 y 2, el que desagrega la participación de aquellas en cuanto a voceros, representantes, período, requisitos y proceso de inscripción, funciones de las Mesas, capacitación de las

organizaciones y preparación del Protocolo de Participación Efectiva, entre otros asuntos. A su vez, los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 -alusivos respectivamente a reparación integral y restitución de tierras de pueblos y comunidades indígenas, pueblo Rrom o Gitano, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras-, en sus respectivos artículos 191, 117 y 151, tratan la participación de dichas etnias en las Mesas que nos ocupan.

Es mediante tales mecanismos y dinámicas -descritos aquí de manera breve y esquemática- con los que la Ley de Víctimas consagra el derecho a la participación -de quienes han sufrido violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario- en las fases de la correspondiente política pública.

## **10.1 Ámbito constitucional**

Diversos artículos de nuestra Carta Política asumen como un derecho y deber autónomos, y al tiempo como garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, la participación democrática en la toma de decisiones. Con fundamento en los artículos 1 y 2 de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la intervención de la comunidad en los asuntos que la afectan, es decir, garantizar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les atañen.

El derecho a participar en la conformación, ejercicio y control político es atributo de todo ciudadano. Tales ámbitos deben garantizar la efectiva participación de la mujer - artículos 40 y 95-. El poder acceder a información veraz e imparcial es presupuesto de la participación -artículo 20-.

En desarrollo de dicho mandato, la Corte Constitucional, a través de diversa jurisprudencia, ha planteado una serie de lineamientos o reglas en torno al derecho a la participación. Al respecto se enumeran **algunos**:

- 1- Carácter fundamental del derecho a la participación (Sentencias T-263/2010 y T-123/2009, entre otras).
- 2- Conexidad entre el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana. Y deber estatal de suministrar información completa, verificable y oportuna. La Corte considera que la información es un instrumento de reflexión para la acción entre los ciudadanos y las autoridades públicas. (Sentencia C-891/2002).
- 3- Conjugación armónica, interacción simbiótica entre los ciudadanos y el Estado en torno a posibilidades de participación (Sentencia C-891/2002).
- 4- Incorporación de estándares internacionales sobre consulta previa y carácter de derecho fundamental de la misma (Sentencias T-652/1998 y C-030/1998).
- 5- Implementación de un mecanismo de seguimiento participativo en relación con la situación de los desplazados como estado de cosas inconstitucional. Intervienen el gobierno nacional, los organismos de control, las agencias humanitarias de la comunidad internacional, las organizaciones de población desplazada y las organizaciones de derechos humanos (Sentencia T-025/2004).
- 6- Consideración de la participación de los desplazados y sus representantes de manera oportuna, significativa y efectiva -en la adopción de decisiones que los afectan-, como uno de los 12 derechos mínimos a efectos de superar el estado de cosas inconstitucional (Auto 008/2009).
- 7- Constatación de la continuidad en las carencias de garantía para la participación de los desplazados y exigencia al Estado de informar al respecto (Autos 218/2006, 333/2006, 337/2006).
- 8- Discriminación de las mujeres en cuanto a su participación en espacios públicos y políticos (Auto 092/2008).
- 9 -Riesgos que enfrentan las mujeres, en razón del conflicto armado, dada su labor de defensoras de derechos humanos en organizaciones sociales y comunitarias. Consecuente afectación del derecho a la participación (Auto 092/2008).
- 10- Precaria participación de niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. Ausencia de una política pública al respecto. (Auto 251/2008).
- 11- Necesidad de consulta previa en torno a las órdenes al Estado para crear programas que garanticen los derechos y la salvaguardia étnica de los pueblos indígenas (Auto 004/2009).

12- Obligación de consulta previa y participativa en relación con los derechos de la población desplazada afrocolombiana. Exclusión y subrepresentación en procesos de toma de decisiones (Auto 005/2009).

13- Afectación del conflicto interno a las estructuras sociales y políticas de las comunidades afrodescendientes, con menoscabo del derecho a la participación (Auto 005/2009).

14- Obligación de las entidades públicas en cuanto a enfrentar las barreras que impiden la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad. Precaria información estatal al respecto (Auto 006/2009).

## **10.2 La participación de las víctimas y las obligaciones estatales.**

### **10.2.1 Rol de la UARIV**

El rol de la UARIV es la de ser coordinadora del referido Sistema Nacional que establece la Ley de Víctimas, y de la oferta **de** legislaciones anteriores en materia de políticas públicas nacionales, departamentales, distritales y municipales en temas de asistencia, atención y reparación (artículo 168, Ley 1448/2011).

Ello implica -con fundamento en otros numerales del mismo artículo- la realización de dinámicas **participativas** en torno a criterios e insumos de los programas de reparación directa; programas de reparación colectiva; retorno y reubicación de personas desplazadas; acompañamiento a hogares victimizados; mecanismos de rehabilitación social y comunitaria; monitoreo de los recursos invertidos; atención a las víctimas por parte de las entidades nacionales y territoriales.

