

# Cuarto Informe

sobre la implementación de la Ley de Víctimas y  
Restitución de Tierras

al Congreso de la República  
2016 - 2017



**Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación  
de la Ley 1448 de 2011**



**Procurador General de la Nación**

Fernando Carrillo Flórez  
Presidente de la Comisión

**Defensor del Pueblo**

Carlos Negret Mosquera  
Secretario Técnico de la Comisión

**Contralor General de la República**

Edgardo Maya Villazón

**Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas**

Sandra Raquel Castañeda  
Orlando Burgos García  
Manuel Iván Monroy

**Equipo Procuraduría General de la Nación**

**Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas**

Elena Ambrosi Turbay

**Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras**

Andrée Viana Garcés

Harvey León Quintero García (Delegado encargado)

**Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas:**

**Equipo de Trabajo**

Ana Sofía Cortés Silva  
Maira Alejandra Guzmán Santos  
Claudia Liliana Hurtado Delgado  
Camilo Rojas Leal  
José Alexander Pacheco Noriega  
Wilson Alfonso Penilla Medina  
Silvia Juliana Pradilla Rivera  
Nicolás Ortiz Brieva

**Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras:**

**Equipo de Trabajo**

Samantha Narváez Villarreal



Adriana Martínez Gamba  
José Luis Rodríguez Arévalo

### **Equipo Defensoría del Pueblo**

#### **Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno**

Gabriel Bustamante Peña

#### **Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno:**

##### **Equipo de Trabajo**

Luis Alberto Bonilla Cárdenas  
Jorge Eduardo Cuesta León  
Andrea del Pilar García Cojin  
Ana Carolina Rada Ariza  
Francis Vargas Díaz

La Defensoría del Pueblo agradece la participación de Claudia Llano en la elaboración del Informe, así como la contribución de los equipos psicojurídicos de la Delegada de las diferentes oficinas regionales.

### **Equipo de la Contraloría General de la República**

#### **Contralor Delegado para el Sector Agropecuario**

Andrés Bernal Morales

##### **Equipo de Trabajo**

William Rene Carrillo Veloza  
Jairo Armando Domínguez Clavijo  
Jorge Enrique Espitia Zamora  
Arledys Hernández Babilonia  
Martha Lucia Mesa Rodríguez  
Mercedes Ortiz Cañón  
Ana Catalina Sarmiento Zarate  
Mary Nancy Varela Vicoya

##### **Portada**

Oficina de Prensa PGN



**Foto**

Equipo de Seguimiento CGR.



## GLOSARIO

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AGN	Archivo General de la Nación
AH	Atención Humanitaria
AHÍ	Ayuda Humanitaria Inmediata
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ASFADDES	Asociación de Familiares Detenidos y Desaparecidos
ATCC:	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAE	Cuestionario del Afrontamiento del Estrés
CGR	Contraloría General de la República
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DAICMA	Dirección Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DP	Defensoría del Pueblo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ET	Entidades Territoriales
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado
FUT	Formulario Único Territorial
GED	Goce Efectivo de Derechos
GN	Gobierno Nacional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPC	Instituto Popular de Capacitación
IPS	Institución Prestadora de Servicios



ISEP	Metodología de Inclusión Social con Enfoque Diferencial
LGTBI	Comunidad de Lesbianas, Gay, Transexuales y Bisexuales
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	Minas Antipersonal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MM	Miles de millones
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MUSE	Municipios Sin Explotar
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NNA	Niños, niñas y adolescentes
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PAT	Planes de Acción Territorial
PEIRT	Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras
PDET	Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación.
PIB	Producto Interno Bruto
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
Pp	Puntos Porcentuales
PrGN	Presupuesto General de la Nación
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
RNI	Red Nacional de Información
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente
RUPTA	Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas –NNA
RUSICST	Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIGO	Sistema de Gestión de Oferta
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición
SMLMV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SSM	Superación de Subsistencia Mínima
SSV	Superación de Situación de Vulnerabilidad



UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UARIV	Unidad de Atención Integral para las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
VISR	Vivienda de Interés Social Rural



## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>14</b>
<b>Capítulo 1. Presupuesto para la atención a la población víctima del conflicto armado..</b>	<b>19</b>
1.1. Evolución de los recursos y probable sesgo procíclico de la intervención .....	20
1.2. Actualización del Plan Financiero .....	23
1.3. Ejecución presupuestal en 2016 .....	25
1.3.1. Presupuesto de Funcionamiento .....	26
1.3.2. Presupuesto de Inversión .....	27
1.4. FUT-Víctimas y Tablero PAT en las Entidades Territoriales.....	33
1.5. Acuerdo Final, Víctimas y Marco Fiscal de Mediano Plazo.....	37
1.6. Conclusiones .....	43
1.6. Recomendaciones .....	45
<b>Capítulo 2. Participación efectiva de víctimas</b> .....	<b>46</b>
2.1. Proceso Amplio Participativo .....	46
2.2. Circunscripciones Especiales para la Paz .....	50
2.3. Las garantías al derecho de la participación de víctimas en el marco de las Mesas de Participación Efectiva .....	51
2.4. Conclusiones .....	53
2.5. Recomendaciones .....	55
<b>Capítulo 3. Coordinación Nación Territorio y Estrategia de Corresponsabilidad</b> .....	<b>59</b>
3.1. Instancias, mecanismos y herramientas de coordinación .....	59
3.1.1. Certificaciones SNARIV .....	60
3.1.2. Consideraciones sobre la herramienta tablero PAT .....	64
3.2. Medición e indicadores Coordinación Nación Territorio .....	72
3.3. Conclusiones .....	75
3.4. Recomendaciones .....	78
<b>Capítulo 4. Avance en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para la protección de mujeres víctimas (Autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015)</b> .....	<b>81</b>
4.1. Mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y anexos reservados emitidos por la Corte Constitucional.....	82
4.2. Avances en materia de rehabilitación psicosocial .....	85



4.3. Avances en el pago de la indemnización a víctimas de violencia sexual .....	86
4.4. Avances en la intervención judicial realizada por la Procuraduría General de la Nación .....	87
4.5. Investigaciones disciplinarias adelantadas con ocasión a los Autos de la Corte Constitucional .....	87
4.6. Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género (Comités Temáticos de Participación de Víctimas) .....	88
4.7. Conclusiones .....	90
4.8. Recomendaciones .....	91
<b>Capítulo 5. Prevención y protección .....</b>	<b>92</b>
5.1. Situación de riesgo contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos .....	92
5.2. Recepción de quejas de derechos humanos en el sistema información de registro y gestión de peticiones de la Defensoría del Pueblo .....	96
5.3. Situación de riesgo y amenazas contra los líderes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas .....	97
5.4. Conclusiones .....	99
5.5. Recomendaciones .....	100
<b>Capítulo 6. Atención Humanitaria.....</b>	<b>101</b>
6.1. Metas y Presupuesto .....	101
6.2. Coordinación con Niveles Territoriales .....	106
6.3. Resultados de la Gestión en 2016.....	107
6.4. Conclusiones .....	113
6.5. Recomendaciones .....	114
<b>Capítulo 7. Balance de los programas de rehabilitación psicosocial .....</b>	<b>116</b>
7.1. Antecedentes de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado interno .....	117
7.2. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas .....	119
7.3. Estrategia de operación del PAPSIVI .....	121
7.4. Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) .....	122
7.5. Criterios para evaluar los programas de atención psicosocial, según Carlos Martín Beristáin. ....	123
7.6. Capacidad de resiliencia de las víctimas que participan en los programas de atención psicosocial. ....	127



7.7. Habilidades de Afrontamiento de las víctimas que participan en los programas de atención psicosocial. ....	129
7.8. Percepción de las víctimas sobre los programas de atención psicosocial.....	132
7.9. Lecciones aprendidas: resultados del conversatorio sobre retos de los programas de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado. ....	135
7.10. Conclusiones .....	138
7.11. Recomendaciones .....	139
<b>Capítulo 8. Indemnización administrativa en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011 .....</b>	<b>140</b>
8.1. Parámetros Normativos y Procedimentales.....	140
8.2. Resultados en el otorgamiento de indemnizaciones .....	144
8.3. Casos Priorizados para Pago .....	150
8.4. Acompañamiento para la inversión y la educación financiera .....	154
8.5. Problemas detectados en las bases de datos suministradas por la UARIV. ..	154
8.6. Conclusiones .....	155
8.7. Recomendaciones .....	157
<b>Capítulo 9. Reparación Colectiva .....</b>	<b>158</b>
9.1. Balance sobre el proceso de implementación de los seis casos piloto de reparación colectiva.....	158
9.1.1. Actores del proceso de construcción de los planes piloto .....	160
9.1.2. Proceso de implementación de los PIRC y resultados .....	165
9.2. Descripción general de los sujetos de reparación colectiva .....	167
9.3. Sujetos de reparación colectiva no étnicos con incidencia nacional .....	168
9.3.1. Estado actual de la implementación de los planes de reparación colectiva con incidencia nacional. ....	169
9.4. Obstáculos que se han presentado en la implementación de los planes de reparación colectiva.....	173
9.5. Sujetos de reparación colectiva en Montes de María que han ejecutado planes de retorno .....	175
9.5.1. Percepción sobre los procesos de retorno y el avance en los PIRC .....	175
9.5.2 Hallazgos relacionados con la implementación de los planes de retorno y el desarrollo de los procesos de reparación colectiva .....	179
9.6. Conclusiones: .....	181



9.7. Recomendaciones .....	181
<b>Capítulo 10. Restitución de tierras. ....</b>	<b>183</b>
10.1. Análisis del Plan Estratégico Institucional de la UAEGRTD .....	183
10.1.1. Análisis de los elementos del PEIRT: factores críticos .....	185
10.1.2. Seguridad y microfocalización: fase diagnóstica y estratégica del PEIRT .	186
10.1.3. La etapa judicial y su importancia en el proceso de restitución de tierras .	191
10.2. Implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: los PDET y la restitución de tierras.	197
10.3. Solicitudes de restitución de tierras .....	199
10.3.1. Baldíos y Solicitudes de Restitución .....	203
<b>Capítulo 11. Investigaciones fiscales en el seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 .....</b>	<b>207</b>
<b>Capítulo 12. Investigaciones y sanciones disciplinarias a funcionarios públicos como garantía de no repetición. ....</b>	<b>210</b>
<b>13. Anexos .....</b>	<b>216</b>

## Índice de gráficos

Gráfico 1.1. Presupuesto para las víctimas (% PIB).....	20
Gráfico 1.2. Presupuesto para las víctimas. Participación del SGP y del resto (%).....	20
Gráfico 1.3. Precio Petróleo Brent [USD\$/barril]. ....	22
Gráfico 1.4. Ciclo económico. ....	22
Gráfico 1.5. Tipo de intervención vs. el ciclo económico .....	23
Gráfico 1.6. Participación del presupuesto para las víctimas en el PGN (%).....	25
Gráfico 1.7. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016 .....	29
Gráfico 1.8. Porcentajes de Ejecución .....	29
Gráfico 1.9. Diferencia entre lo solicitados y el definitivo.....	29
Gráfico 1.10. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016).....	30
Gráfico 1.11. Porcentajes de Ejecución .....	30
Gráfico 1.12. Diferencia entre valores Solicitados y Definitivos.....	30
Gráfico 1.13. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016).....	30
Gráfico 1.14. Porcentajes de Ejecución. ....	30
Gráfico 1.15. Diferencia entre valores solicitados y Definitivos .....	30
Gráfico 1.16. Presupuesto Definitivo. \$(Millones de 2016).....	31
Gráfico 1.17. Porcentajes de Ejecución. ....	31
Gráfico 1.18. Diferencia entre los valores solicitados y Definitivos. ....	31
Gráfico 1.19. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016).....	32
Gráfico 1.20. Porcentajes de Ejecución .....	32
Gráfico 1.21. Diferencia entre los valores solicitados y Definitivos.....	32



Gráfico 1.22. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016).....	33
Gráfico 1.23. Porcentajes de Ejecución .....	33
Gráfico 1.24. Diferencia entre los valores Solicitados y Definitivos. ....	33
Gráfico 1.25. Ciclo económico de la economía colombiana para el periodo 2000-2018.....	37
Gráfico 1.26. Inversiones Anuales para el postconflicto (% del PIB de cada año).....	41
Gráfico 4. 1. Mujeres identificadas e incluidas en el RUV (anexos reservados y Auto 092/08) .....	82
Gráfico 4.2. Hechos victimizantes sufridos por las mujeres incluidas en el RUV que hacen parte de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 099 de 2015. ....	84
Gráfico 6.1. Asignación de recursos para ayuda humanitaria (% del PIB). ....	102
Gráfico 6.2. Resultados de las mediciones de SSM y SSV. ....	109
Gráfico 8.1. Indemnización Vs Reintegro (\$ miles de millones).....	146
Gráfico 9.1. Avance en implementación del plan de reparación colectiva – Casos CNRR. ...	166
Gráfico 9.2. Avance en implementación del plan de reparación colectiva - Sujetos con incidencia nacional - No étnicos. ....	170
Gráfico 9.3. Acciones de los planes implementadas en relación con el tiempo. ....	171
Gráfico 9.4. Percepción del porcentaje de avance en la implementación de los planes de reparación colectiva.....	176
Gráfico 9.5. Situación actual comparada con la situación anterior al hecho victimizante.....	178
Gráfico 9.6. Percepción en los aspectos que han dificultado el avance en la implementación de los planes de retorno. ....	179
Gráfico 10.1. Indicador sintético de seguridad. ....	189
Gráfico 10.2. Curva de Lorenz. Número y superficie de la explotación. 2014 .....	200
Gráfico 10.3. Stok y flujo de personas desplazadas por año.....	200
Gráfico 10.4. Solicitudes de restitución cuyo hecho es abandono y cuyo actor es la guerrilla. ....	202
Gráfico 12.1. Asuntos con incidencia disciplinaria (PGN).....	211
Gráfico 12.2. Estado de los procesos .....	212
Gráfico 12.3. Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios.....	213
Gráfico 12.4. Miembros de la fuerza pública sancionados .....	214
Gráfico 12.5. Conducta objeto de reproche.....	215

## Índice de tablas

Tabla 1.1. Presupuesto por medidas y componentes de la Ley 1448 2012-2016 (\$MM de 2017) .....	21
Tabla 1.2. Esfuerzo presupuestal para atender a la población víctima de desplazamiento forzado (2016-2021) Billones de pesos de 2016.....	25
Tabla 1.3. Gastos de Funcionamiento (Millones de pesos).....	27
Tabla 1.4. Distribución sectorial del presupuesto de Inversión en 2016 (Millones de \$).....	28
Tabla 1.5. Formato Único Territorial Departamental (FUT-Víctimas). \$Miles .....	34
Tabla 1.6. Formato Único Territorial Municipios Capital (FUT-Víctimas). \$Miles .....	35
Tabla 1.7. Relación FUT Víctimas / Tablero PAT (%) .....	36
Tabla 1.8. Número de ciudadanos víctimas del conflicto armado.....	38
Tabla 1.9. Estimación del costo total del Acuerdo (\$Billones de 2016) .....	40



Tabla 1.10. Fuentes de Financiamiento del Postconflicto (\$Billones de 2016) .....	42
Tabla 2.1. Sesiones Mesas departamentales .....	51
Tabla 3.1. Niveles de certificación de las entidades.....	60
Tabla 3.2. Calificación a las entidades nacionales del SNARIV de acuerdo con la Metodología que estableció para 2015.....	62
Tabla 3.3. Municipios correspondientes a la muestra seleccionada. ....	64
Tabla 3.4. Traslado de la información al interior de la PGN desde el nivel nacional al territorial solicitando que se estudien los casos con el fin de activar la competencia disciplinaria.....	66
Tabla 4.1. Número de indemnizaciones pagadas por delitos contra la libertad e integridad sexual a las mujeres reconocidas por la Corte Constitucional.....	86
Tabla 4.2. Número de casos de presunta incidencia disciplinaria en el marco de los Autos de seguimiento. ....	88
Tabla 5.1. Conductas vulneratorias por año según tipo de sujeto vulnerado (Visión Web) .....	96
Tabla 6.1. UARIV. Presupuesto ejecutado en Ayuda Humanitaria, según concepto de gasto. ....	103
Tabla 6.2. UARIV. Giros de Ayuda Humanitaria según población a atender. ....	103
Tabla 6.3. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Plan de Acción 2016. ....	105
Tabla 6.4. Actos Administrativos que suspenden entrega de AH. ....	108
Tabla 6.5. Actos Administrativos que suspenden entrega de AH. ....	110
Tabla 6.6. Carencias en alimentación y alojamiento, individual.....	110
Tabla 6.7. Programación de AH para hogares con carencias según el nivel.....	111
Tabla 6.8. Giros y Reintegros de entrega de AH.....	112
Tabla 7.1. Programas y estrategias y acciones realizadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en atención a las órdenes de la Corte Constitucional. ....	117
Tabla 7.2. Fases del componente de atención psicosocial. ....	120
Tabla 7.3. Enfoques, principios y componentes del PAPSIVI.....	121
Tabla 7.4. Número de víctimas entrevistadas por departamento. ....	128
Tabla 7.5. Porcentaje de personas que percibieron disminución de sus síntomas.....	134
Tabla 8.1. Tasación de montos para el pago de indemnizaciones administrativas individuales. ....	141
Tabla 8.2. Indemnización administrativa individual por vigencia (pesos corrientes) .....	144
Tabla 8.3. Indemnización administrativa individual por vigencia (Pesos de 2016).....	145
Tabla 8.4. Indemnización administrativa según fuente normativa (\$ millones Constantes de 2016) .....	147
Tabla 8.5. Indemnización administrativa según Hecho Victimizante (Pesos de 2016) .....	148
Tabla 8.6. Población RUV Vs. Población Indemnizada, según Hecho Victimizante .....	149
Tabla 8.7. Pagos de indemnizaciones por justicia y paz (pesos de 2016).....	150
Tabla 8.8. Indemnizaciones según criterio de priorización. ....	151
Tabla 8.9. Pagos por Priorización, con corte a junio 2017 .....	153
Tabla 9.1. Sujetos de reparación colectiva.....	167
Tabla 9.2. Sujetos de reparación colectiva de incidencia nacional. ....	169
Tabla 10.1. Población desplazada en zonas PDET (Número de habitantes) .....	199
Tabla 10.2. Solicitudes de restitución de tierras en zonas PDET. ....	201
Tabla 10.3. Municipios PDET según niveles de inseguridad.....	202
Tabla 10.4. Baldíos en zonas PDET. ....	204



Tabla 11.1. CGR. Seguimiento a Ley 1448 de 2011. Ejercicios de control fiscal y resultados.  
.....207

### Índice de mapas

Mapa 4.1. Ubicación geográfica de las mujeres reconocidas por los Autos 092/08, 098/13 y 009/15 y Anexos reservados.....83  
Mapa 5.1. Violaciones e infracciones contra líderes sociales, comunitarios y defensores de Derechos Humanos.....93



## Introducción

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, –CSMLV–, conformada por Sandra Raquel Castañeda, Orlando Burgos García, Manuel Iván Monroy, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, por el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, presentan al Congreso de la República el Cuarto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La CSMLV reconoce la importancia del momento histórico que atraviesa el país con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) y en este sentido, considera trascendental todos los ajustes tanto legislativos como de política pública que puedan realizarse para avanzar en la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado.

En razón a ello, se ha generado expectativa por la eventual modificación a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). El pasado 26 de mayo, la CSMLV presentó a la Unidad Administrativa Especial para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), un documento que recogió las principales recomendaciones de los anteriores tres informes presentados al Congreso de la República, con el ánimo de aportar al mejoramiento de las rutas de atención, asistencia y reparación integral, así como comentarios a temas transversales como presupuesto y participación.

En este sentido, la CSMLV reitera el llamado realizado a las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV) para articular y aunar esfuerzos en pro de la construcción de la paz a partir de la garantía de los derechos de las poblaciones que han sido más afectadas por la violencia. La experiencia de los seis años de implementación de la Ley constituye un insumo apreciable para el logro de este propósito. En ese entendido, la CSMLV se propuso elaborar un balance de la implementación de las principales medidas como línea orientadora del informe que aquí se presenta.

El Cuarto informe está constituido por doce capítulos, cuatro de ellos correspondientes a temas transversales de la implementación de la Ley 1448 de 2011, como presupuesto, participación, coordinación nación territorio y enfoque diferencial; seis relacionados con componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, como: prevención y protección, atención humanitaria, atención psicosocial, indemnización administrativa, reparación colectiva y restitución de tierras; y finalmente, dos capítulos respecto a la acción de control ejercida por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación frente a entidades o funcionarios públicos responsables de la garantía de los derechos



de las víctimas, para cumplir con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en agosto de 2016, mediante el Auto 373.

Para la construcción de los capítulos señalados, además de la correspondiente revisión documental, reuniones institucionales y análisis de respuestas oficiales de las entidades, se utilizaron técnicas cuantitativas para estudiar la información de las bases de datos de presupuesto, indemnización administrativa y la construcción del índice de ruralidad presentado en el capítulo de restitución de tierras. Asimismo, se utilizaron técnicas cualitativas como entrevistas estructuradas y grupos focales.

Finalmente, para la elaboración de los capítulos de investigaciones fiscales y disciplinarias, cada ente de control realizó un ejercicio interno, revisó el seguimiento a los procesos, depuró y consolidó la información.

En el capítulo de presupuesto se reconoce el esfuerzo que ha venido haciendo el Gobierno Nacional en materia fiscal, a partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De acuerdo con los cálculos realizados por la Contraloría General de la República, durante el periodo 2012-2017, el Presupuesto General de la Nación -PrGN- asignó cerca de 61 billones de pesos de 2017, para la implementación de la citada Ley. El 52.4% corresponde a recursos del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP) y el 47.6% son recursos diferentes. En términos del PIB, éstos últimos han disminuido a lo largo del período; de manera que son los recursos de SGP los que explican el crecimiento de recursos para la política de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En este escenario, la CSMLV ha recomendado, en los informes anteriores, una actualización del Plan Financiero para la implementación de la Ley.

De acuerdo con lo informado por el Gobierno Nacional, en respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016, los recursos a ser ejecutados entre 2016 y 2021 ascenderían a \$115,58 billones de pesos de 2016. No obstante, es necesario la formalización de dicho escenario fiscal a través del requerido ajuste al Plan Financiero contenido en los Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

La CSMLV considera una prioridad el derecho a la participación efectiva de las víctimas, es por esto que en el tercer capítulo de este informe se presenta un balance de lo que hasta el momento ha sido el Proceso Amplio de Participación, liderado por la UARIV y el Ministerio del Interior, y el cual se ha desarrollado en el marco del punto 5.1.3.7. del Acuerdo Final; se analizan las Circunscripciones Especiales de Paz, como un escenario de participación que busca la reparación de los derechos políticos de organizaciones y comunidades; y se presenta un diagnóstico general acerca de la garantía de este derecho en las Mesas de participación efectiva.



Sobre las dificultades advertidas por la CSMLV, en los pasados informes, relacionadas con la escasa coordinación entre niveles de gobierno, el capítulo tres sostiene que el logro de una efectiva coordinación Nación Territorio depende de la apropiación y adecuada operatividad de herramientas como el Tablero PAT, diseñado en virtud de la estrategia de corresponsabilidad contenida en el Decreto 2460 en 2015. La operatividad debe integrar los componentes de planeación, implementación y evaluación para facilitar la materialización de los objetivos de la política de atención y reparación a las víctimas.

De acuerdo con las acciones de control desde la CGR y la PGN se concluye que, en la etapa de transición, sin concluir, aún se evidencia la baja capacidad de los actores para contribuir al Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas tanto desde el orden territorial como el nacional. En efecto, la información diligenciada inicialmente en la herramienta denominada Tablero PAT presente registros desactualizados y no siempre es coherente y confiable. Asimismo, en opinión de la CSMLV es necesario mejorar la estructura del Tablero PAT y revisar la metodología de otras herramientas de coordinación como la certificación.

El capítulo correspondiente al enfoque diferencial, evalúa el cumplimiento de las órdenes de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y anexos reservados emitidos por la Corte Constitucional en materia de protección de mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. En este apartado la CSMLV, señala los escasos avances; la ausencia de una cifra unificada del universo de víctimas que deben ser atendidas, la baja cobertura de los programas de atención psicosocial; las agencias especiales constituidas en los procesos penales por la PGN, así como la falta de adecuación especial para la atención en salud física de las mujeres víctimas.

Frente a las medidas de prevención y protección a víctimas, la CSMLV reitera los escenarios de riesgo que han afrontado los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos durante las vigencias 2016 y 2017, los cuales fueron presentados en el Informe Especial de Riesgo 010, emitido por la Defensoría del Pueblo. De igual forma, aunque se reconoce un avance en la reducción de los hechos de violencia territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final, se hace un llamado al Gobierno Nacional a atender de manera articulada y urgente la vulneración de los derechos a la vida de la que han sido víctimas los sectores sociales mencionados.

En esta oportunidad frente al tema de ayuda humanitaria la CSMLV examina los resultados en la ejecución presupuestal destinada para este fin, el cumplimiento de metas, la coordinación con los municipios para gestionar la ayuda inmediata, la gestión institucional para otorgar la ayuda humanitaria, un balance general de los reintegros y el avance en la respuesta a los derechos de petición y las órdenes judiciales. Esta Comisión insiste en que los resultados del



modelo de atención aún son incipientes, y advierte que aún no se cuenta con indicadores únicos, metas ciertas, y logros coherentes entre los distintos instrumentos de planeación.

Uno de los temas reiterados por las víctimas en el Espacio Amplio fue la necesidad de priorizar la atención psicosocial como medida de reparación de cara a la construcción de paz en el país. Lo anterior, en relación con la percepción de las mismas, sobre las debilidades de cobertura y atención que presentan las estrategias de Estado para garantizar su rehabilitación psicosocial.

En este informe, se realizó un balance de los programas estatales dirigidos a la atención psicosocial, señalando los principales retos para la optimización de sus resultados: garantizar los recursos presupuestales para la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado; ampliar la cobertura de los programas; articular las diferentes medidas de reparación integral a las acciones realizadas para la atención psicosocial; promover la capacitación de líderes sociales y comunitarios como agentes de atención psicosocial; diseñar indicadores de impacto de la intervención psicosocial a víctimas y realizar estudios dirigidos a recoger insumos que aporten al ajuste de las estrategias de atención.

En materia de indemnización la CSMLV estableció que entre 2009 y 2016 se han pagado 615.560 indemnizaciones a 580.415 víctimas cuyo costo, a precios de 2016, ascendió a \$4.3 billones. Además, encontró que aún se encuentran en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99 mil millones que corresponden a 9.081 beneficiarios, lo cual ha afectado el acceso de 8.006 víctimas, quienes no han recibido otra indemnización. El esfuerzo fiscal para indemnización de la población víctima aún es muy bajo respecto de la necesidad.

De acuerdo con los resultados, cerca del 93% de las víctimas aún no han accedido a este derecho, siendo la población desplazada la más perjudicada con un rezago del 97% de la población incluida en el RUV. También se requiere un mayor esfuerzo administrativo para reducir el nivel de reintegros cuya tendencia ha aumentado en los dos últimos años y se encuentra en cerca del 6% del total indemnizado. La aplicación de los criterios de priorización es bastante incipiente y se requieren esfuerzos para mejorar el acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, así como para lograr registros coherentes y confiables en los sistemas de información.

Frente al programa de reparación colectiva, se presenta un balance detallado de los seis casos de reparación que inició la CNRR y heredó la UARIV, en este aparte se exponen los principales obstáculos que se han presentado en la implementación de los PIRC, los cuales obedecen en su mayoría a la falta de articulación en el momento de la formulación del Plan con las entidades responsables de implementar las medidas. Posteriormente se expone el estado actual de la implementación de los planes de reparación colectiva de los sujetos no étnicos con incidencia nacional, y un resultado parcial del seguimiento que adelanta el Ministerio Público en las



comunidades de los municipios de San Jacinto y El Carmen de Bolívar (Bolívar) que se encuentran adelantando procesos de retornos y a su vez son sujetos de reparación colectiva.

La CSMLV resalta la importancia que tendrá la implementación de los PDET en el avance de los procesos de reparación colectiva. Se identificó que de los 103 procesos - no étnicos - que se encuentran en fase de implementación, 83 se están desarrollando en municipios priorizados, lo cual representa una oportunidad para superar los obstáculos que se han presentado en esta materia.

En el tema de restitución de tierras, se realiza un énfasis sobre la importancia de la garantía de este derecho en la implementación del Acuerdo Final y especialmente en las zonas PDET; para tal fin se construyó un indicador de ruralidad aplicado a los municipios de circunscritos en estas áreas y se caracterizaron las solicitudes de restitución existentes en las mismas. Asimismo, se realiza un análisis del Plan Estratégico Institucional construido por la Unidad de Restitución de Tierras en atención a la Sentencia 679 de 2015, en el cual se concluye por parte de la CSMLV un cumplimiento parcial de la orden a partir de las debilidades del mismo, dada la ausencia de estrategias para garantizar la efectiva restitución de todas las tierras despojadas y abandonadas.

Finalmente, en cumplimiento a la orden segunda del Auto 373 de 2016, emitido por la Corte Constitucional se presentan dos apartados correspondientes al balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias que adelantan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Estas investigaciones se presentan en dos bloques, las iniciadas por el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos en materia de atención y reparación integral y las investigaciones adelantas como garantía de no repetición de conformidad con lo previsto en el literal C del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011.



## Capítulo 1. Presupuesto para la atención a la población víctima del conflicto armado

Este capítulo presenta la ejecución del presupuesto para la atención a la población víctima del conflicto armado en 2016, en cuatro secciones: i) La evolución general de los recursos y el sesgo procíclico en la intervención por parte del Gobierno Nacional para atender las demandas de la población víctima ii) Presentación y discusión de la actualización del plan financiero para la atención a la población víctima del conflicto armado; iii) La ejecución presupuestal en 2016 de cerca del 73% de los recursos; y; iv) Acuerdo Final, Víctimas y Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En la primera parte se comenta el conjunto de supuestos sobre los cuales el Gobierno Nacional estimó un nuevo escenario fiscal, para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, cuyo gasto, entre 2016 y 2021, ascendería a \$115,58 billones, en pesos de 2016. La CSMLV venía solicitando desde hace varios años el ajuste al Plan Financiero de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, el Gobierno Nacional plantea que *“el cumplimiento a las obligaciones de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 se dará en el transcurso de 6 años adicionales a los inicialmente contemplados. No obstante, los derechos que requieren de ejecución inmediata, como la subsistencia mínima, continuarán siendo la prioridad del Estado”*<sup>1</sup>.

En opinión de la CGR, lo expresado por el Gobierno Nacional implica la ampliación de las obligaciones de la Ley 1448 hasta 2027. Se espera que con ello, no se restrinja de manera desproporcionada el derecho a la reparación que tienen las víctimas del conflicto armado y, en este sentido, se cumpla con la orden de la Corte Constitucional, según la cual, con base en el proceso de planeación presupuestal, debe precisar los segmentos de la población que van a acceder a ese derecho<sup>2</sup>; es decir, debe valorarse si las restricciones fiscales actuales inciden sobre el goce efectivo de derechos de las población víctima del conflicto armado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, Pág. 20.

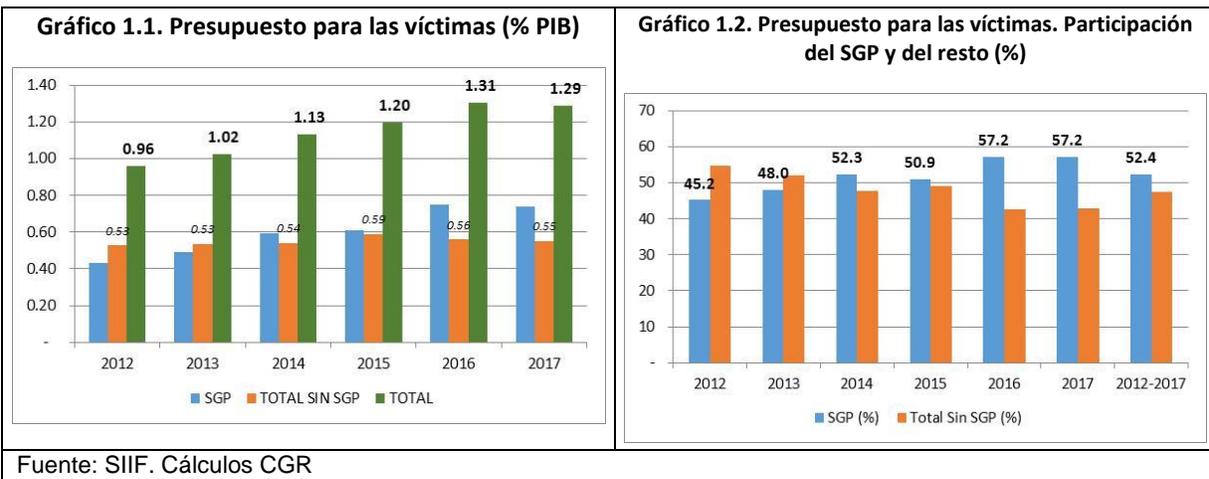
<sup>2</sup> *“En el caso de la indemnización administrativa, la Corte consideró que a pesar de que Gobierno Nacional persigue fines constitucionales legítimos, al priorizar a determinados segmentos de la población desplazada sobre otros, para efectos de entregar la indemnización (i.e. avances en la ruta de estabilización socioeconómica), esta apuesta “restringe de manera desproporcionada su derecho a la reparación por esta vía.” Por ello, ordenó a las autoridades que, de acuerdo con su planeación presupuestal, esclarecieran los segmentos de la población desplazado, el orden y los términos dentro de los cuales van a acceder a la indemnización administrativa”*. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Auto 206 del 28 de abril de 2017. Pág. 11.

<sup>3</sup> *“Así, el gran interrogante que está en juego es si la población desplazada está en una situación mejor o peor con la actual práctica que el Gobierno está poniendo de presente, y si las medidas que sugieren la UARIV y la ANDJE contribuyen a mejorar su situación. Lo anterior, en lo concerniente a una posible vulneración generalizada de los derechos de petición, el mínimo vital y a la igualdad de las personas desplazadas por la violencia”* Auto 206 de 2017.

El análisis de la ejecución presupuestal versa sobre los proyectos y programas de inversión del Presupuesto General de la Nación –PrGN-; además, por Unidad Ejecutora, se comparan los recursos solicitados con los asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; allí se observan los desbalances. El rezago en varios frentes de la política, es causado por recortes presupuestales a los proyectos y programas de inversión.

### 1.1. Evolución de los recursos y probable sesgo procíclico de la intervención

La CSMLV considera que el Gobierno Nacional ha venido haciendo un esfuerzo fiscal importante, a partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De acuerdo con los cálculos realizados por la CGR, durante el periodo 2012-2017, el PrGN asignó cerca de 61 billones de pesos de 2017 para la implementación de la citada Ley. El 52.4% corresponde a recursos del SGP, que han crecido permanentemente. El restante 47.6% son recursos diferentes al SGP, que en 2016 disminuyeron después de haber alcanzado a ser el 0.59% del PIB, como lo muestran los Gráficos 1.1 y 1.2.



Como lo muestra la Tabla 1.1, la asignación de recursos del PrGN sin SGP, se concentra en Atención Humanitaria (38% en promedio, durante el periodo); Indemnización (16%); Fortalecimiento Institucional (15%) y Vivienda (14%).

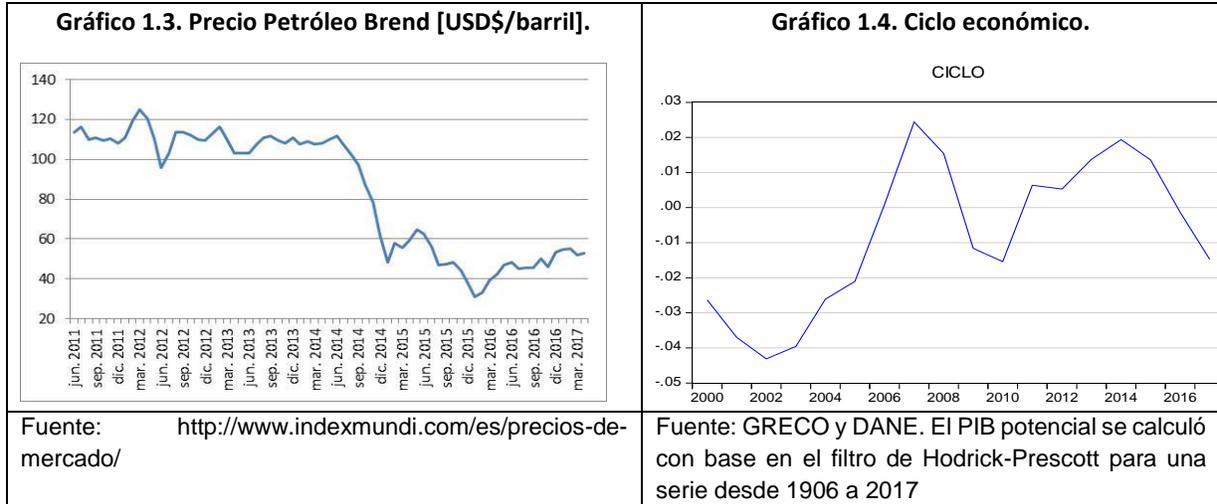
**Tabla 1.1. Presupuesto por medidas y componentes de la Ley 1448 2012-2016 (\$MM de 2017)**

Componente / Medida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017
<b>ASISTENCIA</b>	<b>3.627,10</b>	<b>4.284,80</b>	<b>5.302,10</b>	<b>5.394,50</b>	<b>6.767,90</b>	<b>6.913,00</b>	<b>32.289,60</b>
Asistencia Judicial	41,8	34,1	35,2	41,8	45,7	41,3	239,9
Identificación	3,3	3,3	4,4	5,5	4,8	3,9	25,2
Salud-RSS	1.734,40	2.086,30	2.524,00	2.599,90	2.675,40	2.728,70	14.348,80
SGP-Educación	1.847,70	2.161,10	2.738,50	2.747,30	4.041,90	4.139,10	17.675,60
<b>ATENCIÓN</b>	<b>1.625,50</b>	<b>1.799,30</b>	<b>1.926,80</b>	<b>2.309,60</b>	<b>2.171,20</b>	<b>2.171,60</b>	<b>12.004,00</b>
Atención Humanitaria	1.590,30	1.635,40	1.770,70	2.132,50	1.971,70	2.011,90	11.112,40
Centros Regionales de Reparación	12,1	31,9	33	25,3	26,2	25,2	153,7
Retornos	23,1	132	123,2	151,8	173,4	134,5	737,9
<b>REPARACIÓN</b>	<b>2152,3</b>	<b>2077,5</b>	<b>1.894</b>	<b>2004,9</b>	<b>1927,8</b>	<b>1.862</b>	<b>11918,8</b>
Educación Superior	-	39,6	31,9	16,5	15,6	46,5	150,1
Garantía de No Repetición	3,3	29,7	28,6	31,9	25,3	18,4	137,2
Generación de Ingresos	406,9	296,9	267,3	267,3	273,5	152,9	1.664,80
Indemnización	1.144,90	768,8	712,7	707,2	677,6	693,9	4.704,90
Medidas de satisfacción	23,1	50,6	47,3	44	46,3	42,9	254,1
Reparaciones colectivas	-	52,8	25,3	33	41	45,9	197,9
Restitución de Tierras	24,2	158,4	124,3	172,7	167	164,6	811,1
Vivienda	549,9	680,8	656,6	732,5	681,6	697,2	3.998,60
<b>OTROS</b>	<b>518</b>	<b>694</b>	<b>948</b>	<b>800,7</b>	<b>868,4</b>	<b>1.061,00</b>	<b>4.890,10</b>
Coordinación Nación- Territorio	-	35,2	20,9	19,8	18,7	28,9	123,5
Enfoque diferencial	36,3	36,3	69,3	138,6	70	44	394,4
Fortalecimiento Institucional	481,7	622,5	857,8	642,3	776,9	819,7	4.200,90
Justicia y del Derecho	-	-	-	-	2,8	2,7	5,5
PC	-	-	-	-	-	165,7	165,7
<b>TOTAL</b>	<b>7.923,00</b>	<b>8.855,60</b>	<b>10.070,90</b>	<b>10.509,70</b>	<b>11.735,30</b>	<b>12.008,00</b>	<b>61.102,40</b>

Fuente: SIIF. Cálculos CGR

En indemnización administrativa, la Corte Constitucional evidencia “*vacíos protuberantes*”, y en “*vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento medio y bajo, respectivamente*”, además de los problemas de financiamiento que éstas dos políticas presentan (Auto 373 de 2016).