Es también deber de la UARIV, junto con las Alcaldías, Distritos y Gobernaciones (artículo 262, Decreto 4800/2011), garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales para la creación y el sostenimiento de las Mesas de Participación.

La elaboración y **difusión** -con participación de las víctimas- del Protocolo de Participación Efectiva de las Mesas, es decir, los mecanismos que garanticen la

representación con enfoque diferencial, es asimismo responsabilidad de la Unidad (artículo 285, Decreto 4800/2011).

Instaladas **las Mesas de Participación**, es función de la UARIV -de acuerdo con el artículo 284 del referido Decreto-, implementar en dichos espacios programas de capacitación pertinentes a la Ley 1448 de 2011 y a la capacidad de estas en materia de liderazgo y representación.

### **10.2.2 Rol de la Defensoría del Pueblo**

La inscripción y registro de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas es una tarea asignada a la Defensoría del Pueblo. Esta institución, según lo establece el artículo 269 del Decreto 4800/2011, es la encargada de asumir la inscripción de las organizaciones de víctimas y de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas en las Mesas de Participación del orden departamental y nacional. Para ello, diseñó el formulario de inscripción y la ficha técnica que se envió a todas las defensorías regionales y éstas lo reenviaron a todos los personeros y alcaldes municipales y distritales, documentos que están incorporados en el portal web de la Defensoría, en el link [www.defensoria.org.co/Leydevictimas](http://www.defensoria.org.co/Leydevictimas) para que las víctimas y sus organizaciones consulten aspectos fundamentales de la Ley.

El ejercicio de la secretaría técnica de la mesa departamental de participación y apoyo a las personerías **municipales** en las mesas municipales de participación, es otra de las tareas de la Defensoría del Pueblo. Es así como se ha solicitado a las personerías municipales envíen la información sobre las organizaciones inscritas para el proceso de verificación por parte de las Defensorías Regionales, en relación con la inscripción de las mesas departamentales.

Los Defensores **Regionales** han sido capacitados en relación con la inscripción de las mesas departamentales de participación, tarea desarrollada también -en torno a las mesas municipales- con la Federación Nacional de Personeros.

Con el objeto de propiciar el ejercicio de participación de las víctimas a través de los Mecanismos creados por la Ley de víctimas, el Defensor del Pueblo, profirió una circular el 7 de febrero de **2012**, dirigida a los Defensores Regionales y en la que establece pautas acerca del deber misional en mención. El documento consta de dos áreas: el registro de las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas; y la formación en derechos humanos para la participación de estas, con el propósito de adelantar seguimiento a la implementación de la Ley que nos ocupa. Adjuntan también el formulario y la ficha técnica aludidos.

Se considera **que** la precaria inscripción de las organizaciones de víctimas a las mesas puede obedecer a las siguientes razones: 1) desconocimiento de las víctimas en cuanto a la normatividad alusiva a las Mesas de Participación; 2) bajo nivel organizativo de las víctimas, con excepción de la población desplazada; 3) incipiente labor de capacitación dirigida a las mismas sobre el tema en cuestión; 4) poca labor de muchos de los personeros dado el inicio reciente de su período -1 de marzo-, además de la carencia de personal suficiente y de recursos técnicos en sus despachos.

Por otro lado, como lo ha planteado la propia Defensoría del Pueblo, es fundamental la existencia de tres presupuestos básicos para que se concrete la participación efectiva, por un lado una institucionalidad fortalecida que parte de la formación y capacitación a los funcionarios **encargados** de ejecutar la Ley y la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, específicamente dirigida a los servidores del ámbito territorial como personeros, alcaldes, gobernadores, defensores del pueblo regionales, entre otros; en segundo lugar una sociedad civil fortalecida, para lo cual es vital la promoción y divulgación de derechos humanos, el apoyo y acompañamiento a las víctimas para que se organicen e incrementen su capacidad de incidencia en las decisiones que los afectan; y unas condiciones de seguridad y socioeconómicas que permitan la articulación de los mencionados actores.

Bajo esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo, entiende que la labor asignada en la Ley 1448 de 2011, específicamente en lo referido al ejercicio del derecho a la participación de las víctimas, como secretaria técnica de las mesas departamentales y nacional de víctimas, se fundamenta en su papel de mediador entre la ciudadanía y el Estado, de modo que se logre a través de la capacitación y del acompañamiento un fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y un incremento en su capacidad de incidencia en los espacios de toma de decisiones que los afecten o beneficien.

### **10.2.3 Rol de las Personerías Municipales y Distritales**

Es función de las Personerías asumir la inscripción -en el nivel municipal y distrital-, de las organizaciones de **víctimas** y de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas en las Mesas de Participación (artículo 269 del Decreto 4800/2011). Asimismo, con respecto a dichas Mesas, y conforme al artículo 287 del mismo Decreto, ejercerán la secretaría técnica.

Frente a la **actuación** del Ministerio Público, se expidió la Directiva 004/2012, conjunta de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo; tal documento plantea directrices para los servidores del Ministerio Público en torno a la atención a las víctimas del conflicto armado, el diligenciamiento del Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas y el seguimiento al desarrollo de la Ley 1448 de 2011.

Dado que aluden a las Mesas de Participación, transcribimos los siguientes fragmentos de la parte resolutive:

**DÉCIMO:** Establecer que las Personerías Municipales y Distritales a nivel municipal y la Defensoría del Pueblo a nivel departamental y nacional dispongan lo necesario para tramitar las solicitudes de inscripción de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas interesadas en integrar las mesas de participación de víctimas a nivel municipal, departamental y nacional, de conformidad con las instrucciones, orientaciones y directrices emanadas de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, ejercerán la Secretaría Técnica en el respectivo nivel.

**DÉCIMO PRIMERO:** Ejercer la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación de Víctimas, así: Los Personeros en el orden municipal o distrital, las Defensorías Regionales en el orden departamental y la Defensoría del Pueblo en el orden nacional. Su actuación estará enmarcada por el conjunto de acciones de organización, control, apoyo y seguimiento dirigidas a facilitar el proceso de participación efectiva de las víctimas, de modo que se garantice su efectiva y oportuna vinculación a los espacios de participación creados para estos efectos por la Ley 1448 de 2011. En desarrollo de esta labor se tendrán en cuenta los principios de transparencia, confidencialidad, imparcialidad, buena fe, y respeto a la pluralidad, diferencia y autonomía de las víctimas”.

#### **10.2.4 Un ejercicio de participación efectiva desde la Contraloría General de la Republica.**

Empoderarse de espacios de participación ciudadana en el accionar del control fiscal es en sí mismo una tarea de grandes responsabilidades, que se enfrenta a considerables retos. Para la Contraloría General de la República -CGR-, la participación ciudadana se ha convertido en un principio y una práctica que refuerza la vigilancia de la gestión pública, desencadenando en resultados positivos que han permitido que el control fiscal y el control social gesten **una** confluencia estratégica para responder en tiempo real y con calidad a la Ley 1448 de 2011 y las ordenes emanadas de la honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia T – 025 y sus respectivos Autos. La CGR, creó el Grupo de seguimiento a las políticas públicas y a los recursos aplicados a la lucha contra la pobreza, en el cual está inmerso el Programa de Fortalecimiento en Control Fiscal Participativo, a Organizaciones de Población Víctima y en Situación de Desplazamiento – en convenio con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR; con el fin de construir de manera participativa, rutas que permitan incidir en la política pública, posibilitar una adecuada coordinación entre Nación – Territorio, secundar la garantía de los derechos, fortalecer y empoderar las capacidades de participación de la población víctima, identificar el impacto real de la implementación de las políticas públicas tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional, y construir un diagnóstico real in situ, sobre la situación de la Población víctima y en Situación de Desplazamiento.

El Programa **tiene** como objetivo el fortalecimiento de Organizaciones de Víctimas y de Población en Situación de Desplazamiento- PSD- a través del Control Fiscal

Participativo- CFP- para la eficaz ejecución de los recursos, y de la política pública de desplazamiento forzado. Con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia T – 025 de la Honorable Corte Constitucional, todos los Autos que de ella emanan y la Ley 1448 de 2011. El proyecto se adelanta en los departamentos de Putumayo, Huila, Nariño, Meta, Arauca, Norte de Santander y Chocó; en las regiones del Urabá chocoano y antioqueño; lo mismo que en los municipios de Buenaventura y Tumaco. En cada zona se realizan reuniones de sensibilización; Talleres de Cartografía Social; Mesas Interinstitucionales; y Audiencias Públicas de rendición de cuentas, deliberativas e informativas.

La metodología **aplicada** a este programa, está compuesta por varias instancias:

- Pedido de información a entidades territoriales del nivel municipal y departamental, con el fin de conocer la respuesta de estas frente al componente socio-económico de la PSD.
- Visitas de Sensibilización y Socialización a Gerencias CGR, Autoridades SNARIV y Organizaciones de Víctimas y OPDVs, del territorio en el cual se va a dar inicio al Programa.
- Taller de Cartografía Social dirigido a líderes de Organizaciones de Víctimas y PSD: Tres días en el que CGR y 30 ciudadanos líderes víctimas y que padecen Situación de Desplazamiento, entablan lazos de confianza, la CGR los capacita en Participación Ciudadana, se concluye cuál es su principal problema (tierras – vivienda - Generación de Ingreso – Participación efectiva) para de ahí en adelante trabajar sobre este. La CGR se compromete en llevar a la región las Autoridades Nacionales responsables del problema priorizado y la Población, junto con ACNUR, de realizar un documento técnico, en el cual se muestre un diagnóstico de la situación actual y real de ese problema.
- Mesa Interinstitucional: En la cual la CGR lleva a las Autoridades Nacionales y Regionales, responsables del problema priorizado, para que ellas expongan la oferta institucional las Administraciones Municipales para que describan las acciones adelantadas y los problemas para su efectiva ejecución. Por otro lado la Población víctima y desplazada, expone en estas Mesas el diagnóstico previamente realizado con el ACNUR, sobre el tema priorizado en la región. De esta reunión se concluyen unos compromisos, entre población víctima - desplazada y las entidades asistentes.