En los últimos meses, el Gobierno Nacional aduce problemas fiscales para hacer frente a las demandas sociales. En efecto, la fuerte caída del precio internacional del petróleo (Gráfico 13) y de otros minerales, ha reducido los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera por lo que se adelantó una reforma tributaria y se impulsaron categorías como la sostenibilidad fiscal, la regla fiscal o la reserva de lo posible, a efecto de constreñir las demandas sociales.

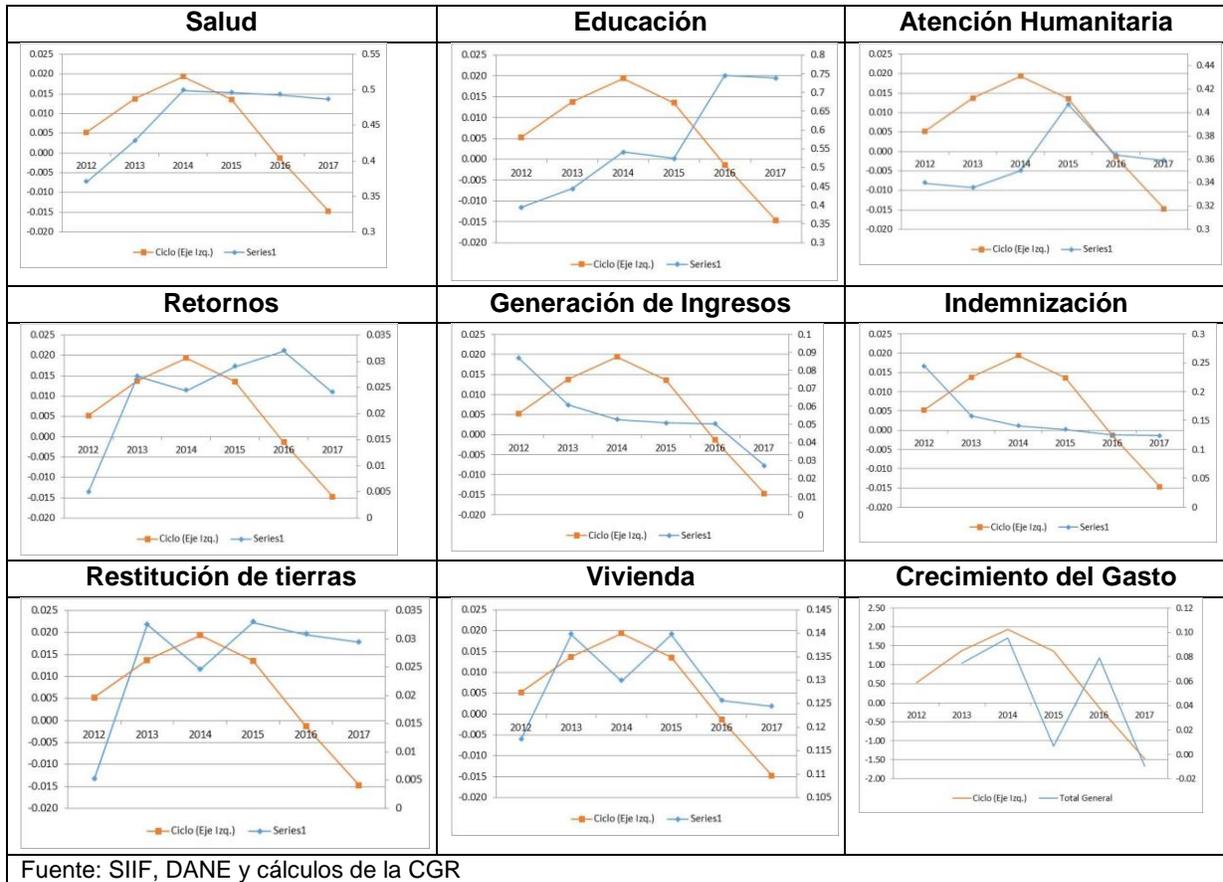


Lo anterior, conduce a cambios en la implementación de la política pública de víctimas dependiendo del ciclo económico. Es decir, dada la desaceleración de la economía en estos últimos años (Gráfico 1.4), es probable cierto sesgo procíclico en la intervención del Gobierno Nacional para atender las demandas de la población víctima (Gráfico 1.5) que lleva a reducir los recursos.

La literatura de la hacienda pública indica que lo ideal es que el gasto fuese contracíclico en intervenciones públicas de empleo, generación de ingresos, prestaciones de desempleo, y exclusión social. En la provisión de bienes públicos esenciales, como salud y educación, no debería existir dependencia del ciclo económico. Una política fiscal es procíclica (contracíclica) si aumenta (disminuye) impuestos o disminuye (aumenta) gastos en épocas recesivas (expansivas). Para ilustrarlo, se relacionan las intervenciones de la política de víctimas como proporción del PIB potencial con el ciclo y se estima el coeficiente para un panel de datos, así como el coeficiente de correlación. Si el coeficiente es positivo (negativo) es un indicador de un comportamiento procíclico (contracíclico).

El resultado para el panel de intervenciones es un coeficiente positivo y no significativo, resultando con ello unos primeros indicios de lo procíclica que viene siendo la intervención gubernamental en esta política. Sin embargo, cuando se observa la tasa de crecimiento de cada una de las intervenciones en relación con el ciclo, si bien los resultados no son homogéneos entre ellos, los coeficientes de correlación, en la mayoría, son positivos.

**Gráfico 1.5. Tipo de intervención vs. el ciclo económico**



Fuente: SIIF, DANE y cálculos de la CGR

## 1.2. Actualización del Plan Financiero

El Gobierno Nacional, mediante comunicación 201620041722931, del 25 de octubre de 2016, dio respuesta a la Orden 3 del Auto 373 de 2016. Allí reestimó los ejercicios realizados en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, donde se fijó un monto de \$54,9 billones de 2011 o \$67,5 billones de 2016 para financiar la implementación de la Ley 1448 de 2011, en el periodo 2012-2021. El nuevo escenario financiero asciende a \$148.34 billones 2016, de los cuales el 22% fueron ejecutados durante el periodo 2012-2015 y, el restante 78%, comprenderá los años fiscales que van de 2016 a 2021. Este ajuste, es el reconocimiento del nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011 expresado por la CSMLV en diversos informes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> “... los Organismos de Control, La CSMLV y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), manifestaron algunas inquietudes sobre: i) la suficiencia y coherencia tanto de los recursos destinados hasta el momento, como de los proyectados para la implementación de la Ley de Víctimas hasta el año 2021, en contrapunto con la realidad del fenómeno del desplazamiento forzado de acuerdo con el actual universo de víctimas inscrito en el RUV; ii) que el presupuesto destinado y proyectado se ve



El nuevo escenario financiero<sup>5</sup>, tiene como base los siguientes supuestos generales: el número actual de población desplazada se mantiene constante; un nivel de gasto per cápita constante como proporción del PIB; y, las modificaciones en la política de generación de ingresos y de restitución de tierras.

El primer supuesto se realiza dada la dificultad de estimar la evolución del Registro Único de Víctimas -RUV-; el segundo para situar el gasto por desplazado en el nivel del año base (1.2% del PIB para 2016), que permita mantener las inversiones realizadas y asumir los cargos adicionales en caso de que se presenten cambios importantes debido al efecto cantidad. Las modificaciones en generación de ingresos, que se encuentran en revisión, obedecen a los ajustes estructurales requeridos por Corte Constitucional a la política pública, mientras que las de restitución de tierras se deben a las dificultades para estimar el universo de segundos ocupantes, así como los costos asociados a las medidas necesarias para atenderlos. Una discriminación de los supuestos específicos utilizados para la estimación de cada derecho se muestra en el anexo del capítulo.

Si a los \$115,58 billones se le adiciona lo ejecutados durante el periodo 2012-2015, la cifra final resulta siendo del orden de \$148,34 billones de 2016. Los mayores recursos se concentran en el derecho de reparación, específicamente en la medida de indemnización (21,6%); en el derecho a la vivienda (16,5%); los derechos de educación (15,8%) y salud (14%); y, generación de ingresos (7,1%) (Tabla 1.2).

---

“jalonado” de manera importante por la contribución de los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones (SGP); **iv**) un faltante aproximado de \$33.6 billones de pesos, para garantizar a las víctimas beneficiarias la indemnización administrativa y vivienda contemplados en la norma como medidas de reparación” (Auto 373 de 2016).

<sup>5</sup> Cada uno de los elementos expuestos en esta sección tiene como base el documento del GN “Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011” o respuesta a la Orden Tercera del Auto 373 de 2016.

**Tabla 1.2. Esfuerzo presupuestal para atender a la población víctima de desplazamiento forzado (2016-2021) Billones de pesos de 2016.**

Derecho	Costo desplazados	Participación
Alimentación	0,95	0,82
Educación	18,28	15,82
Generación de Ingresos	8,16	7,06
Identificación	0,14	0,12
Reunificación Familiar-Reintegración	7,69	6,65
Salud	16,17	13,99
Subsistencia Mínima	4,53	3,92
Vivienda	19,02	16,46
Orientación y Comunicación	0,42	0,36
Reparación	36,19	31,31
Ejes Transversales	3,57	3,09
Prevención y protección	0,46	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>115,58</b>	<b>100</b>

Fuente: Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 de octubre de 2016.

### 1.3. Ejecución presupuestal en 2016

El PrGN de 2016 fue ajustado debido a la caída de los ingresos petroleros y presentó una caída de 4.4%, que equivale a 0.88 puntos porcentuales del PIB, entre 2015 y 2016. La reducción más importante se presentó en el rubro de inversiones, 16.3% o 0.94 puntos porcentuales del PIB.

Si bien se presentó una disminución importante y significativa en el monto total del presupuesto del año 2016, en términos del PIB, la participación del presupuesto para las víctimas aumentó como proporción del PrGN (Gráfico 1.6)

**Gráfico 1.6. Participación del presupuesto para las víctimas en el PGN (%)**



Fuente: SIIF. Cálculos CGR



En 2016, el Presupuesto Total para la población víctima del conflicto armado ascendió a \$10.66 billones; \$3.95 billones sin recursos del SGP. Estos incluyen presupuestos de inversión de las entidades creadas para la atención y reparación a las víctimas del conflicto (\$3.29 billones), más los gastos de funcionamiento de la UARIV (\$726.4 MM incluido el Fondo para la Reparación Integral a las Víctimas u \$82.2 MM sin contabilizar el Fondo); la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD- (\$49.9 MM); y, el Centro de Memoria Histórica (\$11.0 MM). Los recursos del SGP ascienden a cerca de \$6.7 billones, que constituye el 63% del total del presupuesto para atención a las víctimas.

### **1.3.1. Presupuesto de Funcionamiento**

En funcionamiento se contabilizan los rubros de Gastos de Personal, Gastos Generales y Transferencias de la UARIV; la URT; y, el Centro de Memoria Histórica (Tabla 1.3). En las tres entidades se destaca el alto nivel de ejecución, propio de estos rubros, 95.3% en promedio.

La Entidad que más recursos ha presupuestado fue la UARIV, \$726 Mil Millones, de los cuales el 89% corresponde a la transferencia de \$644.2 MM al Fondo para la Reparación de las Víctimas.

Es conocido que los Gastos Generales y las Transferencias guardan una relación directa con los Gastos de Personal. Cuando se calculan estas relaciones para las tres entidades se encuentra cierta disparidad en las transferencias en la UARIV, debido al efecto que presenta el rubro de Sentencias y Conciliaciones que asciende a \$322.7 millones.

Entre tanto, la UAEGRTD presenta una desviación importante en los Gastos Generales, pues estos representan cerca del 57% de los Gastos de Personal y asciende a cerca de \$18 MM, debido a los gastos de arrendamiento de las sedes donde funciona.



**Tabla 1.3. Gastos de Funcionamiento (Millones de pesos)**

Entidad / Rubro	Inicial	Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromiso/ Definitiva
<b>Centro de Memoria Histórica</b>	11.028	11.050	10.751	10.787	10.452	97,29
<b>Funcionamiento</b>	11.028	11.050	10.751	10.787	10.452	97,29
Gastos de personal	7.574	8.024	7.999	7.999	7.999	99,69
Gastos generales	3.391	2.962	2.689	2.725	2.391	90,78
Transferencias corrientes	63	64	62	62	62	97,56
<b>UAEGRTD</b>	48.974	49.933	47.860	48.447	47.107	95,85
<b>Funcionamiento</b>	48.974	49.933	47.860	48.447	47.107	95,85
Gastos de personal	30.108	31.567	31.138	31.185	31.185	98,64
Gastos generales	18.532	18.032	16.396	16.937	15.596	90,93
Transferencias corrientes	334	334	325	325	325	97,31
<b>UARIV</b>	728.344	726.368	674.307	583.269	546.864	92,83
<b>Funcionamiento</b>	728.344	726.368	674.307	583.269	546.864	92,83
Gastos de personal	58.732	62.562	61.720	61.552	61.515	98,65
Gastos generales	18.104	17.152	16.196	15.811	15.683	94,43
Transferencias corrientes	651.508	646.654	596.391	505.906	469.666	92,23
<b>TOTAL</b>	<b>788.346</b>	<b>787.351</b>	<b>732.918</b>	<b>642.503</b>	<b>604.422</b>	<b>93,09</b>

Fuente: SIIF. Cálculos CGR.

### 1.3.2. Presupuesto de Inversión

De los cerca de 100 programas de inversión del PrGN, 63 atienden exclusivamente a población víctima; en los restantes 37 la población objetivo incluye población vulnerable y víctimas del conflicto armado.

El rubro de inversión del presupuesto para las víctimas en el PrGN asciende a \$3.29 billones y la mayor parte corresponde al sector de Inclusión Social y Reconciliación (66%), en cabeza de la UARIV, el DPS y el ICBF (Tabla 1.4). A nivel de Unidades Ejecutoras, el 68% de la inversión presupuestal se concentra en la UARIV (33%); el DPS (22%); el ICBF (8%); y la UAEGRTD (5%)

A continuación, se presenta la ejecución de cada uno de los proyectos y programas de inversión con mayor peso relativo. Los niveles de ejecución presupuestal se evalúan según lo indique la relación de compromisos, obligaciones y pagos respecto al definitivo.



**Tabla 1.4. Distribución sectorial del presupuesto de Inversión en 2016 (Millones de \$)**

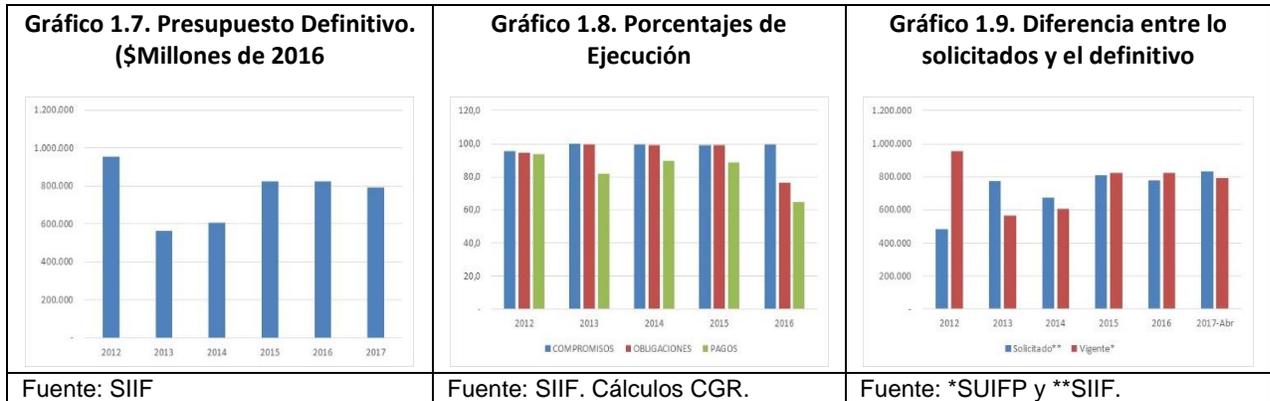
Sector	PrGN Víctimas	Participación (%)
Inclusión Social y Reconciliación	2.174.463	66,0
Agricultura	464,836	14,1
Salud y Protección Social	179,42	5,4
Trabajo	178,18	5,4
Vivienda, Ciudad Y Territorio	150	4,6
Educación	74,597	2,3
Ministerio Público	14,667	0,4
Comercio, Industria Y Turismo	13,406	0,4
Justicia Y Del Derecho	11,916	0,4
Interior	9,482	0,3
Fiscalía	6,26	0,2
Cultura	5,813	0,2
Presidencia De La República	5,51	0,2
Comunicaciones	3,5	0,1
Registraduría	990	0,0
Rama Judicial	193	0,0
<b>Total PrGN para Víctimas</b>	<b>3.293.234</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIIF. Cálculos CGR

### **Prevención y Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional**

El objetivo de este programa es contribuir con la atención a la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y con la atención humanitaria para la población desplazada. El programa atiende exclusivamente a población víctima del conflicto armado.

El valor asignado al programa en 2016 fue del \$823.4 MM. Durante el periodo 2012-2016 se presupuestó \$3.77 billones de 2016 (Gráfico 1.7). Este programa presenta niveles aceptables en compromisos y un deterioro en 2016, en el componente de pagos donde alcanzó un nivel de ejecución del 64.8% (Gráfico 1.8). Las asignaciones solicitadas por la UARIV, al Ministerio de Hacienda presentaron diferencias respecto al presupuesto definitivo, en especial en los primeros años de puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 (Gráfico 1.9).



### Implementación Sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas para Población Vulnerable A Nivel Nacional (FIP)

El objetivo del programa es el contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso; por tanto, su población objetivo es mucho más amplia que las víctimas del conflicto armado. El programa tuvo una asignación en 2016 cercana a los \$2.1 billones y es ejecutado por el DPS. Cerca del 25% de tales recursos se destinó a las víctimas.

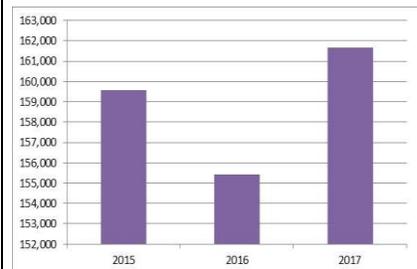
### Subsidio Construcción de Vivienda de Interés Social Rural para Población Víctima de Desplazamiento Forzado Nacional

El propósito del programa de vivienda, es mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural y es ejecutado por el MADR.

El programa inició en 2015 para atender el rezago de la política de vivienda. Entre 2015 y 2016 se presupuestó \$315 MM de 2016 (Gráfico 1.10). Los niveles de compromiso son aceptables pero los de pagos son bajos, 33% y 7% en 2015 y 2016, respectivamente (Gráfico 1.11). En 2016 la diferencia entre lo solicitado por el MADR y lo asignado es considerable (Gráfico 1.12); entre 2017 y 2021 se espera presupuestar cerca de \$5.77 billones de 2016.

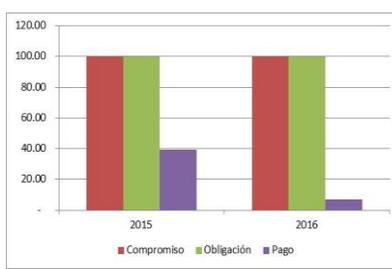


**Gráfico 1.10. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016)**



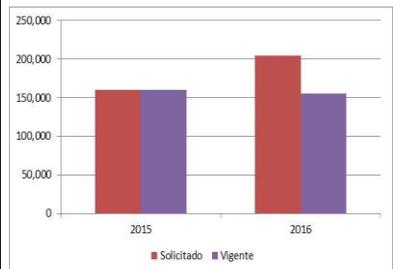
Fuente: SIIF

**Gráfico 1.11. Porcentajes de Ejecución**



Fuente: SIIF. Cálculos CGR.

**Gráfico 1.12. Diferencia entre valores Solicitados y Definitivos**



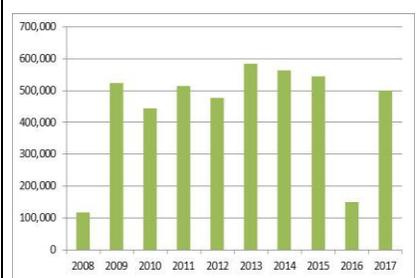
Fuente: \*SUIFP y \*\*SIIF.

### Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada Región Nacional

El objetivo del programa es otorgar subsidios familiares de vivienda de interés social en dinero o especie, para la adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento de vivienda, a los hogares más necesitados en situación de desplazamiento por la violencia y es ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

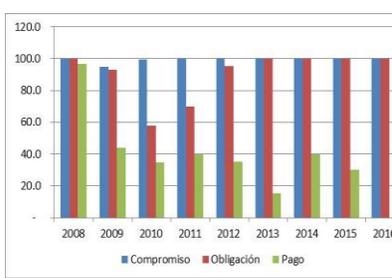
El valor asignado en 2016 ascendió a \$150.00 MM. Entre 2012 y 2016 se presupuestó 2.3 billones de pesos de 2016 (Gráfico 1.13). La ejecución presupuestal presenta niveles aceptables para los compromisos y, muy bajos en el componente de pagos; en 2016, fue de 0% (Gráfico 1.14). Durante el periodo del programa no existe diferencias significativas entre lo solicitado por la Entidad y lo asignado (Gráfico 1.15).

**Gráfico 1.13. Presupuesto Definitivo. (\$Millones de 2016)**



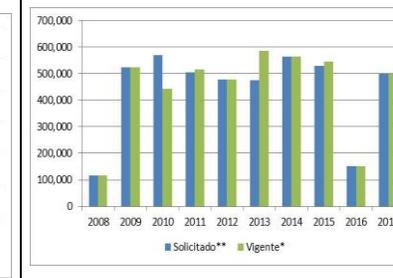
Fuente: SIIF

**Gráfico 1.14. Porcentajes de Ejecución.**



Fuente: SIIF. Cálculos CGR.

**Gráfico 1.15. Diferencia entre valores solicitados y Definitivos**



Fuente: \*SUIFP y \*\*SIIF.

### Apoyo Sostenibilidad Afiliación de la Población Pobre y Vulnerable Asegurada a Través Del Régimen Subsidiado



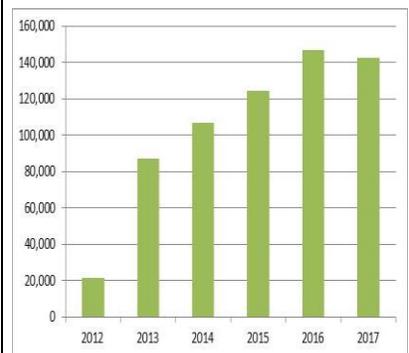
El objetivo del programa es garantizar la cofinanciación de los recursos para la afiliación en salud de la población pobre y vulnerable-desplazada, a través del régimen subsidiado y es ejecutado por El Ministerio de Salud y Protección Social. El programa en general tuvo una asignación en 2016 cercana a los \$4.02 billones, de los cuales el 3.66% (\$147 MM) se asignó a la población víctima del conflicto armado.

### Implementación Programa de Restitución De Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios

El objetivo del programa es establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras y es ejecutado por la UAEGRTD.

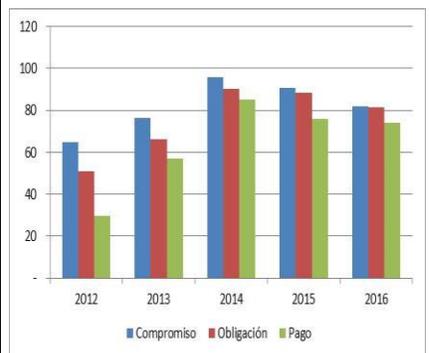
El valor asignado en 2016 ascendió a \$142.9 MM. Entre 2012 y 2016 se presupuestó \$629.59 MM de pesos de 2016 (Gráfico 16). Los indicadores del nivel de ejecución presupuestal resultan aceptables (Gráfico 1.17). Durante el periodo 2012-2016 el programa presentó diferencias significativas entre lo solicitado por la UAEGRTD y lo asignado (Gráfico 1.18).

**Gráfico 1.16. Presupuesto Definitivo. \$(Millones de 2016)**



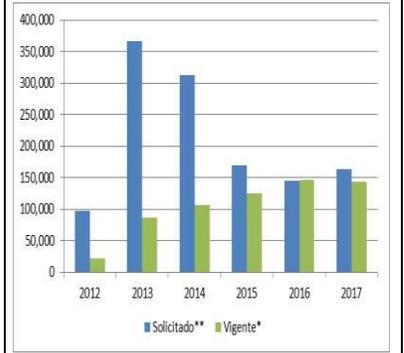
Fuente: SIIF

**Gráfico 1.17. Porcentajes de Ejecución.**



Fuente: SIIF. Cálculos CGR.

**Gráfico 1.18. Diferencia entre los valores solicitados y Definitivos.**



Fuente: \*SUIFP y \*\*SIIF.

### Asistencia a la Primera Infancia a Nivel Nacional

El objetivo del programa es ofrecer apoyo nutricional, psicosocial y pedagógico a los niños menores de 5 años de edad y a familias con mujeres gestantes y madres lactantes para el cumplimiento de su función protectora y socializadora a través de acciones de promoción y formación, con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida como sujetos sociales y ciudadanos con derechos. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la Unidad Ejecutora. De acuerdo con el objetivo, es un programa universal. El programa tuvo una

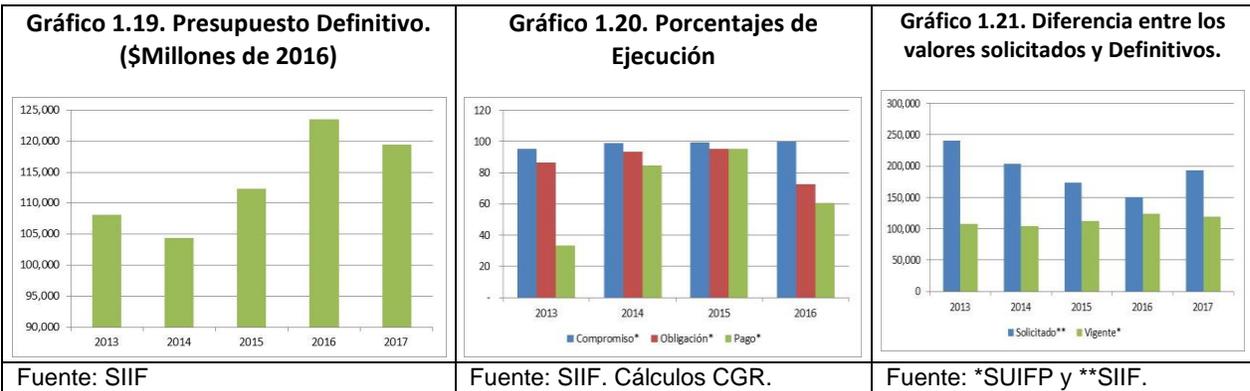


asignación, en 2016, cercana a los \$3.56 billones (48% aporte de la Nación y 52%, recursos propios). Para la población víctima del conflicto armado se destina el 4%, aproximadamente.

**Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional**

El objetivo del programa es contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, con procesos que contribuyan al fortalecimiento de la organización social y realización de actividades colectivas de reparación simbólica. Es ejecutado por el DPS.

En 2016 se asignaron \$123.5 MM. Entre 2013 y 2016 se presupuestó \$448.31 MM de 2016 (Gráfico 1.19). El indicador de ejecución presupuestal con base en los compromisos es cercano al 100% mientras que el de pagos es de 60.6% en 2016 (Gráfico 1.20). Durante el periodo 2013-2016 el programa presentó diferencias significativas entre lo solicitado por el DPS y lo asignado (Gráfico 1.21).



**Implantación Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia**

El objetivo del programa es reducir, mitigar y superar condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza de población adulta mayor mediante la entrega de un subsidio económico intransferible a los beneficiarios del programa de protección social al adulto mayor (PPSAM), con cargo a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Es ejecutado por el Ministerio de la Protección Social en la estrategia de Movilidad Social del Plan Nacional de Desarrollo con el fin de garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las



capacidades productivas. Este programa no es exclusivo para las víctimas del conflicto armado. Tuvo una asignación, en 2016, cercana a los \$1.23 billones. De acuerdo con el informe reportado en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión, se destinaron \$198.55 MM para víctimas del conflicto armado en el componente de asistencia y generación de ingresos.

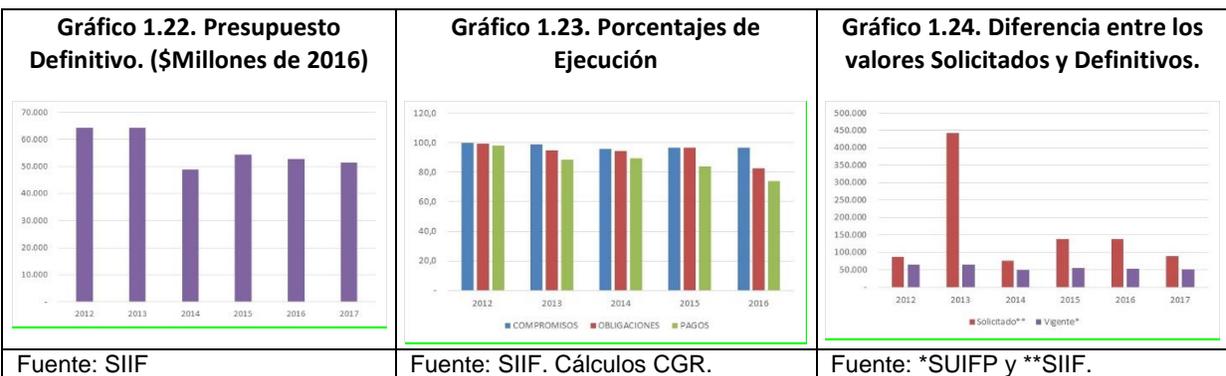
### Implementación de la Estrategia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

El objetivo del programa es articular la implementación de acciones integrales para la superación de la pobreza extrema y es ejecutado por el DPS. Este es un programa con un universo mucho más amplio al de las víctimas del conflicto armado, a quienes se les asigna el 29%. En 2016 se asignaron cerca de \$125.34 MM.

### Asistencia y Atención Integral a Víctimas a Nivel Nacional

El objetivo de este programa es atender integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia y lo ejecuta la UARIV.

El valor asignado en 2016 fue del \$50.96 MM, de los cuales el 56% se orienta a la Reparación-indemnización. Durante el periodo 2012-2016 se presupuestó \$284.79 MM de 2016 (Gráfico 1.22). Este programa presenta altos niveles de ejecución en compromisos y un deterioro en el año 2016 en pagos donde alcanzó un nivel de ejecución del 73.8% (Gráfico 1.23). Las asignaciones solicitadas por la UARIV, al Ministerio de Hacienda presentaron diferencias respecto al presupuesto definitivo en todos los años y, en especial, en 2013 (Gráfico 1.24).



### 1.4. FUT-Víctimas y Tablero PAT en las Entidades Territoriales

El Formato Único Territorial para víctimas consolida los recursos presupuestales de las Entidades Territoriales para atender las demandas de las víctimas del conflicto armado. Algunos datos reportados presentan problemas en las unidades monetarias por lo que es necesario verificar su calidad. Con este propósito, se calcula la relación del gasto respecto a los ingresos fiscales, al total de ingresos y, de igual manera, con los gastos de inversión.

**Tabla 1.5. Formato Único Territorial Departamental (FUT-Víctimas). \$Miles**

Código Divipola	Gobernación	Inversión en Víctimas 2014 (miles de pesos)	Inversión en Víctimas 2015 (miles de pesos)	Inversión en víctimas 2016 (miles de pesos)
91	Amazonas	190.488	199.425	243.485
05	Antioquia	29.006.357	33.615.893	20.115.588
81	Arauca	14.063.251	6.763.346	73.925.282
08	Atlántico	5.888.728	6.159.484	4.974.817
13	Bolívar	15.069.610	60.715	12.055.278
15	Boyacá	1.076.924	54.272	300.888
17	Caldas	29.733.998	10.875	20.000.000
18	Caquetá	15.363.844	30.759.442	18.831.200
85	Casanare	11.479.111	20.381.997	9.291.703
19	Cauca	535.501	2.099.135	8.980.095
20	Cesar	185.201.440	33.991.703	81.772.198
27	Chocó	2.128.822	459.982	346.725
23	Córdoba	63.343.045	8.403.293	15.641.640
25	Cundinamarca	16.743.569	14.618.319	170.413.568
94	Guainía		51.202	36.208
95	Guaviare	20.179.038	38.142.345	24.524.426
41	Huila	5.374.556	7.400.356	2.363.589
44	La Guajira	1.978.619	1.476.552	-
47	Magdalena	1.899.106	1.540.577	1.268.095
50	Meta	32.245.344	45.133.380	61.082.001
52	Nariño	850.315	6.333.792	10.245.296
54	Norte de Santander	1.061.467	716.671	622.283
86	Putumayo	4.038.996	1.214.761	942.438
63	Quindío	671.535	19.378.610	3.187.891
66	Risaralda	1.369.819	2.909.374	2.639.958
88	San Andrés		10.544	39.396
68	Santander	4.716.182	1.762.019	1.077.972
70	Sucre		238	100
73	Tolima	6.460.736	16.951.193	247.583.171
76	Valle del Cauca	61.461.522	3.761.798	103.930.798
97	Vaupés	22.426	90	85
99	Vichada	69.078.197	245	159.881

Fuente: UARIV, Cálculos CGR



Los departamentos donde el gasto en víctimas respecto de sus ingresos, es importante son: Arauca, Guaviare y Tolima. En Caquetá, Cesar, Valle del Cauca y Cundinamarca la relación es del 60 por mil. Este grupo de Gobernaciones, en el reporte total, que asciende a cerca de \$900 mil millones en 2016, pesan el 69% de ese total.

Los tres indicadores muestran que en las gobernaciones se gasta cerca del 130 por mil de los ingresos tributarios; 32 por mil de los ingresos totales; y, el 2.5 por ciento del rubro de inversión. Se destacan las altas tasas de crecimiento de Caldas, Valle del Cauca, Bolívar, Tolima, Cundinamarca, Arauca, entre otros, durante el periodo 2015-2016 (Tabla 1.5).

**Tabla 1.6. Formato Único Territorial Municipios Capital (FUT-Víctimas). \$Miles**

Municipio	Inversión en Víctimas 2014 (miles de pesos)	Inversión en Víctimas 2015 (miles de pesos)	Inversión en víctimas 2016 (miles de pesos)	2015/2014 (%)	2016/2015 (%)
Leticia	125.694	25.485	1.184.190	-80	4,547
Medellín	959.033.462	286.109.172	218.285.944	-70	-24
Arauca	951.515	293	1.165.036	-69	298
Barranquilla	6.538.738	16.326.158	17.873.619	150	9
Bogotá, D.C.	269.365.844	319.761.741	364.207.936	19	14
Cartagena	22.565.185	26.954.068	24.257.392	19	-10
Tunja	1.710.804	2.478.427	95.065	45	-96
Manizales	3.359.737	4.057.996	4.944.076	21	22
Florencia	10.930.409	146.533	20.381.732	-99	13,809
Yopal	8.417.013	9.934.875	7.857.314	18	-21
Popayán	16.218.281	20.734.479	23.814.879	28	15
Valledupar	1.112.148	6.155.338	1.340.375	453	-78
Quibdó	48.968.819	1.754.404	1.365.946	-96	-22
Montería	22.988.121	67.458.213	61.413.538	193	-9
Inírida	15	54.051	110.149	260	104
Neiva	164.095.343	19.420.667	1.627.958	-88	-92
Riohacha	489.415	1.470.809	274.403	201	-81
Santa Marta	1.000.000	3.999.163	3.060.574	300	-23
Villavicencio	37.729.417	234.682.393	43.947.142	522	-81
Pasto	10.563.042	13.515.988	16.573.954	28	23
Cúcuta	4.756.668	1.585.549	18.037.844	-67	1,038
Mocoa	40	2.586.430	37.732	6,366	-99
Armenia	6.723.542	1.241.659	846.168	-82	-32
Pereira	9.393.183	5.156.955	6.548.094	-45	27
Bucaramanga	14.366.119	6.325.942	21.292.556	-56	237
Sincelejo	NA	6.875	1.418.821		106
Ibagué	79.078	1.905.999	1.067.875	141	-44
Cali	33.602.682	47.407.648	48.798.827	41	3
Mitú	14.609	2.083.814	NO REPORTÓ	1,326	
Puerto Carreño	3.681.684	2.409.876	4.440.796	-35	84

Fuente: UARIV, Cálculos CGR

En el caso de los municipios capitales, el valor reportado en el FUT de Víctimas asciende a \$916 mil millones, un 69 por mil de los ingresos tributarios. En el reporte también se registran dificultades con las unidades monetarias (Tabla 1.6).

El nivel de gasto en los departamentos y municipios capitales debería guardar estrecha relación con lo definido en los Tableros del Plan de Acción Territorial. Sin embargo, al comparar las dos fuentes de información se observan incoherencias que hacen dudar de su calidad (Tabla 1.7).