- Audiencias Públicas de seguimiento y rendición de cuentas, en las cuales se evalúa el cumplimiento de los Compromisos adquiridos, la ejecución de las políticas públicas y las acciones adelantadas para superar la condición de víctima y situación de desplazamiento.

Gracias a este Programa se ha **logrado** la difusión de la labor misional de la Contraloría General de la República; el fortalecimiento de los lazos de confianza con la Población Víctima y en Situación de Desplazamiento; la interrelación del nivel nacional de las instituciones, con el territorio – de manera directa –; la superación de problemas operativos y administrativos, que no permiten la eficaz superación de la situación de desplazamiento y el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011; conocimiento de la ruta del componente socio- económico de la política de desplazamiento; un trabajo mancomunado con la Honorable Corte Constitucional; y una Auditoria especial y transversal a las instituciones que ejecutan dineros nacionales, destinados a atender a la población víctima y en situación de desplazamiento.

A agosto de 2012, este Programa ha trabajado en nueve zonas del país, con un promedio de 270 asociaciones, que **representan** sesenta mil ciudadanos víctimas, de los cuales, el 80% presenta situación de desplazamiento forzado por la violencia.

### **10.3 Seguimiento a la UARIV**

La UARIV, en escrito del 15 de marzo de 2012, informó del desarrollo de una estrategia de sensibilización y capacitación, en el tema de Mesas de Participación, cuyos destinatarios son los personeros y **personeras** municipales y distritales. En el marco de dicha labor se apoyó el “Encuentro de Personeros Entrantes y Salientes”, realizado en febrero de 2012 por la Federación Nacional de Personeros. La UARIV, en este evento, capacitó a los servidores del Ministerio Público sobre la materia referida.

Refiere también la UARIV que se ha previsto una estrategia divulgativa dirigida a las entidades de gobierno territoriales sobre sus deberes en cuanto a las Mesas de Participación.

En lo atinente al Protocolo de Participación Efectiva, cuya construcción es deber de la Unidad según lo establece el artículo 285 del Decreto 4800/2011 -reglamentario de la

Ley de Víctimas-, la entidad informa que se vienen llevando a cabo talleres en los que participa un número significativo de víctimas, a fin de garantizar que el Protocolo asuma el derecho a la participación de estas en los diversos escenarios de toma de decisiones sobre atención y reparación integral.

Con el propósito de **ilustrar** lo referido, la Procuraduría visitó, el 3 de abril del año en curso, la Subdirección de Participación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de dicha visita se obtuvo la siguiente información:

1- La Unidad trabaja en la elaboración de una cartilla-guía sobre las Mesas de Participación cuyos destinatarios serán los personeros municipales. Tal documento asume, entre otros, los siguientes temas: el derecho a la participación; la definición de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de las mismas; inscripción y funcionamiento de las Mesas; transición de las mesas de desplazados a las Mesas de Participación; deberes del Ministerio Público.

2- En relación con la construcción del Protocolo de Participación Efectiva de las Mesas, la UARIV ha creado una mesa técnica pero aún no ha sido publicado el mencionado protocolo en detrimento de la participación de las víctimas.

### **10.3.1 Aplicación de la Circular No. 004 del 29 de junio de 2012**

Mediante Circular No. 004 del 29 de junio de 2012, la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, emitió lineamientos para la conformación de unos espacios de interlocución transitorios con el fin de garantizar la participación de las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas en la discusión y aprobación del protocolo de participación efectiva para las víctimas, la discusión de los planes de acción territorial de atención a víctimas y la conformación de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

Esta circular va dirigida a los funcionarios de la mencionada unidad, las unidades territoriales, alcaldías, gobernaciones, agentes del Ministerio Público y a las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

El sentido de la Circular 004 es crear espacios de interlocución transitorios, justificado en las dificultades para la conformación de las mesas de participación en el nivel municipal y departamental a que se refiere la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, entendidos estos como espacios de interlocución con las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, sin perjuicio de la obligación legal de conformar las mesas de participación.

Sin embargo, se considera que la adopción de este nuevo procedimiento pueda afectar el derecho a la **participación** de las víctimas, así como desconocer los mandatos establecidos en las normas que desarrollan dicho derecho, por las razones que se exponen a continuación:

- **Sobre la competencia para emitir la Circular**

La Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 establecen la figura de las mesas de participación como el escenario propio de las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas para discutir las propuestas de política pública, ya sea que las presenten ellas o que sean presentadas por las autoridades con competencia para tal efecto. Su conformación, funciones, convocatoria, entre otros aspectos propios del funcionamiento de las Mesas de Participación, se encuentran en proceso de implementación, acorde a las responsabilidades institucionales establecidas.

Con la Circular de la UARIV se genera una estructura de representación y participación paralela que **modifica** lo previsto en la normatividad vigente, se establecen nuevas funciones para entidades diferentes a las propias del Gobierno y se modifica el contenido de la participación de las víctimas, lo que no es procedente dado que la Circular 004 es una disposición con jerarquía normativa inferior a la Ley y al Decreto Reglamentario, excede las facultades de reglamentación administrativa, limita el ejercicio de las funciones previstas para las mesas de participación a solo a tres funciones, somete a las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas a cargas

adicionales en los procesos de inscripción, así como en la puesta en funcionamiento de los mismos.

Además este tipo de acto administrativo no es vinculante para funcionarios diferentes a las instancias del Gobierno, y se le están dando nuevas funciones al Ministerio Público, específicamente para personeros municipales y defensores regionales.

- **Sobre las mesas de participación previstas en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011**

Actualmente no existe un diagnóstico sobre el estado de **conformación** de las mesas municipales, sin embargo, hemos tenido conocimiento que existen varios municipios y algunos departamentos que ya tienen constituidos estos espacios a partir de la inscripción de organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas y que incluso han definido los representantes ante los comités territoriales de justicia transicional. A este proceso de conformación de mesas, se han ido incorporando las organizaciones inscritas dentro del nuevo término de los cuatro meses dispuestos por el Decreto 1196 de 2012.

Estos procesos no pueden desconocerse, de una parte porque son creados legal y reglamentariamente, y de otra, porque la propuesta paralela que establece la conformación de los espacios de interlocución transitorios **impide** que las víctimas organizadas y ya inscritas ejerzan la totalidad de las funciones establecidas para las mesas de participación de víctimas, generando en las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas la percepción de una nueva estructura que modifica lo que ya viene funcionando, de modo tal que se puede llegar a convertir en un desestímulo al ejercicio de su participación.

- **Sobre la transición de la aplicación de la norma**

La Defensoría del Pueblo en **comunicación** dirigida a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas consideró que debió establecerse un mecanismo transitorio de implementación de la Ley, incluso más allá de lo referido al derecho a la participación

de las víctimas, que además se vio afectado además por el cambio de autoridades gubernamentales del orden municipal y departamental que se posesionaron en enero del presente año y de los personeros municipales quienes se posesionaron el 1 de marzo de 2012.

El desconocimiento de estas autoridades locales de la Ley 1448 de 2011 y Decretos reglamentarios, de las **mismas** organizaciones de víctimas y defensoras de derechos de víctimas, llevo a que finalizara el periodo de inscripción previsto hasta el 30 de marzo de 2012, con la inscripción de muy pocas organizaciones.

Por esta razón la **Defensoría** del Pueblo, responsable de parte del proceso de inscripción de las mesas de participación, solicitó la prórroga de dicho plazo e inició en la medida de sus capacidades, el proceso de orientación e instrucción de personeros municipales sobre las funciones que debían atender de conformidad con lo previsto en el Decreto 4800 de 2011. En igual sentido, se impartió capacitación a nuestros funcionarios de las Defensorías Regionales.

La fijación de un nuevo término permitió que las organizaciones que presentaron documentación con **posterioridad** al 30 de marzo de 2012, pudieran inscribirse nuevamente y en aquellos sitios en donde no se inscribieron organizaciones se promoviera el mecanismo de participación para que se lograra, sin que la fijación del nuevo término implicara parálisis de las mesas de participación que ya estaban funcionando con las organizaciones inscritas en el primer periodo o, que establecieran un impedimento para que se conformaran durante la ampliación del plazo de inscripción o, que señalaran que solo pudieran ponerse en funcionamiento hasta que concluyera dicho plazo.

Por esta razón, **generar** un nuevo espacio, vía Circular, afecta que el previsto en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011 y reglamentado en el Decreto 4800 de 2011 como son las mesas de participación, se termine de consolidar, mientras que le da vida a un nuevo modelo de participación.

- **Sobre la limitación del derecho de acceder a estos espacios por parte de otras organizaciones de víctimas o defensoras de los derechos de las víctimas**

La Circular estableció un nuevo periodo para nuevas inscripciones de las organizaciones en estos espacios transitorios, fijando como fecha límite el 15 de julio para el nivel municipal y el 10 de agosto para el nivel departamental, exceptuando aquellas organizaciones inscritas en el primer periodo (1 enero – 30 de marzo de 2012). Este corte en el tiempo dejaría por fuera a las organizaciones que lleguen a inscribirse con base en el Decreto 1196 de 2012 y dentro del periodo que va desde el 16 de julio hasta el 4 de octubre de 2012, último día de plazo. Y no solo quedan excluidas en el espacio de interlocución que tiene tres funciones específicas, sino que además tampoco pueden hacer parte de las mesas de participación porque estos espacios remplazan la conformación de las mesas hasta marzo del próximo año, quedando limitado el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas a través de las organizaciones de víctimas y de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, así como modificando el calendario de inscripción de las organizaciones de víctimas y la designación de representantes a las mismas, en adelante.

- **Sobre la conformación del espacio transitorio nacional**

A la fecha, la mesa nacional de participación, que en los términos del Decreto 4800 de 2011 se conforma con **delegados** de las mesas departamentales, no se ha conformado, sin embargo el espacio de interlocución transicional propuesto para la nacional incluye la participación de un nuevo número de integrantes que modifica el señalado en la norma de superior rango jerárquico, entrando en contradicción con el modelo propuesto en las mesas y que además, incluye a organizaciones de víctimas de comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, RROM que no fueron previamente consultadas para el efecto.