**Tabla 1.7. Relación FUT Víctimas / Tablero PAT (%)**

Departamento	Municipio	FUT /PAT MK (%)	FUT /PAT Dpto (%)
Amazonas	Leticia	1,339	93,756
Antioquia	Medellín	1,243	457
Arauca	Arauca	5	1,358
Atlántico	Barranquilla	133	125
Cundinamarca	Bogotá, D.C.	1,517	1.059.127
Bolívar	Cartagena	18	78
Boyacá	Tunja	26	68
Caldas	Manizales	143	20,097
Caquetá	Florencia	9,258	8,49
Casanare	Yopal	123	324
Cauca	Popayán	1,494	1,22
Cesar	Valledupar	37	494
Chocó	Quibdó	120,72	17
Córdoba	Montería	455	122
Guainía	Inírida	50	17
Huila	Neiva	8	10
La Guajira	Riohacha	0	15
Magdalena	Santa Marta	462	150
Meta	Villavicencio	20	506
Nariño	Pasto	78	139
Norte de Santander	Cúcuta	152	4
Putumayo	Mocoa	4	30
Quindío	Armenia	197	525
Risaralda	Pereira	101	307
Santander	Bucaramanga	610	218
Sucre	Sincelejo	175	23
Tolima	Ibagué	8	1,361
Valle del Cauca	Cali	137	14,824
Vaupés	Mitú		59
Vichada	Puerto Carreñ	2,279	727
San Andrés			154

Fuente: UARIV, Cálculos CGR



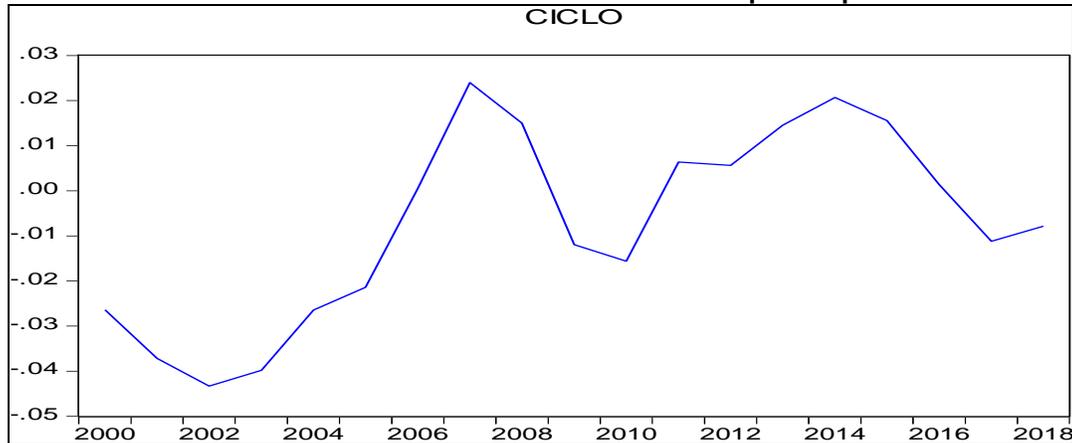
Con base en lo anterior, la CGR considera necesario que la UARIV, el Ministerio del Interior y el DNP; así como las Contralorías Territoriales, realicen una supervisión a la información reportada por las entidades territoriales en los dos instrumentos en cuestión (FUT-Víctimas y “TABLERO PAT”) a efecto de tener una información más idónea acerca del gasto de los departamentos y municipios capitales para la población víctima. Con este nivel de inconsistencias es imposible realizar un monitoreo y seguimiento a la política pública para las víctimas en el territorio; además, deja en entredicho las bondades del “Tablero PAT” y el sistema de corresponsabilidad.

### 1.5. Acuerdo Final, Víctimas y Marco Fiscal de Mediano Plazo

A mediados de junio de 2017, el Gobierno Nacional presentó el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- 2017. Este es un instrumento de referencia de mediano y largo plazo y, en este caso, del principal agente del Estado colombiano en el ámbito de la política fiscal; se encuentra en el marco de la Ley 819 de 2003.

El primer elemento a destacar del MFMP es el reconocimiento implícito sobre el cambio de tendencia que viene presentando la economía colombiana desde 2015, al incluir en el cálculo del Producto Interno Bruto potencial y del ciclo económico, los valores esperados para el año 2017 y 2018; así como el optimismo que existe para el 2018 (Gráfico 1.25).

**Gráfico 1.25. Ciclo económico de la economía colombiana para el periodo 2000-2018**



Fuente: GRECO; DANE y MFMP 2017. El PIB potencial se calculó con base en el filtro de Hodrick-Prescott para la serie del PIB real desde 1906 a 2018.

De acuerdo con los datos del Gobierno Nacional, durante el último trimestre de 2016 y el primero de 2017, el crecimiento fue de apenas 1,1%. Para el año completo, se espera un crecimiento de 2,2%, lo cual implica un mejor desempeño en varios frentes durante la segunda parte del año. En la medida en que el fenómeno del Niño quedó atrás, se firmó el Acuerdo Final,



la inflación ha cedido de forma importante y se aprobó la reforma tributaria, varios de los factores de incertidumbre de 2016 ya no están presentes este año. Se ha recuperado la confianza de consumidores, industriales y comerciantes. Adicionalmente, 2017 se perfila como un año de mejores precios de las materias primas comparado con 2016, en especial del petróleo y carbón (MFMP, pág. 1); de ahí el cambio de tendencia en el ciclo económico para 2018 (Gráfico 1.25).

Un segundo elemento a destacar en el MFMP, es el reconocimiento de los costos sociales y económicos del conflicto armado. De acuerdo con el RUV, el número de víctimas del conflicto armado asciende a más de 8 millones de ciudadanos (Tabla 1.8). De igual manera, se reconoce la pérdida del capital humano y social que esto representa a nivel regional y nacional.

**Tabla 1.8. Número de ciudadanos víctimas del conflicto armado.**

Hecho	Personas	Porcentaje (%)
Desplazamiento	7.175.181	85,80864
Homicidio	984.507	11,77381
Desaparición forzada	166.407	1,99008
Secuestro	35.092	0,41967
Amenaza	347	0,00414
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles	110	0,00132
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	95	0,00114
Sin información	46	0,00055
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	20	0,00024
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	11	0,00013
Tortura	10	0,00012
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	8	0,0001
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	5	0,00006
<b>Total</b>	<b>8.361.839</b>	<b>100</b>

Fuente: RUV. Corte 1 de mayo de 2017

Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional cuantifica los dividendos que tiene el Acuerdo Final sobre el PIB real, potencial, sectorial y regional. Para ello, estima el impacto de la desaparición de las FARC como grupo armado en el crecimiento económico; así como el efecto multiplicador de “*redirigir recursos del PrGN*” hacia los sectores del Acuerdo Final en el crecimiento. No sobra señalar, que las estimaciones del Gobierno Nacional, no tienen prevista la posibilidad de que las FARC sean reemplazadas por otros grupos armados en el territorio debido a las ineficiencias del Estado por garantizar el monopolio de las armas y de la justicia.

De igual manera, resalta que el Acuerdo Final es una oportunidad de transformación social y económica en la medida en que genera una nueva institucionalidad en la parte rural, se



profundiza la democracia, y con ello, la búsqueda de alternativas para hacer frente a las prácticas corruptas que hay en lo político; para la lucha contra la profunda inequidad; para buscar un crecimiento económico más incluyente que mejore el bienestar de todos los ciudadanos, en especial el de los más pobres.

De los beneficios del Acuerdo Final se destaca:

- La paz aportaría en promedio 0,30 pp de crecimiento económico durante los próximos 15 años;
- La desmovilización de las FARC redonda en un aumento de la seguridad ciudadana, con ello, se aporta cerca de 0,16 pp por año al crecimiento del PIB durante 10 años;
- Las inversiones para la paz financiadas con recursos del PGN, por su parte, impulsarían el ritmo promedio de expansión de la economía en 0,18pp por año entre 2017 y 2031;
- El dividendo acumulado hacia 2031 indicaría que el PIB se situaría 4,5 pp por encima del registrado en ausencia del AF;
- A nivel regional, la paz generaría un mayor dividendo en aquellos departamentos que históricamente han estado más expuestos al conflicto armado, en su orden Guaviare, Caquetá, Vaupés, Chocó, Arauca y Putumayo;
- Por sectores productivos, las actividades más beneficiadas son la agricultura (dividendo total de 1,5pp por año hasta 2031); la construcción de edificaciones (1,2pp) y de obras civiles (0,5pp); y, el comercio (0,6pp).
- Finalmente, el PIB potencial podría incrementarse en 0,3pp, desde niveles de 3,7% en un escenario con conflicto, hasta niveles de 4,0%.

Un tercer aspecto está asociado con la primera estimación oficial de las inversiones del Acuerdo Final. El cálculo lo realiza el Gobierno Nacional en dos fases. En la primera se identificaron las inversiones a realizar a nivel nacional en los Programas como Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial -PDET- que cobija los 170 municipios priorizados con base en los criterios definidos en el Acto Legislativo 01 de 2016: pobreza; debilidad institucional; y afectación por el conflicto y las economías ilegales. Entre las inversiones no focalizadas en los territorios priorizados se encuentran, entre otros: el catastro multipropósito; el mejoramiento del sistema electoral; y, las campañas contra el consumo de drogas ilícitas. En la segunda fase, se realiza la distribución temporal de las inversiones en los próximos 15 años.



El costo del Acuerdo Final, estimado por el GN, asciende a \$129,5 billones de 2016, donde el 85.4% del total corresponde al punto 1: La reforma rural integral (Tabla 1.9). El cálculo se realizó con base en el costo marginal del incremento de una unidad en la cobertura y el número de beneficiarios potenciales (MFMP, Pág. 226).

**Tabla 1.9. Estimación del costo total del Acuerdo (\$Billones de 2016)**

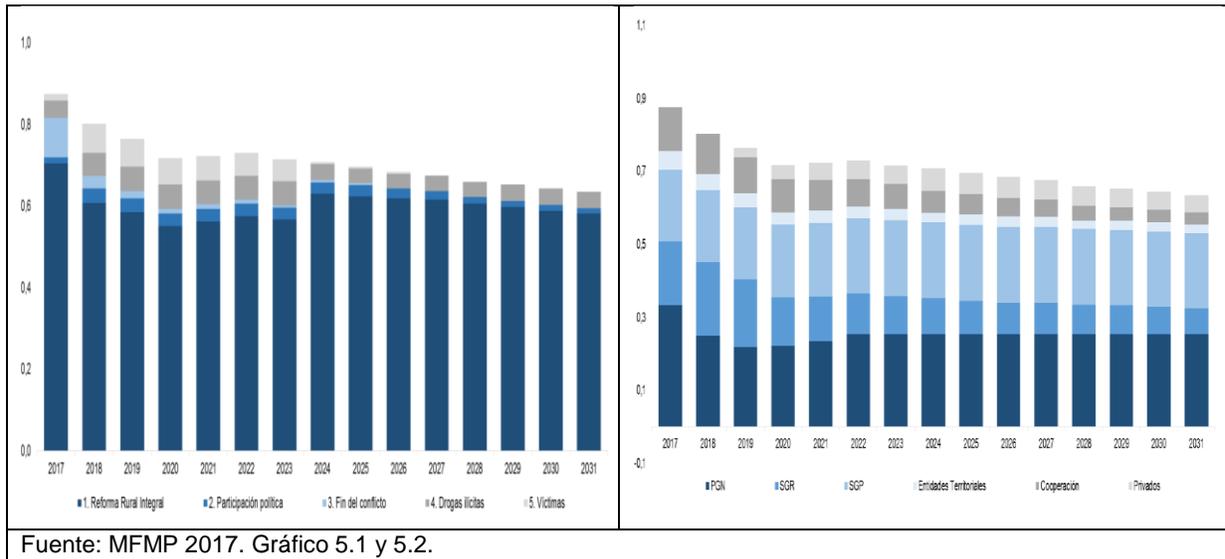
Punto del AF	Costo Total	Porcentaje (%)
Reforma Rural Integral	110,6	85,4
Participación Política	4,3	3,3
Fin del Conflicto	1,9	1,5
Drogas Ilícitas	8,3	6,4
Víctimas	4,3	3,3
<b>Total</b>	<b>129,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MFMP 2017. Cuadro 5.1

En el caso de la reforma rural integral, la estimación tiene como base los siguientes tres pilares: i) restitución y formalización de tierras, que adicionalmente se complementa con asistencia técnica; capacitación; adecuación y recuperación de suelos; proyectos productivos; comercialización; y, acceso a medios de producción; ii) cierre de la brecha de pobreza entre el campo y la ciudad; y, iii) brindar progresivamente seguridad alimentaria y nutricional a la población rural con el fin de garantizar el derecho a la alimentación.

En el punto de víctimas del AF, es claro el MFMP 2017 en señalar que el mismo “se enfoca en el carácter resarcitorio de la política de víctimas y se centra en los subpuntos: 1. Derechos humanos de las víctimas y 2. Verdad tratando de dar contenidos que satisfagan las reivindicaciones de quienes han sido afectados por la larga confrontación”. Adicionalmente, a lo largo del Acuerdo Final “se establece la reparación de las víctimas mediante las intervenciones territoriales planteadas en los puntos 1 y 4”. Lo cual, en palabras del GN, equivale a señalar que “este punto no incluye la reparación individual como punto central, pues esto corresponde a la Ley 1448 de 2011 y es una política de Estado que se viene dando desde su promulgación”; por tanto, los costos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras no se deben incluir en este aparte. “Así las cosas, el punto 5 llega a acuerdos centrales sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR) y el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos” (MFMP 2017, Pág. 228).

**Gráfico 1.26. Inversiones Anuales para el postconflicto (% del PIB de cada año)**



Respecto a la distribución temporal de las inversiones, el Gobierno Nacional tuvo en cuenta 4 criterios: i) La temporalidad del Acuerdo Final como de algunas medidas (reducción de la pobreza rural o la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, entre otras); ii) La priorización entre productos, p.e. los costos del punto que garantizan el fin del conflicto; la construcción de vías terciarias; la erradicación de cultivos ilícitos y los apoyos a la economía familiar en el campo, entre otros; iii) Las inversiones en zonas que requieren del fortalecimiento de las capacidades de ejecución; y, iv) la disponibilidad anual de los recursos a efecto de garantizar la sostenibilidad fiscal, el cumplimiento de la Regla Fiscal y la viabilidad en la realización de las inversiones analizadas (MFMP 2017. Pág. 229).

Cuando el MFMP identifica las fuentes de financiamiento de las Inversiones para la Paz muestra como el Gobierno Nacional a través del PGN es el principal agente financiador con cerca del 36% (o 65.2% si se le suman los recursos del Sistema General de Participación -SGP), es decir, \$46.7 billones de 2016, lo que representa cerca de \$3.1 billones por año (Cuadro 1.10).



**Tabla 1.10. Fuentes de Financiamiento del Postconflicto (\$Billones de 2016)**

Fuente de Recurso	Costo Total	Porcentaje (%)
Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0
Sistema General de Participaciones	37,8	29,2
Sistema General de Regalías	19,7	15,2
Entidades Territoriales (Recursos Propios)	5,5	4,3
Cooperación Internacional	11,6	8,9
Inversión Privada	8,3	6,4
<b>Total</b>	<b>129,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MFMP 2017. Cuadro 5.2.

Sin embargo, tal y como lo contempla el Acto Legislativo 01 de 2016, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz se deben identificar los proyectos y programas de inversión que se vienen ejecutando y lo que es más importante, definir las nuevas inversiones y los nuevos recursos. Así pues, estos \$46.7 billones (\$3.1 billones por año) no son recursos nuevos, pues el Gobierno Nacional reconoce en el MFMP que *“el Plan Nacional de Desarrollo incluye un gran número de planes y proyectos afines a los diferentes puntos del Acuerdo... Durante los últimos años, el Gobierno ha llevado a cabo inversiones en proyectos relacionados con el posconflicto, entre los cuales se destacan las inversiones en el sector agropecuario y de desarrollo rural, donde la inversión aumentó más del doble entre 2011 a 2015, y cerca del 75% de estos recursos fueron invertidos en proyectos relacionados con el desarrollo del sector agropecuario como están planteados en el punto 1 del Acuerdo: capitalización rural y crédito, distritos de riego, el fondo de fomento agropecuario, programas de generación de ingreso y capacidades productivas, vivienda rural, fondo de comercialización, entre otros. Así, la inversión en estos sectores implicará una reorientación y focalización de recursos más que una presión adicional sobre el Presupuesto Nacional”* (MFMP 2017. Págs. 230 y 231).

En otras palabras, no hay esfuerzo fiscal adicional pues no se trata de proyectos de inversión financiados con recursos nuevos, ya que el Gobierno Nacional identificó *“las actividades e inversiones contempladas en el Acuerdo y aquellas que está realizando el Gobierno en 2017. De esta manera, cada sector realizó un estimado de los montos de inversión que ya se están destinando a las inversiones requeridas para la paz en las zonas priorizadas”*. Esta reclasificación contable asciende a \$1.2 billones, pues en el MFMP señala que se asignaron *“recursos cercanos a \$1,8 billones”* para *“financiar las necesidades más urgentes de la implementación de los acuerdos durante 2017”* (Pág. 231).

La creatividad anterior, se refuerza con la forma en que entran los recursos del SGP en la contabilidad. *“Para estimar los recursos de inversión para la paz provenientes del SGP en los municipios, donde se focalizará la implementación de los acuerdos (PDET) y los departamentos*



*en los que están ubicados estos municipios, se calcula el monto asignado a la entidad territorial de acuerdo con los criterios de las distribuciones sectoriales del SGP y estiman los recursos disponibles para inversión en la zona rural con el de contribuir al cierre de brechas, como uno de los objetivos fundamentales en la implementación de los acuerdos” (Pág. 231 y 232).*

Cabe señalar que estos recursos llegan a las Entidades Territoriales independientemente del Acuerdo Final. Así pues, en este rubro tampoco hay un nuevo esfuerzo fiscal por parte del Gobierno Nacional ni del Estado.

Finalmente, el cuarto aspecto está asociado con el gasto tributario o los beneficios fiscales de las Personas Jurídicas en el impuesto sobre la Renta y en el de la renta para la equidad (CREE) que se estiman en el MFMP. El gasto tributario se define como aquel conjunto de deducciones, exenciones y tratamientos fiscales especiales que reducen la obligación tributaria, generándose un menor recaudo para el Gobierno Nacional.

El nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo reconoce que las Personas Jurídicas obtuvieron, en 2016, beneficios tributarios de \$6.7 billones, de los cuales el 74% corresponde a Impuesto sobre la Renta y, el restante 26%, al CREE. En el impuesto sobre la renta de las Personas Jurídicas, el Gobierno Nacional estimó en \$5 billones los beneficios tributarios (75.2% Rentas Exentas; 10.4% Descuentos tributarios y el restante 14.4% deducciones por inversiones en activos fijos); y, en \$1.7 billones en CREE (94.5% son rentas exentas y 5.5% descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes del CREE).

## **1.6. Conclusiones**

2. A partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante. De acuerdo con los cálculos de la CGR, entre el año 2012 y el 2017, el PrGN ha asignado cerca de \$61 billones de 2017; el componente más importante corresponde a recursos del SGP (52.4%). En términos del PIB, los recursos diferentes al SGP han disminuido respecto a 2015, cuando alcanzó el 0.59% del PIB.
3. La asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación sin contabilizar los recursos del SGP, se concentran en Atención Humanitaria (38%); Indemnización (16%); Fortalecimiento Institucional (15%) y Vivienda (14%). Llama la atención que, en algunos de estos rubros de mayor concentración, la Corte Constitucional evidencie “vacíos protuberantes” en indemnización administrativa, mientras que en “vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento medio y bajo, respectivamente”.



4. La desaceleración de la economía en estos últimos años ha llevado a cierto sesgo procíclico en la intervención por parte del Gobierno Nacional para atender las demandas de la población víctima.
5. Con base en un conjunto de supuestos, el Gobierno Nacional estimó un nuevo escenario fiscal para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el cual asciende a \$115,58 billones de 2016 para ejecutar en el periodo 2016 – 2021; además, plantea que el cumplimiento a las obligaciones de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 se dará en el transcurso de seis años adicionales a los inicialmente contemplados, con lo que hace explícita la ampliación del horizonte de la Ley hasta 2027.
6. En 2016, el Presupuesto Total para la población víctima del conflicto armado ascendió a \$10.66 billones, de los cuales \$3.95 son diferentes al SGP que fueron de \$6.7 billones (63% del total del presupuesto para atención a las víctimas). A nivel de proyectos y programas de inversión se debe señalar los bajos niveles de ejecución que presentan los programas de vivienda.
7. La información reportada por las Entidades Territoriales Departamentales y los Municipios Capitales en el “Tablero PAT” y en el Formato Único Territorial (FUT-Víctimas) presentan serias inconsistencias que hacen dudar de la calidad de la información reportada por ellas en el FUT-Víctimas y en el Tablero PAT.
8. El MFMP reconoce implícitamente el cambio de tendencia en la senda de crecimiento económico de la economía colombiana, pues varios de los factores generadores de incertidumbre en 2016 ya no están presentes para 2017 y 2018; así como el impacto positivo que sufre la economía cuando sus ciudadanos viven sin conflicto armado.
9. El Gobierno Nacional presentó formalmente una estimación del costo fiscal del Acuerdo Final, que asciende a \$129,5 billones de 2016. Si este valor se divide en igual proporción en los 15 años de implementación del Acuerdo Final (2017-2031), entonces anualmente se debe realizar una inversión de aproximadamente \$8.63 billones; se espera que el 65.2% de estos recursos provenga del PrGN (29.2% corresponde las transferencias del Gobierno Nacional a las ET a través del SGP; y, el restante 36.0% a otras fuentes).
10. Los recursos del SGP están asignados a las Entidades Territoriales para la provisión de bienes públicos esenciales como educación; salud; agua potable; alimentación escolar; entre otros; exista o no Acuerdo Final. En otras palabras, se trata tan sólo de una reclasificación contable del gasto del PrGN, no de un esfuerzo fiscal nuevo para financiar ese tipo de bienes y servicios.



11. En el restante 36% (\$46.7 billones de 2016 entre 2017 y 2031; \$3.1 billones anuales, en promedio), el Gobierno Nacional reclassificó rubros presupuestales incluyendo proyectos y programas de inversión que viene realizando desde años anteriores relacionados con el postconflicto, a efecto de reorientarlos y focalizarlos sin que necesariamente representen una presión adicional para el PrGN. En 2017, esta suma es cercana a los \$1.2 billones; y el otro \$1.8 billones son programas necesarios y urgentes a efecto de implementar el AF.
12. El gasto tributario o beneficios tributarios a las Personas Jurídicas, asciende a cerca de \$10 billones; su reducción podría ser de gran utilidad para financiar las intervenciones que requieren la Ley de Víctimas y el Acuerdo Final.

### **1.6. Recomendaciones**

1. A las entidades del SNARIV, mejorar su planeación presupuestal a fin de mejorar los indicadores de ejecución, de forma que se garantice el acceso efectivo de las víctimas a la oferta institucional
2. Al Gobierno Nacional, formalizar a través de un Conpes, los ajustes financieros para la implementación de la Ley de víctimas y Restitución de Tierras, así como las modificaciones que prevé a su horizonte de tiempo.
3. A la UARIV, el Ministerio del Interior y el DNP; así como las Contralorías Territoriales, realizar una supervisión a la información reportada por estas entidades territoriales en los instrumentos FUT-Víctimas y "TABLERO PAT" a efecto de tener una información cierta sobre el gasto de los departamentos y municipios capitales para la población víctima.



## Capítulo 2. Participación efectiva de víctimas

El proceso de construcción de la paz estable y duradera en Colombia depende en gran medida de la armónica aplicación del Acuerdo Final en el que las víctimas del conflicto armado son el centro y la razón de la búsqueda de la paz, la reconciliación y la convivencia pacífica. En consecuencia, se convierte en una prioridad para el Estado colombiano, garantizar la efectiva realización de los derechos de las víctimas, mediante el trabajo articulado con los entes territoriales, para la definición de las políticas públicas que permitan la inclusión de ésta población, especialmente en las zonas de mayor afectación por el conflicto armado.

Para la CSMLV, la participación efectiva de las víctimas, a través de los espacios establecidos por la Ley 1448 de 2011, así como en los nuevos escenarios que plantea el acuerdo final para la terminación del conflicto armado - como el Proceso Amplio Participativo, que busca el ajuste y seguimiento a la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas -, y las circunscripciones especiales para la paz, como escenarios de reparación política a las víctimas, constituyen una oportunidad fundamental para concretar los derechos de las víctimas, que aún siguen en deuda después de 6 años implementación de la Ley 1448 de 2011.

Así, en el presente capítulo, se abordarán tres temas fundamentales que describirán la situación de la garantía al derecho de la participación: (i) el Espacio Amplio y Participativo, (ii) las circunscripciones especiales para la paz, como un escenario de participación que busca la reparación de los derechos políticos de organizaciones y comunidades, y (iii) las garantías al derecho de la participación de víctimas en el marco de las Mesas de Participación Efectiva.

Esta información ha sido levantada y analizada de manera metódica por la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas en su calidad de Secretaría Técnica de las Mesas Departamental y Nacional de Participación Efectiva de Víctimas del Conflicto Armado, mediante metodologías claramente definidas como: la observación directa en cada uno de los escenarios de participación analizados en el presente documento, la generación de espacios de discusión y análisis con diferentes sectores y expertos sobre temas específicos relativos a la participación de las víctimas, entrevistas no estructuradas a miembros del grupo veedor del Espacio Amplio Participativo, así como en el acompañamiento y asesoría jurídica al Coordinador de la Mesa Nacional en su participación en la discusión legislativa en el Congreso de la República.

### 2.1. Proceso Amplio Participativo

El punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final establece que “el Gobierno Nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes”,



con el fin de: i) fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ii) adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto y iii) asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación.

Para tal fin el Ministerio del Interior y la UARIV, desarrollaron una estrategia con el objetivo de generar propuestas para el fortalecimiento y adecuación de la política de atención y reparación integral, a través de un proceso que contó con la participación de víctimas del conflicto armado y otros sectores, en temas como la reparación colectiva en el fin del conflicto, la rehabilitación psicosocial, los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y restitución de tierras.

Asimismo, se establecieron objetivos específicos en tres temas particulares:

- Fortalecimiento: establecer un diálogo en torno a las propuestas de ajuste a la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para su fortalecimiento, adecuación a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto y contribución de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación.
- Articulación: establecer un diálogo en torno a las propuestas que garanticen la articulación de la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo Final.
- Planificación: establecer un diálogo en torno a las propuestas para hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución.

Para el cumplimiento de tales objetivos la UARIV señala que se realizaron 32 reuniones en total, 1 encuentro nacional, 14 encuentros regionales, 4 con autoridades del SNARIV, 5 con víctimas en el exterior, 2 en las instancias de participación de víctimas, 2 con organizaciones de mujeres, 2 con órganos de control, 2 conversatorios con expertos académicos y se recopilaron propuestas mediante la página web del proceso amplio y participativo.<sup>6</sup> Tanto los ejercicios regionales como el encuentro nacional estuvieron enmarcados en 4 momentos metodológicos que se detallan a continuación.

*Primer momento:* Inscripción y distribución por mesas de trabajo en función de los intereses del participante en los siguientes temas: (i) Retornos y Reubicaciones, (ii) Atención Psicosocial y

---

<sup>6</sup> Proceso Amplio de Participación, Ministerio del Interior, Grupo de articulación interna para la política pública de víctimas del conflicto armado, resumen ejecutivo, documento de sistematización, abril 20 de 2017



(iii) Reparación Colectiva. Cada mesa temática fue acompañada por un experto temático y un relator. Asimismo, en cada ejercicio se proporcionó un buzón en el cual los participantes depositaron las iniciativas relativas a otros componentes o medidas distintas a las tres temáticas establecidas.

*Segundo momento:* Desarrollo de las discusiones en cada mesa temática a través de tres pasos:

Paso No.1: Breve exposición sobre el Proceso Amplio de Participación en donde se trataron los siguientes contenidos: a) objetivos y alcance y b) líneas temáticas y de acción, estructura del Proceso Amplio de Participación (espacios preparatorios y espacio nacional), representación de actores regionales en el espacio nacional.

Paso No. 2: Información sobre el proceso de elección de los representantes del espacio regional al evento nacional; se elegirá un sólo representante por mesa.

Paso No. 3: Exposición de la temática a discutir en la mesa (retornos y reubicación, reparación colectiva y rehabilitación psicosocial). Retomando las líneas de acción establecidas. Las mesas consolidaron conclusiones y construyeron propuestas de fortalecimiento a la política pública.

*Tercer momento:* Elección de veedores y representantes al espacio nacional.

*Cuarto Momento:* Espacio contemplado para la presentación de conclusiones y balance general por cada una de las mesas temáticas.

Los espacios en los diferentes niveles territoriales, contaron con los siguientes actores:

- Representantes de mesas de participación, programas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones,
- Víctimas que no hacen parte de estas instancias y sus organizaciones.
- Autoridades locales: gobernaciones, algunas alcaldías según su relevancia en el tema de víctimas, y Defensorías Regionales al criterio de los Directores Territoriales.
- Representación de la Unidad de Restitución de Tierras y de las Secretarías de Salud.
- Expertos académicos y organizaciones especializadas, del nivel local y regional.
- Organizaciones defensoras de derechos humanos del nivel local – regional.
- Víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública.
- Organizaciones de mujeres locales y regionales.
- Representación de grupos étnicos.

A pesar de la información reportada por el Ministerio del Interior y la UARIV, la CSMLV ve con gran preocupación la falta de claridad y pertinencia de los datos entregados acerca del proceso



amplio de participación, tanto al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo como Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Víctimas y las Mesas Departamentales, como a las víctimas del conflicto representadas en las 1.032 mesas en todo el país y sus organizaciones.

A pesar de las reiteradas solicitudes realizadas en varias oportunidades a las entidades responsables, de la información relativa a la metodología del proceso amplio participativo, fechas de realización de los encuentros, mecanismos de representatividad de las víctimas y explicación sobre la forma en que se integrarían las mesas de víctimas (espacios de participación existentes a partir de los cuales se debía articular el proceso), tal requerimiento no fue atendido oportunamente, sino cuando ya se estaba adelantando el proceso en el nivel regional.

Lo anterior resultó sumamente alarmante, más cuando a menos de 10 días del cierre del proceso, el Ministerio Público aún no tenía respuestas por parte de la Unidad y el Ministerio del Interior, y tampoco la Mesa Nacional de Víctimas.

Ahora bien, una mención especial requiere el espacio de la veeduría al Espacio Amplio Participativo, la cual está constituida por representantes de la Mesa Nacional, así como de organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de víctimas y organizaciones de comunidades étnicas. La CSMLV ha podido establecer que el grupo veedor percibe que el ejercicio no ha sido transparente por lo que no se construyen colectivamente proyectos de ley, no se socializan con la debida antelación y a la fecha no se conoce el análisis jurídico que han realizado la Unidad y el Ministerio del interior a cada una de las 2.493 propuestas recibidas durante las sesiones del Espacio Amplio.

En resumen, el grupo veedor no ve reflejadas ninguna de estas iniciativas en el proyecto de ley presentado a la Secretaría de la Presidencia de la República e incluso observan que hay propuestas que no fueron realizadas en el Espacio Amplio y que sin embargo están incluidas en el texto, como todos los ajustes en el tema de restitución de tierras.

Asimismo, la falta de garantías para la participación de las víctimas en el ejercicio, está reflejada en las convocatorias apresuradas para un sólo día de trabajo en el que se tocaban varias temáticas sin la debida profundidad y argumentación, por lo que se aprecia por parte de la veeduría, improvisación y desorganización en la planeación y desarrollo de este espacio.

Para finalizar, es importante señalar que algunas víctimas que participan dentro de la veeduría creen que el ajuste a la Ley 1448 de 2011 se dará según los criterios y posibilidades del Gobierno a través del Congreso de la República y no por los aportes e iniciativas construidas en este espacio. Incluso la Mesa Nacional de víctimas considera que puede haber mayor



incidencia dentro de la vocería que poseen en la discusión de los proyectos legislativos en el Congreso que en el Espacio Amplio y la veeduría del mismo.

## 2.2. Circunscripciones Especiales para la Paz

En desarrollo del punto 2.3.6. del Acuerdo Final, el Gobierno radicó el 2 de mayo de 2017 ante el Congreso el proyecto de acto legislativo 05 de 2017, que crea 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, las cuáles funcionarán en las elecciones de Congreso 2018 y 2022 en 167 municipios de regiones especialmente impactadas por el conflicto armado y el abandono estatal.

Es importante señalar que los 167 municipios de las circunscripciones transitorias concentran al 7,6% del censo electoral de todo el país; aunque su área corresponde al 34% del territorio de Colombia<sup>7</sup>, mientras que el 71% de los consejos comunitarios del país, así como el 45% de los cabildos indígenas, se encuentran en los municipios cubiertos por las circunscripciones.

Bajo este panorama las circunscripciones transitorias especiales de paz y la reforma política deben responder a los grandes retos planteados en el Acuerdo Final, estos son: a) Promover la inclusión y la representación política de estos territorios excluidos y afectados por el conflicto; b) Permitir la realización de los derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y colectivos y del medio ambiente; y c) Contribuir a la reparación de las víctimas y servir de instrumento de construcción de paz.

Asimismo, para dichas circunscripciones los candidatos deben ser habitantes del territorio o desplazados en proceso de retorno, mientras que los partidos políticos con personería jurídica no podrán presentar candidatos; sólo lo podrán hacer grupos significativos de ciudadanos, organizaciones sociales, consejos comunitarios afrodescendientes y cabildos indígenas<sup>8</sup>. Esta representación política ampliada que operará en territorios, especialmente rurales, afectados gravemente por el conflicto y con poca presencia institucional, y que pretende beneficiar a comunidades vulnerables e históricamente excluidas como son las mujeres, los campesinos, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y las víctimas del conflicto.

Por las razones anteriormente expuestas, la Defensoría del Pueblo ha adelantado el estudio del punto 2 del Acuerdo Final y el proyecto de acto legislativo por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz; y realizó la Mesa de Trabajo “Reparación de derechos políticos: circunscripciones transitorias especiales de paz”, que contó con expertos en materia política, electoral y de reparación a las víctimas, de organizaciones como la

---

<sup>7</sup> Informe General. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026. MOE, Bogotá, junio de 2017.

<sup>8</sup> *Ídem*.



Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento forzado, Codhes; la Misión de Observación Electoral, MOE; la organización Internacional para las Migraciones, OIM; ONU Mujeres; Embajada de Suecia, USAID, Consejo Nacional Electoral; Federación Nacional de Concejales; Federación Nacional de Diputados; la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Nacional Demócrata, la Defensoría del Pueblo y la Mesa Departamental de Víctimas de Chocó.

### 2.3. Las garantías al derecho de la participación de víctimas en el marco de las Mesas de Participación Efectiva

Las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas son espacios destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, por parte de representantes de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas. Esta misma norma asignó a la Defensoría del Pueblo la función de Secretaría Técnica de estos espacios en los niveles departamental y nacional, cuyo alcance está determinado por un conjunto de acciones de organización, control, apoyo y seguimiento, dirigidas a facilitar el proceso de participación efectiva de las víctimas (Art. 287 Decreto 4800 de 2011).

En desarrollo de esta responsabilidad, la Defensoría del Pueblo ha implementado una estrategia de fortalecimiento de su equipo en terreno y de los integrantes de las mesas departamentales y nacional en temas fundamentales como: i) Derecho a la paz y EL Acuerdo Final, ii) derecho a la participación y su incidencia en políticas públicas y iii) liderazgo y transformación de conflictos, con el fin de aumentar sus competencias y capacidades de cara a su participación en los espacios de diseño de políticas públicas en favor de esta población.

De otra parte, respecto a las garantías materiales para el ejercicio efectivo del derecho a la participación, las mesas departamentales de víctimas deben sesionar mínimo dos veces por semestre, lo cual ha dejado de cumplirse con relación a otros periodos, como se observa en la siguiente gráfica:

**Tabla 2.11. Sesiones Mesas departamentales**

SESIONES MESAS DEPARTAMENTALES			
Departamento	Sesión ordinaria	Sesión extraordinaria	Total
Amazonas	1	1	2
Antioquia	2	0	2
Arauca	3	0	3
Atlántico	6	3	9
Bolívar	0	0	0
Boyacá	2	0	2

Caldas	1	0	1
Caquetá	2	0	2
Casanare	1	0	1
Cauca	1	0	1
Cesar	1	0	1
Chocó	0	0	0
Córdoba	1	0	1
Cundinamarca	4	1	5
Guainía	1	0	1
Guajira	0	0	0
Guaviare	1	1	1
Huila	1	0	1
Magdalena	2	0	2
Meta	2	0	2
Nariño	3	0	3
Norte de Santander	3	1	4
Putumayo	1	0	1
Quindío	2	1	3
Risaralda	3	1	4
San Andrés y Providencia	0	0	0
Santander	1	0	1
Sucre	3	0	3
Tolima	1	0	1
Valle del cauca	2	0	2
Vaupés	0	0	0
Vichada	1	0	1

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas – Secretaría Técnica de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.

Para la CSMLV es preocupante que mesas departamentales como las de Chocó, Bolívar, Guajira, San Andrés y Vaupés, no hayan tenido la oportunidad de sesionar el número mínimo de plenarios definidos por el Protocolo de Participación de Víctimas, vulnerando de esta manera el derecho de las víctimas a participar en el diseño y construcción de las políticas públicas territoriales.

Es necesario señalar que la Defensoría del Pueblo ha recibido información por parte de algunos representantes de víctimas y Personeros Municipales, sobre diferentes obstáculos a la participación efectiva en departamentos como el Cauca y Chocó, dado el incumplimiento del artículo 49 de la Resolución 01282 de 30 noviembre de 2016 referente a los montos de los apoyos compensatorios y de transporte para los miembros de las mesas territoriales, la obligatoriedad que imponen algunas alcaldías de la apertura de cuentas bancarias para la



consignación de los apoyos o el pago de los mismos a 30 días como si de proveedores se tratase, entro otras.

Ahora bien, la falta de garantías para la participación no solo es preocupante a nivel departamental y municipal, sino que resulta particularmente compleja a nivel nacional, dado que, hasta el mes de mayo del presente año, la Mesa Nacional de Víctimas no había realizado la primera sesión ordinaria del año.

Justamente cuando la Mesa Nacional debería estar preparándose para realizar análisis de diferentes proyectos de ley y preparándose para los debates propios de la agenda legislativa, la entidad responsable no presentó soluciones o alternativas para que la Mesa Nacional desarrollara una sesión ordinaria del plenario durante los primeros 150 días del año.

Tal situación hizo que la Defensoría Delegada para la Orientación a las Víctimas financiara un encuentro de trabajo con los miembros de la Mesa Nacional durante el mes de febrero de 2017, en la ciudad de Fusagasugá, en el cual se convocó tanto al plenario de la mesa, como a invitados y expertos representantes de entidades como: (i) CODHES, (ii) La Embajada de Suecia, (iii) La Procuraduría General de la Nación, (iv) La Contraloría Delegada para Asuntos Agrarios, (v) *The National Democratic Institute*, (vi) La Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, (vii) Ministerio del interior, entre otros.

Con dichos especialistas, se desarrollaron espacios pedagógicos que permitieron a los representantes de las víctimas, analizar temas como (i) La participación de las víctimas en la implementación en el Acuerdo Final especialmente en su capítulo 5, (ii) El Sistema de Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR, (iii) el Espacio Amplio Participativo y el rol de las mesas de participación efectiva, (iv) el ajuste de la Ley 1448 de 2011, entre otros temas.

Este espacio de fortalecimiento que duró dos días, permitió a la Mesa Nacional proyectar su actuar, motivando la participación consciente y preparada en los inmensos retos que se derivan del proceso de paz en Colombia. Se perfiló un plan de acción para los siguientes meses de la mesa nacional, orientado a estudiar los diferentes proyectos de ley y debatirlos de manera presencial en el congreso a través del coordinador del espacio de participación.