- **Sobre la propuesta de alcance a la Circular 004 a través de la Circular 005 de 2012**

La propuesta de **Circular** 005 de 2012 no corrige las inconsistencias que se plantearon en los puntos anteriores, por lo que se considera que también resulta

improcedente, en la medida en que mantiene la figura de los espacios transitorios creados como estructuras paralelas a las mesas de participación pero con funciones reducidas.

- **Sobre la conformación de un Subcomité de Participación**

De otra parte, las entidades que conforman la Comisión consideran necesario promover la conformación de un Subcomité de Participación integrado inicialmente por la Unidad Administrativa Especial de Atención y **Reparación** Integral a Víctimas, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el Programa Presidencial de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, un Delegado de FENALPER y posteriormente que se incorporen dos Delegados de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, una vez se encuentre conformada, para efectos de que se puedan analizar, discutir y ajustar propuestas sobre temas como los contemplados en las Circulares mencionadas, como los temas operativos de la gestión de las instituciones concernidas para garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas, entre otros.

#### **10.4 Mecanismos de exigibilidad del derecho a la participación**

La Ley 1448/2011 y sus Decretos reglamentarios, en materia del derecho a la participación, responden a los mandatos de la Constitución Política y de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Es claro el propósito de tales normas en el sentido de que la voz de las víctimas -durante el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la correspondiente política pública- sea **tenida** en cuenta por las instituciones estatales con obligaciones a cargo. Ello significa que todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario deberán verse representadas en los distintos espacios participativos que contiene la Ley.

Ahora bien, se concluye -sin dejar de reconocer los esfuerzos estatales referidos anteriormente en este informe, que el nivel de realización de dicho deber ser es precario. La constatación de que a la fecha no estén operando las Mesas de Participación, y de que aún no se cuente con el Protocolo de Participación Efectiva, fundamenta este aserto.

No se percibe que la ejecución de la Ley en comento haya contado con un nivel de participación oportuna y significativa de la sociedad civil. Las incipientes dinámicas de capacitación que ha conllevado el proceso de inscripción de las Mesas y construcción del Protocolo, no son garantía suficiente de representatividad -en perspectiva de derechos humanos y enfoque **diferenciado**- de grupos de víctimas según tipo de violaciones (violencia sexual, tortura, ejecuciones extrajudiciales, asesinato, despojo...); sectores sociales (políticos, campesinos, sindicalistas...); grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes...); personas especialmente vulnerables (discapacitados y desplazados...); mujeres y población LGBTI; niños, niñas, adolescentes y jóvenes, adultos mayores.

Se considera como urgente el avance en las medidas de prevención y protección de las organizaciones de **víctimas**, ya que se reciben múltiples preocupaciones y denuncias que están condicionando el ejercicio del derecho a la participación. Organizaciones de afrodescendientes han resuelto que no continuaran participando en la demanda de reparación y restitución de tierras, hasta tanto no se les garantice el derecho a la vida y los derechos civiles y políticos.

De las organizaciones de víctimas inscritas en lo municipal y departamental, entre el 90 al 100% corresponden a **organizaciones** de población desplazada, lo cual plantea la urgencia por parte de la UAVIT de direccionar recursos y mecanismos concretos para facilitar la creación de organizaciones de víctimas de los demás hechos victimizantes que se registran en la Ley 1448.

Se registra mucha confusión con las mesas que integrarán a las organizaciones indígenas, afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros, y del pueblo RRrom, pues no sólo los Decretos son imprecisos, **sino** que también, es impreciso el cómo y con quienes se desarrollara esa reparación colectiva. Los pueblos indígenas reclaman su autonomía para definir las estrategias de seguridad, y el reconocimiento de sus propias organizaciones, como la guardia indígena.

Por parte de los personeros, cuando más pequeño y alejado es el municipio, más dudas e incomprensiones encontramos. Como se ha planteado en el Decreto 4800 ellos son fundamentales para la construcción de nuevas organizaciones de víctimas pero no avanzan en esa dirección pues consideran que eso les genera más trabajo. Se requiere que la UAVIT realice asesorías personalizadas en los territorios, a personeros y alcaldes sobre el sentido de las mesas de participación como de los CJT, pues dadas las condiciones de seguridad, de distancias, étnicas y otras, la asesoría debe ser concreta de acuerdo a sus realidades diversas, para que decisiones equivocadas no aumenten los riesgos de las víctimas.

Por otro lado, deben ampliarse y democratizarse las dinámicas restantes de inscripción de las Mesas y **construcción** del Protocolo de Participación Efectiva. Es necesario ahondar -con tiempos, metas y recursos adecuados- en labores de socialización, capacitación y concertación más ambiciosas que realicen estándares de diversidad, no discriminación y pluralismo.