## 2.4. Conclusiones

Sobre el Espacio Amplio participativo:

- La información entregada de manera tardía a pesar de los requerimientos de la Defensoría del Pueblo, La Procuraduría General de la Nación, La Contraloría General de la República y la Mesa Nacional de Víctimas no permitieron realizar los ejercicios de



control y seguimiento necesarios para garantizar el derecho a la participación de las víctimas. Asimismo, lo anterior demuestra un alto grado de improvisación que no es acorde con las expectativas generadas en la población víctima.

- Incluso, la falta de oportunidad para revisar la metodología y el plan general del ejercicio de participación ampliada, eliminó la posibilidad de que las víctimas, el Ministerio Público y otros sectores pudieran participar en el diseño del espacio.
- La propuesta elaborada por la Mesa Nacional de Víctimas no fue tenida en cuenta y ni siquiera discutida, lo cual es un hecho de la mayor gravedad dado que dicho documento compila cerca de 4 años de recomendaciones de las víctimas a diversos espacios del SNARIV. Lo que reproduce de nuevo los escenarios tanto señalados donde las víctimas asisten a estrategias planeadas por la institucionalidad, fuera de su realidad y sin la cabal comprensión de su situación y las posibles soluciones.
- Por otra parte, la información entregada por la Unidad de Víctimas contiene imprecisiones que es importante advertir. Se señala que se realizaron dos eventos con el Ministerio Público, pero no fueron actividades que puedan definirse como eventos de retroalimentación sino como reuniones concretas, una de ellas por requerimiento de CSMLV, en las cuales no se socializaron ni la metodología, ni las fechas, ni mucho menos la forma o los mecanismos que se usarían para construir los insumos y el mismo ajuste a la Ley 1448 de 2011, y donde, como advertimos, ya el proceso de foros regionales había iniciado. Incluso, durante los dos encuentros señalados, la UARIV y el Ministerio del Interior señalaron que el proceso se encontraba en etapa de diseño y concertación, situación que nunca se presentó en lo que va corrido del proceso.
- El grupo veedor percibe que el ejercicio no ha sido transparente por lo que no se construyen colectivamente proyectos de ley, no se socializan con la debida antelación y a la fecha no se conoce el análisis jurídico que han realizado la Unidad y el Ministerio del interior a cada una de las 2.493 propuestas recibidas durante las sesiones del Espacio Amplio.
- La veeduría no ve reflejadas ninguna de estas iniciativas en el proyecto de ley presentado a la Secretaría de la Presidencia de la República e incluso observan que hay propuestas que no fueron realizadas en el Espacio Amplio y que sin embargo están incluidas en el texto.
- La falta de garantías para la participación de las víctimas en el ejercicio, está reflejada en las convocatorias apresuradas para un sólo día de trabajo en el que se tocaban varias



temáticas sin la debida profundidad y argumentación, fueron constantes durante el ejercicio por lo que se aprecia por parte de la veeduría improvisación y desorganización.

#### Sobre la Participación Efectiva de las Víctimas:

- La Defensoría del Pueblo ha recibido información por parte de algunos representantes de víctimas y Personeros Municipales, sobre diferentes obstáculos a la participación efectiva en departamentos como el Cauca y Chocó, dado el incumplimiento del artículo 49 de la Resolución 01282 de 30 noviembre de 2016 referente a los montos de los apoyos compensatorios y de transporte para los miembros de las mesas territoriales, la obligatoriedad que imponen algunas alcaldías de la apertura de cuentas bancarias para la consignación de los apoyos o el pago de los mismos a 30 días como si de proveedores se tratase, entre otras
- La falta de garantías para la participación no sólo es preocupante a nivel departamental y municipal, sino que resulta particularmente compleja a nivel nacional, dado que, hasta el mes de mayo del presente año, la Mesa Nacional de Víctimas no había realizado la primera sesión ordinaria del año.
- Los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas que participan en la CSMLV consideran que no hay avance en el goce efectivo del derecho a la participación efectiva, puesto que la garantía del derecho llega hasta la elección y conformación de las Mesas pero no hay financiación de los planes de trabajo, ni inclusión de las propuestas de las víctimas dentro de los planes de desarrollo de los entes territoriales y en algunos casos no hay argumentación o justificación de su no inclusión en los ejercicios de planeación territorial.
- Por tal razón, la Mesa Nacional propone revisar el tema presupuestal para que puedan financiarse las actividades construidas en el seno del máximo espacio de participación que tienen las víctimas y dejar de asistir en los tiempos y por los motivos que la Unidad de Víctimas considere bajo su propio criterio sin consultar a la Mesa Nacional.

## 2.5. Recomendaciones

Se recomienda a la Unidad de Víctimas y al Ministerio Interior sobre el Espacio Amplio Participativo:

- Tener como base del trabajo de ajuste a la Ley a las mesas de participación efectiva de las víctimas, como espacios ya existentes y que necesitan fortalecimiento, tal como lo



menciona el Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC y como lo exige la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

- Informar a las mesas departamentales y municipales los resultados del proceso amplio y participativo, así como las vías a través de las cuales se realizará el ajuste a la Ley 1448 de 2011. Es fundamental que este ejercicio de divulgación sea pedagógico para las víctimas, de manera tal que puedan entender la complejidad jurídica de los procesos legislativos, así como para que las propuestas de las víctimas del conflicto armado se vean reflejadas en los diferentes ajustes a la ley, so pena de invalidar el proceso si las víctimas percibieran que sus iniciativas no fueron tomadas en cuenta.
- Generar espacios de análisis jurídico con las mesas de participación efectiva, con el apoyo de los profesionales de la Unidad - sobre las iniciativas propuestas en el proceso amplio, así como de los diferentes decretos expedidos a la fecha y que afectan directamente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- Realizar un proceso de empalme e inducción de manera suficiente con los nuevos miembros de las mesas de participación efectiva, de tal manera que el aporte de estos espacios a las reflexiones sobre el ajuste a la Ley 1448 de 2011, así como el control y seguimiento al proceso, pueda de realizarse de manera continua y calificada.
- Tener en cuenta en el momento de definir los ajustes a la Ley 1448 de 2011, el documento presentado por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, dado que, por un lado, es la máxima instancia de participación e incidencia de las víctimas definida en la Ley 1448 de 2011, el que presenta una compilación de las propuestas que las mesas de víctimas han hecho a las entidades del SNARIV en los últimos 4 años.
- Generar la confianza necesaria para continuar el proceso de manera transparente, a través de la rendición de cuentas detallada sobre el estado y avances del proceso, así como de la socialización de los proyectos de ley que se presenten a las diferentes instancias de Gobierno sobre los ajustes a la Ley de Víctimas, con posterioridad a ser construidos colectivamente con las víctimas del conflicto armado. Abstenerse de incluir en los textos legislativos propuestas no consensuadas o construidas en el marco del Espacio Amplio Participativo.
- Las víctimas participantes en la Veeduría del espacio, recomiendan que la Unidad de Víctimas o el Ministerio del Interior pongan a disposición del grupo, un asesor (tercero imparcial) que pueda canalizar las comunicaciones con estas entidades, así como articular y unificar las voces y las observaciones diversas que se tienen en el espacio



de la veeduría, disminuyendo la posibilidad de generar contradicciones o divisiones en el grupo veedor.

### Sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

- Si bien las Circunscripciones fueron creadas bajo un enfoque de reparación territorial de zonas históricamente afectadas por el conflicto y no exclusivas para víctimas del conflicto armado, su reglamentación podría resaltar el carácter reparador de los derechos políticos perdidos en la guerra. Esto es, que algunas víctimas del conflicto armado fueron violentadas porque ejercían un liderazgo político, social o comunitario en sus territorios. Por tal motivo proponemos que se incluya en la reglamentación de las circunscripciones especiales de paz el carácter reparador y de inclusión política, de las mismas.
- Advertir que la definición de “organización social” es muy difusa, y, por ende, recomendamos que se incluya una disposición que reglamente una definición precisa de “organización social”, en el sentido que responda al espíritu del Acuerdo Final.
- A la Registraduría Nacional para que, de forma rápida y eficaz, inicie cuanto antes la campaña de cedulação masiva en las zonas rurales de los territorios cobijados por la circunscripción transitoria, ya que en estos territorios un alto porcentaje de la población no cuenta con documento de identidad y se verá afectado su derecho al voto. De igual manera se deben instalar más puestos de votación en las zonas rurales, de los territorios de las circunscripciones transitorias especiales de paz, ya que fruto del conflicto armado y la falta de presencia institucional, muchos puestos fueron retirados, y la población campesina de veredas y corregimientos tiene que desplazarse con muchas dificultades para encontrar un puesto de votación.
- Los representantes de la Mesa Nacional de víctimas en la CSMLV, proponen que la población desplazada pueda votar de una forma particular, desde el lugar donde se encuentren ubicados ante dificultades en el retorno y la seguridad personal.
- Para finalizar, se hace necesario reiterar el llamado que la Defensoría del Pueblo hace a las autoridades y a la sociedad en general a tomar acciones urgentes para blindar moralmente y proteger a las posibles víctimas, organizaciones y movimientos sociales. Urge aumentar los esfuerzos investigativos para esclarecer los móviles y los responsables de los asesinatos de líderes (Fiscalía General de la Nación), así como los mecanismos de protección individual y colectiva para prevenir eventuales ataques (Unidad Nacional de Protección).

Sobre la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado:



- A los entes territoriales que dispongan los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en los términos establecidos en la ley de víctimas, el protocolo de participación y las demás normas complementarias, y de no contar con recursos se informe a esta Comisión con copia a la Unidad de Víctimas, como órgano subsidiario y concurrente a nivel nacional. Asimismo, que se haga cumplimiento de la resolución 1282 de 2016 en la que se establecen los montos para los apoyos económicos para los representantes de mesas municipales, departamentales y nacional, eliminando las trabas, costos bancarios y demás obstáculos para la garantía de este derecho.
- A la Unidad de Víctimas que garantice de manera efectiva y concreta los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento e incidencia de la Mesa Nacional de Víctimas, a través de recursos propios o mediante la gestión frente a entidades de cooperación, de manera pronta y oportuna, y que, en los casos que así lo ameriten subsidie el funcionamiento de aquellas mesas donde los entes territoriales justifiquen debidamente la falta de capacidad presupuestal.
- En este mismo sentido, que la UARIV apoye el trabajo preparatorio de la Mesa Nacional para participar en los diferentes escenarios de incidencia política de las víctimas del conflicto armado, a través de la debida financiación, así como del acompañamiento y asesoría jurídica de los representantes que asistan a los diferentes escenarios establecidos en el Acuerdo Final



### **Capítulo 3. Coordinación Nación Territorio y Estrategia de Corresponsabilidad**

La reconoce que para la implementación de la Ley es fundamental la trascendencia de una eficiente coordinación institucional y presupuestal entre los niveles nacional, departamental y municipal. Este capítulo trata sobre las instancias, mecanismos y herramientas de coordinación y sobre la medición e indicadores de coordinación Nación- Territorio. Asimismo, se presentan los principales resultados de la labor de seguimiento que realizan la PGN y la CGR a esta estrategia.

#### **3.1. Instancias, mecanismos y herramientas de coordinación**

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 159 creó el SNARIV- el cual integra entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial encargadas de formular y ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas en el restablecimiento y garantía de los derechos de la población víctima.<sup>9</sup> Así, la UARIV como coordinadora del SNARIV, debe promover la sincronización entre los tres niveles de Gobierno para la planeación de la política pública de víctimas, y así, se refleje la debida alineación del PAT de los entes territoriales que en la actualidad corresponden al período 2016 - 2019 (con el PND que cubre el período 2014 – 2018). No obstante, aún se evidencia la necesidad de una estrategia institucional clara orientada por la UARIV y el DNP que incluya lineamientos completos y consulte las diferencias de capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales para la determinación de las metas y la ejecución de los programas.

La expedición del Decreto 2460 de 2015 creó la Estrategia de Corresponsabilidad para la aplicación de los principios de: a) subsidiariedad, dirigido a la ayuda y atención humanitaria inmediata y el auxilio funerario, y b) concurrencia, para las medidas en las cuales dos o más niveles de gobierno deban garantizar de manera conjunta la reparación integral. Lo anterior, representa la vía para el avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011, el incremento de la capacidad institucional en el marco de la coordinación y articulación nación territorio, y una mirada hacia el fortalecimiento de la gestión de la política pública de atención a la población víctima del conflicto armado, con una proyección presupuestal que garantice un mayor impacto en la ejecución de acciones a nivel local. Para ello están las herramientas de planeación,

---

<sup>9</sup> En materia de coordinación intergubernamental uno de los objetivos que le confirió la mencionada Ley al SNARIV es el de “*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*” (Art. 161, núm. 8), así como la de “*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*” (Art. 161, núm. 12).



medición, seguimiento y mecanismos de fortalecimiento como el Tablero PAT y la Certificación de 35 entidades nacionales del SNARIV.

### 3.1.1. Certificaciones SNARIV

La metodología para el proceso de certificación establecida por la UARIV, se encuentra contenida en el “Documento metodológico de certificación de la contribución de las entidades del orden nacional del sistema nacional de atención y reparación integral a víctimas al goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado. Metodología de certificación 2015”, que describe los elementos que se detallan a continuación. Dadas las características de este instrumento, la UARIV para efectos de consolidación de la información tiene en cuenta los reportes de la vigencia inmediatamente anterior. Así lo relacionado a continuación es correspondiente a la certificación de la gestión de 2015 de las entidades nacionales del SNARIV.<sup>10</sup>

- Se parte de diez criterios así: SNARIV, Gestión de Oferta, Participación, Nación -Territorio, Presupuesto, Centros Regionales, Sistemas de Información, Enfoque Diferencial, Reparación Integral y Corte Constitucional. Se observa que algunos de estos criterios están conformados por variables de cálculo simple, mientras que en otros criterios las variables requieren operaciones más complejas.
- La calificación final de la certificación a las entidades del SNARIV se realiza en los siguientes rangos:

**Tabla 3.12. Niveles de certificación de las entidades.**

NIVEL	RANGO
Cumplimiento	75% - 100%
Avance	50% - 75%
Estancamiento	25% - 50%
Incumplimiento o Retroceso Injustificado	0% - 25%

<sup>10</sup> El Decreto 2569 de 2014 en su “**Artículo 31. De la certificación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención, y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).** La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas incluirá en los criterios para la certificación de las entidades nacionales y territoriales que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), su contribución a la superación de la situación de la vulnerabilidad de las víctimas y el goce efectivo de sus derechos, de conformidad con el numeral 4 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 260 del Decreto número 4800 de 2011.

**Parágrafo.** Para la certificación la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, verificará el cumplimiento de lo establecido en los artículos 29 y 30 de este Decreto por parte de las entidades nacionales y territoriales que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).”



Fuente: Documento metodológico de certificación de la contribución de las entidades del orden nacional del sistema nacional de atención y reparación integral a víctimas al goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado. Metodología de certificación 2015.

De acuerdo con la matriz de certificación de entidades nacionales entregada por la UARIV a la CGR y en contraste con la normatividad de la metodología, se identificaron los siguientes hallazgos:

- Algunos de estos criterios están conformados por variables de cálculo simple, mientras que en otros criterios las variables requieren operaciones más complejas y la agrupación de las variables no es homogénea. Es decir, algunos criterios son calificados con porcentaje mientras que otros se valoran entre “0” y “1”.
- La metodología no determina el impacto directo y real de las acciones de las entidades del SNARIV hacia las víctimas o los beneficiarios, significa la comparación o medición con respecto a indicadores como el estado de la Superación de las Carencias en la Subsistencia Mínima y de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad de las Víctimas en especial las étnicas, (en este último grupo de víctimas se registran pocos avances en las acciones incluidas en la matriz dirigidas a los grupos diferenciales o étnicos). No se evalúa la sostenibilidad de los posibles beneficios a las víctimas, de manera que los esfuerzos se dirijan al Goce Efectivo de los Derechos – GED - a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas.
- Se analizaron los criterios que incluye la matriz para la calificación, a saber: competencias; Gestión de la oferta; participación; convenios marco; Nación Territorio, Comité Territorial de Justicia Transicional - CTJT-, subcomités, PA, PFI; Presupuesto; Centros Regionales; Sistemas de Información; Enfoque Diferencial, DAE, RC étnicos; y Reparación Integral, Restitución de Tierras, R y R, sentencias ejecutoriadas de justicia y paz, Tierras indicador. Se observa entonces que, pese a las debilidades evidenciadas en el proceso de calificación, las entidades resultan evaluadas muy por encima de su aporte a la real implementación de las medidas; máxime cuando la metodología define como cumplimiento el GED por parte de la población víctima.
- Se evidenció que no existe una metodología integral que sustente la valoración y calificación establecida para certificar las entidades nacionales que mida la real contribución, las metas de superación de la situación de la vulnerabilidad de las víctimas y el GED de las víctimas y su verdadera inclusión. Es decir, no incluyen criterios de resultado ni de cobertura en la medición.
- En el criterio de competencias varias de las entidades no especifican las actividades



realizadas que sustenten la calificación señalada.

- Los rangos de certificación de cumplimiento y avance no permiten la valoración real de las entidades. No se encontraron entidades certificadas con estancamiento, incumplimiento o retroceso injustificado, a pesar de que para el caso de la Unidad de Tierras de 90 competencias no cumplió 68.
- Todo lo anterior manifiesta las debilidades en la capacidad de gestión y coordinación de las entidades SNARIV y en el respectivo seguimiento realizado por la UARIV que incide en que no se logren las metas de GED de las víctimas y su verdadera inclusión y la garantía de protección, asistencia, atención y reparación de las víctimas y que no garantizan los principios de corresponsabilidad y subsidiaridad.

**Tabla 3.13. Calificación a las entidades nacionales del SNARIV de acuerdo con la Metodología que estableció para 2015.**

GRUPO CERTIFICACIÓN	CERTIFICACIÓN	ENTIDAD
Avance	60%	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
Avance	73%	Archivo General de la Nación- AGN
Cumplimiento	76%	Ministerio de Educación Nacional
Cumplimiento	78%	Ministerio de Justicia y del Derecho
Cumplimiento	78%	Banco de Comercio Exterior de Colombia – BANCOLDEX
Cumplimiento	78%	Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Cumplimiento	78%	Ministerio de Salud y Protección Social
Cumplimiento	80%	Defensoría del Pueblo
Cumplimiento	81%	Departamento Nacional de Planeación – DNP
Cumplimiento	81%	Fiscalía General de la Nación
Cumplimiento	82%	Ministerio del Interior
Cumplimiento	83%	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Cumplimiento	83%	Registraduría Nacional del Estado Civil
Cumplimiento	84%	Ministerio del Trabajo
Cumplimiento	86%	Banco Agrario de Colombia S.A.
Cumplimiento	86%	Ministerio de Relaciones Exteriores
Cumplimiento	88%	Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC
Cumplimiento	88%	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Cumplimiento	89%	Ministerio de Defensa Nacional
Cumplimiento	89%	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal



GRUPO CERTIFICACIÓN	CERTIFICACIÓN	ENTIDAD
Cumplimiento	90%	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS
Cumplimiento	91%	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO
Cumplimiento	91%	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Cumplimiento	92%	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF
Cumplimiento	93%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Cumplimiento	94%	Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA
Cumplimiento	95%	Policía Nacional de Colombia
Cumplimiento	95%	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Cumplimiento	95%	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario PPDDHH
Cumplimiento	96%	Superintendencia de Notariado y Registro
Cumplimiento	97%	Centro Nacional de Memoria Histórica
Cumplimiento	99%	Ministerio de Cultura
Cumplimiento	99%	Unidad Nacional de Protección – UNP
Cumplimiento	100%	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios en el Exterior – ICETEX
Cumplimiento	100%	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Pendiente	PENDIENTE	Consejo Superior de la Judicatura

Fuente: elaboración propia.

En general la certificación no refleja el efecto en el logro de los objetivos del SNARIV señalados en el artículo 161 de la Ley 1448 de 2011.

Por su parte la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 se expresa acerca de la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Señala que para 2015 en cuanto a prevención y protección, y los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición arrojaron un nivel de cumplimiento bajo; en lo concerniente a protección se presentó un evidente nivel de incumplimiento; en materia de vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento medio y bajo, respectivamente, en generación de ingresos, se registró un incumplimiento a la orden de reformular completamente esta política; y en ayuda humanitaria las autoridades acreditaron un cumplimiento medio; en retornos y reubicaciones el cumplimiento es bajo y en educación el cumplimiento es medio.



En suma, de las 35 entidades certificadas, el 88,6% fue calificada con “Cumplimiento: definido como nivel alto de contribución.” que no se compadece con el real nivel de satisfacción y goce de los derechos de las víctimas del conflicto y con la superación de la situación de la vulnerabilidad de las víctimas, teniendo en cuenta la percepción de baja atención manifestada por las víctimas.

### 3.1.2. Consideraciones sobre la herramienta tablero PAT

“El Tablero PAT” es el instrumento operativo del sistema de corresponsabilidad, en el corto y mediano plazo que funciona de manera cíclica. A través de una herramienta informática, las administraciones municipales, departamentales y nacionales deben cargar la planeación anual de la política pública de víctimas, tomando como base la caracterización e identificación de las necesidades de esta población, y definiendo para su solución las acciones, metas y presupuesto. El nivel municipal inicialmente hace el cargue, posteriormente los departamentos y luego las entidades del nivel nacional diligencian su oferta de bienes, servicios, metas y recursos; para la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia.

Desde la PGN se seleccionó determinó una muestra de diez (10) municipios del territorio nacional, de los cuales cinco (5) tienen cumplimiento de diligenciamiento del Tablero PAT al 100%<sup>11</sup> y los otros cinco (5) registran un porcentaje de diligenciamiento menor del 100%. Otro criterio de la muestra es el número de víctimas sujeto de atención.

**Tabla 3.14. Municipios correspondientes a la muestra seleccionada.**

Departamento	Municipio	Porcentaje de diligenciamiento del Tablero PAT 2016	Víctimas Sujeto de Atención
Antioquia	Apartadó	100%	57,805
Chocó	Quibdó	100%	45,770
Meta	Villavicencio	100%	73,267
Tolima	Ibagué	100%	56,787
Valle del Cauca	Cali	100%	108,194
Guaviare	San José del Guaviare	53%	20,697

<sup>11</sup>Sobre el cumplimiento al 100% del diligenciamiento del Tablero PAT, se precisa que, en las cifras registradas sobre necesidades, no siempre el cero (0) correspondió a la ausencia de necesidad de unidades de personas u hogares por atender, sino al hecho de la imposibilidad de identificar la demanda por la entidad territorial. Por otra parte, según el X Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República, abril de 2017, 1.009 municipios del país diligenciaron el instrumento de corresponsabilidad Tablero PAT y de la base de datos con el promedio general de diligenciamiento del Tablero PAT 2016 suministrada por el Min interior a la PGN el 19 de abril de 2017. Se filtra la siguiente información: 57 municipios diligenciaron el 100% y 939 municipios diligenciaron menos del 100%.



Valle del Cauca	Buenaventura	85%	<b>92,695</b>
Nariño	San Andrés de Tumaco	89%	<b>75,720</b>
Antioquia	Turbo	34%	<b>73,085</b>
Antioquia	San Pedro de Urabá	22%	<b>22,920</b>

Fuente: elaboración propia.

El resultado del análisis de los instrumentos realizados en los municipios objeto de la muestra se puede ver en el Anexo 1 de este informe.

Asimismo, la CGR realizó visita y análisis a 27 entidades territoriales<sup>12</sup> frente a lo que coincide con la PGN las evidentes debilidades en el diligenciamiento del Tablero PAT y la capacidad técnica de las administraciones, derivadas de: a) formación deficiente de los operadores del instrumento Tablero PAT; b). cargue de información incompleta, c). registro inadecuado de cifras y d) limitaciones de conectividad. Frente a la capacidad institucional se encuentran debilidades en la no caracterización de la población víctima, con lo cual se recurre a la gestión sólo por demanda y en consecuencia no se observa planeación de la misma.

Frente a esta situación la PGN ha requerido a las Procuradurías territoriales respectivas a fin de que en el marco de su función disciplinaria realizaran la valoración a las autoridades competentes de las presuntas omisiones, fallas en la planeación, en la identificación de necesidades, en la asignación de presupuestos y en general frente al diligenciamiento de instrumento diseñado para ello, con el fin de iniciar las investigaciones a las que haya lugar.

<sup>12</sup> En los departamentos de Antioquia, Bolívar, Putumayo, Nariño, Chocó, Tolima, Caquetá, Cauca, Sucre, Córdoba, Norte de Santander, Meta y en los municipios de Tarazá y Caucasia (Antioquia), San Jacinto (Bolívar), Puerto Asís y Puerto Leguízamo (Putumayo), Magüí y Barbacoas (Nariño); Quibdó (Choco), Chaparral (Tolima), Cartagena de Chaira (Caquetá), Toribio (Cauca), Ovejas (Sucre), Tierra Alta (Córdoba), Tibú (Norte de Santander); Mapiripán (Meta).

**Tabla 3.15. Traslado de la información al interior de la PGN desde el nivel nacional al territorial solicitando que se estudien los casos con el fin de activar la competencia disciplinaria.**

Procuraduría Provincial o Regional	Departamento	Municipio	Cód. Mpio	Diligenciamiento Tablero PAT - 2017
Apartado /1	Antioquia	Turbo	05837	34%
	Antioquia	San Pedro de	05665	22%
Guaviare /2	Guaviare	San José del Guaviare	95001	53%
Buenaventura /3	Valle del Cauca	Buenaventura	76109	85%
Tumaco /4	Nariño	San Andrés de Tumaco	52835	89%

/1 Oficio N° 616 y SIAF N° 110273/2014/CLHD; /2 Oficio N° 645 y SIAF N° 110273/2014/CLHD; /3 Oficio N° 666 y SIAF N° 110273/2014/CLHD; /4 Oficio N° 653 y SIAF N° 110273/2014/CLHD

Ahora bien, sobre lo actuado por parte de dichas Procuradurías se informa lo siguiente:

- Procuraduría Provincial de Buenaventura: determina el traslado al operador disciplinario, por lo cual la administración local actualmente se encuentra en investigación disciplinaria por el incumplimiento frente al diligenciamiento del Tablero PAT al 100%.
- Respecto al municipio de San Andrés de Tumaco, la Procuraduría Provincial, informa que tiene proyectada una acción preventiva que recoja todos los temas de los componentes y medidas de la Ley 1448 de 2011 frente a los cuales el desarrollo de las obligaciones por parte de la alcaldía se encuentra en bajo nivel, dentro de lo cual está el cumplimiento parcial o incumplimiento en el diligenciamiento de las herramientas, como el Tablero PAT.<sup>13</sup>
- La Procuraduría Regional de Guaviare, informa que realizó visita especial a la Secretaría Administrativa y Desarrollo Social de la Alcaldía de San José del Guaviare, evidenciando que faltó ingresar información respecto a algunos derechos, el funcionario respondió que hubo motivos de error de aplicación del instrumento, también la falta de disponibilidad presupuestal para la vigencia 2017, por la transversalidad de los temas otros funcionarios debieron reportar la información que les correspondía de acuerdo a sus competencias y faltaron a ello, refieren también temor de comprometer recursos que después no puedan recaudar; pues manifiestan que, reconocen la falta de claridad que tuvieron al no diligenciar el Tablero teniendo en cuenta los principios de

<sup>13</sup> Respuesta de la Procuraduría Provincial de Tumaco fechada a 30 de junio de 2017.



corresponsabilidad y el necesario trabajo conjunto con la Mesa Municipal de Víctimas. Por lo anterior, la Procuraduría Provincial ofició al Alcalde requiriendo la adopción inmediata de medidas y correctivos administrativos para que los servidores públicos responsables de entregar información presupuestal y administrativa lo hagan oportunamente. Asimismo solicitó que relacione los servidores o secretarios municipales que en su momento no aportaron la información requerida.<sup>14</sup>

- La Procuraduría Provincial de Apartadó, informa sobre la práctica de una visita especial programada para las administraciones municipales de Turbo y San Pedro de Urabá para verificar e indagar sobre las omisiones frente al diligenciamiento del Tablero PAT 2016.<sup>15</sup>

De otra parte, respecto del nivel nacional del SNARIV se pudo establecer según las respuestas emitidas, lo siguiente:

- En ese momento las entidades se encontraban en fase de alistamiento para el diligenciamiento del instrumento, clarificando competencias, determinando o precisando asignaciones presupuestales, la regionalización de las mismas, las rutas de acceso y el diseño de una estrategia de intervención territorial por parte de la UARIV y el DNP.
- Se encuentran observaciones respecto a competencias y/o ajustes a preguntas indicativas de necesidades y preguntas de compromiso del Tablero PAT, como la del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que refiere una “oferta institucional definida en el territorio mediante los planes de acción de cada Corporación Ambiental Regional (en adelante CAR), que luego suben al nivel nacional para la evaluación de los proyectos ambientales a viabilizar en el territorio a través del Fondo Nacional Ambiental (en adelante FONAM)”; igualmente respecto a las CAR, indica que éstas participan con las administraciones territoriales en la identificación de necesidades, ante lo cual se hace énfasis en que en el instrumento no existen preguntas indicativas sobre el tema ambiental.<sup>16</sup>
- El SENA también advirtió sobre la necesidad de aclaración para las administraciones territoriales sobre los conceptos de empleabilidad, fortalecimiento, orientación ocupacional y formación para el trabajo, preguntas éstas del derecho de *generación de ingresos* en el instrumento. Igualmente, solicita la información que permita la ubicación de las víctimas que requieren la oferta, lo cual haría referencia al intercambio de información requerido en un trabajo conjunto con la UARIV que permita la ubicación de quienes requieren acceder a la oferta, sería importante, entonces, la articulación

<sup>14</sup> Respuesta de la Procuraduría Regional de Guaviare fechada a 7 de julio de 2017.

<sup>15</sup> Respuesta de la Procuraduría Provincial de Apartadó fechada a 30 de junio de 2017.

<sup>16</sup> Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fechada a 4 de diciembre de 2016.



específicamente con la Subdirección Técnica de la Red Nacional de Información de la UARIV y las entidades territoriales.<sup>17</sup>

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR), realiza varias aclaraciones I) sobre las competencias de las entidades adscritas al Ministerio, la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT)<sup>18</sup>, encargadas de ejecutar las políticas de ordenamiento social de la propiedad rural, atinente al acceso a tierras, seguridad jurídica y cumplimiento de función social, procesos éstos para reglamentar el uso, acceso y relaciones con la tierra y la Agencia de Desarrollo Rural (en adelante ADR)<sup>19</sup>, responsable de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, accediendo a la oferta a través de esquemas asociativos. II) respecto a las obligaciones, compromisos o iniciativas de las entidades territoriales.

Asimismo, hizo referencia, a la vivienda rural o mejoramiento de la misma, expresó que la pregunta debía ajustarse a “hogares en el RUV en calidad de propietarios o poseedores de un predio rural que no cuentan con vivienda propia”. También en subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (en adelante VISR) para la población víctima de desplazamiento, aclaró que son las entidades territoriales las que como entidades oferentes hacen las postulaciones de beneficiarios ante el Banco Agrario. Para las preguntas de *generación de ingresos* también observó que es el SENA la entidad competente frente a la orientación ocupacional y formación para el trabajo. En el caso de actividades productivas precisó que para el MADR las preguntas sean en términos de actividades productivas agrarias no unidades productivas y se realice el ajuste de la pregunta, así: “número de personas en el RUV que desarrollan actividades agropecuarias que requieren fortalecimiento en la zona rural”.<sup>20</sup>

- El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (en adelante FINAGRO)<sup>21</sup>, opera por demanda mediante líneas de crédito y proyectando la atención para la población víctima sugirió como pregunta para el Tablero PAT 2017 el “número de hogares incluidos en el RUV ubicados en el sector rural que requieren financiación de proyectos productivos agropecuarios”, ajuste confirmado por la UARIV para el instrumento 2017.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup>Respuesta de la UARIV fechada a 12 de diciembre de 2016.

<sup>18</sup>Respuesta de la UARIV fechada a 7 de diciembre de 2016.

<sup>19</sup> Respuesta de la ADR fechada a 23 de noviembre de 2016.

<sup>20</sup> Respuesta del MADR fechada a 7 de diciembre de 2016.

<sup>21</sup>FINAGRO, “es una sociedad de economía mixta del orden nacional que no hace parte del presupuesto general de la nación, opera por demanda y mediante la Resolución 3 del 16 de mayo de 2012 está autorizada para que en el programa de crédito con recursos de inversión obligatoria y de cooperación nacional e internacional destine recursos para población víctima del conflicto armado”. Respuesta fechada a 29 de noviembre de 2016.

<sup>22</sup>Respuesta de la UARIV fechada a 21 de junio de 2017.



- Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aclara en su respuesta que no es ejecutora de proyectos y por tanto no tiene oferta de bienes, servicios y metas con recursos regionalizados para el territorio, por lo tanto, no tiene preguntas en el Tablero PAT. Sin embargo refiere una oferta de servicios por demanda para “prestar asesoría, acompañamiento y orientación en materia fiscal y financiera a las entidades territoriales que lo soliciten en materia de víctimas”, pero exponen que durante la vigencia 2016 no se presentaron solicitudes, siendo ese un año de planeación territorial hubiese sido conveniente el acceso a dicha oferta por parte de las nuevas y actuales administraciones territoriales, dado que estaban en la formulación de los diferentes planes para la administración de los recursos durante el período 2016 – 2019. Resulta relevante conocer el estado actual de dicha oferta y de proceder su ruta de acceso para lo requerido en capacitación y asesoría técnica por las entidades territoriales para el avance en la implementación y ejecución del PAT.
- La Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) responde anexando una relación enviada al Ministerio del Interior de ajuste a preguntas indicativas y de compromiso y una propuesta de preguntas para las entidades territoriales en el derecho *Vida, Integridad, Libertad y Seguridad* y la medida de prevención urgente, agregando además la medida de prevención y protección, ausente en el Tablero PAT y precisa que el ajuste es necesario dada la alta demanda de protección que existe por parte de la población víctima, líderes, reclamantes de tierras, y defensores de víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (en adelante DAICMA), responde proponiendo el ajuste al Tablero PAT en el derecho *Vida, Integridad, Libertad y Seguridad* diferenciando preguntas indicativas en el componente de Prevención y Protección entre los municipios que no están priorizados ni asignados para el desminado humanitario y los que sí lo están, los municipios asignados y/o en intervención en Estudios No Técnicos (en adelante ENT) y los declarados libres de sospecha de MAP-MUSE y en las preguntas de compromiso hacen referencia a la inclusión de promoción, difusión, e intervención, involucrando los sistemas de alertas tempranas para abordar la presencia o sospecha de contaminación de los territorios por MAP-MUSE. Lo anterior exige nuevamente la necesaria caracterización de la población víctima, su adecuada atención y propone su abordaje desde la prevención temprana, incluyendo este aspecto en los planes integrales de prevención y los planes de contingencia como parte esencial de los PAT.

Igualmente, plantea como ajustes incluir en los componentes de asistencia y atención a víctimas y en el derecho de *Reparación Integral*, la identificación de víctimas de MAP-



MUSE que necesitan afiliación y atención en salud, rehabilitación física y rehabilitación psicosocial, así como los territorios que en restitución de tierras, retornos y reubicación y con sujetos de reparación colectiva requieren de una identificación y compromisos para abordar el riesgo y/o la afectación por hechos de MAP-MUSE.<sup>23</sup>

La identificación de los ajustes requeridos para el instrumento a diligenciar en el 2017 planeación 2018 por parte de las entidades en las reuniones bilaterales con la UARIV y el Ministerio del Interior, resultó útil para anticiparse con ello a los riesgos que podrían impedir la materialización de la oferta y el goce efectivo de derechos, en el momento en el cual ya se esté en real implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad y que podrá empezar a evidenciarse al término de ésta actual vigencia 2017, que es cuando habría que revisarse la efectividad de este primer diligenciamiento del Tablero PAT en el año 2016 de acuerdo a lo que se haya ejecutado. Es de recordar que el seguimiento al cumplimiento de compromisos del Tablero PAT 2016 sólo se diligencia por las entidades del nivel nacional hasta julio de 2017, en agosto de la misma anualidad las alcaldías, Asimismo hasta septiembre las gobernaciones.

De acuerdo con lo anterior, es importante conocer la gestión efectuada en el año 2016 por los Comités Territoriales de Justicia Transicional (en adelante CTJT), mediante la revisión de las actas de los diez (10) municipios seleccionados para la muestra de este informe; ello en tanto que los CTJT deben participar en la elaboración de los PAT para que según la planeación territorial se avance en el logro de la aplicación de la política pública de víctimas en todos sus componentes. Por Ley, los CTJT deben reunirse por lo menos cuatro veces al año, y se pueden citar reuniones extraordinarias según la necesidad. Respecto al mínimo de reuniones anuales, solamente en San Pedro de Urabá – Antioquia no se cumplió con el mínimo (se realizaron dos sesiones), dándose un cumplimiento del 95% en general.

Existen temas recurrentes que se tratan en los CTJT. Por ejemplo, en 7 de 10 municipios<sup>24</sup>, los asuntos tratados giraron alrededor de la adecuación institucional para poner en marcha la política pública, se desarrollan presentaciones de las entidades en donde se muestra la oferta institucional en el territorio.<sup>25</sup> Sin embargo estas presentaciones no tienen enfoques transversales ni están pensadas y diseñadas en conjunto, lo que genera una dificultad en la coordinación y articulación de acciones. También es frecuente la gestión para la entrega de

---

<sup>23</sup>Respuesta del DAICMA fechada a 6 de diciembre de 2016.

<sup>24</sup>Los tres (3) municipios que tuvieron dinámicas distintas al resto fueron de Buenaventura, Quibdó y Turbo, en los cuales los CTJT se desarrollaron en torno a las situaciones de desplazamiento que se presentaron durante la instalación de los comités. En el caso de Turbo y Buenaventura dieron lugar a sesiones extraordinarias destinadas al abordaje de los desplazamientos, mientras que en Quibdó se trató el tema de la situación de orden público relacionada con la criminalidad y la población juvenil.

<sup>25</sup>Las entidades con más injerencia en los territorios según las actas y que realizaron presentaciones como parte de la adecuación de la oferta institucional al territorio y en el marco de las sesiones fueron: UARIV, Secretaría de Salud, Policía Nacional, Ejército Nacional, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, ICBF y Unidad de Restitución de Tierras.



ayudas humanitarias, específicamente en San José del Guaviare, Villavicencio, Tumaco e Ibagué. Se encontró que se realizó la socialización y aprobación del PAT con votaciones unánimes. Además en los municipios donde se presentaron situaciones de desplazamiento se llevó a cabo un proceso en el cual la policía y/o ejército expone las acciones que desarrollarán para garantizar la seguridad ya sea en el marco de un plan de retorno y reubicación, situaciones de orden público como en Quibdó o de amenazas a integrantes de la Mesa Municipal de Víctimas de Tumaco<sup>26</sup>.

Se evidencia una tendencia media - baja al seguimiento de los compromisos, exceptuando a San José del Guaviare, Turbo y Santiago de Cali, donde se refleja una mayor rigurosidad en las actas. En los demás municipios no se reporta suficiente información para mostrar un seguimiento completo a los compromisos asumidos por las instituciones que integran el CTJT, a lo sumo se guían acciones para atender emergencias, como el desplazamiento forzado en Quibdó, Tumaco, y Buenaventura, tornándose los Comités en espacios para la atención de temas coyunturales.

En algunas actas de Quibdó y San José del Guaviare se ilustra un descontento de las víctimas, que al tener que someter el PAT a votación con la mayoría de miembros de la administración local y la institucionalidad sienten que su representatividad en estos CTJT no es efectiva, ésta situación se presenta generalmente al momento de la deliberación para el PAT y produce retrasos en la implementación de la política pues deben convocarse reuniones extraordinarias para espacios de deliberación y acuerdo.<sup>27</sup> También se muestran algunas quejas relacionadas con la atención de los funcionarios de las administraciones locales y de la UARIV y demandan un plan de capacitación y talento humano con mayor alcance.

Otro de los aspectos consultados por la CGR en el RUSICST es el correspondiente a las fases de diseño, implementación y evaluación y seguimiento de la información reportada para el segundo semestre 2016, lo que permitió revisar la articulación de los municipios de Buenaventura, Medellín, Bogotá, Santa Marta, Cali, Sincelejo, Valledupar con la Gobernación y la Nación; encontrando las siguientes dificultades de articulación:<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> En Apartadó, San José del Guaviare, Villavicencio, Tumaco, Buenaventura, Ibagué y Turbo, se aprobaron según lo descrito en las actas de los CTJT lo que denominan como conceptos de seguridad. Para Buenaventura, Apartadó, San Pedro de Urabá y Tumaco se generó un proceso de diseño y adecuación para el acompañamiento a la población desplazada de otros municipios.

<sup>27</sup> Es de trascendente importancia el fortalecimiento a la participación efectiva de las Mesas de Víctimas en la planeación territorial dado que las metas y recursos del PAT serán indicativos para los cuatro años siguientes a la adopción del PAT, según lo definido en el Plan Territorial de Desarrollo, así como la coordinación en cada vigencia con los programas, metas y recursos incluidos en Plan Operativo para la Atención Integral –POAI-, con Plan Retornos y Reubicaciones, el Plan de Reparación Colectiva, Plan Prevención, el Plan Contingencia, el Plan de Acción contra Minas Antipersonal y el Plan Operativo de Información

<sup>28</sup> Ver en: <http://rusicst.mininterior.gov.co/IndiceEncuesta.aspx?id=66&user=>



- Persistió la falta de participación de los municipios en el diseño de los planes, programas o proyectos dirigidos a la política de víctimas en la relación con la Nación.
- Los municipios no siempre presentaron proyectos ante las gobernaciones, a pesar de que han elaborado Plan de Acción Territorial habían sido previstos.
- Las gobernaciones no siempre entregaron apoyo y acompañamiento para la elaboración del Plan de Acción Territorial. El PAT de las gobernaciones no incluye las particularidades de los municipios, así como tampoco el enfoque étnico.
- Los departamentos no siempre indagaron sobre las necesidades de los municipios y no todos los territorios presentan sus necesidades.
- No todos los CTJT cuentan con un plan de trabajo y se han creado pocos subcomités. El Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial funciona en pocos territorios.
- Los CTJT no siempre sesionaron para evaluar la necesidad presupuestal que permita garantizar la atención de la política de víctimas.
- En la implementación es poco el apoyo de recursos de las gobernaciones hacia la política de víctimas en los territorios y muchos municipios no conocen la estrategia de acompañamiento técnico liderada por la Gobernación.
- De acuerdo con la encuesta son pocos los instrumentos de articulación para atención a las víctimas puestos en práctica como es el caso de los convenios interadministrativos y la cofinanciación de proyectos.
- Las gobernaciones prestan poco apoyo al funcionamiento de los CTJT y no siempre se adoptan medidas que permitan materializar la política de víctimas.
- Las gobernaciones no socializaron en todos los casos la oferta del Departamento, ni la regionalización de la oferta. No financiaron estrategias de atención complementaria como los esquemas móviles, puntos de atención, entre otros.
- Los municipios no presentaron el avance ni los resultados obtenidos en el período para los proyectos.

### **3.2. Medición e indicadores Coordinación Nación Territorio**

La CGR realizó seguimiento a los convenios de cofinanciación dentro de los cuales se identificó



el Convenio de Asociación 1294 de 2016, cuyo objetivo obedecía a fortalecer la Estrategia de Corresponsabilidad. Dentro de sus productos se estableció bajo la responsabilidad de la UARIV la elaboración de la batería de indicadores de Coordinación Nación – Territorio, de lo cual se encontró que varios de ellos arrojaban bajos resultados que se ilustran a continuación:

- De acuerdo con el indicador de coordinación en la disposición de recursos presupuestales para víctimas (entidades municipales en las que el nivel departamental o nacional comprometió recursos para la atención de las víctimas) la medición anual pasó de 12% en 2013 a 37% en 2015. Esto evidencia la debilidad en la asignación y ejecución presupuestal para la atención y reparación integral de las víctimas.
- La coordinación en los planes integrales de Prevención y Protección (entidades municipales con acompañamiento del nivel nacional para la construcción del plan integral de prevención y protección) alcanza 9% para 2015.
- La coordinación de los planes de contingencia (entidades municipales con acompañamiento del nivel nacional para la construcción del plan de contingencia) es un indicador acumulativo que muestra un retroceso del 80%.
- La coordinación de los planes de reparación colectiva (entidades municipales con sujetos de reparación colectiva con planes aprobados por el Comité de Justicia Transicional) logra para 2015 un 44%.
- La coordinación en los Comités ampliados de justicia transicional (entidades departamentales con compromisos de más de un nivel de gobierno) obtuvo una medición anual que para 2013 alcanzó 44% frente al 50% de 2015 que, si bien muestra un avance, aún no logra la cobertura necesaria.
- La coordinación en la entrega de ayuda humanitaria inmediata (entidades municipales con apoyo subsidiario para la entrega de ayuda humanitaria inmediata) con periodicidad anual para 2015 alcanzó 28%.
- La coordinación en la implementación de programas, proyectos o actividades para víctimas (entidades municipales en las que el nivel departamental o nacional implementó un programa o proyecto para la atención de las víctimas) con una periodicidad anual alcanzó para 2013 el 16% para el 2015 el informe señala que no aplica.
- En cuanto a la coordinación en los CTJT (entidades municipales en los que se presenta la asistencia del nivel nacional a los comités territoriales de justicia transicional), esta



medición anual presentó un retroceso del 93% en 2013 a 81% en 2015.

- Coordinación en los Subcomités nacionales – asistencia (entidades nacionales que asistieron a los subcomités nacionales en que participan) para 2015 la medición anual alcanzó un 73%.
- Coordinación en los Subcomités nacionales – funcionamiento (promedio de avance de los POA de los subcomités nacionales, la medición anual alcanzó 61% para 2015.
- Coordinación a partir de mecanismos de articulación – departamentos (entidades departamentales con convenios interadministrativos con la nación o el territorio), pasó de una medición anual de 50% en 2013 a 41% a 2015.
- Coordinación en el acompañamiento de retornos y reubicaciones (entidades municipales con procesos de retornos y/o reubicaciones en las que se presentó acompañamiento por el SNARIV para los mismos) para el 2015 alcanzó 29%.
- Coordinación en la medición de goce efectivo de derechos (entidades municipales que implementaron caracterización RNI), para 2015 alcanzó 30%.
- Coordinación de asistencia técnica al territorio desde el nivel departamental (entidades municipales que recibieron asistencia técnica por parte de las entidades departamentales) del 71% en 2013 pasó a 52% en 2015. Presentó un retroceso.
- Coordinación en la retroalimentación al Formulario Único Territorial- categoría víctimas (entidades territoriales que recibieron retroalimentación de los reportado en el FUT por el nivel nacional) para 2015 logró el 61% anual.
- Coordinación de los sistemas de información de la nación y el territorio – operatividad (entidades territoriales con acuerdo de intercambio operando con la red nacional de información), para 2015 logró 7%.
- Se aclara que los resultados de los indicadores presentan debilidades evidenciadas en la coordinación y articulación entre la nación y el territorio para el diseño e implementación de los planes de acción territorial, programas, proyectos y/o actividades para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- La coordinación en la oferta aún no ha sido factible de medirse dado que no se cuenta con la información en los municipios.
- La Coordinación en la retroalimentación al Formulario Único Territorial- categoría



víctimas (entidades territoriales que recibieron retroalimentación de los reportado en el FUT por el nivel nacional) llegó a 615 municipios.

Las anteriores debilidades de la vigencia 2015 muestran las deficiencias estructurales desde la perspectiva de Coordinación Nación-Territorio que ponen en riesgo el cumplimiento del principio de subsidiaridad y corresponsabilidad.

### **3.3. Conclusiones**

Si bien la creación de estrategias y mecanismos de coordinación nación territorio es un elemento que permitiría un avance fundamental en la eficacia de la política de víctimas, existe aún la limitante de las debilidades estructurales en términos técnicos, administrativos y presupuestales de los entes territoriales (como se identifica con la baja calificación otorgada a 711 entes territoriales) que no les permite participar de manera efectiva, máxime cuando a pesar de la certificación de la UARIV entregada a las entidades del nivel Nacional, estas no siempre atienden los principios de subsidiaridad y concurrencia dadas las dificultades de articulación, de manera que en la práctica no se han logrado los aportes e impactos esperados en el logro del Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas del conflicto armado.

#### **Conclusiones generales en relación con el diligenciamiento del instrumento Tablero PAT:**

A continuación, se presentan las conclusiones generales del análisis realizado por la PGN al primer diligenciamiento del Tablero PAT por los municipios en el año 2016 planeando la vigencia 2017. Igualmente se precisa que el análisis a sus resultados en la ejecución de los compromisos por cada nivel de la administración -municipal, departamental y nacional-, podrá realizarse después de finalizada la actual vigencia, cuando además se habrán de revisar la capacidad institucional, procedimental, presupuestal y la coordinación y articulación de los niveles de gobierno para la óptima implementación de dicha estrategia.

1. Se evidenció la necesidad por parte de las administraciones territoriales para que decididamente realicen los procesos de caracterización de la población víctima del conflicto armado que está asentada en el territorio, especificando la metodología utilizada para tener información de calidad; necesitan resolver lo que relacionan en las preguntas indicadoras como “atención según demanda” para así hacer posible una adecuada formulación de planes, programas y proyectos con compromisos presupuestales y/o asignación de recursos que contribuya a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, porque asumir el criterio “por demanda” implica no llevar un registro idóneo de necesidades de la población víctima frente a cada componente de



la Ley, derechos y medidas de superación de la vulnerabilidad y acorde a los compromisos del PAT y de los POAI.

2. Se advierten errores de diligenciamiento del Tablero PAT en relación con las asignaciones presupuestales, pues se encuentran inconsistencias como que fueron anotadas en “miles” y no en “millones” de pesos, para cuando se informó algún monto en la pregunta indicativa. También se denota la falta de unidad de criterios respecto a la información registrada en los campos de observaciones, acciones y/o programas en el marco de gestión de oferta, pues reportan la misma información en los tres campos o no la registran, lo cual no permite distinguir la oferta específica con la cual cumplirían los compromisos.
3. Las preguntas indicativas no son resueltas en algunos casos, debido a la no claridad en la definición de las competencias de las entidades responsables de su gestión y atención. Situación que se presenta en los tres niveles de la administración. Ello derivado de los cambios normativos o de estructuración de la arquitectura institucional del sistema de atención y reparación a las víctimas.
4. Los tiempos de planeación territorial pudieron influir en falta de respuesta al compromiso de presupuesto, dado que en las administraciones territoriales estaba reciente la aprobación de los PAT y estarían alistando la presentación de los proyectos de presupuesto para la actual vigencia 2017 para aprobarse en las respectivas Corporaciones de los Consejos Municipales y Asambleas Departamentales, sin tener por ello la certeza del presupuesto a comprometer. Asimismo las entidades del nivel nacional estaban en proceso de regionalizar los recursos y en algunos casos lo hicieron sólo hasta la actual vigencia.<sup>29</sup>

### **Conclusiones en el diligenciamiento de la herramienta Tablero PAT, según derechos.**

1. Derecho a la *salud*: No se registra la necesidad del derecho a la salud por la falta de la caracterización de las víctimas. Si bien la identificación de las necesidades en salud en la fase de emergencia en el Tablero PAT se establece para poder formular un plan de atención idóneo a través de los programas que posea la entidad territorial, no se puede olvidar que, en tanto derecho fundamental, la entidad territorial deberá garantizar la realización del mismo a todos los ciudadanos que requieran de algún servicio en salud.

---

<sup>29</sup> Al respecto las entidades del nivel nacional formularon el registro y actualización de proyectos de inversión a marzo de 2016, es decir, sin conocer los registros y necesidades definidas por las entidades territoriales. Por otra parte, las cuotas de inversión por sector se formulan al término del mes de julio de la vigencia respectiva, siendo aprobadas por el Congreso de la República entre octubre y noviembre, ello ratifica la no concordancia en los tiempos de planeación y presupuestación de la inversión.



2. Derecho a la *identificación*: Las administraciones territoriales no definen la necesidad ni compromiso de gestión respecto a su satisfacción en la vigencia 2017; queda el interrogante de cómo podrá entonces establecerse el compromiso por parte de la Registraduría Nacional del Estado y al Ministerio de Defensa, a través de la Dirección Nacional de Reclutamiento en el caso de las libretas militares.
3. Derecho a la *subsistencia mínima*: En general no se identifica necesidad para la AHI, no se identifica potencial de demanda. Se registra proyección de hogares a atender de manera limitada, sin realizar, al parecer un ejercicio técnico sobre la base de la atención brindada en vigencias anteriores. No se formulan líneas de base a fin de establecer los compromisos. Por ejemplo, Quibdó señala un compromiso para la vigencia de 2017 de sólo 20 hogares en alojamiento; respecto al componente de alimentación a 50 hogares.
4. Derecho a la *vivienda digna*: Se evidenció la necesidad previa a la definición de los compromisos por parte de las administraciones locales a que conozcan de la política y los programas formulados por el Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Territorial para la inversión en proyectos de vivienda digna en el territorio para la población víctima. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no diligenció el Tablero PAT, pues según afirma su operatividad no le permite generar compromisos ya que la oferta institucional para vivienda urbana ya tiene una focalización de acuerdo a la información de Prosperidad Social para las vigencias 2016 y 2017. Este Ministerio manifestó que el goce efectivo del derecho a la vivienda se materializa en el programa “Vivienda Gratuita” el cual prioriza a las víctimas de desplazamiento forzado, pero que no puede pasar por encima del derecho a la igualdad de la participación de los postulados en las convocatorias destinadas a la asignación de subsidios familiares de vivienda.<sup>30</sup>
5. Derecho a la *vida, integridad, libertad y seguridad*: En las preguntas indicativas de este derecho, igualmente no se realiza la identificación de la necesidad por los entes territoriales y/o si se realiza en algunos, no se correlaciona el compromiso con la necesidad presentada. Cabe señalar el interrogante, ¿cuál es el nivel de articulación de la administración y de los responsables en el diligenciamiento del Tablero PAT en relación con la prevención temprana y con la consulta de los planes de prevención y la actualización de los mismos? ¿Cuál es la articulación con los planes de contingencia? ¿Cuál es la proyección presupuestal que está inmersa en estos instrumentos de planeación? Corresponde a la identificación de los casos de protección individual y colectiva, la formulación de procesos de articulación con las entidades nacionales, que permitan a las autoridades territoriales tener una respuesta rápida a las demandas de la

---

<sup>30</sup>Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fechada a 12 de junio de 2017. Solicitud de información sobre el Decreto 2460 de 2015, Estrategia de Corresponsabilidad.



ciudadanía en sus territorios y que garanticen efectivamente los programas de protección sobre la vida, integridad, libertad y seguridad.

6. *Eje Transversal. Participación:* Corresponde a las preguntas indicativas que tienen mayor respuesta por las administraciones territoriales, sobre el registro del apoyo logístico para las reuniones de las Mesas Municipales y del cumplimiento de apoyo para su asistencia a las cesiones obligatorias de los CTJT. Pero no se realizan observaciones sobre la gestión relacionada con necesidades de programas de formación para cualificar la participación de las víctimas y/o de proyectos de difusión de normatividad, de impulso a la recomposición del tejido social, verbigracia, en los municipios donde estén en implementación procesos de retorno o de aplicación de proyectos de reparación colectiva.
7. En la medida de Sistemas de Información del derecho inmediatamente arriba mencionado: Se puede concluir que a pesar de estar en marcha la RNI, el sistema en territorio presenta serias dificultades. En la mayoría de los ítems a registrar con número de hogares y/o personas en el campo de identificación de necesidades, escasamente en algunas se cita la utilización de los registros del RUV y de los registros administrativos de las entidades competentes en la atención a las víctimas en el territorio, como, las Secretarías de Educación, las Secretarías de Salud, el ICBF, el SENA, Instituciones Educativas, Empresas Sociales del Estado, Empresas Promotoras de Servicios de Salud, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, entidades éstas que deben tener dentro de su gestión, actualizada la información respecto a la demanda de servicios para cada vigencia.
8. Derivado de lo anterior, el Tablero PAT, tampoco es diligenciado debidamente en lo correspondiente a las preguntas indicativas para atender a los derechos relacionados con *generación de ingresos* y con la aplicación de políticas públicas con enfoque diferencial.
9. La regionalización aún se hace por departamento, sin focalizar la programación de la inversión para entidades territoriales municipales.

### **3.4. Recomendaciones**

Se impulse la efectividad de los convenios entre las entidades territoriales y la Red Nacional de Información (RNI) de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral



a las Víctimas (UARIV) para el intercambio de información, según lo establece el Decreto de Corresponsabilidad 2460 de 2015, precisamente para la identificación de necesidades.<sup>31</sup>

1. Se impulse el desarrollo efectivo de las mesas de trabajo planteadas desde el Subcomité Técnico de Sistemas de Información para que desde ésta instancia, se aborde la coordinación y articulación con un arribo interinstitucional a territorio que tenga en cuenta el Tablero PAT como un insumo de partida para el avance de la implementación y desarrollo de la política pública de atención a víctimas del conflicto armado de acuerdo al ejercicio de cada competencia institucional.
2. Se inste a las administraciones territoriales para que cumplan la responsabilidad respecto a la información más actualizada y verás que deben consignar en el Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO).
3. Se revise la estructura del instrumento Tablero PAT para: a). citar fuentes de caracterización para la identificación de necesidades y compromisos presupuestales b). establecer la ubicación del programa señalado para cumplir los compromisos tanto en el Plan de Desarrollo como en el PAT. c). Utilizar el Tablero PAT territorializado en el sentido de que por ejemplo los campos a diligenciar sobre retornos y reubicación y/o con sujetos de reparación colectiva sean correspondientes sólo a los municipios que los tienen en un plan en formulación, formulado o aprobado. Asimismo, que haya una mirada de calidad de vida en el tema de infraestructura desde la mejora de condiciones de vida de la población víctima no sólo teniendo como referencia planes de retorno y reubicación.
4. Se posibilite el diligenciamiento del instrumento por las entidades del nivel nacional del SNARIV que tienen una oferta institucional por demanda para que relacionen la información sobre su intervención en el territorio que proceda por su participación en convocatorias o solicitudes.
5. En el derecho de participación posibilitar preguntas más allá de lo procedimental que permitan evidenciar la garantía de la participación efectiva de las mesas de representantes de víctimas, teniendo en cuenta los compromisos establecidos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

---

<sup>31</sup> Respuesta de la Subdirección Técnica de la RNI de la UARIV fechada a 31 de marzo de 2017. Requerimiento de información actualizada sobre protocolos de la RNI con las entidades del SNARIV. Teniendo en cuenta los municipios de la muestra se hace el filtro de la tabla anexa en la respuesta referida denominada Entidades Territoriales, encontrándose que los diez (10) municipios tienen acuerdo de intercambio con la UARIV suscrito; pero en la columna de envío de fuentes de información a la Subdirección Técnica de la RNI sólo aparecen marcados con SI los municipios de Ibagué – Tolima, Santiago de Cali – Valle del Cauca y Buenaventura – Valle del Cauca.



6. Se realice el seguimiento al desarrollo de la Estrategia de Intervención Territorial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con una asistencia técnica territorializada a las administraciones, que tenga un componente de aplicación o práctica de los procedimientos o herramientas para un mejor nivel de apropiación de las temáticas o procesos como el funcionamiento y operatividad de la Estrategia de Corresponsabilidad mediante la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia que culmine en el cumplimiento de obligaciones con calidad de información.
7. Se imparta en la asistencia técnica a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) la ruta de acceso y los resultados de la regionalización del presupuesto para la materialización de la oferta, lo cual permita evidenciar la efectividad del diligenciamiento del Tablero PAT y avanzar en el goce efectivo de derechos de las víctimas.
8. Se revise la efectividad de la retroalimentación dada a las administraciones territoriales por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Ministerio del Interior respecto a lo diligenciado en el Tablero PAT para reconocer la utilidad que les significa a las entidades de los niveles de gobierno comprometidos en la estrategia de corresponsabilidad, en tanto les aporta para su apropiación e implementación y ejecución de la política pública de víctimas.<sup>32</sup>
9. Por parte de la UARIV se disponga de la Batería de Indicadores como instrumento de alerta y mejoramiento hacia los correctivos requeridos por la Coordinación Nación – Territorio y la Estrategia de corresponsabilidad.

---

<sup>32</sup> Según el X Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República, abril de 2017, “por medio de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, realizó retroalimentación a las entidades territoriales y compiló los compromisos adquiridos por cada uno de los niveles de gobierno para responder a las necesidades de la población víctima en los municipios. Esta información fue entregada a cada administración municipal y departamental como insumo para articular y coordinar la ejecución de la política pública con las diferentes entidades en los distintos niveles de gobierno”.



#### **Capítulo 4. Avance en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para la protección de mujeres víctimas (Autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015)**

Con el objetivo de realizar un seguimiento al cumplimiento de las órdenes de dichos Autos, se conformó por parte de la sociedad civil, una Mesa de Seguimiento en la que se agrupan diferentes organizaciones de mujeres<sup>33</sup>. En el marco de este seguimiento se han emitido seis (6) informes del cumplimiento del Auto 092/08, y Anexos Reservados y un informe del Auto 009/15. La Mesa ha resaltado el alto nivel de impunidad en los procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado, el cual supera el 97% de los casos de los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15. Asimismo, ha expresado que a pesar de las órdenes que ha emitido la Corte Constitucional, el Estado aún no ha priorizado la adopción de una política integral, que permita garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las mujeres víctimas de delitos de violencia sexual.

La CSMLV en atención a la importancia que connota el tema de reparación integral, verdad, justicia, prevención y protección de las mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual y dado a que no se habían realizado análisis al respecto en los informes anteriores, en esta oportunidad presenta un balance del avance del cumplimiento de las órdenes que ha emitido la Corte Constitucional a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y sus anexos reservados.

En el mismo sentido, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas a través de sus representantes en la CSMLV han manifestado su preocupación respecto al escaso avance en las garantías de los derechos de las víctimas de violencia sexual. En este capítulo, inicialmente se presentará información sobre el universo de mujeres reconocidas por la Corte Constitucional en los Autos y anexos reservados, que se han identificado hasta el momento, así como el avance en su inclusión en el RUV, y su ubicación geográfica; posteriormente, se mencionan de manera general los avances y obstáculos que han tenido el MSPS y la UARIV frente al cumplimiento de las órdenes en los Autos mencionados, así como las acciones llevadas a cabo por la PGN<sup>34</sup>, y finalmente se expondrá brevemente las intervenciones realizadas en el Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial y Género por parte de los representantes del hecho victimizantes de violencia sexual de las mesas departamentales.

---

<sup>33</sup> La Mesa está conformada por la Alianza de Mujeres Colombianas por la Paz, el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, la Corporación Casa de la Mujer, la Corporación Sisma Mujer, la Liga de Mujeres Desplazadas, la Mesa de trabajo Mujer y Conflicto Armado, el Observatorio de Género Democracia y Derechos Humanos, la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Ruta Pacífica de las Mujeres. La Mesa cuenta con el acompañamiento de ONU MUJERES, en calidad de observador.

<sup>34</sup> Lo anterior, teniendo como corte de información el 15 de julio de 2017.

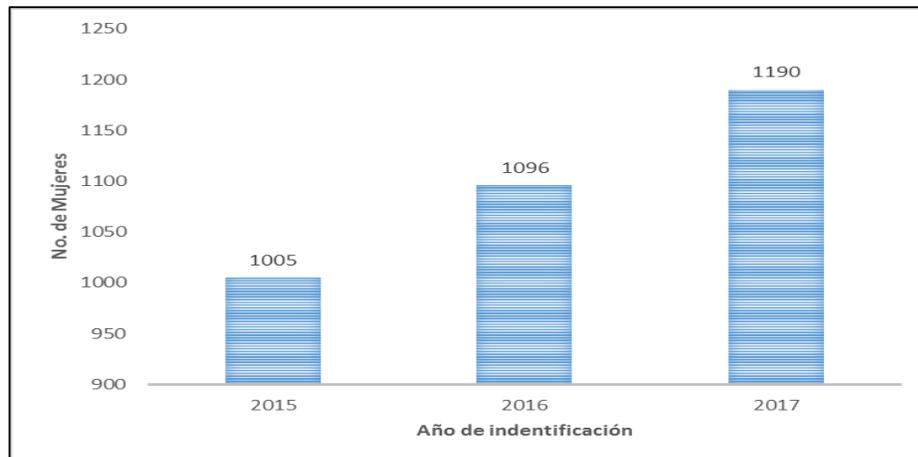


#### 4.1. Mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y anexos reservados emitidos por la Corte Constitucional.

Con la expedición del Auto 009 de 2015, la UARIV solicitó a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, tener acceso a los anexos reservados para poder determinar el universo de las mujeres reconocidas tanto por los Autos como por los anexos, con el fin del identificarlas, ubicarlas y dar inicio a la ruta de reparación integral establecida por la Ley 1448 de 2011.

Este proceso ha resultado bastante dispendioso, para ello la UARIV, se ha articulado con diferentes organizaciones de mujeres nacionales y territoriales, y con instituciones como la Fiscalía General de la Nación. Desde que inició el proceso se ha avanzado en la inclusión en el RUV de las mujeres que han sido identificadas en los anexos reservados y en la base de seiscientas (600) mujeres referidas en el Auto 092 de 2008 con el siguiente avance anual:

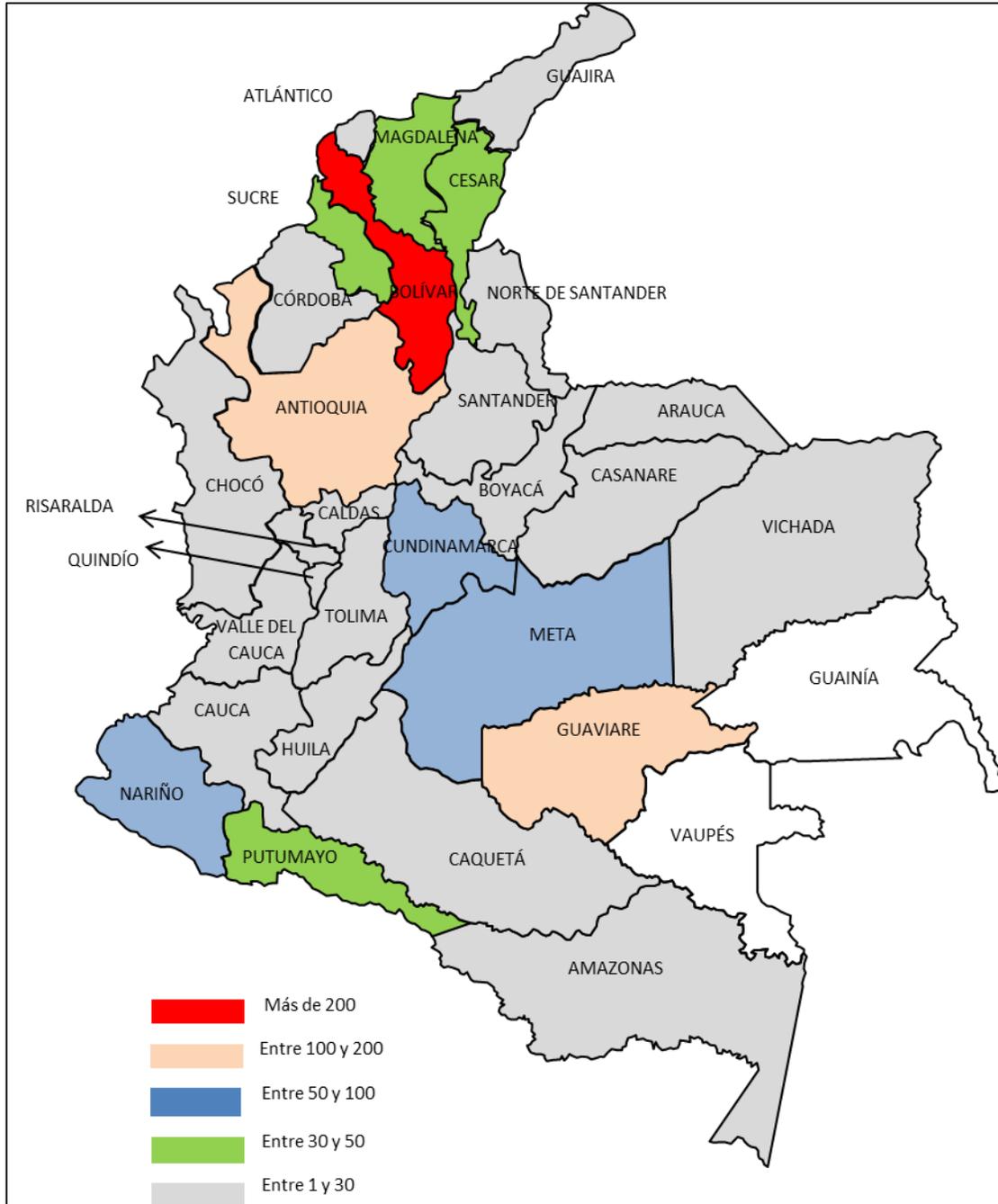
**Gráfico 4. 27. Mujeres identificadas e incluidas en el RUV (anexos reservados y Auto 092/08)**



Fuente: elaboración propia con información de obtenida en la reunión interinstitucional con la UARIV realizada el 17 de julio de 2017.

La labor de identificación que ha liderado la UARIV a la fecha, arroja como resultado un universo de 1.190 mujeres reconocidas en los Autos y los anexos reservados. Respecto a la ubicación geográfica de las víctimas, la cual es fundamental para lograr focalizar la atención y la implementación de medidas de reparación, se tiene la siguiente distribución.

**Mapa 4.1. Ubicación geográfica de las mujeres reconocidas por los Autos 092/08, 098/13 y 009/15 y Anexos reservados.**



Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV el 26 de abril de 2017.

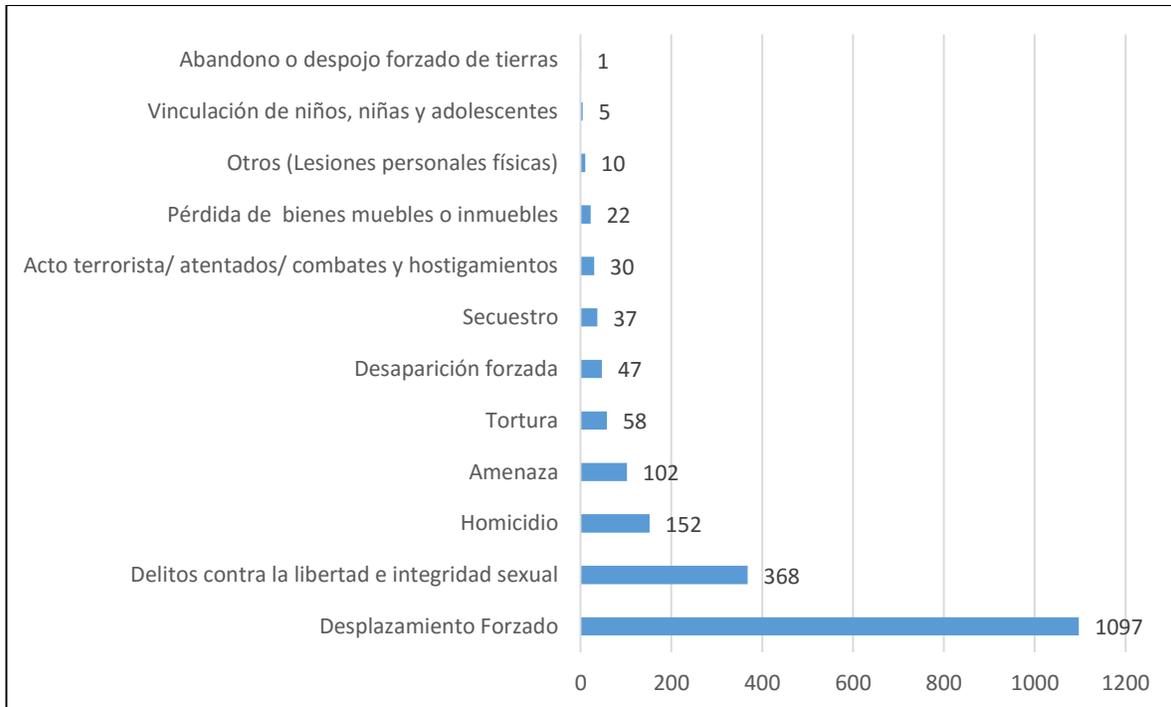


Teniendo en cuenta la información presentada por la UARIV, se observa que, de 1.190 mujeres identificadas, se pudo establecer la ubicación de 1.103, concluyendo que la mayor proporción de mujeres víctimas están ubicadas en el departamento de Bolívar con un total de 290, seguido por Guaviare con 158, Antioquia con 124, Cundinamarca con 81, Nariño con 53, Meta con 51, Cesar con 49, Sucre con 48, Putumayo con 41 y Magdalena con 38 víctimas reconocidas por los Autos y anexos reservados.

En los demás departamentos el número de mujeres oscila entre 1 y 30, con excepción de Guainía y Vaupés en los que hasta el momento no se reporta presencia de ninguna de las mujeres que reconoce la Corte. Adicionalmente, la RNI informó que, respecto de 24 mujeres, no se conoce el último lugar de ubicación, por esta razón el sistema las reporta como ND (no disponible).

Ahora bien, de este universo de 1.190 personas identificadas que ya se encuentran incluidas en el RUV se tiene que los hechos victimizantes por los cuales han ingresado al registro son:

**Gráfico 4.28. Hechos victimizantes sufridos por las mujeres incluidas en el RUV que hacen parte de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 099 de 2015.**



Fuente: UARIV. Reunión interinstitucional realizada el 17 de julio de 2017.



Es importante aclarar que, en buena medida, las mujeres identificadas han sido víctimas de varios hechos, por lo cual la suma de las cifras presentadas refleja un valor más alto que el total de las 1.190 identificadas. Por otra parte, en el marco de los espacios interinstitucionales se ha advertido el desacuerdo que sobre la cifra del universo de mujeres tienen la UARIV y la Mesa de Seguimiento. En este sentido la PGN ha propiciado espacios institucionales con la Mesa y con la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 (en calidad de observador) con el fin de unificar dicha cifra y realizar seguimiento al cumplimiento de las órdenes.

#### **4.2. Avances en materia de rehabilitación psicosocial**

Preocupan a la CSMLV los escasos avances en materia de rehabilitación psicosocial a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. En este tema tanto la UARIV como el MSPS tienen rutas diferentes.

Para brindar atención psicosocial a las víctimas, la UARIV ha establecido la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE), la cual tiene como objetivo principal, facilitar herramientas a los y las sobrevivientes del conflicto armado a través de encuentros grupales que apoyen su recuperación emocional, aunque también realiza atención individual. En este sentido, del total de mujeres víctimas identificadas en los Autos, tan sólo el 2% de ellas han accedido a la modalidad individual del programa y el 19,2% ha accedido a través de la modalidad grupal.<sup>35</sup>

Por su parte, el MSPS reportó que el 13% del total de mujeres ha accedido a la medida de atención psicosocial.<sup>36</sup> Este Ministerio ha expresado que “la atención psicosocial desde el PAPSIVI se implementa a través de equipos interdisciplinarios de profesionales con entrenamiento y experiencia en atención psicosocial y comunitaria con víctimas con el fin de reconocer e identificar recursos personales y sociales, que permitan la mitigación, superación y prevención de los impactos y afectaciones generados por las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.”<sup>37</sup> Esta atención se desarrolla en la modalidad individual, familiar y comunitaria.

Según la información reportada por dichas entidades, las dos se encuentran en permanente articulación, a fin de compartir los resultados del proceso de identificación del universo de mujeres que reconoció la Corte Constitucional. Adicionalmente, se señaló que una vez el MSPS recibe la información, la remite a cada entidad territorial, según corresponda, para que a través de los equipos psicosociales en los municipios dónde funciona el PAPSIVI, se garantice la atención psicosocial. De igual manera, con esta información, las entidades territoriales avanzan

<sup>35</sup> Información aportada por la UARIV. Reunión interinstitucional realizada el 17 de julio de 2017.

<sup>36</sup> Información aportada por el Ministerio de Salud fechada a 22 de febrero de 2017, como respuesta a requerimiento realizado por la Procuraduría General de la Nación.

<sup>37</sup> *Ibidem*.



en la valoración y atención integral en salud con énfasis en salud sexual y reproductiva, y salud mental.

Actualmente el MSPS reportó como avance la asistencia técnica a 29 entidades territoriales que han sido priorizadas en 2017. Además, informó que se encuentra elaborando los “Lineamientos para avanzar en el cumplimiento a requerimientos de autoridades judiciales y administrativas sobre asistencia y rehabilitación en salud para víctimas del conflicto armado—vigencia 2017”.

Por otra parte, si bien no se profundizó en este capítulo sobre la atención en salud física, es necesario subrayar que actualmente, las mujeres víctimas de delitos de violencia sexual no cuentan con una atención diferencial y el MSPS no logra discriminar cuáles son las atenciones en salud realizadas en relación al hecho victimizantes y cuáles no lo son.

#### 4.3. Avances en el pago de la indemnización a víctimas de violencia sexual

Teniendo en cuenta que de conformidad con la Resolución 090 de 2015 expedida por la UARIV, la inclusión en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual es un criterio de priorización para el pago de la indemnización administrativa, y que además la Corte Constitucional ordenó priorizar el proceso de reparación integral de las mujeres incluidas en los anexos reservados; la UARIV reportó la siguiente información:

**Tabla 4.16. Número de indemnizaciones pagadas por delitos contra la libertad e integridad sexual a las mujeres reconocidas por la Corte Constitucional.**

<i>N. de Indemnizaciones pagadas</i>	<i>Valor pagado</i>	<i>N. Indemnizaciones Pendientes por pagar</i>
300	\$5.864.817.135,50	68

Fuente: UARIV. Reunión interinstitucional realizada el 17 de julio de 2017.