El Protocolo de Participación Efectiva deberá garantizar la realización de tales estándares en los diversos momentos de participación que establece la Ley de Víctimas y alusivos a distintos temas, a saber: derechos de las víctimas de pueblos indígenas y grupos étnicos (artículo 205); **reparación** simbólica por parte de algunos actores (artículo 196); víctimas niños, niñas y adolescentes (artículo 182); plan nacional de atención y reparación integral a víctimas (artículo 175); diseño de política en torno a víctimas de entidades territoriales (artículos 173 y 174); programas de reparación colectiva (artículo 150); construcción de memoria histórica (artículos 144 y 145); medidas de satisfacción y reparación simbólica (artículo 139); atención psicosocial y salud (artículo 137); indemnización por vía administrativa (artículo 132).

En aras de que se enriquezca la política pública que garantice el goce efectivo del derecho a la participación, la socialización de proceso de inscripción de las Mesas y la construcción del Protocolo de Participación Efectiva -junto con su respectivo aplicativo-, deberán aludir y precisar los siguientes asuntos: elaboración de diagnósticos; metas y cronogramas; construcción de indicadores de goce efectivo; intereses y representación

diferencial en los distintos espacios que establece la Ley (Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Comités Territoriales de Justicia Transicional, Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, Comisión de Monitoreo y Seguimiento al Cumplimiento de la Ley, Comisión del Congreso, Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica); medidas de protección; roles específicos del gobierno central y de los entes territoriales (reparto de responsabilidades y montos de los recursos); autonomía de las víctimas; apoyo estatal a las víctimas (hospedaje, alimentación, transporte, oficinas...); labores de capacitación; articulación entre el gobierno nacional y los entes territoriales; consideración e incidencia de las propuestas de las víctimas; sistematización de la información; monitoreo y evaluación.

### **10.5 La construcción de una política de participación**

El debate de construcción del Protocolo de Participación no puede comenzar con una simple mención a las sentencias y Autos de la Corte Constitucional, ni con talleres que se reconoce no lograron una **participación** representativa de organizaciones de víctimas, algo que están reclamando, cuando lo correcto sería comenzar por reconocer expresamente los aportes conceptuales y operacionales ya acumulados en las OPD, junto con una abierta revisión y reconocimiento de la experiencia de la participación de las OPD.

Entre los aspectos fundamentales para la construcción del diseño de la política pública de participación, y particularmente del Protocolo de Participación de la Ley 1448 y sus Decretos reglamentarios, no se incluye con la importancia que merece, el contar con Organizaciones de Víctimas –OV- capaces de pensarse actuar como sujetos sociales de derecho. Si bien se comparte el enfoque del derecho a la participación de las víctimas, es necesario un protocolo construido desde la necesidad de revisar la experiencia de las organizaciones de población desplazada, que en muy pocos casos y momentos, lograron superar su condición de sujeto potencial para poder actuar como sujeto efectivo de derechos. La historia de la participación de las víctimas no comienza con esta Ley.

Las dificultades del Estado para garantizar el derecho a la participación de las OPD, hacen parte de la Sentencia T-025 a la hora de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, y un documento, por **más** avanzado que sea su desarrollo, no puede cambiar por sí mismo las limitantes preexistentes en las garantías al Derecho a la Participación de las víctimas. De allí que la reflexión previa ampliada sobre la experiencia adquirida por las distintas OV, debe ser el comienzo del proceso de construcción de la política de participación y su protocolo.

Son las OPD las que debieron soportar dificultades como el cargar con una identidad negativa y **transitoria**, una fuerte estigmatización social, junto con un modelo de atención estatal personalizada o por familia que no fortaleció lo colectivo, y por el contrario, propició su fragmentación.

Si a ello se suma la falta de recursos, de comprensión y voluntad política por parte de las autoridades de todos los niveles territoriales, la ausencia de enfoque diferencial y perspectiva de **género**, se encontraran las causas que no les permitieron que se constituyeran como un movimiento u organización social nacional, con capacidades, fortalezas y representación amplia y legítima, que les permitiera que en los procesos de concertación de las decisiones con el Estado, incidir en sus decisiones y transformar las adversas realidades.

Es decir, que el goce efectivo del derecho a la participación no basta con un buen documento de protocolo o de las buenas intenciones por parte de las autoridades de la UARIV, sino de **las** fortalezas y debilidades que tanto las OV como los funcionarios públicos, han demostrado en los años de vigencia de la Ley 387. Este insumo debería ser un componente central de lo que se ha llamado “la preparación de insumos”, con debates abiertos que permitan con sus memorias la elaboración de documentos públicos.

Preocupa desde ya que se esté avanzando en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral, sin que exista aún un protocolo de Participación construido junto con las víctimas,

y que se avance en los Planes de Acción Departamentales sin que exista una posibilidad real de consulta y participación efectiva de las OV.

Es ya casi evidente que será muy difícil que se comience en lo que resta del año la implementación articulada y participativa de la Ley, y que el proceso de formación para la participación de las víctimas, fundamental para el ejercicio del derecho a la participación, está demorado y sin ninguna estrategia definida, dado que para su concertación deberá existir el protocolo de participación. Y considerando las múltiples complejidades e instancias de **participación** de las víctimas y el retraso en la presentación del borrador de protocolo, no existirá una real posibilidad de consulta y participación de las OV para la aprobación de los Planes nacionales, departamentales, municipales y diferenciales en los plazos esperados.