En este sentido, la entidad indicó en la reunión interinstitucional realizada que uno de los obstáculos para avanzar en este tema, es la limitación de los recursos para la indemnización, lo cual no permite la priorización simultánea de todas las mujeres incluidas en los Autos y que ya se encuentran en etapa de Reparación. No obstante, para la CSMLV, a pesar de reconocer las falencias, es fundamental que la UARIV avance en la inclusión de todas las mujeres de los anexos reservados en el RUV y que se proceda a su pronta reparación.

De conformidad con los compromisos adquiridos en el marco del seguimiento que adelanta la PGN, se espera que al término de la actual vigencia se haya concluido la revisión de los casos



de mujeres incluidas en los anexos reservados. Finalmente, es necesario aclarar que, en materia de pago de indemnizaciones administrativas, la CSMLV ha identificado que, de conformidad con la disponibilidad presupuestal, el conjunto de víctimas de violencia sexual, es de los que menos rezago presenta en la materialización de esta medida.

#### **4.4. Avances en la intervención judicial realizada por la Procuraduría General de la Nación**

Teniendo en cuenta el alto nivel de impunidad de los 634 casos que hacen parte de los anexos reservados de los Autos, la Corte Constitucional ordenó a la PGN realizar la intervención judicial en estos procesos. Frente a esta orden la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, reportó la constitución de 39 Agencias Especiales en los procesos judiciales relacionados en el Auto 092 de 2008 y la constitución de 119 de ellas en el caso del Auto 009/15, para un total de 158 Agencias Especiales; sin embargo, la Mesa de Seguimiento ha manifestado su descontento frente al bajo número de las mismas.

Frente a la inconformidad de la Mesa, la PGN ha manifestado como obstáculo, la no presencia de Procuradores Judiciales en algunos municipios, por lo que las Agencias Especiales se debieron constituir por los Personeros Municipales, perdiendo así, la competencia para hacer seguimiento a estos procesos. Otra de las dificultades identificadas, consiste en la existencia de casos que cuentan con resolución de preclusión o inhibitoria, sentencia condenatoria o absolutoria, etapas procesales en las cuales no hay lugar a la intervención judicial. No obstante, la PGN ha manifestado su compromiso por constituir las Agencias Especiales en los casos que aún no la tienen y que son competencia de este órgano de control.

Adicionalmente y ante las quejas por el nivel de las intervenciones judiciales en los casos de violencia sexual, la PGN avanza en un proyecto que permita hacer una evaluación de las intervenciones con el fin de fortalecer la capacitación de los procuradores y emitir los lineamientos necesarios para cualificarlos.

#### **4.5. Investigaciones disciplinarias adelantadas con ocasión a los Autos de la Corte Constitucional**

Con el fin de dar inicio a las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar, en el caso de lo estipulado en los Autos referidos en este capítulo, en la actual vigencia se depuró información sobre los casos en los que posiblemente se encuentran involucrados servidores públicos.



**Tabla 4.17. Número de casos de presunta incidencia disciplinaria en el marco de los Autos de seguimiento.**

Auto	Casos en los que presuntamente se encuentran involucrados servidores públicos. Conductas relacionadas con violencia sexual
092/08	39
098/13	2
009/15	6

Fuente: elaboración propia. Información suministrada por PGN. Reunión interinstitucional realizada el 17 de julio de 2017.

Al igual que con el tema de las Agencias Especiales, la PGN ha reconocido los retrasos que ha tenido en el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y ha manifestado tanto a la Mesa de Seguimiento como a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, su disposición para avanzar en el tema y priorizar las acciones que de conformidad a la competencia de ese órgano de control se deben realizar en cada caso concreto.

Finalmente, la CSMLV resalta la importancia que tiene el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, al definirlo como “el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres, independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto.” Por ello conmina a todas las instituciones del SNARIV a planear acciones afirmativas que se reflejen en la planeación presupuestal de las entidades y que tengan en cuenta este enfoque en el proceso de reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

#### **4.6. Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género (Comités Temáticos de Participación de Víctimas)**

El día 14 de agosto de 2017 se celebró en la ciudad de Bogotá el “Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género”, auspiciado por la UARIV. En este evento la CSMLV se reunió con los delegados y delegadas de víctimas del hecho victimizante de violencia sexual, y recibió sus principales preocupaciones.



Las intervenciones realizadas correspondieron a solicitudes y exigencias, derivadas del poco avance que las víctimas perciben sobre su proceso de atención, asistencia y reparación integral y el de sus comunidades (víctimas del mismo hecho). Sus demandas se inscriben en aspectos básicos, como la necesidad de un trato digno por parte de servidores públicos en atención a las consecuencias del daño que sufrieron, la necesidad de medidas afirmativas, el acceso a medidas de reparación y la prevención de nuevos hechos. A continuación, se enunciarán brevemente las consideraciones de las víctimas:

- Los delegados y delegadas perciben que, en los procesos de atención, los servidores públicos carecen de la formación y disposición suficiente para poder tratar de manera digna y respetuosa a las víctimas de violencia sexual. Además de someterlos al peregrinaje institucional para realizar las denuncias de estos hechos. Por lo expuesto, solicitan capacitaciones tanto para las víctimas como para los funcionarios.
- Sobre el proceso de declaración y registro, manifestaron que aún no se cuenta con espacios adecuados para tomar una declaración de violencia sexual de manera reservada; adicionalmente, los hijos de víctimas de violencia sexual no están siendo incluidos en el registro y los parámetros de extemporaneidad usados en la valoración de las declaraciones están primando sobre las circunstancias de fuerza mayor causadas por este hecho victimizante que influyeron en el tiempo en el cual la víctima decide declarar.
- Para los delegados y delegadas, no existe una adecuada medición de la situación de vulnerabilidad que pueda fundamentar la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria o la reducción de dichos valores.
- Expresaron que el acceso a las medidas de generación de ingresos y empleo, en las cuales el ente territorial determinaba la población objetivo, terminaba siendo limitado, debido el tráfico de influencias o la decisión de los gobernantes relacionadas con criterios políticos. Adicionalmente, algunos programas solicitan la exigencia de títulos formales de propiedad para poder participar de ellos.
- Resaltaron la necesidad de un presupuesto exclusivo para la atención a este tipo de víctimas, así como, su discriminación en los planes de desarrollo e implementación de ejercicios de rendición de cuentas. Sobre este punto se solicitó a la CSMLV una especial vigilancia a los planes de desarrollo y planes de acción territorial, verificando la inclusión de las medidas de atención, asistencia y reparación para las víctimas de violencia sexual en cada uno de estos instrumentos de planeación.



- En cuanto al PAPSIVI solicitaron que sus hijos también fueran incluidos en el programa. Por otro lado, que se tomaran medidas para evitar las demoras en la contratación de los operadores territoriales y así dar avance a la atención psicosocial de las víctimas.
- Se expusieron diversos casos en los que como consecuencia del hecho victimizante las mujeres han adquirido enfermedades que no han sido tratadas de la manera adecuada, presentando demoras en la asignación de citas, o siendo estigmatizadas o revictimizadas en el momento de recibir la atención en salud.
- Las mujeres afirmaron que las víctimas de violencia sexual que denunciaron siguen siendo objeto de amenazas, sin embargo, afirmaron no tener garantías de participación en el Cerrem. Manifestaron que la revictimización de las mujeres es alta, sumado al lento avance en los procesos judiciales por los delitos contra la libertad e integridad sexual.
- Las víctimas consideran, además que no se están otorgando las garantías de participación en los espacios donde se toman decisiones sobre programas para víctimas de violencia sexual.
- Solicitaron especialmente, una capacitación sobre la Ley 1719 de 2014 y al mismo tiempo, una vigilancia sobre su cumplimiento.
- Propusieron la creación de la Secretaría de Mujeres en las entidades territoriales, así como, crear hogares de mujeres para albergar a víctimas de violencia sexual, género y violencia intrafamiliar.

#### **4.7. Conclusiones**

1. Preocupa a la CSMLV el bajo nivel de cumplimiento que la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social han tenido respecto a las acciones que en materia de rehabilitación psicosocial requirió la Corte Constitucional. Aún más, cuando esta medida es fundamental en el proceso de reparación integral, especialmente en el caso de las víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. De igual manera, la atención en salud física para estas mujeres no se realiza de manera diferenciada y el Ministerio de Salud no cuenta con herramientas que le permitan evaluar cuales de las atenciones en salud física son consecuencia del hecho victimizante y cuáles no.
2. Las entidades encargadas de la reparación integral de las víctimas reconocidas en los Autos 092, 098, 099 y sus anexos reservados, no cuentan con una cifra unificada del universo de mujeres sujeto de atención, lo cual además de dificultar el emprendimiento



de acciones reparadoras de manera integral, impide un estricto seguimiento al cumplimiento de las órdenes.

3. La Procuraduría General de la Nación, en el marco del cumplimiento de las ordenes de los Autos está adoptando las medidas necesarias tanto para constituir agencias especiales, como para iniciar las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar.
4. Las víctimas de violencia sexual manifestaron su preocupación por el poco avance que han tenido los procesos de atención y reparación, y especial señalaron: la falta de adecuación de los espacios para la toma de declaraciones, la no inclusión de sus hijos en el RUV, las dificultades para acceder a programas de generación de ingresos y empleo, la baja cualificación de los funcionarios público para brindar una atención de acuerdo al hecho victimizante sufrido, la necesidad de vigilancia sobre la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales en los instrumentos de planeación territorial, la necesidad de avanzar en los procesos de atención psicosocial para ella y para sus hijos y la importancia de contar con garantías para participar en el Cerrem, entre otras.

#### **4.8. Recomendaciones**

1. A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud y Protección Social, crear mecanismos que permitan vincular en mayor medida a las personas reconocidas en los Autos y anexos reservados, a las estrategias que tienen para brindar la atención psicosocial y atención física de manera diferenciada y a través de personal capacitado e idóneo.
2. A todas las entidades con competencia en el proceso de reparación integral de las personas reconocidas por la Corte Constitucional en los Autos y anexos reservados, articularse con el fin de unificar y mantener actualizado las cifras sobre el universo de víctimas que deben beneficiarse de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.
3. A la Unidad para las Víctimas, finalizar el proceso de identificación de las personas reconocidas por la Corte Constitucional en el RUV y realizar las gestiones necesarias para contar con la disponibilidad presupuestal que permita priorizar el pago de la indemnización de todas las víctimas de violencia sexual y de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que el primer Auto que se expidió corresponde al año 2008.
4. A la Unidad para las Víctimas, atender a las necesidades expuestas por las víctimas de violencia sexual y sus recomendaciones y gestionar acciones para el mejoramiento de las debilidades expresadas por las representantes.



## Capítulo 5. Prevención y protección

La CSMLV ante la importancia que reviste, en el escenario de implementación del Acuerdo Final, la garantía de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la no repetición de los hechos victimizantes tanto para la población víctima del conflicto armado y sus líderes, como para los diferentes líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, presenta información sobre la situación de riesgo que actualmente viven los diferentes sectores mencionados, a fin de que el Gobierno Nacional priorice la atención sobre las vulneraciones que da cuenta este documento y genere estrategias micro y macro territoriales que le permitan avanzar hacia la construcción de la paz en un contexto de respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Este capítulo contiene los principales resultados del Informe de Riesgo 010 emitido por la Defensoría del Pueblo, en lo relacionado con la situación de riesgo y amenazas contra líderes y representantes de víctimas y las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis. Asimismo, contiene un breve aparte con la información sobre quejas relacionadas con violaciones de Derechos Humanos, arrojada por el sistema de información Visión Web de la Defensoría del Pueblo.

### 5.1. Situación de riesgo contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos

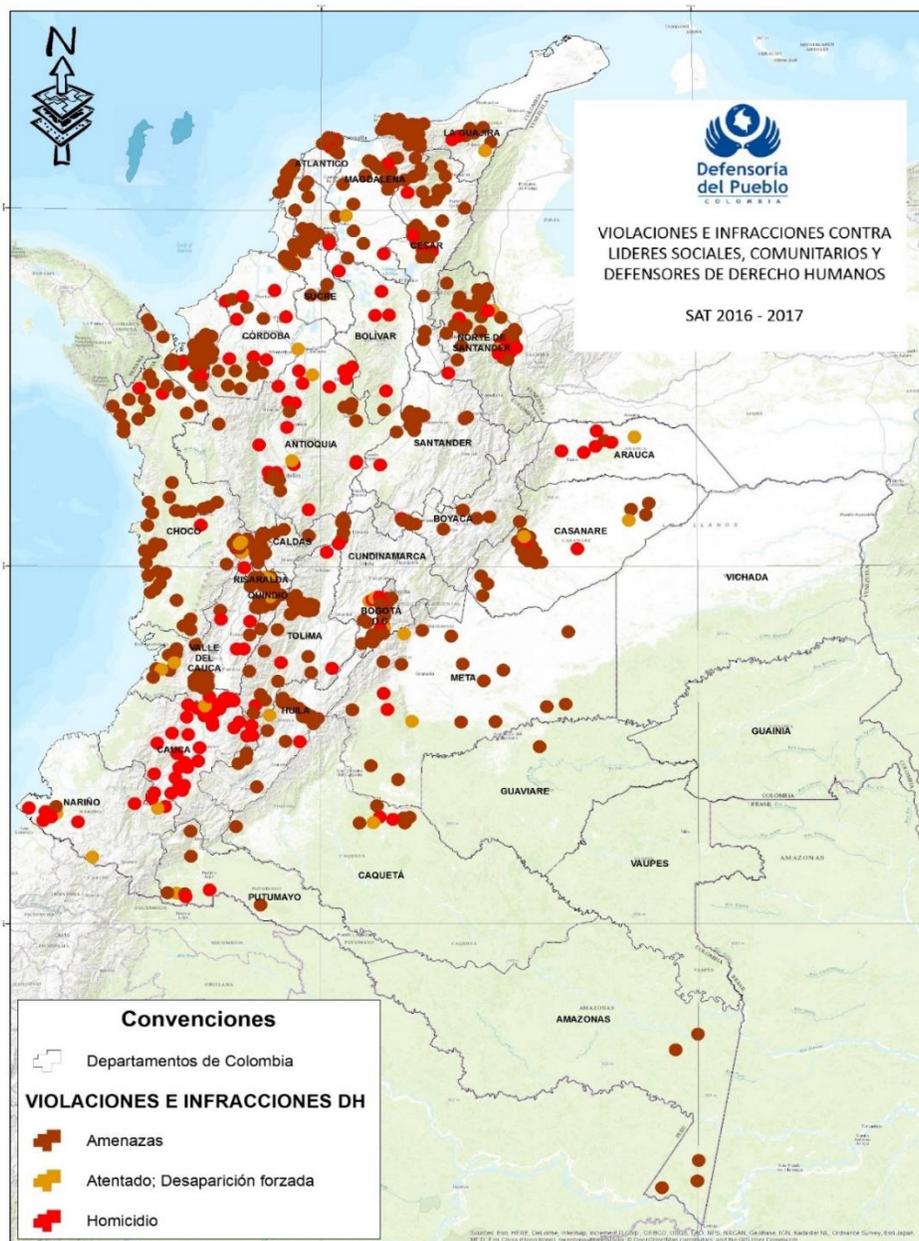
La Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH – Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo hizo público el Informe Especial de Riesgo 010 sobre “Violencia y amenazas contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos” el 30 de marzo de 2017. En este Informe, la entidad manifiesta que tanto líderes sociales como defensores de determinados territorios, debido al desarrollo de actividades propias de su rol, se encuentran en riesgo, dado que en estas zonas actúan organizaciones armadas ilegales, las cuales los ven como una amenaza a sus intereses.

De acuerdo con la información contrastada y verificada por la Defensoría del Pueblo, durante el año 2016 fueron asesinados 134 líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos en Colombia. Del total de víctimas, el 31% de los casos (41) ocurrieron en el departamento del Cauca, (18) en Antioquía, (8) en Cundinamarca, (8) en Norte de Santander, (7) en Nariño y (7) en el Valle del Cauca. Estos seis departamentos reúnen el 66% de las muertes violentas cometidas contra este sector de la población.

De acuerdo con el Informe, en el lapso comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017, se registraron 156 homicidios contra líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos en los departamentos de Antioquia (25), Arauca (6), Atlántico (3), Bolívar (6), Caldas (1), Caquetá (2), Casanare (2), Cauca (44), Cesar (4), Córdoba (8), Cundinamarca

(9), Chocó (3), Huila (1), La Guajira (2), Magdalena (3), Meta (2), Nariño (7), Norte de Santander (8), Putumayo (3), Risaralda (5), Santander (1), Tolima (4) y Valle del Cauca (7), como se grafica en el siguiente mapa:

**Mapa 5.2. Violaciones e infracciones contra líderes sociales, comunitarios y defensores de Derechos Humanos.**



Fuente: SAT.



Sin embargo, pese a las advertencias señaladas por la Defensoría del Pueblo y a las acciones realizadas por parte de las autoridades en algunas regiones del país, se destaca la persistencia del riesgo sobre estas poblaciones. En lo corrido del 2017 y teniendo como corte el 5 de julio, se han reportado 52 homicidios contra líderes y defensores de derechos humanos, con lo cual el consolidado de homicidios entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de julio de 2017 es de 186 casos. Además de la concentración geográfica y temporal de los homicidios, se han observado algunos elementos que permiten evidenciar una problemática generalizada de ataques contra este sector de la población como, por ejemplo:

- Por lo menos el 69% de las víctimas desarrollaban su labor de organización comunitaria e impulso a acciones de reivindicación de derechos en zonas rurales.
- Por lo menos el 25% de las víctimas corresponde a líderes de pueblos y comunidades indígenas. La mayor afectación sobre este sector de la población se registra en los departamentos de Cauca y Nariño.
- Si bien por las características de los procesos organizativos en los territorios, algunas de las víctimas pertenecen simultáneamente a varias organizaciones (de víctimas, campesinas, indígenas, comunales, entre otras, que a su vez están adscritas a procesos de nivel regional o nacional), se observa un alto nivel de afectación sobre los líderes de Juntas de Acción Comunal, tanto en zonas rurales como en sectores periféricos de las cabeceras municipales.
- Respecto a los procesos de convergencia de organizaciones sociales a nivel nacional, se observa un alto nivel de afectación sobre líderes adscritos al Movimiento Social y Político Marcha Patriótica y al Congreso de los Pueblos.

Es importante destacar que los 52 casos de homicidio presentados en el 2017, el 23% tuvieron como lugar de ocurrencia al departamento del Cauca, el 15% el departamento de Antioquia, 11.5% en Nariño y otro 11.5% en Valle del Cauca.

Según los resultados del análisis, la violencia contra los líderes y defensores se inscribe en un escenario de riesgo caracterizado por la concurrencia de tres dinámicas que tienen expresiones regionales particulares, y que se relacionan a continuación: 1) La transformación del escenario de confrontación armada con las FARC ; 2) La expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; 3) La expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC y la profusión de estructuras armadas al margen de la Ley y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales.

En el mismo sentido, Roberto Menéndez, jefe de la Mapp-OEA en Colombia ha señalado que “(...) no obstante, también hemos constatado que, tras la salida de las FARC, el ELN ha buscado reposicionarse en territorios como el Darién chocono y la costa del Pacífico



nariñense. Hasta hace algún tiempo la presencia del ELN en esas zonas era marginal, pero desde hace dos años se ha fortalecido, con el agravante de que en el Darién hay fuerte presencia del Clan del Golfo y en la costa de Nariño de las llamadas disidencias de las FARC, lo que ha generado enfrentamientos armados y consecuentes desplazamientos masivos, como los registrados en Riosucio e Iscuandé en el pasado mes de abril. Nos preocupan, entonces, esos reacomodamientos y pretensiones expansivas que están generando afectaciones en muchas zonas”.<sup>38</sup>

Los grupos post-desmovilización de las autodefensas han generado nuevas dinámicas de violencia, y replicado prácticas criminales utilizadas por antiguos grupos paramilitares en Colombia. Estas organizaciones armadas han tenido una rápida expansión, manteniendo su interés por ocupar antiguas zonas de las FARC y dado que las condiciones de las zonas no han cambiado aún y el narcotráfico, la minería ilegal, las rentas extorsivas se mantienen, las disputas entre diferentes grupos ilegales por el territorio son cotidianas en estas zonas.

Por otra parte, el Informe Especial de Riesgo concluyó que los líderes sociales y comunitarios que en los últimos meses han sido objeto de amenazas, hostigamientos y agresiones pertenecen a organizaciones sociales, especialmente campesinas, que desarrollan o han desarrollado las siguientes actividades:

- a) Defensa de territorios étnicos (Resguardos y territorios colectivos) o demanda por reconocimiento de territorialidades campesinas (Zonas de Reserva Campesina (ZRC) o como Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAA);
- b) Oposición al modelo de desarrollo extractivista, así como, a los daños ambientales causados a los ecosistemas como consecuencia de la expansión de la minería y la agroindustria;
- c) Denuncia por el acaparamiento de tierras, privatización, ocupación o usurpación de los denominados Bienes Comunes o territorios étnicos;
- d) Criminalización de la protesta popular y la movilización social, que se ha traducido en procesos de captura y judicialización de líderes sociales o excesos en el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado;
- e) Demanda por reconocimiento de las comunidades campesinas y grupos étnicos víctimas del conflicto armado como Sujetos de Reparación Colectiva (SRC);
- f) Participación y visibilización de líderes sociales en escenarios de concertación y negociación directa y entre organizaciones sociales y el Gobierno Nacional.

De igual forma, en el mismo período de tiempo, la Defensoría del Pueblo documentó 32 casos de atentados ocurridos en los departamentos de: Antioquia (2), Arauca (1), Atlántico (1),

---

<sup>38</sup> Ver en: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-seguridad-en-las-regiones-con-salida-de-las-farc-segun-la-oea-90778> 22 mayo 2017. 12:41 pm.



Caquetá (1), Casanare (2), Cauca (1), Córdoba (1), Cundinamarca (1), Huila (1), La Guajira (1), Magdalena (1), Meta (1), Nariño (3), Norte de Santander (1), Putumayo (1), Quindío (2), Risaralda (7), Sucre (2) y Valle del Cauca (2).

Se registraron cinco (5) casos de desaparición forzada de líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos en los municipios de Granada y Soacha (Cundinamarca), Vista Hermosa (Meta), El Zulia y Tibú (Norte de Santander). En tres de los casos las víctimas fueron posteriormente halladas muertas, en tanto que Ángel María Muñoz, líder comunal del municipio de Vista Hermosa y Henry Pérez Ramírez, líder comunal y presidente de la Asociación de pequeños productores del Catatumbo en el municipio de Tibú, permanecen desaparecidos. Adicionalmente, se han documentado por lo menos 500 casos de amenazas contra líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos, de las cuales 61 corresponden a amenazas colectivas.

Dada la situación de riesgo de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, expuesta por la Defensoría del Pueblo, ésta entidad ha emitido entre 2016 y 2017, trece (13) Informes de Riesgo y nueve (9) Notas de Seguimiento, documentos que advierten la amenaza que vive este sector de la población.

## 5.2. Recepción de quejas de derechos humanos en el sistema información de registro y gestión de peticiones de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo cuenta con el sistema de información de registro y gestión de peticiones, este sistema recepciona, entre otras, las quejas ciudadanas frente a las violaciones de Derechos Humanos. Al realizar un recuento de las conductas vulneratorias de los Derechos Humanos registradas en este sistema, de acuerdo al tipo de sujeto vulnerado, entre ellos: defensores y defensoras de derechos humanos, campesinos, indígenas, líderes sindicales, líderes sociales, líderes desplazados y mujeres, durante el periodo de 2011 a 2016, se encontró lo siguiente:

**Tabla 5.18. Conductas vulneratorias por año según tipo de sujeto vulnerado (Visión Web)**

Tipo de sujeto vulnerado	N. de vulneraciones por año						Total
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Defensores y defensoras de derechos humanos	110	124	90	200	183	132	839
Campesinos	9	4	28	25	29	47	142
Indígenas	121	123	138	95	125	58	660
Líderes sindicales	46	115	121	99	42	97	520



Líderes sociales	66	28	99	127	98	90	508
Líderes desplazados	3030	562	306	269	297	162	4626
Mujeres	88	48	189	236	159	76	796
Total	3470	1004	971	1051	933	662	8091

Fuente: elaboración propia con base en información reportada por Visión Web.

Según lo presentado en la tabla, los líderes desplazados representan el 57% del total de quejas de violaciones de Derechos Humanos recogidas por el sistema de información durante los años 2011 a 2016. Si bien, la cifra anual en el caso de los líderes desplazados ha descendido, incluso durante el año 2016 es la categoría que más quejas ha presentado. Las mismas se han interpuesto por situaciones como: vulneración del derecho a la integridad personal, a la vida, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y desaparición forzada.

Es importante aclarar, que este sistema sólo contiene información de las personas que logran interponer sus quejas en la Defensoría del Pueblo y no representan el total de hechos efectivos.

### 5.3. Situación de riesgo y amenazas contra los líderes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas

La Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Defensoría del Pueblo realizó un análisis de los escenarios de riesgo y amenaza de los líderes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas cuyos resultados fueron señalados en un informe concluido en febrero de la actual vigencia.

Para la realización de dicho informe se realizaron entrevistas a profundidad con algunos representantes de las Mesas departamentales y nacional y se realizaron análisis estadísticos con las cifras presentadas por entidades oficiales con competencia para la atención de denuncias de riesgo o amenazas. El informe contempló dos periodos de análisis, el primero comprendido entre 2013 y 2015 y el segundo entre 2015 y 2016, éstos corresponden a los periodos de elección de los representantes. En adelante se mencionan los principales resultados:

**Número de presuntas amenazas identificadas:** se identificaron 51 casos de presuntas amenazas a líderes de Mesas en el periodo 2013-2015, esto es cerca el 8% del total de representantes en este lapso. Para el periodo 2015-2017 fueron identificados 39 casos de presuntas amenazas.

**Características de las presuntas amenazas:** Del total de presuntas amenazas identificadas, el 51% de ellas se asociaron a la pertenencia de las personas a la Mesa de Participación, el



20% a denuncias públicas realizadas, el 14% a la incidencia en procesos de restitución de tierras, un 5% no tiene conocimiento de la motivación, otro 5% lo asocia a conflictos internos y el 5% restante corresponde a la participación en los diálogos de La Habana o a su tendencia política.

Respecto a la modalidad de amenaza, el 24% se realizó a través de panfletos, otro 24% a través de llamadas telefónicas, el 21% a través de amenazas directas y el 14% a través de mensajes de texto. El 17% se distribuyó en: correo electrónico, a través de terceros, sufragios y atentados.

En el caso de las amenazas recibidas por los líderes durante el periodo de 2015 a 2017, se tiene que, a partir de las entrevistas realizadas, Cauca (6), Bogotá (4), Risaralda (4) y Magdalena (3) son lugares complejos en materia de riesgos y deficiencias en garantías para la participación de las víctimas. Esta información, concluye el informe, es contrastable con los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo.

**Conocimiento de las presuntas amenazas por parte de la Fiscalía:** se encontró que, de los 90 casos de presuntas amenazas identificadas por la Defensoría del Pueblo, 39 de ellos están en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, que el 43% fueron efectivamente denunciados y se encuentran en etapa de investigación.

**Recepción de solicitudes de protección por parte de la UNP:** según información reportada por esta entidad, entre 2013 y 2015 recibió un total de 446 solicitudes de protección por parte de los integrantes de las Mesas, de las cuales el 96% fueron calificados con un nivel de riesgo extraordinario y les fueron entregadas medidas de protección. Sin embargo, el Informe recomendó a la UNP realizar una concertación de las medidas de protección, pues en algunos casos, las mismas pueden llegar a visibilizar aún más a los líderes (p.e: uso de chalecos o asignación de escoltas ajenos a la comunidad).

Según la UNP, de los 446 casos, los departamentos en los que mayor número de medidas fueron otorgadas durante estos años fueron Meta (con 38), Bolívar (35), Tolima y Nariño (22 cada uno).

**Entidades a las que acuden los representantes para interponer denuncias:** respeto a las entidades frente a las cuales se interponen se tiene que principalmente los casos son expuestos ante la Fiscalía General de la Nación (48%), seguida de la Defensoría del Pueblo (22.6%), las Alcaldías (16%) y la UNP (12.9%).

**Recomendaciones realizadas en el Informe:** a partir de la información analizada y la dinámica caracterizada, la Defensoría del Pueblo instó a las entidades competentes para la prevención y protección a los líderes de las Mesas de participación a aunar esfuerzos en temas como: a)



capacitación de los líderes en temas de autoprotección y estrategias colectivas; b) concertar con las víctimas las medidas de protección asignadas de tal manera que las mismas se adecuen a su contexto social y cultural; c) adopción de medidas de prevención y protección con enfoque colectivo para las Mesas de participación de víctimas y trascender los esquemas de protección militarizados; d) reevaluar y socializar las estrategias de coordinación interinstitucional para garantizar la protección de los líderes frente a escenarios de riesgo, fortaleciendo el trabajo en red; e) ajustar medidas especiales para los líderes reclamantes de tierras de tal manera que sean adaptables al contexto rural; f) en especial a la Fiscalía General de la Nación se recomendó generar protocolos de recepción de denuncias con énfasis en lo territorial que prevengan la filtración de información o la exposición de los líderes.

#### 5.4. Conclusiones

1. Si bien, la CSMLV ha expresado la importancia histórica del Acuerdo Final y su impacto positivo frente a la reducción de hechos de violencia en los territorios, los resultados expresados en este capítulo llaman la atención sobre la necesidad de atención estatal, de los diferentes escenarios de riesgos que subsisten para los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en el país.
2. Según el Informe Especial de Riesgo 010, emitido por la Defensoría del Pueblo, entre el 1º de enero de 2016 y el 5 de julio de 2017 se han perpetrado 186 homicidios de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, de cuyo análisis se concluyen tres escenarios principales de generación de violencia: 1) La transformación del escenario de confrontación armada con las FARC; 2) La expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; 3) La expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC y la profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales.
3. Respecto al lugar de ocurrencia de los hechos, el Informe Especial de Riesgo señala que, durante 2016, la mayor parte de los mismos se dieron en los siguientes departamentos: (41) ocurrieron en el departamento del Cauca, (18) en Antioquía, (8) en Cundinamarca, (8) en Norte de Santander, (7) en Nariño y (7) en el Valle del Cauca. En el 2017, la mayor parte de homicidios se dieron en los departamentos de Cauca (12), Antioquía (8), Valle del Cauca (6) y Nariño (6).
4. La mayor proporción de quejas sobre conductas vulneratorias de los Derechos Humanos, recibidas a través del sistema de información Visión Web de la Defensoría del Pueblo corresponde a líderes de población desplazada. Si bien, el número de quejas ha ido descendiendo, durante el 2016, este sector de la población de mantuvo con un mayor número de denuncias frente a los demás tipos de sujetos que presentaron quejas.



5. Según el informe de escenarios de riesgo y amenazas a líderes de las Mesas de Participación a Víctimas, el ejercicio de denuncia realizado por los mismos, la incidencia que estos tienen en el proceso de restitución de tierras y en especial, la propia participación en las Mesas, son escenarios que visibilizan a los líderes y los hacen susceptibles de amenazas. En el periodo 2013-2015 se identificaron 51 casos de presuntas amenazas a líderes de Mesas esto es cerca el 8% del total de representantes en este lapso y para el periodo 2015-2017 fueron identificados 39 casos de presuntas amenazas.

### **5.5. Recomendaciones**

1. Al Ministerio del Interior, atender la situación de riesgo visibilizada en el Informe 010 de 2017, generando una estrategia para el análisis de los casos consumados y la lectura anticipada de nuevos escenarios de riesgo para los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en las diferentes regiones del país.
2. Al Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y los entes territoriales, generar una estrategia articulada para: el intercambio de información de riesgo; atención a casos de riesgo manifestados por líderes sociales y defensores de derechos humanos; y construcción de una estrategia de mitigación de riesgos a los líderes desplazados, reclamantes de tierras y representantes de víctimas en los escenarios de participación.
3. A la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación atender las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en el Informe sobre Riesgos y amenazas de los líderes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.



## Capítulo 6. Atención Humanitaria

Desde el punto de vista normativo las medidas de asistencia y atención son complementarias a las de reparación<sup>39</sup> e implican acciones adicionales a las de la política social, criterios de priorización, y características particulares, según las necesidades específicas de la población víctima del conflicto armado. El artículo 49 de la Ley 1448 de 2011 definió la asistencia como el conjunto integrado de medidas, programas y recursos orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. En este sentido, el marco normativo materializa el principio de integralidad bajo el cual se inspira el diseño de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Pese a las bondades que se derivan del principio de integralidad, en la medida en que además de resarcir el daño causado se busca que las víctimas logren estabilizar una situación socioeconómica mejor a la que tenían en el momento del hecho victimizante, su implementación ha planteado importantes retos para el Estado colombiano que aún no se han superado. En el lapso de seis años, de vigencia de la Ley, el Gobierno Nacional ha venido estructurando un modelo de atención con resultados aún muy incipientes, en términos del impacto de reparación integral para cerca del 15% de la población colombiana reconocida como víctima del conflicto armado.

No obstante, debe reconocerse el avance a partir del diseño de quince rutas caracterizadas por la inclusión de la totalidad de las medidas; la implementación del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral – MAARIV y del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI-, hoy denominado Entrevista Única de Caracterización y, finalmente, a partir de 2015 el modelo de medición de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad que permite focalizar los hogares sujetos de asistencia, sobre cuya base se otorgó la ayuda humanitaria durante 2016. En esta sección se examinan los resultados en ejecución presupuestal y cumplimiento de metas, la coordinación con los municipios para gestionar la ayuda inmediata, la gestión institucional para otorgar la ayuda, los reintegros y el avance en la respuesta a los derechos de petición y órdenes judiciales.

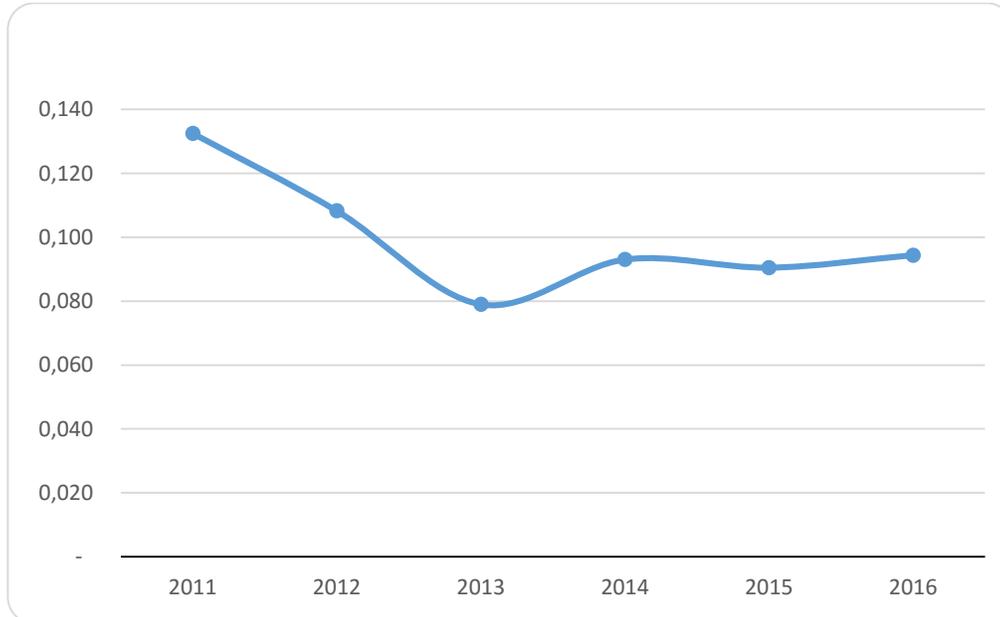
### 6.1. Metas y Presupuesto

En los últimos tres años (2014-2016), el presupuesto asignado (comprometido) para Atención Humanitaria se ha mantenido con pocas variaciones alrededor del 0.09% del PIB sin recuperar el nivel que logró entre 2011 y 2012 cuando con la expedición de la Ley llegó a 0.1% del PIB.

---

<sup>39</sup> Parágrafo 1, del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.

**Gráfico 6.29. Asignación de recursos para ayuda humanitaria (% del PIB).**



Fuente. Cálculos CGR, con base en información de SIIF

Así, los avances se orientan a la focalización de la población como producto de la implementación del modelo de medición de superación de subsistencia mínima y, en menor medida, a la coordinación de acciones con los municipios para proveer ayuda humanitaria inmediata.

Desde su primer informe, los órganos de control indicaron que una de las dificultades de este componente es la falta de recursos en el nivel territorial para la atención humanitaria de la población afectada por el conflicto, lo cual se agrava con la demora en la inclusión en el registro para que este tipo de atención sea asumido por la UARIV<sup>40</sup>.

No obstante, a diferencia de los años anteriores, en 2016 la asignación de recursos no se tradujo en entrega efectiva de ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto. La Tabla 1 resume la ejecución presupuestal por concepto de ayuda humanitaria; del total de recursos asignados (compromiso), el 88% constituyeron giros para la población víctima por concepto de ayuda humanitaria, pero de este monto sólo se pagó a las víctimas de desplazamiento forzado el 65%, puesto que se constituyeron reservas presupuestales por \$169.950.411.315, cuentas por pagar por \$68.273.841.474 y se registró un valor de reintegro presupuestal por \$11.757.665.872.

<sup>40</sup> Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012. Págs. 208 y 255.



Esta situación es atribuible a la falta de oportunidad en la gestión, pues durante el mes de diciembre de 2016 la UARIV profirió catorce (14) resoluciones en las que asignó \$252.559.432.324 para ayuda humanitaria, lo cual explica, enteramente, el elevado nivel de rezago presupuestal por este concepto<sup>41</sup>. Las dificultades presupuestales también se explican por las orientaciones del Ministerio de Hacienda para sortear la situación fiscal deficitaria de la vigencia 2016.

**Tabla 6.19. UARIV. Presupuesto ejecutado en Ayuda Humanitaria, según concepto de gasto.**

Concepto	Compromiso	Obligaciones	Pagos
Giros Ayuda Humanitaria	714.715.842.958	544.765.431.643	464.733.924.297
Operación y Servicios Relacionados	99.026.163.740	81.641.860.714	67.324.469.768
Prestación de Servicios	380.143.660	354.235.160	351.117.788
<b>Total</b>	<b>814.122.150.358</b>	<b>626.761.527.517</b>	<b>532.409.511.853</b>

Fuente. Cálculos CGR con base en SIIF.

Además, de la clasificación según el objeto del compromiso, se deriva que poco más del 12% del total del gasto ejecutado, corresponde a la operación y servicios relacionados. El restante 88% se asignó para la atención humanitaria de la población a través de 132 resoluciones que incluyen el apoyo a las entidades territoriales para la ayuda humanitaria inmediata, la ayuda a población víctima de hechos distintos al desplazamiento forzado y la ayuda para la población desplazada, que como se describe en la Tabla 2, absorbe la mayor cantidad de recursos.

**Tabla 6.20. UARIV. Giros de Ayuda Humanitaria según población a atender.**

Población a atender	Numero de Resoluciones	Compromiso	Obligaciones	Pagos
Entidades Territoriales - Apoyo Subsidiario	65	3.411.873.822	3.411.873.822	3.411.873.822
HV diferentes a DF	16	7.600.885.623	7.600.885.623	7.600.885.623
Población Desplazada	51	703.703.083.513	533.752.672.198	453.721.164.852
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>714.715.842.958</b>	<b>544.765.431.643</b>	<b>464.733.924.297</b>

Fuente. Cálculos CGR con base en SIIF.

En cuanto a la información de las bases de datos, la Contraloría encontró algunas diferencias entre lo registrado en la información de la ayuda por beneficiario y el registro presupuestal. Las ocho resoluciones expedidas el 30 de diciembre de 2016 no se encuentran relacionadas en la base de información de beneficiarios. De las otras 43 resoluciones con registro presupuestal en el SIIF, 36 se encuentran en la base de beneficiarios; es decir, hay siete resoluciones más que se encuentran relacionadas en presupuesto y no así en la base de beneficiarios; la UARIV explicó que en tres casos se trata de errores de transcripción; uno más, porque fue necesario

<sup>41</sup> Las resoluciones proferidas el 30 de diciembre dan lugar al rezago que se acerca a los \$250 mil millones.



reintegrar los recursos a la Dirección Nacional del Tesoro, transacción debidamente soportada y los tres restantes se deben a restricciones de la herramienta informática que registra la base de beneficiarios para incluir el número de resolución. Otros casos en los que no se encontraron los registros en el presupuesto, pero sí en la base de beneficiarios fueron atribuidos a errores de transcripción. La UARIV informó que las limitaciones de la herramienta tienen que ver con que *“el módulo de pagos (...) fue diseñado para que en una segunda etapa de desarrollo tecnológico se incluyera un componente de seguimiento financiero”*. También indicó que *“si bien se pueden llegar a presentar los mencionados errores, los mismos no afectan la correcta ejecución de los recursos financieros destinados para la entrega efectiva de la atención humanitaria”* y añade que *“La situación expuesta ya ha venido siendo identificada por la Unidad y se encuentra prevista la acción de mejora como parte del desarrollo de la herramienta en una segunda etapa, que consiste en la automatización del procedimiento”*<sup>42</sup>.

Además, la entidad informó que el soporte del compromiso presupuestal responde a una previsión, dada la medición, y no a una definición cierta de los beneficiarios. Igual ocurre cuando no se cobran los recursos en el banco, el dinero no se devuelve al tesoro y se reasignan sobre los mismos soportes, lo cual también explica las diferencias.

Aunque las distintas situaciones son comprensibles, la CGR considera que la entidad no ha implementado procesos que permitan un mejor control y consistencia de la información, lo cual impacta negativamente la toma de decisiones.

En relación con las metas, la CSMLV ha observado la falta de consistencia entre los distintos instrumentos de planeación. Aunque se ha avanzado en este sentido, aún no se logra contar con indicadores únicos, metas ciertas y logros coherentes en atención humanitaria entre los distintos instrumentos de planeación. Analizado el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Plan de Acción y el Informe de Gestión, 2016, de la UARIV se encuentra que la formulación de indicadores y las cifras presentadas por la entidad no son consistentes y el cumplimiento es parcial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incluyó un indicador táctico denominado *“Porcentaje de Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria”*, en el que se registró un avance del 93% en 2016 y del 12% para el cuatrienio. En el Plan de Acción, se registra el mismo indicador, pero se desagrega en cuatro actividades donde la medición no permite un agregado coherente con la del indicador táctico, lo cual explica, en parte, la inconsistencia entre el escaso avance en estas cuatro actividades y el que se registra en el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, tal como se ilustra en la Tabla 3. Allí puede observarse el rezago en el cumplimiento de las

---

<sup>42</sup> UARIV, comunicación No. 201770017968831 del 23 de junio de 2017, en respuesta al requerimiento AG8-1-40 del 20 de junio de 2017 de la CGR.



actividades: “Realizar la colocación de Atención Humanitaria en los tiempos establecidos” (35.67%); “Actos administrativos proyectados que reconocen o no el pago de la atención humanitaria” (56.82%) y “Seguimiento al pago efectivo de Atención Humanitaria realizado” (62.58%). Estos avances fueron consultados en mayo de 2017 por la CGR.

**Tabla 6.21. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Plan de Acción 2016.**

% Avance 2016	Meta 2016	% Avance Cuatrienio	Meta 2014-2018	Indicador Táctico
93%	100%	12%*	100%	Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria
* Fecha de Corte: enero de 2017				
Fuente: DNP - Sinergia				
% cumplimiento meta 2016	Meta	Fecha de Inicio	Indicador de la Actividad	Nombre Actividad
56,82	100	1/02/2016	Actos administrativos proyectados que reconocen o no el pago de la atención humanitaria	Proyectar actos administrativos que reconocen o no el pago de la atención humanitaria
62,58	100	12/01/2016	Seguimiento al pago efectivo de Atención Humanitaria realizado	Hacer seguimiento al pago efectivo de Atención Humanitaria
35,67	100	12/01/2016	Hogares con colocación de Atención Humanitaria	Realizar la colocación de Atención Humanitaria en los tiempos establecidos
81,67	100	1/01/2016	Insumos entregados a tiempo para la respuesta de PQR y tutelas	Entregar oportunamente los insumos para las respuestas de PQR y tutelas

Fuente. Cálculos CGR con base en SIIF.

Además, como lo consignó ICONTEC, en el proceso de certificación de la entidad, Se carece de un indicador que mida la calidad de la respuesta a las tutelas y Peticiones Quejas y Reclamos –PQR-; esta ausencia es relevante en la medida en que la cantidad de solicitudes por esta vía ha sido tradicionalmente crítica y a que la entidad adelanta el compromiso de implementar el Plan de Trabajo para superar el atraso en la respuesta a peticiones y tutelas y al fortalecimiento de la capacidad institucional para esta tarea<sup>43</sup>. Así, la mejora debe reflejarse no sólo en la reducción del rezago sino en una respuesta satisfactoria para la población víctima.

<sup>43</sup> De acuerdo con el Auto 206 del 28 de abril de 2017 proferido por la Corte Constitucional, el Plan de Trabajo para superar los rezagos existentes en materia de contestación de peticiones y de tutelas fue presentado el 8 de junio de 2016; el 11 de noviembre del mismo año se presentó un ajuste para recoger el análisis del Auto 373 del 23 de agosto de 2016. El 20 de enero la UARIV, presentó respuesta a los interrogantes que sobre el plan ajustado formuló la Corte mediante el Auto 605 de 2016.



## 6.2. Coordinación con Niveles Territoriales

Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, se han diseñado algunas estrategias para coordinar la entrega de ayuda humanitaria inmediata en aquellos municipios donde la capacidad técnica, administrativa o presupuestal no es suficiente para cumplir con el mandato legal. De la estrategia de Acuerdos Institucionales suscritos formalmente entre cada uno de los municipios y la UARIV; que fue poco efectiva, se pasó a las respuestas concretas a solicitudes de los municipios a través de la participación directa de un profesional enlace de la UARIV.

En este último esquema se han superado dificultades encontradas por la CSMLV como la escasa ejecución de los recursos y los continuos reintegros de los mismos; así como la falta de acompañamiento de la UARIV. De acuerdo con la información de ejecución presupuestal, en 2016 se entregaron 5.259 ayudas por parte de la UARIV a través de 65 resoluciones por valor de \$3.411.873.822; este valor se pagó al 100% y no se registró reintegro alguno.

Uno de los municipios priorizados para subsidiar la ayuda inmediata fue Buenaventura, donde se presentó uno de los casos emblemáticos de llegada de desplazados del bajo Baudó en 2016. Al municipio se le asignó un valor de \$563.223.009 para ayuda humanitaria inmediata, durante la vigencia 2016. El municipio le informó a la UARIV sobre la población que requirió la atención previo cumplimiento de los veinte requisitos de la Resolución 271 de 2014 y la UARIV ubicó los recursos a través del Banco Agrario y de Davivienda. En un lapso de dos meses se surtió el trámite formal, incluido el Comité de Justicia Transicional y el suministro de la información individual de cada familia, para la colocación de la ayuda. Además de la asistencia técnica a los funcionarios encargados de la atención en el municipio, la UARIV participó en la atención a ocho eventos de desplazamiento en los que se suministró ayuda a 203 familias.

El caso mencionado es uno de los ejemplos de apoyo a los entes territoriales por parte de la UARIV, en cumplimiento del principio de subsidiariedad. No obstante, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, realizaron una visita al Bajo San Juan, Bajo Calima y al municipio de Buenaventura y encontraron que *“las familias visitas coincidieron tanto en la desatención por parte la Unidad para las Víctimas y los entes territoriales, como la precariedad de los albergues temporales, el incumplimiento reiterado en la entrega de la ayuda humanitaria y su falta de adecuación cultural y geográfica”*<sup>44</sup>

En consecuencia, la coordinación para prestar la ayuda humanitaria inmediata debe mantenerse hasta tanto la población desplazada requiera garantizar su mínimo vital en condiciones dignas.

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Auto 091 del 24 de febrero de 2017. Página 7.



### 6.3. Resultados de la Gestión en 2016

La implementación del modelo de medición de subsistencia mínima le permite a la Unidad aproximarse a la situación de los hogares, a través de los diferentes cruces de información con fuentes externas e internas para orientar la ayuda humanitaria de emergencia y transición, en este sentido puede indicarse que constituye un avance frente a la estrategia en la que se asignaban turnos a la recepción de las solicitudes sin consultar las condiciones de los hogares. No obstante, persisten debilidades en los procesos que desarrolla la UARIV con lo que se genera incertidumbre sobre la debida orientación de la ayuda. Los registros no siempre se encuentran actualizados y las bases presentan algunas inconsistencias. Así, puede decirse que las recomendaciones de la CSMLV de avanzar en el diseño y puesta en marcha de sistemas de información funcionales que eviten la reiterada petición de soportes, no ha sido del todo acatada.

Con la expedición del Decreto 2569 de 2014, recogido por el Decreto 1084 de 2015 (capítulo 5 sección 1), que consolida las normas reglamentarias del sector de inclusión social, y las Resoluciones 351 y 1126 de 2015, la Unidad establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de subsistencia mínima, para determinar la población objeto de atención. Igualmente fija los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado, para determinar el acceso al Goce Efectivo de Derechos<sup>45</sup>.

Una vez incluidas en el RUV, las víctimas de desplazamiento forzado acceden a la atención humanitaria mientras presenten carencias en la subsistencia mínima. Al superar dichas carencias, y en concordancia con lo establecido en los artículos 2.2.7.4.6 y 2.2.7.47 del citado Decreto 1084 de 2015, serán priorizadas para acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad. En todo caso, una vez superada esta situación, la víctima continuará en el proceso de reparación hasta acceder a todas las medidas a las que tiene derecho.

El artículo 2.2.6.5.2.4<sup>46</sup>, indica que los sujetos de atención humanitaria de emergencia, son las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, e indica que ésta estará compuesta por alojamiento temporal y alimentación, además de vestuario y un porcentaje adicional correspondiente a gastos y necesidades urgentes en materia de educación (para niños, niñas

<sup>45</sup> En esta medición se evalúan siete (7) derechos: identificación, salud y atención sicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos.

<sup>46</sup> Decreto 2569 de 2014, artículo 8.



y adolescentes) y de salud, los cuales se entregarán exclusivamente y por una única vez a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud.

De otra parte, el artículo 2.2.6.5.2.5<sup>47</sup> establece que los sujetos de la atención humanitaria de transición son aquellos hogares en que se identifiquen carencias leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación, por tanto este tipo de ayuda cubre esos componentes.

A la fecha, la Unidad no cuenta con el protocolo que adopte el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la manifestación voluntaria de víctimas de desplazamiento forzado que consideren no tener carencias en su subsistencia mínima y/o que han superado la situación de vulnerabilidad; no obstante, estar contemplado desde diciembre de 2014 (artículo 12, Decreto 2569/2014, recogido en el numeral 6 del artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084/2015). Este mecanismo podría coadyuvar en la estrategia para lograr una mejor focalización de la atención y la reparación a las víctimas. Es importante resaltar que esta situación había sido detectada por la CSMLV en el informe presentado en el año 2016.

Asimismo, aún se presentan debilidades en la gestión institucional para la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas, según la medición realizada. De acuerdo con la información a la CGR, solo el 68% de dichos actos administrativos han sido notificados. La distribución del estado de los registros, se resume en la Tabla 6.4. La CSMLV recomienda que, además de la debida notificación, la información se incorpore en los sistemas de información de la UARIV, de manera que la población acceda a ella, cada vez que se acerque a enterarse del estado de sus peticiones.

**Tabla 6.22. Actos Administrativos que suspenden entrega de AH.**

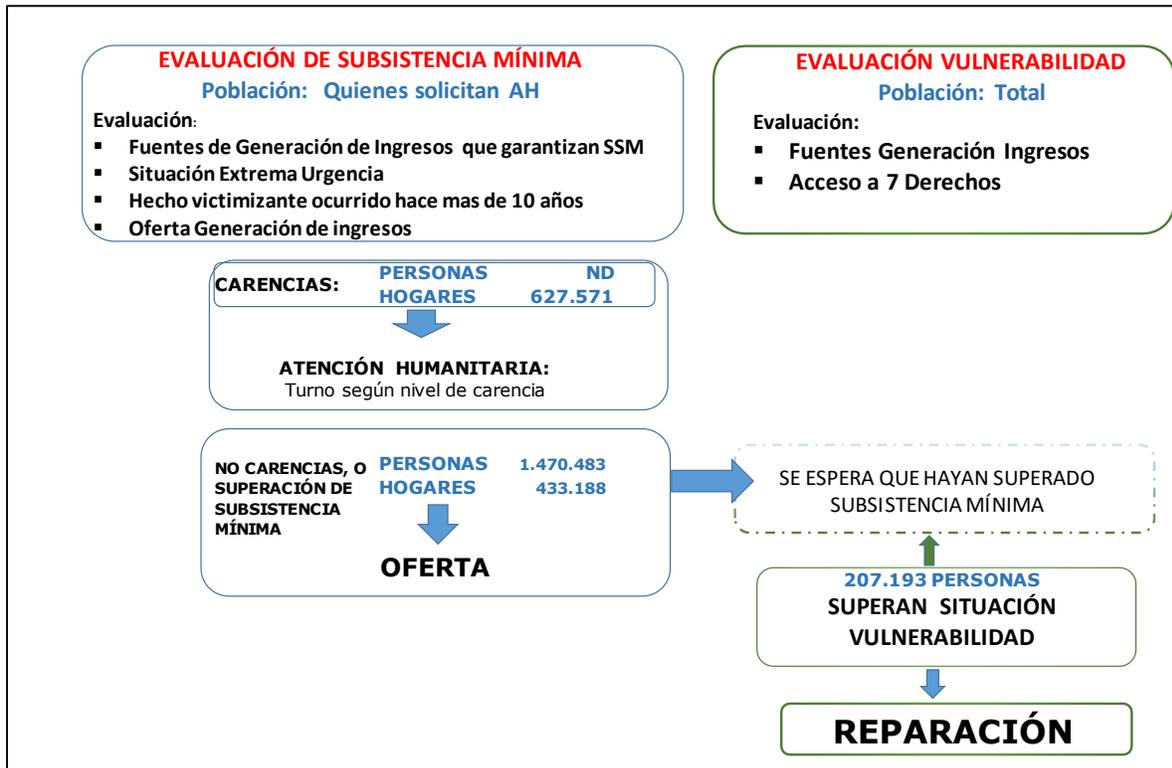
Estado Notificación	No. Registros	%
Notificado	1.189.740	67,58%
En Proceso de Notificación	331.564	18,83%
Sin Dato	170.869	9,71%
Sin Datos De Contacto	62.192	3,53%
Rechazado	6.082	0,35%
<b>Total</b>	<b>1.760.447</b>	<b>1</b>

Fuente: UARIV. Base de Datos Superan Subsistencia Mínima – No Carencias – Cálculos: CGR.

En el Gráfico 6.2 se pueden observar los resultados de las mediciones tanto en subsistencia mínima como en superación de la situación de vulnerabilidad para la vigencia 2016, de acuerdo con el análisis realizado a las Bases de Datos suministradas por la UARIV.

<sup>47</sup> Decreto 2569 de 2014, artículo 9.

Gráfico 6.30. Resultados de las mediciones de SSM y SSV.



Fuente: Bases de Datos suministradas por la UARIV, datos calculados por la CGR.

En la medición de las condiciones de subsistencia mínima, realizada por la UARIV en 2016, le fueron detectadas carencias en alimentación y/o alojamiento a 627.571 hogares que habían solicitado atención humanitaria. La determinación y calificación de las carencias le permitió a la UARIV definir un nivel, según el grado de carencia tanto en alimentación como en alojamiento, para programar la atención. La situación de los hogares con carencias, según el nivel establecido se muestra en la Tabla 6.5.

**Tabla 6.23. Actos Administrativos que suspenden entrega de AH.**

NIVEL	ALOJAMIENTO	ALIMENTACION	No. HOGARES	%
EMEM	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	232.015	36,97%
GG	GRAVE	GRAVE	136.981	21,83%
EMN	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	NO CARENCIA	79.393	12,65%
EME	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	28.501	4,54%
EEM	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	27.809	4,43%
GL	GRAVE	LEVE	22.982	3,66%
GN	GRAVE	NO CARENCIA	21.594	3,44%
LG	LEVE	GRAVE	20.125	3,21%
LN	LEVE	NO CARENCIA	14.013	2,23%
LL	LEVE	LEVE	13.263	2,11%
NG	NO CARENCIA	GRAVE	10.177	1,62%
EN	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	NO CARENCIA	10.154	1,62%
NL	NO CARENCIA	LEVE	7.154	1,14%
EE	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	3.088	0,49%
NEM	NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	297	0,05%
NE	NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	25	0,00%
<b>Total</b>			<b>627.571</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

Como se observa en la Tabla 6.6, la concentración de hogares con carencias está determinada por las carencias en alimentación y alojamiento. Cerca del 73% de la población que pertenece a este tipo de hogares tienen carencias graves o de extrema urgencia en alimentación, mientras que el 89% de esta misma población presenta una situación similar en alojamiento.

**Tabla 6.24. Carencias en alimentación y alojamiento, individual.**

GRADO	CARENCIA ALIMENTACION		CARENCIA ALOJAMIENTO	
	No. Hogares	%	No. Hogares	%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	260.121	41%	339.909	54%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	31.614	5%	41.051	7%
GRAVE	167.283	27%	181.557	29%
LEVE	43.399	7%	47.401	8%
NO CARENCIA	125.154	20%	17.653	3%
<b>Total</b>	<b>627.571</b>	<b>100%</b>	<b>627.571</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

De acuerdo con lo informado por la UARIV estos hogares tienen solicitud de atención humanitaria, por lo tanto, tienen turno programado para proveer la asistencia. Si hay nuevas solicitudes, estas activan la medición para determinar si efectivamente presentan carencias en estos dos componentes y, por ende, si son sujetos de atención.

La Tabla 6.7. muestra que del total programado de AH el 64%<sup>48</sup> de los hogares contará con tres (3) giros para atención humanitaria en un año; este porcentaje corresponde a hogares con

<sup>48</sup> 64% = 401.992 / 627.572; 10% = 63.880 / 627.572 y 26% = 161.733 / 627.572

víctimas de desplazamiento cuyo hecho victimizante ocurrió entre uno y tres años atrás<sup>49</sup>. El 10% contará con dos (2) giros porque entre sus miembros hay víctimas de desplazamiento cuyo hecho victimizante ocurrió entre tres y siete años atrás y el otro 26% con un giro, pues lo integran víctimas de desplazamiento cuyo hecho victimizante ocurrió entre siete y diez años atrás. La distribución del número de hogares según el nivel de carencia se ilustra en la Tabla 6.7. El valor a suministrar, además está determinado por el nivel de la carencia, por la cantidad de habitantes del municipio donde reside el hogar víctima, por el número de personas que conforman el hogar y la presencia de niños o madres gestantes en ellos.

**Tabla 6.25. Programación de AH para hogares con carencias según el nivel**

Nivel	Número de Giros por Hogar			Total hogares
	1	2	3	
EMEM	11.296		220.719	232.015
GG	95.101	24.896	17.019	137.016
EMN	2.405		76.988	79.393
EME	1.537		26.963	28.500
EEM	628		27.181	27.809
GL	8.418	8.929	5.635	22.982
GN	13.227	6.164	2.203	21.594
LG	8.229	8.148	3.748	20.125
LN	8.685	3.789	1.539	14.013
LL	4.968	5.232	3.063	13.263
NG	4.296	4.023	1.858	10.177
EN	90		10.064	10.154
NL	2.809	2.699	1.646	7.154
EE	34		3.054	3.088
NEM	10		287	297
NE			25	25
<b>Total</b>	<b>161.733</b>	<b>63.880</b>	<b>401.992</b>	<b>627.572</b>

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV

Respecto a la gestión adelantada por la Unidad en lo que tiene que ver con la contactabilidad de las víctimas, para que éstas realicen el cobro efectivo de los recursos y/o se enteren de las decisiones de los actos administrativos, las acciones de mejora implementadas no subsanan las deficiencias detectadas, teniendo en cuenta que se presentó un incremento de los recursos

<sup>49</sup> De acuerdo con el literal d) numeral 2 artículo 10 de la Resolución 351/215, también se aplica para los Hogares con desplazamiento superior a 10 años que se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.



reintegrados, al pasar del 10% en 2014 al 18% en el 2016.

De acuerdo con el informe de gestión de atención humanitaria correspondiente a la vigencia 2016, el valor total de giros colocados fue de \$608.925.195.972, de los cuales presentaron cobro efectivo por \$506.825.660.350 que corresponde al 82%. Así, la UARIV reintegró el 18% del número total de ayudas (193.899 hogares), equivalentes al 16.7% del valor total (\$102.099.535.622). Esto significa un retroceso en la gestión, si se tiene en cuenta que los reintegros se habían reducido en cerca del 20% en 2012 a poco menos del 10% en 2014, valor que se ha venido incrementando desde 2015 en una cifra aproximada a la de 2016. Pese a que la entidad cuenta con plan de mejoramiento, es evidente que las acciones de mejora implementadas para subsanar lo observado, no han sido efectivas.

**Tabla 6.26. Giros y Reintegros de entrega de AH.**

Concepto y %	Número	Valor
<b>Giros Colocados</b>	<b>1.051.232</b>	<b>608.925.195.972</b>
Giros Pagados	857.333	506.825.660.350
%	<b>82</b>	<b>83</b>
Reintegros	193.899	102.099.535.622
%	<b>18</b>	<b>17</b>

Fuente: Informe de Gestión UARIV 2016 y Subdirección de Asistencia y Atención – febrero 2017. Base de Datos Ayuda Humanitaria – Carencias y Base de Datos Modelo Tradicional.

Respecto a los reintegros, la entidad indica que los recursos correspondientes a atención humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado que se reintegran a las cuentas centralizadoras por concepto de giros no cobrados, son utilizados para la atención de nuevas solicitudes o solicitudes de recolocación y no se constituyen bajo la figura de acreedores varios ante el Tesoro Nacional. Por esta razón, el valor total de recursos de 2016 correspondiente a reintegros que fueron devueltos a la Dirección del Tesoro Nacional fue de \$7.860.623.978,24<sup>50</sup>.

De otra parte, en el Manual Operativo de Medición de Carencias (Subsistencia Mínima – SM) la UARIV no tiene contemplado un pago mínimo para cubrir las necesidades de alimentación y/o alojamiento temporal, por lo que se ha evidenciado que se determinan valores ínfimos, incluso de hasta por \$12.000. Es así que de los 627.571 hogares que recibieron ayuda humanitaria en 2016, se detectaron 8.871 a los cuales se les realizaron giros inferiores a \$50.000 y de éstos hubo 208 familias a las que se les otorgaron los 3 giros por valores inferiores a \$50.000 a cada uno de ellos (para dos de estos hogares el primer giro fue de \$44.000 y los giros 2 y 3 por \$22.000 cada uno). De igual forma, a 640 hogares se les efectuó dos giros por

<sup>50</sup> UARIV. Informe de Gestión 2016 – Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria



valores inferiores a \$50.000 cada uno y a 8.023 hogares se le realizó un solo giro al año por valor inferior a \$50.000. En estos casos, es incierto que con la ayuda concedida se cubra el mínimo vital.

La CGR considera que la gestión institucional de la UARIV es insuficiente para cumplir a cabalidad con la misión, lo cual se traduce en restricciones para contactar a las víctimas, para que éstas realicen el cobro efectivo de los recursos y/o se enteren de las decisiones de los actos administrativos, situación que incrementa aún más el estado de vulnerabilidad de las víctimas, si se tiene en cuenta, entre otros aspectos, los gastos en que incurren éstas (pago de transporte, llamadas telefónicas, etc.), para conocer el estado de la solicitud de la ayuda humanitaria. La situación no se compadece con el monto de los recursos invertidos en estas actividades.

La UARIV aceptó las observaciones que sobre este aspecto profirió la Contraloría y además de una relación de los inconvenientes presentados para que las víctimas conozcan que les han colocado el giro de ayuda humanitaria y para que realicen el respectivo cobro, remitió una relación de las medidas que adelanta la entidad con el fin de minimizar el nivel de reintegros.

De otra parte, respecto al pago mínimo de la ayuda humanitaria, indican que para el año 2017 ya tienen contemplado un valor mínimo de \$200.000, el cual será aplicado a partir de las mediciones que realicen para la vigencia anotada.

Así las cosas, pese a que se reconoce el esfuerzo por mejorar la coordinación de cara a la prestación de ayuda humanitaria inmediata, la CSMLV considera necesario continuar avanzando en la superación de las falencias identificadas por Corte Constitucional que impiden el acceso a los derechos por parte de las víctimas y en muchos casos implican su revictimización.

#### **6.4. Conclusiones**

1. El modelo de atención se ha venido diseñando a lo largo de los seis años, con resultados aún muy incipientes, en términos del impacto de reparación integral para cerca del 15% de la población colombiana reconocida como víctima del conflicto armado, pero permite focalizar a la población para el otorgamiento de la ayuda humanitaria.
2. Entre 2014 y 2016, el presupuesto asignado (compromiso) a Atención Humanitaria se ha mantenido con pocas variaciones alrededor del 0.09% del PIB sin recuperar el nivel que logró entre 2011 y 2012 cuando, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, llegó a 0.1% del PIB.



3. A diferencia de los años anteriores, en 2016 se registró un importante rezago presupuestal. El 88% de los recursos comprometidos constituyó giros para la población víctima por concepto de ayuda humanitaria pero solo el 65% de estos se convirtió en pago efectivo. El Rezago afectó a la población desplazada que absorbe el mayor volumen de recursos (98,5% del total de lo comprometido). Cerca del 1.1 % se gasta en hechos victimizantes distintos al Desplazamiento Forzado y poco menos del 0,5% para prestar el apoyo subsidiario a las entidades territoriales para la ayuda inmediata.
4. Pese a las mejoras en planeación, aún no se cuenta con indicadores únicos, metas ciertas y logros coherentes en atención humanitaria entre los distintos instrumentos de planeación.
5. En cuanto a la gestión se encuentra que la medición de subsistencia mínima permite una aproximación a la situación de los hogares, pero persisten debilidades porque los registros no siempre se encuentran actualizados y las bases presentan algunos datos inconsistentes; además, aún no se cuenta con el protocolo para adoptar el procedimiento administrativo que permita reconocer la manifestación voluntaria de las víctimas que consideren no tener carencias en subsistencia mínima y/o que han superado la situación de vulnerabilidad. También se encontró rezago en la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas, según la medición realizada.

## 6.5. Recomendaciones

1. A la UARIV, medir el impacto del modelo de medición en términos del acceso al derecho del mínimo vital, para determinar si se avanza en el Goce Efectivo del Derecho con la adopción del modelo, o si por el contrario la adopción del modelo profundiza la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.
2. Al Gobierno Nacional, elaborar una mejor planeación financiera para superar las deficiencias del Plan formulado en los Conpes 3712 y 3726, a través de la estabilidad del registro, la focalización de la población y los resultados de la evaluación del impacto.
3. A la Unidad para las víctimas, mejorar el proceso anual de planeación de la gestión de manera que se ejecuten cabalmente los recursos asignados a este componente de la política.
4. A la Unidad para las Víctimas, mejorar los indicadores, la consistencia en las metas y el registro del seguimiento en atención humanitaria entre los distintos instrumentos de planeación.



5. A la Unidad para las Víctimas, hacer un mayor esfuerzo para mejorar el funcionamiento de sus distintos sistemas de información, de manera que cumplan con los propósitos legales de la Red Nacional de Información y constituyan una base confiable para la toma de decisiones tanto de gestión como de política.



## Capítulo 7. Balance de los programas de rehabilitación psicosocial

La rehabilitación psicosocial de las víctimas del conflicto armado en el país es un componente fundamental para la reparación integral y transformadora que propone la implementación de la Ley 1448 de 2011. De igual forma, los procesos de atención psicosocial aportan decididamente en la construcción de la reconciliación nacional en el marco del desarrollo del Acuerdo Final. En este sentido, el Estado colombiano debe aunar esfuerzos para el resarcimiento de las afectaciones psicológicas, sociales y emocionales de las personas y trabajar en vía de la preparación de la sociedad para enfrentar los procesos de perdón, reconciliación y construcción de ciudadanía. Por tal motivo, la CSMLV considera central realizar un balance de la aplicación de los programas de atención psicosocial a las víctimas en el país.

En este capítulo se analizarán los dos programas que el Gobierno Nacional ha diseñado e implementado: el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a la Víctimas (en adelante PAPSIVI) y la Estrategia de Recuperación Emocional (en adelante ERE) y se generarán recomendaciones que aporten al fortalecimiento de una estrategia estatal que atienda el impacto que el conflicto generó a la población víctima en términos psicosociales.

Para tal fin, la Defensoría del Pueblo desarrolló un ejercicio de análisis de dichos programas que tuvo en cuenta las siguientes estrategias metodológicas: a) una comparación entre los criterios para evaluar los programas de atención psicosocial planteados por Carlos Martín Beristáin<sup>51</sup> y el desarrollo del PAPSIVI y ERE; b) una medición de la escala de resiliencia de Wagnild y Young aplicada a las personas que participaron en cada uno de los programas comparados con un grupo control<sup>52</sup>; c) una medición de las habilidades de afrontamiento de las personas que participaron en cada uno de los programas comparados con un grupo control a través de la aplicación de del Cuestionario del Afrontamiento del Estrés (CAE)<sup>53</sup>; d) la aplicación de una entrevista estructurada a personas víctimas sobre su percepción de los programas de atención psicosocial; e) la realización de grupos focales en los que participaron víctimas que se beneficiaron de los dos programas -PAPSIVI y ERE- y el grupo control; f) un conversatorio realizado sobre los retos y perspectivas de la atención psicosocial en Colombia.

A continuación, se presentan de manera breve los antecedentes de los programas de atención psicosocial a víctimas en Colombia y de los aspectos principales del PAPSIVI y la ERE, un

---

<sup>51</sup> Médico licenciado en Medicina y Cirugía en la Universidad País Vasco. Especialista en educación para la salud. Doctor en Psicología de salud. Perito de Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>52</sup> El grupo control se utiliza en la investigación para comparar los resultados frente a un grupo de intervención, que en este caso son las víctimas participantes del PAPSIVI y ERE

<sup>53</sup> Tanto la escala de resiliencia como el Cuestionario de Estrés, fueron técnicas seleccionadas a partir de la revisión de la literatura sobre el tema y de las recomendaciones realizadas por parte del área de psicometría del departamento de psicología de la Universidad Nacional de Colombia.



balance de la aplicación de las anteriores técnicas y se explican: la población participante, las variables tenidas en cuenta en cada técnica y la lectura de los resultados. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones de cara al mejoramiento de los programas gubernamentales mencionados.

### 7.1. Antecedentes de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado interno

Es importante señalar, que para la construcción del PAPSIVI, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, cuenta con antecedentes y acciones dirigidas a la atención psicosocial, previas realizadas para dar respuesta a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional, en el marco de la sentencia T 025 de 2004 con la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, creó un conjunto de programas de atención a víctimas que hacen parte del anexo reservado de esta sentencia, los mismos se señalan en el siguiente cuadro:

**Tabla 7.27. Programas y estrategias y acciones realizadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en atención a las órdenes de la Corte Constitucional.**

AUTOS EMITIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL	PROGRAMAS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
Auto 092 de 2008 Auto 237 de 2008	<p>Promoción de la afiliación y atención integral en salud, abordaje psicosocial y salud mental.</p> <p>Prevención de la violencia sexual, intrafamiliar y comunitaria, apoyo a mujeres desplazadas jefes de hogar de facilitación al acceso a oportunidades laborales, productivas y de prevención de la explotación doméstica y laboral.</p>
Auto 251 de 2008	<p>Mis derechos primero: monitoreo rápido de coberturas de vacunación, instituciones amigas de la mujer y la infancia, atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia, AIEPI, abordaje psicosocial, promoción de la salud mental, abordaje intersectorial de la salud sexual y reproductiva y prevención de violencias, servicios amigables para adolescentes y jóvenes, entornos saludables, prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil y protección al joven trabajador.</p>



Programas del Plan de Atención al Desplazado señalados en los Autos 092 de 2008, 251 de 2008, 006 de 2009 y relacionados, para la atención integral a la población desplazada, mientras se formulan los Planes de Salvaguarda para los pueblos indígenas y los Planes Específicos de Protección para las comunidades afrocolombianas.

Auto 006 de 2009

Diseño, adopción e implementación de un programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado.

Auto 052 de 2008, Auto 007 de 2009, Auto 008 de 2009, Auto 314 de 2009, Auto 383 de 2009.

Programas de la Política de Atención al Desplazado en Protección Social señalados en los Autos 092 de 2008 y relacionados, 251 de 2008, 004 y 005 de 2009 y relacionados, y 006 de 2009, para la atención integral a la población en situación de desplazamiento víctima del conflicto armado.

Auto 116 de 2009

Indicadores de proceso y de resultado asociados a los indicadores de goce efectivo para cada uno de los Programas de Protección Social en el marco del Plan de Atención al Desplazado: Autos 092 de 2008 y relacionados, 251 de 2008, 004 y 005 de 2009 y relacionados y 006 de 2009.

Fuente: elaboración propia con base en la información del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

Antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y en el marco del Sistema Nacional de atención Integral a Población Desplazada, la atención psicosocial se realizaba a través de la metodología de inclusión social con enfoque psicosocial -ISEP- liderada a través de la Secretaria Nacional de Pastoral Social. En ese mismo sentido, la sentencia T-045 de 2010<sup>54</sup> es considerada uno de los aportes jurídicos más importante en materia de salud a víctimas del conflicto armado interno, en la cual la Corte Constitucional solicitó al Estado colombiano la atención psicosocial a cuatro (4) casos de mujeres víctimas de la masacre de El Salado.

<sup>54</sup> Acción de tutela instaurada por la Comisión Colombiana de Juristas en representación de Diana Carmenza Redondo, Argénida Torres, María Romero y Juana Cárdenas, contra el Ministerio de Protección Social en el año 2010.



Una vez expedida la Ley 1448 de 2011, la misma estableció en su artículo 135 el concepto de rehabilitación como “una medida de reparación que consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas”. De igual forma, le dio un plazo de seis (6) meses al Gobierno Nacional para implementar un programa de rehabilitación que incluyera tanto medidas individuales como medidas colectivas que apoyaran el desempeño de las víctimas en su entorno familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva, definiendo además elementos mínimos para dicho programa como: proactividad, atención individual, familiar y comunitaria, gratuidad, atención preferencial, duración, ingreso e interdisciplinariedad.

Teniendo en cuenta la importancia de la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado, en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas, y debido a las demoras en el desarrollo y la puesta en marcha en los territorios del PAPSIVI, la UARIV diseñó e implementó desde el año 2012, la ERE. Este programa se diseñó para contribuir al proceso de reparación integral de las víctimas del conflicto armado; inicialmente en el esquema de la política pública, éste contribuía a las medidas de satisfacción, y no era reconocido como una medida de rehabilitación, situación que se derivaba de la limitación de las competencias institucionales de la UARIV para realizar atención psicosocial. Atendiendo a lo anterior, en el Plan de Desarrollo 2014-2018, la ERE fue incluida como una medida de rehabilitación complementaria al PAPSIVI.

## **7.2. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas**

El PAPSIVI fue creado en el marco de la Ley 1448 de 2011 y es liderado por el Ministerio de salud y de la Protección Social, el mismo comprende medidas de asistencia en salud y rehabilitación física y mental. Dentro de los objetivos de la atención se encuentra la activación de conductas resilientes a partir de recursos y estrategias de afrontamiento como parte de la vía de atención psicosocial. En este sentido, el programa cuenta con dos grandes componentes específicos: la atención psicosocial y la atención en salud a las víctimas del conflicto armado.

- **Componente de atención psicosocial**

Este componente se centra en las afectaciones psicosociales, con su aplicación se busca mitigar el impacto y el daño a la integridad psicológica y moral y al proyecto de vida, basándose en tres (3) modalidades: individual, familiar y comunitaria. Las fases del programa en este componente son las siguientes:



**Tabla 7.28. Fases del componente de atención psicosocial.**

FOCALIZACIÓN CONTACTO	Y	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza el primer contacto a través de visita domiciliaria o entrevista acogida.</li> <li>• Se realizan los primeros auxilios emocionales.</li> <li>• Se recaba información general.</li> <li>• Se identifican necesidades de atención.</li> <li>• Se realiza la remisión equipo psicosocial</li> </ul>
CARACTERIZACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza con la caracterización con la participación de las víctimas.</li> <li>• Se realiza la identificación de daños e impactos psicosociales sufridos a nivel individual, familiar y comunitario.</li> <li>• Se realiza la identificación de recursos o capacidades propias.</li> </ul>
ATENCIÓN		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza la caracterización psicosocial.</li> <li>• Se realiza el plan de atención.</li> <li>• Se realiza atención por equipos interdisciplinarios con experiencia en población víctima.</li> </ul>
CIERRE		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza una evaluación del proceso de atención psicosocial con participación víctimas, organizaciones y comunidades en general.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia se realiza con información del Ministerio de salud.

• **Componente de atención integral en salud**

Este segundo componente se centra la atención Integral a la salud física y mental de las víctimas, la cual es brindada por las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud (IPS) e incluye actividades, intervenciones y procedimientos en sus componentes de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación.

Es importante señalar que los dos componentes que integran el PAPSIVI, tanto el de atención psicosocial como el de atención integral en salud, no se encuentran articulados, sino que cada



uno tiene una ruta de implementación independiente, por lo cual es aconsejable que se cree un punto de articulación que permita dar un enfoque de integralidad a las medidas del programa.