Una revisión del SNARIV como se propone correctamente en el documento de mayo 8 de 2012, para identificar sus fortalezas y debilidades, requiere del aporte insustituible de las OPD nacionalmente, y no exclusivamente de su Mesa Nacional, la cual por diversas razones no expresa ni logra representar al conjunto territorializado de las OPD.

Dado que el 95% o más de las organizaciones inscriptas en las Mesas de Participación de Víctimas son OPD, y considerando que las OPD además de su condición de desplazados tienen en su seno **personas** que han sufrido otros hechos victimizantes, aun no reconocidos por muchos de ellos, esta es la oportunidad para que desde la reflexión de sus experiencias, se conviertan los OPD en un factor central en la construcción de las otras organizaciones de víctimas distintas al desplazamiento forzado.

Esto requiere que se facilite una reflexión nacional autónoma de sus organizaciones, donde desde la memoria histórica se avance en recuperar identidades, se analice lo sucedido en el proceso de organización para la participación y se propongan estrategias para su fortalecimiento, para debatir nacionalmente la propuesta de protocolo de participación y al mismo tiempo exigir las garantías al derecho a la vida y a la no repetición.

En resumen, se considera que sin que se afirme las condiciones para la participación de las víctimas, exigencia permanente de la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, poca legitimidad tendrán los **importantes** esfuerzos de construir estrategias, indicadores, clasificaciones de desempeño, índices de capacidad, procesos y procedimientos y demás avances.

## 11. Bibliografía

- Auto 008/09. (2009). *Desplazamiento Forzado. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04*. Bogotá. Corte Costitucional.
- Auto 011/09. (2009). *Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento*. Bogotá. Corte Constitucional.
- Auto 116 de 2008. (2008). *Seguimiento de la sentencia T-025*. Bogotá. Corte Costitucional .
- Auto 176/05. (2005). *Ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada*. Bogotá. Corte Costitucional.
- Auto 177/05. (2005). *Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado*. Bogotá. Corte Cosntitucional.
- Auto 178/05. (2005). *Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno*. Bogotá. Corte Constitucional .
- Auto 185/04. (2004). *Solicitud de información sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004*. Bogotá. Corte Costitucional .
- Auto 218 de 2006. (2006). *Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno*. Bogota. Corte Costitucional .
- Auto 219/11. (2011). *Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. Bogotá. Corte Constitucional .
- Auto 233/07. (2007). *Pronunciamiento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004*. Bogota. Corte Constitucional.
- Auto 385/10. (2010). *Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento*. Bogotá. Corte Constitucional .
- Conpes 2804 de 1995. (1995). Bogotá. Congreso de la República.
- Conpes 2804 de 1995. (1995). *Metas y Priorizacion de Recursos Presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogota. Departamento Nacional de Planeación.
- Conpes 3057 de 1999 . (1999). *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*. Bogota. Departamento Nacional de Planeación.
- Conpes 3400 de 2005 . (2005). *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada*. Bogota. Departamento Nacional de Planeación.
- Decreto 0790 de 2012. (2012). *Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Bogotá. Congreso Republica de Colombia.
- Decreto 250 de Febrero de 2005. (2005). *Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.

- Decreto 4155 de 2011. (2011). *Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad*. Bogotá. Congreso de la República.
- Decreto 4156. (2011). *Por el cual se determina la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4157. (2011). *Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4158 de 2011. (2011). *Por el cual se determina la adscripción del Centro de Memoria Histórica y se fijan otras disposiciones*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4160 de 2011. (2011). *Por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se determinan sus objetivos y estructura orgánica*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia .
- Decreto 4161 de 2011. (2011). *Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos. estructura y funciones*. Bogotá. Congreso de la República.
- Decreto 4633 de 2011. (2011). *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4634 de 2011. (2011). *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo RRrom o Gitano*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4635 de 2011 . (2011). *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia .
- Decreto 4800 de 2011. (2011). *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá. Congreso de la República.
- Decreto 4801. (2011). *Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4802 de 2011. (2011). *Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 4803 de 2011. (2011). *Por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica*. Bogotá. Congreso de la República de Colombiae.
- Decreto 4829 de 2011 . (2011). *Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Documento Compes DNP 2924. (1997). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Documento CONPES 2924. (1997). *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeacion .
- Documento Conpes 3115. (2001). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.
- Documento Conpes 3115 de 2001. (2001). *Plan de Acción para la distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*. Bogota. Departamento Nacional de Planeación.

- DNP. (30 de mayo de 2012). *Lineamientos, Plan ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y reparación integral a Víctimas*. CONPES 3726 . Bogotá,D.C: DNP.
- Ley 1190 de 2008. (2008). *Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la pRromoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1448 de 2011. (2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas*. Bogotá. Congreso de la República de Colombia
- Ley 1454 de 2011. (2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá. Congreso de la Republica de Colombia.
- Ley 387 de 1997. (1997). *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Sentencia T-025 de 2004. (2004). Bogotá: Corte Constitucional.