Según lo descrito, el PAPSIVI se enmarca en diferentes enfoques, principios y componentes; para una mayor síntesis, los mismos se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 7.29. Enfoques, principios y componentes del PAPSIVI.**

TIPOS DE MEDIDAS EN LA ATENCIÓN (PAPSIVI)	ENFOQUE DE INTERVENCIÓN	PRINCIPIOS DE ATENCIÓN	COMPONENTES	QUIEN REALIZA PROCESO DE ATENCIÓN
Atención psicosocial (Medida de Rehabilitación)	Enfoque de Derechos Enfoque Psicosocial Enfoque Diferencial Enfoque de acción sin daño y acciones afirmativas Enfoque transformador Enfoque de daño e impactos (individuales, familiares, comunitarios, al sujeto colectivo, según el hecho victimizante.	Acción sin daño Dignidad Principio de buena fe Participación conjunta Respeto mutuo Progresividad Gradualidad Principio de complementariedad Colaboración armónica	Atención Psicosocial: acciones individuales, familiares comunitarias.  Atención Integral en salud.	Equipos interdisciplinarios: Psicólogos Trabajadores sociales Enfermeros Sociólogos Antropólogos Promotores psicosociales de la comunidad
Atención Integral en salud a las personas víctimas del conflicto armado (Medida de asistencia)	Enfoque psicosocial Enfoque reparador Enfoque diferencial	Atención preferente y diferenciada según la particularidad de las víctimas.  Efecto reparador atención en salud.	Salud (restablecer el goce efectivo de derechos) -Promoción de la salud y prevención de la enfermedad -Consulta externa, servicios de urgencias.  Rehabilitación física (funcional) Atención integral en salud mental (actividades de promoción, prevención tratamiento)  Rehabilitación comunitaria Acciones en salud integral que se	Direcciones territoriales de Salud. DTS, Empresas Promotoras de Salud EPS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) Quienes aplicaran el Protocolo de Atención Integral en Salud a víctimas del Conflicto armado

Fuente: elaboración propia fuente el Ministerio de Salud y de la Protección social.

### 7.3. Estrategia de operación del PAPSIVI

El PAPSIVI opera bajo un modelo de corresponsabilidad con participación de las entidades territoriales y con coparticipación de aliados estratégicos como las comunidades, organizaciones y sociedad civil; quienes ejecutan las labores son los diferentes actores del sistema general de salud, el ICBF y el equipo de atención psicosocial. El Ministerio de Salud y de la Protección Social realiza la transferencia de recursos a las entidades territoriales para la aplicación de este modelo en las regiones; este proceso puede llegar a ser demorado en algunas regiones debido a los trámites administrativos, lo cual implica en retraso sustancial en la iniciación de los planes y programas a nivel territorial (Ministerio de Salud y de la Protección Social, 2015).



La elección de los profesionales que hacen parte del equipo psicosocial se realiza a través de las entidades territoriales con supervisión y apoyo de la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud, como también los procesos de inducción y capacitación de los equipos. Así, el PAPSIVI es ejecutado por las entidades territoriales en cabeza de las secretarías departamentales, distritales, y municipales de salud, con los principios de subsidiariedad, complementariedad, concurrencia, gradualidad y progresividad; con procesos de articulación con el Sistema General de Salud y Seguridad Social en Salud (SGSSS).

A través de la resolución 1050 del 1 de abril de 2016, el MSPS estableció los criterios para la distribución presupuestal en la implementación del PAPSIVI, asignando recursos a departamentos con mayor número de población víctima del conflicto armado registrada en RUV y cumplimientos de metas de atención a víctimas establecidas en la vigencia anterior, para esto tomó como fuente la información del aplicativo PAPSIVI el cual es administrado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Se tuvieron en cuenta la ejecución efectiva de los recursos asignados por el Ministerio, para lo cual se contó con la información aportada por el certificado del auditor de cada entidad territorial y finalmente, se identificaron los departamentos con municipios priorizados en el escenario del posconflicto, las víctimas atendidas en vigencia del 2015 incluidas en el RUV y las entidades territoriales con asignación de recursos en vigencias anteriores.

#### **7.4. Estrategia de Recuperación Emocional (ERE)**

La Estrategia de Recuperación Emocional es creada por el equipo psicosocial de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, con la cual se busca que las víctimas sean un agente activo de su reparación y recuperación (Quintero, 2014). Según la entidad, la ERE es un espacio reflexivo y solidario, que se desarrolla a través de encuentros grupales en los que las víctimas comparten sus sentimientos, creencias y experiencias, construyendo un escenario con el que se busca permitir el bienestar emocional. Los grupos se realizan teniendo en cuenta la edad, las condiciones de género y el hecho victimizante.

La ERE actualmente funciona con protocolos técnicos para la atención a adultos, adolescentes y jóvenes, niños y niñas entre los 6 y 12 años y cuenta con un conjunto de variables que se tienen en cuenta para el desarrollo de los encuentros grupales del ERE, tales como:

1. Recursos de afrontamiento: los sobrevivientes identifican las transformaciones ocurridas a partir del hecho de violencia, elementos que sobrevivieron al hecho, cambios positivos en su rol con posterioridad al hecho victimizante, recursos personales a través de los cuales pueden ayudar a otros.



2. **Dinámica Emocional:** los sobrevivientes identifican y narran los hechos de violencia, identifican el sufrimiento como una emoción válida de su sentir, valoran su malestar emocional.

La ERE cuenta con criterios de ingreso de la población participante, dentro de los cuales se encuentran: la selección de personas que no cuenten con enfermedad mental o con problemas de farmacodependencia; si existen personas con estas características las mismas son remitidas al componente de atención integral en salud. En esta estrategia se aplica un instrumento que permite identificar los principales síntomas que presentan las personas al iniciar el programa, el cual es aplicado al final de la sesión para identificar el avance de los mismos.

Este modelo se implementa inicialmente de manera grupal y en la última sesión los participantes pueden ser acompañados por algún miembro de su núcleo familiar, actualmente también se están implementando sesiones individuales. En la intervención grupal participan un número de quince (15) personas en promedio, asistiendo a un total de nueve (9) sesiones con una duración de 2 horas cada una de ellas.

#### **7.5. Criterios para evaluar los programas de atención psicosocial, según Carlos Martín Beristáin.**

Carlos Martín Beristáin realizó una reflexión sobre los enfoques y modelos de atención psicosocial en el contexto del conflicto sociopolítico colombiano, en el año 2009, estableciendo los elementos mínimos que debía contener todo programa de atención psicosocial a víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos. A continuación, se comparan dichos elementos o principios mínimos con la implementación del PAPSIVI y el ERE.

- a. **Especificidad individual del programa:** los programas deben ser creados y ejecutados de manera específica, individual y autónoma en el marco de una política pública de atención integral a la población víctima de graves violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido, aunque el PAPSIVI es creado como una alternativa de atención psicosocial para las víctimas del conflicto armado, cuando estas necesitan una remisión a especialista u otro tipo de atención (aseguramiento, tratamientos, ayudas técnicas u otros procedimientos no POS), son remitidas al programa de atención integral en salud, el cual es ejecutado por las empresas prestadoras de salud, e instituciones prestadoras de salud que atienden a la población en general sin especificidades para la población víctima.



Por su parte ERE, remite a sus participantes al PAPSIVI, en caso que alguno de ellos requiera una atención especializada o un tratamiento o ayuda específica que deba ser tratado en el componente de salud de dicho programa.

- b. Cobertura material suficiente de todo el universo de víctimas:** se debe garantizar la atención psicosocial a todas las víctimas del conflicto, sin tener como factores excluyentes de la atención el hecho de su victimización, el autor de su violación o su sometimiento a la justicia por medio de procedimientos penales especiales o desarrollo de acuerdos especiales con el gobierno.

En este sentido, tanto el PAPSIVI como la ERE tienen un limitado universo de atención. Para la realización de los procesos de atención psicosocial, existen zonas focalizadas, y los programas no cubren todo el universo de las víctimas debido a las dificultades presupuestales con las que cuentan. Tampoco se ha establecido claramente la forma y los tiempos en que serán atendidas todas las víctimas en el componente de atención psicosocial.

- c. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo:** esto implica tener en cuenta el goce efectivo de derechos, ser realistas en la proyección de metas y contar con los recursos sean necesarios.

En este sentido, el PAPSIVI cuenta con metas a corto y mediano plazo como formación a los equipos psicosociales, cuidado y autocuidado emocional, asistencia técnica a los municipios priorizados, asignación de otras fuentes de financiación, pero se desconocen factores de impacto a largo plazo en las víctimas. La meta general descrita en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es la atención de 800.000 víctimas a través de las estrategias de recuperación emocional y atención psicosocial, sin embargo, dicha cifra solo obedece aproximadamente al 10% de la población registrada en el RUV. Por otra parte, la meta establecida en el documento Conpes 3726 era la atención de 139.258 personas a término del año 2014, atendándose sólo a 42.761.

- d. Presupuesto insuficiente y oportunamente disponible:** cualquier programa o iniciativa de política pública debe contar con las apropiaciones presupuestales necesarias para garantizar su ejecución continuada. De acuerdo a este criterio, el Estado no debería argumentar la falta de recursos para justificar el incumplimiento de obligaciones adquiridas en lo que concierne a la garantía de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. En este sentido, es importante señalar que en el caso del presupuesto asignado a la implementación del PAPSIVI ha sufrido reducciones significativas. Por ejemplo, mientras que en la vigencia 2014 se contaba con la asignación de \$25 mil millones, para la vigencia 2015 el mismo presupuesto se reducía a \$15 mil millones. De esta forma, el Ministerio debió



priorizar y asignar recursos adicionales provenientes de proyectos de inversión para soportar la continuidad del programa en veinticuatro (24) entidades territoriales.

Según informó el Ministerio, para la vigencia 2017 contará con otras fuentes como la de cooperación nacional y/o internacional, dada la insuficiencia presupuestal; sin embargo, esto no garantiza la estabilidad del programa a largo plazo.

- e. **Sostenibilidad:** en el proceso de planeación de las estrategias y programas de atención se debe asegurar el mantenimiento de la atención en el tiempo, teniendo en cuenta las etapas de los procesos judiciales, la realización o no de la reparación integral y las necesidades y expectativas de las víctimas.

Una de las principales preocupaciones respecto a la implementación de los programas de atención psicosocial es precisamente la sostenibilidad de los mismos a largo plazo, como ya se indicó anteriormente, las deficiencias presupuestales ponen en riesgo el sostenimiento de los programas en el tiempo. Las deficiencias no sólo son expresadas a nivel nacional sino también en los territorios en donde las administraciones municipales no disponen de recursos propios para la atención psicosocial de las víctimas.

- f. **Adopción e implementación de indicadores de resultado para la evaluación y el seguimiento de los programas:** se debe medir el avance, el estancamiento, rezago o retroceso del programa, criterios que se encuentran avalados por la Corte Constitucional. Estos indicadores deben ser específicos para el programa en cuestión y deben permitir evaluar la necesidad de ajustar o no los programas.

Frente a este aspecto, los indicadores descritos en el documento Conpes 3726 son:

- Número de víctimas con planes de atención psicosocial y que reciben dicha atención por el sector salud elaborados.
- Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y mental en relación al hecho victimizante.

Sin embargo, dichos indicadores no logran medir el impacto de las intervenciones realizadas ni las transformaciones en el estado psicosocial de las víctimas beneficiarias y de sus familias. Las mediciones de los indicadores planteados en el Conpes sólo arrojan información sobre la cobertura de los programas. Los mismos no tienen en cuenta la calidad de los servicios, la facilidad en el acceso a los programas ni los resultados que en efecto se derivan las atenciones. En conclusión, se carece de un mecanismo de seguimiento y evaluación que integre componentes cualitativos y cuantitativos. De igual forma, se sugiere



frente al segundo indicador que se separe la medición de atención en salud física y la atención en salud mental.

- g. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional:** deben existir vínculos de colaboración entre las entidades directa o indirectamente involucradas y las instituciones externas. Desde las entidades que se encargan de las apropiaciones presupuestales hasta los responsables de ejecutar los procedimientos de apoyo, deben trabajar bajo los principios de coordinación y correspondencia entre lo diseñado y lo aplicado.

En este caso, es importante señalar que existen otras entidades que tienen competencia en el proceso de atención psicosocial, como por ejemplo el ICBF, el cual tiene a su cargo la atención psicosocial de niños, niñas y adolescentes, sin embargo, no existe articulación entre esta estrategia y el PAPSIVI.

Un reto para el cumplimiento del criterio de coordinación, es el método de atención psicosocial de la población víctima con enfoque étnico. Aunque se conoce que en el marco del PAPSIVI, el Ministerio está avanzando en el diseño de protocolos de inclusión del enfoque étnico en la atención psicosocial, especialmente con la comunidad Rrom, preocupa, por ejemplo, cómo se va a realizar la articulación entre el PAPSIVI y el Sistema de Salud Propia Intercultural (SISPI), garantizando la consulta previa con los pueblos indígenas.

- h. Apropiación nacional y autonomía:** es indispensable que el diseño y la implementación de los programas no dependan directamente en su integridad de la cooperación internacional, para garantizar a mediano y largo plazo la estabilidad de los programas.

En este sentido, la estrategia planteada por el Ministerio para robustecer el presupuesto dirigido a la atención psicosocial, si bien, resulta válida deberá ser complementaria al fortalecimiento de los recursos del Presupuesto General de la Nación, con el fin de mantener la autonomía y sostenibilidad del programa.

- i. Ofrecer estrategias de atención psicosocial específicas para situaciones especiales de mayor impacto:** como parte de la política pública de atención psicosocial deben existir procesos articulados para la atención de otras áreas. El bienestar y la salud mental de las víctimas se logran no sólo con el otorgamiento de atención especializada en materia de salud a las víctimas afectadas, sino con la garantía de condiciones mínimas y dignas de vida.



El PAPSIVI no se encuentra integrado a otras medidas de reparación integral. Las diferentes medidas como indemnización, restitución de tierras, vivienda o generación de ingresos tienen rutas de acceso que no están integradas en ninguna de sus fases. Esto hace que el componente psicosocial de atención se implemente de manera desarticulada y no genere impactos más integrales y sólidos.

### **7.6. Capacidad de resiliencia de las víctimas que participan en los programas de atención psicosocial.**

En el campo de la salud mental el término de resiliencia se utiliza como una hipótesis explicativa de la conducta saludable en condiciones de adversidad o alto riesgo (Fergus y Zimmerman, 2005), (Villalta, 2010); en la resiliencia pueden confluir una serie de factores y elementos que se combinan y que provienen por una parte de las características propias de la persona y por otra del contexto con las que la persona enfrenta y supera las situaciones adversas que se le presentan en la vida.

De acuerdo a los lineamientos del PAPSIVI, la resiliencia es un concepto útil en el marco de la atención psicosocial que, por un lado, incluye el reconocimiento de los daños y por otro, se orienta a la activación de esos recursos y estrategias que permitan reconstruir opciones dignas y adecuadas a las expectativas de las personas que han sido victimizadas.

Para Wagnild y Young (1990), creadores de la escala, la resiliencia es una característica de la personalidad que modera el efecto negativo del estrés y fomenta la adaptación. Ello connota vigor o fibra emocional, este concepto se ha utilizado para describir a personas que muestran valentía y adaptabilidad ante los infortunios de la vida.

La escala de resiliencia aplicada es un instrumento de medición que contiene un set de 25 preguntas, en donde se tienen en cuenta aspectos como: confianza en sí mismo, ecuanimidad, perseverancia, satisfacción personal y sentirse bien solo. Cada uno de estos factores se expresan a través de un conjunto de preguntas. En este caso, no se realizó una evaluación de cada factor, sino que se tuvieron en cuenta los resultados generales de la aplicación de la escala. Las respuestas en el a escala se determinan a través de una escala de Likert.

La escala fue aplicada a un total de 222 personas distribuidas entre: participantes del PAPSIVI, participantes de la ERE y personas que no han participado en ninguna de las estrategias de atención (consideradas el grupo control). La población que participó en este sondeo pertenece a las siguientes regiones:

**Tabla 7.30. Número de víctimas entrevistadas por departamento.**

DEPARTAMENTO	N. DE PERSONAS ENTREVISTA ESTRUCTURADAS
Antioquia	43
Bolívar	28
Cauca	29
Córdoba	29
Guaviare	18
Nariño	28
Valle del Cauca	24
Putumayo	23
<b>Total general</b>	<b>222</b>

Fuente: elaboración propia

Los principales resultados derivaron de la comparación las respuestas de acuerdo al género, al rango etario y a su participación en la estrategia de atención psicosocial.

*Al tener en cuenta su participación en los programas, se obtuvo que respecto a las personas que participaron en el PAPSIVI, el 69% de las respuestas se ubicaron en los niveles altos de la escala, el 26% en los niveles intermedios y el 4.5% en los niveles más bajos resiliencia. Mientras que en el caso de las personas que participaron en la ERE, el 74.4% de las respuestas se ubicaron en los niveles más altos de resiliencia, el 21.3% en los niveles intermedios de la escala y el 4.1% en los niveles más bajos.*

Finalmente, al evaluar los resultados de las personas que no participaron en ninguna estrategia de atención psicosocial, se obtuvo que 78% arrojó resultados en los niveles altos de la escala, el 17% en niveles intermedios y 5% en niveles bajos. En conclusión, los resultados de la comparación de los tres grupos de personas de acuerdo a su participación en los programas de resiliencia arrojaron, contrario a los esperado, que el mayor nivel de resiliencia se encuentra en las personas no participaron en ninguna de las estrategias de rehabilitación psicosocial.

*Al tener en cuenta el rango etario, se obtuvo que, aproximadamente, el 68.8% de las respuestas de la población joven se ubicaron en niveles altos de resiliencia. El 25.4% de sus respuestas se ubicaron en niveles intermedios y el 5.7% en niveles bajos de resiliencia. En la población adulta (27 a 59 años), el 76% de las respuestas se ubicó en los niveles más altos de resiliencia. El 20% se ubicó en niveles intermedios y el 4% se ubicó en niveles bajos de resiliencia. En la*



población adulta mayor (60 años o más), el 70% de las respuestas se ubicaron en niveles altos de resiliencia, el 24% en niveles intermedios, y el 6% en niveles bajos de la escala.

En conclusión, la población adulta, la cual se encuentra en el rango de los 27 y 59 años presentó una mayor capacidad de resiliencia según la aplicación de la escala. Esto puede deberse a que las personas que se encuentran en este rango etario cuentan con una mayor consolidación de su proyecto de vida, disponen de más herramientas para manejar el estrés, y cuentan con mayores recursos sociales para dar respuestas más asertivas a los eventos de la vida.

*Al tener en cuenta el género*, se obtuvo que, en la población femenina el 75% de las respuestas se ubicó en niveles altos de la escala, el 21.5% en niveles intermedios y el 4.5% en niveles bajos. En la población masculina, el 74% se ubicó en niveles altos de resiliencia, el 22% en niveles intermedios y el 4% en niveles bajos de la escala.

En conclusión, los resultados no fueron significativamente diferentes entre hombres y mujeres. Vale la pena aclarar que no participaron personas de la población LGTBI.

### **7.7. Habilidades de Afrontamiento de las víctimas que participan en los programas de atención psicosocial.**

El concepto de afrontamiento está íntimamente ligado al concepto de resiliencia, si la resiliencia es asociada a una capacidad o característica de la persona para sobreponerse a situaciones adversas, el afrontamiento se relaciona con los recursos utilizados para sobreponerse a esas situaciones adversas.

El afrontamiento es la forma como un individuo e incluso una comunidad responde a una situación adversa que amenaza su tranquilidad y seguridad, también puede ser entendido como la búsqueda por alcanzar un equilibrio de tal suerte que la situación amenazante que enfrenta el individuo no le impida continuar con su vida normal. Las personas resilientes poseen una gran capacidad de adaptación y flexibilidad para hacer frente a las problemáticas y a las situaciones adversas que se presentan en la vida.

Según los lineamientos del PAPSIVI, los recursos para el afrontamiento de la adversidad se comprenden como elementos que las personas o comunidades accionan ante situaciones de violencia; estos hacen parte del capital de recursos de cada individuo o colectivo y pueden ser entendidos como aprendizajes obtenidos de sus vivencias en el marco del conflicto armado.

Para la medición de las habilidades de afrontamiento se aplicó a 222 personas víctimas del conflicto (participantes del PAPSIVI, participantes de la ERE y grupo control) el Cuestionario de Afrontamiento del Estrés –CAE-. Este instrumento considera 7 categorías o formas de



afrontamiento: búsqueda de apoyo social, expresión emocional abierta, religión, focalizado en la solución del problema, evitación, auto-focalización negativa y reevaluación positiva. Cada una de las categorías enunciadas deriva en un conjunto de preguntas que se realizan de forma no secuencial a los entrevistados y que establecen el tipo de habilidades de resiliencia de la población. Los principales resultados de la medición fueron los siguientes:

Respecto a la categoría de búsqueda de apoyo social, la cual es evaluada a través de comportamientos como: contar los sentimientos a familiares o amigos, pedir consejo a parientes o amigos, pedir información a parientes o amigos, hablar con amigos o parientes para ser tranquilizado, pedir orientación sobre el mejor camino a seguir, expresar los sentimientos a familiares o amigos, se obtuvo que:

- El 55.4% de personas que participaron en la ERE, el 40% de los participantes del PAPSIVI y el 53% de las personas que no fueron intervenidas por ningún programa de atención psicosocial, presentaron niveles altos de habilidades para búsqueda de apoyo social. Así, esta modalidad de afrontamiento está más incorporada a las víctimas que participaron en la ERE y presenta un menor uso en las personas que participaron en el PAPSIVI.

*Respecto a la categoría de expresión emocional abierta*, la cual es evaluada a través de comportamientos como: descargar el mal humor con los demás, insultar a otras personas, comportarse hostilmente, agredir a alguien, irritarse con la gente y luchar y desahogarse emocionalmente, se obtuvo que:

- El 45.5% de las personas participantes en la ERE, el 45.8% de los participantes del PAPSIVI y el 49.5% de las víctimas que no participan en ningún programa psicosocial se ubicaron en el nivel inferior de la escala, es decir respondieron que nunca hacían uso de esta estrategia de afrontamiento. Así, las víctimas que logran un mayor control sobre su expresión emocional abierta son aquellas que no han sido intervenidas por ningún programa de atención psicosocial, lo que implica que dichas intervenciones no han logrado tener una influencia notable en la disminución de estos comportamientos.

*Respecto al uso de la religión como estrategia de afrontamiento*, la cual es evaluada a través de comportamientos como: asistir a la iglesia, pedir ayuda espiritual, acudir a la iglesia para rogar se solucione el problema, confiar en que Dios remedia el problema, acudir a la iglesia para poner velas o rezar, se obtuvo que:

- El 75.8% de participantes de la ERE, el 82.1% de los participantes del PAPSIVI y el 77.6% de personas del grupo control reflejaron un alto nivel en el uso de esta estrategia de afrontamiento. Vale la pena resaltar que el uso de la religión para afrontar las situaciones difíciles es el recurso más utilizado por las víctimas. Esto implica que más



allá de los programas e intervenciones psicosociales, la iglesia y los cultos religiosos están jugando un papel central en las alternativas de mitigación del dolor usadas por las víctimas.

Respecto a la focalización del problema como modalidad de afrontamiento, la cual es evaluada a través de comportamientos como: analizar las causas del problema, seguir unos pasos concretos, establecer un plan de acción, hablar con las personas implicadas, poner en acción soluciones concretas, pensar detenidamente los pasos a seguir, se obtuvo que:

- El 61.6% de los participantes de la ERE, el 62.7% de los participantes del PAPSIVI y el 62.7% de las víctimas que no han participado en ningún programa de atención psicosocial manifestaron un mayor uso de este recurso. No hubo una diferencia significativa entre las víctimas intervenidas en los programas y el grupo control.

*Respecto a la categoría de la evitación*, la misma evalúa comportamientos como: concentrarse en otras cosas, volcarse en el trabajo u otras actividades, salir para olvidarse del problema, no pensar en el problema, practicar deporte para olvidar y tratar de olvidarse de todo, se obtuvo que:

- El 52.3% de los participantes de la ERE, el 47.6% de las participantes del PAPSIVI y el 57.7% de las víctimas que no participaron en ningún programa de atención psicosocial manifestaron que utilizaban la evitación como mecanismo de afrontamiento. Es importante resaltar que la evitación puede redundar en resultados no tan positivos, teniendo en cuenta que implica que la víctima evita centrarse en la dificultad, pero no procesa sus habilidades de afrontamiento. Quienes menos hacen uso de esta estrategia son los participantes del PAPSIVI.

Respecto a la categoría de auto-focalización negativa, la cual se evalúa a través de comportamientos como: auto-convencerse negativamente, no hacer nada ya que las cosas suelen ser malas, auto-culpación, sentir indefensión respecto al problema, asumir la propia incapacidad para resolver la situación y resignarse, se obtuvo que:

- El 27.4% de los participantes de la ERE, el 31% de los participantes del PAPSIVI y el 30.8% de las víctimas que no participaron en ningún programa de atención psicosocial manifestaron que tenían comportamientos asociados a este tipo de afrontamiento. En este caso también es necesario resaltar que estos comportamientos no son los más adecuados para que las víctimas puedan enfrentar sus problemas pues no implican el desarrollo de habilidades para sobreponerse a la adversidad. La focalización en el problema es la estrategia menos usada por las víctimas y fueron los participantes de la ERE los que menos hacen uso de ella.



Por último, la categoría de reevaluación positiva, la cual se refiere a comportamientos o posiciones como: ver los aspectos positivos, sacar algo positivo de la situación, descubrir que en la vida hay gente buena, comprender que hay cosas más importantes, no hay mal que por bien no venga, pensar que el problema pudo haber sido peor, obtuvo los siguientes resultados:

- El 63.5% de los participantes de la ERE, el 67.1% de los participantes en el PAPSIVI y el 69.6% de las víctimas que no participaron en ningún programa de atención psicosocial manifestaron altos niveles de uso de la reevaluación positiva como mecanismo de afrontamiento. El grupo control presentó los mayores niveles en la incorporación de la reevaluación positiva de los hechos, lo que implica que no necesariamente los programas de atención psicosocial están incidiendo en el uso de este mecanismo.

#### **7.8. Percepción de las víctimas sobre los programas de atención psicosocial.**

Para conocer la percepción de las víctimas sobre los programas de atención psicosocial se realizó una entrevista estructurada, la cual se aplicó a 140 personas de las 222 a las que se les aplicaron las escalas de resiliencia y afrontamiento. En 50% de ellos participó en el PAPSIVI y el otra 50% en la ERE. La mayor parte de los entrevistados (78%) estaban en edad adulta (27 a 59 años), el 81% pertenecían al género femenino, el 17% tenía alguna discapacidad (movilidad, sensorial o mental), el 46.4% llegó a cursar la primaria, el 30% la secundaria y el 16.2% no sabe leer ni escribir.

*Sobre las dificultades para asistir a las sesiones de atención psicosocial*, se obtuvo que el 16% del total manifestó haberlas tenido. Entre las dificultades expuestas están: enfermedad de sí mismo o de un familiar, no haber sido convocado o no haber tenido recursos para transportarse. En el diálogo generado en los grupos focales, al respecto se manifestó que, sobre las barreras de acceso a los programas de rehabilitación psicosocial, los principales obstáculos manifestados, se relacionan con la ausencia de información sobre los programas, algunas víctimas manifestaron que la socialización de este tipo de atención debía realizarse desde la toma de la declaración. Otras barreras son: ausencia de recursos económicos para transportarse, miedo a ponerse en riesgo, ausencia de oportunidad en la atención o debilidades en la capacidad de los funcionarios públicos para atender a las víctimas.

*Sobre la importancia que las víctimas le dan a cada uno de los derechos que les asisten*, se obtuvo que 78.4%<sup>55</sup> le concedieron niveles altos de importancia a la indemnización, el 65.2% a la verdad y el 61% a las medidas de satisfacción, siendo estos los derechos de mayor importancia para las víctimas entrevista estructuradas. Los demás derechos obtuvieron niveles

---

<sup>55</sup> Cada uno de los derechos fue evaluado de manera independiente por lo cual no deben sumarse los porcentajes.



altos de importancia así: rehabilitación (48%), restitución (42%), garantías de no repetición (40.4%), justicia 39%.

Sin embargo, al profundizar sobre la importancia de la medida de rehabilitación como medida de reparación en los grupos focales realizados, se encontró que sin diferencias regionales o de participación o no en programas de atención psicosocial, las víctimas consideran que la rehabilitación es una medida de reparación muy importante y se precisó, según su percepción, que debía ser de atención inmediata y que era tan importante la rehabilitación física como la rehabilitación psicológica.

*Sobre los ámbitos de afectación en el conflicto*, se obtuvo que el 31% de las respuestas se orientaron a definir como ámbito de afectación el círculo familiar, el 28.4% circunscribió su afectación a la situación personal y el restante 40% se dividió equitativamente entre aquellos que consideraron que había afectaciones en los ámbitos social y comunitario.

Al indagar sobre el impacto de la atención psicosocial sobre sus familias en los grupos focales, se expresaron por parte de los participantes, efectos tales como: mejor comunicación familiar, mayor expresión de afecto, mejores prácticas de relación replicadas en familia, motivación, disminución de la agresividad. En este sentido, las víctimas manifestaron haber llevado sus aprendizajes al hogar y haber multiplicado sus experiencias en los talleres o encuentros especialmente con sus hijos.

*Sobre la percepción de las víctimas respecto a si los programas de atención psicosocial les había permitido superar sus afectaciones emocionales*, se obtuvo que el 81%<sup>56</sup> manifestó que si lo habían logrado y un 76% respondió que el ámbito comunitario había sido impacto positivamente por los programas. Sin embargo, un porcentaje más bajo (69%) indicó que los programas habían ayudado a sus familias a superar las afectaciones. El 76% de las personas manifestó que los programas habían aportado a su proyecto de vida.

*Sobre la duración de las intervenciones realizadas por los programas*, se obtuvo que el 56% de los entrevistados consideró que las sesiones adelantadas por los programas gubernamentales de rehabilitación en los que participaron fueron suficientes para alcanzar una mejoría respecto de sus afectaciones emocionales ocasionadas por el conflicto armado interno.

*Sobre la mitigación del sufrimiento producida por su participación en los programas de atención psicosocial*, se obtuvo que el 96.4% de las personas afirmaron que su nivel de sufrimiento tras el conflicto armado había sido de la mayor intensidad. Los hechos victimizantes que mayor sufrimiento causaron a estas personas fueron: violencia basada en género, minas antipersonal,

---

<sup>56</sup> Cada uno de los ámbitos: individual, comunitario y familiar fueron evaluados de manera independiente, por lo cual no deben sumarse los porcentajes.



munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado, vinculación de menores al conflicto, secuestro y tortura. Luego de la participación de las víctimas en los programas, el 73% consideró que se habían mitigado su dolor, el 21% que permanecía igual y el 6% no había logrado hacerlo.

En las discusiones generadas en los grupos focales, al respecto las víctimas que participaron de los programas de atención psicosocial, tanto ERE como PAPSIVI, identificaron que los mismos les han permitido afrontar con más herramientas sus afectaciones; a pesar de que en general consideran que los dolores no desaparecen totalmente, logran percibir ganancias y aprendizajes de los talleres y sesiones a los que asistieron. El caso de Valle del Cauca, es excepcional en tanto las víctimas que participaron en los programas como las que no, manifestaron dificultades para el afrontamiento de sus afectaciones.

Sumado a su percepción sobre el sufrimiento que experimentaron antes y después, se solicitó a las víctimas que indicaran que síntomas o manifestaciones de orden psicológico o físico habían tenido a causa de los hechos victimizantes antes y después de su participación en los programas de atención psicosocial. Se pudo identificar que los síntomas más recurrentes derivados de los hechos victimizantes son: dificultades para dormir (86.4%), llanto constante (72.8%) y pensamientos recurrentes del suceso (81.4%). Los síntomas que más persistieron luego de la participación en los programas de atención psicosocial, fueron: dificultades para dormir (32.1%), pensamientos recurrentes del suceso (32.1%), dificultades para concentrarse (26.4%) y llanto constante (25.7%).

A continuación, se presenta una tabla con la comparación de los porcentajes de personas que percibieron disminución de sus síntomas físicos y psicológicos después de su participación en los programas.

**Tabla 7.31. Porcentaje de personas que percibieron disminución de sus síntomas.**

<b>Porcentaje de personas que percibieron la disminución de los síntomas luego de su participación en el Programa</b>		
<b>Síntomas psicológicos percibidos</b>	<b>PAPSIVI</b>	<b>ERE</b>
Dificultades para dormir	47,1	61,4
Dificultades para concentrarse	41,4	51,4
Sueños constantes del evento	40	55,7
Llanto constante	45,7	48,6
Pensamientos recurrentes	45,7	52,9
Irritabilidad o explosiones de ira	35,7	42,9
Pensamientos o deseos de suicidio	25,7	31,4



Desinterés por hacer las cosas	27,1	34,3
<b>Síntomas Físicos percibidos</b>		
Dolores de cabeza	41,4	32,9
Dolores en el pecho	22,9	27,1
Sudoración	21,4	27,1
Malestar estomacal	17,1	12,9
Sensación de ahogo	20	25,7

Fuente: elaboración propia.

Sobre los resultados se puede concluir que en el caso de los síntomas psicológicos las personas que participaron en la ERE obtuvieron un mayor promedio en su mejoría (47.3%) mientras que los PAPSIVI obtuvieron mejoría, pero un menor promedio (38.5%). En los síntomas físicos, se tiene que los resultados no fueron tan disimiles.

Es importante señalar que los espacios de grupos focales, se indagó acerca de la posibilidad del perdón y de la reconciliación. Respecto al perdón, si bien hubo un reducido número de personas que no lo consideraron posible, la mayor parte de los participantes señalaron que éste era un paso muy importante en su bienestar psico-social, a pesar de la dificultad de aceptación. También se vio probable por parte de las víctimas, participar como agente pedagógico para la paz y se relacionaron elementos brindados en los talleres y sesiones en las cuales participaron. Es importante resaltar, que en varios grupos las víctimas que participaron en los programas se auto-percibieron como posibles multiplicadores.

### **7.9. Lecciones aprendidas: resultados del conversatorio sobre retos de los programas de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado.**

La Defensoría del Pueblo realizó un conversatorio sobre los retos en materia de atención psicosocial en el país. En dicho evento participaron especialistas sobre el tema, tales como: docentes de la Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia, representantes de la Mesa Psicosocial, la cual está compuesta por organizaciones y algunos profesionales independientes tales como: Corporación AVRE (Acompañamiento Psicosocial y Atención a Víctimas de la Violencia política), Tejidos del Viento, Costurero de la Memoria: Kilómetros de vida, Colectivo Ansur, CAPS (Centro de Atención Psicosocial), Corporación Vínculos, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Comisión Colombiana de Juristas Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Colectivo Psicosocial Colombiano Copsico, Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Diego Fernando Abonia V, Carmen Sánchez.

Adicionalmente, participaron el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, la organización CERES, el Colegio Colombiano de Psicólogos y la Federación Médica Colombiana.



A través de este conversatorio se buscaba recoger las principales lecciones aprendidas en temas como: la implementación de la ERE y el PAPSIVI como estrategias de atención psicosocial a las víctimas, experiencias internacionales en atención psicosocial a personas afectadas por escenarios de guerra, la arquitectura institucional y el rol de las organizaciones de víctimas y los compromisos de la academia para responder al deber del país sobre la atención a víctimas.

Del desarrollo del evento, se pueden derivar las siguientes conclusiones o aprendizajes.

- Los diferentes sectores participantes en el conversatorio reconocieron los avances del PAPSIVI y la ERE respecto a la implementación de estrategias y rutas y principios de la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado.
- El proceso de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado no debe basar su intervención en el modelo médico y psicológico de atención tradicional, sino que debe realizarse desde el reconocimiento de las afectaciones particulares de las víctimas y del contexto situacional. Esto implica reconocer que las afectaciones de las víctimas están relacionadas con factores comunitarios y que existen más allá de intervenciones desde lo psicológico, otros procesos que contribuyen a la rehabilitación, tales como la reconstrucción de su tejido social, el fortalecimiento de la confianza en las relaciones comunitarias, acciones simbólicas que reconozcan la posibilidad de transformación del dolor y el desarraigo.
- La Mesa Psicosocial expresó su preocupación por las debilidades presupuestales del Gobierno Nacional para implementar de manera continua y sostenible el PAPSIVI. De igual forma, dicho espacio sugirió la creación de un sistema de salud diferencial para las víctimas, proponiendo una transformación estructural del sistema de salud, dada la falta de correspondencia del modelo de salud implementado por las entidades prestadoras de salud con las necesidades específicas de atención a víctimas.
- La representante de la Federación Médica Colombiana, refirió la importancia de la voluntad política del Estado para el fortalecimiento de las estrategias de atención psicosocial, ya que los problemas presupuestales no se compadecen con las necesidades de atención.

Asimismo, expresó que la intervención psicosocial de las víctimas debe tener una perspectiva colectiva y centrarse en el impacto del daño colectivo. En este sentido, planteó que el sistema de salud tiene notables falencias en tanto, individualiza la atención desconociendo el contexto comunitario y social de las personas. Señaló



también la necesidad de generar modelos de intervención propios para el caso colombiano que respondan a la realidad social, cultural e histórica del país.

- Los diferentes participantes, señalaron la importancia de que tanto el PAPSIVI como la ERE contaran con indicadores de impacto y no sólo de resultado, que permitan identificar cambios y progresos psicosociales en las víctimas y sus comunidades. En este sentido, se señaló la necesidad de contar con estrategias que no solo cuantifiquen el cumplimiento de metas, sino que permitan realizar análisis cualitativos que aporten al ajuste de los programas.
- Los participantes señalaron que es importante que la atención psicosocial tenga una mayor cobertura, sobre todo teniendo en cuenta el número de víctimas en el país; Asimismo, subrayaron que las comunidades más apartadas de las cabeceras son quienes han sufrido en mayor escala el flagelo de la guerra, y es importante actuar como Estado en correspondencia con la dificultad de acceso a los programas sociales que tienen estas poblaciones.
- Los representantes de la Mesa Psicosocial señalaron que PAPSIVI desatiende el concepto de integralidad, ya que cuando una víctima es remitida al Plan Obligatorio de Salud, se inserta en un sistema de atención no diferenciado que desconoce la especificidad de las características de la población víctima.
- Los participantes consideraron esencial, integrar a los modelos de atención psicosocial un proceso de formación a líderes comunitarios que realicen atención psicosocial en las regiones. Lo anterior, en correspondencia con la posición de integrar la perspectiva de que dicha atención no debe concentrarse en el campo médico y psicológico, sino que se deben potenciar las capacidades de resarcimiento social a través de reincorporar acciones colectivas que fueron melladas por el impacto del conflicto armado.
- Respecto a las lecciones aprendidas derivadas de experiencias internacionales de atención psicosocial a personas en contextos de guerra o violencia, los participantes señalaron temas como: a) Cada una de las acciones realizadas en el marco de la reparación integral a víctimas debe contener un enfoque psicosocial; b) La participación de las víctimas en el diseño e implementación de los programas contribuye a su empoderamiento y fortalece el carácter de especificidad del modelo de atención; c) La necesidad de comprender el daño causado y su impacto, más allá de atender los síntomas de las afectaciones de las víctimas; d) La necesidad de desarrollar habilidades de atención psicosocial en todos los agentes que participan en la red de atención, sin recurrir a la protocolización estricta de la atención, sino en la importancia de humanizar este proceso.



Para la Mesa Psicosocial es fundamental aprender de experiencias latinoamericanas, las cuales pueden aportar elementos más cercanos culturalmente y permiten construir enfoques de atención más pertinentes.

## 7.10. Conclusiones

1. La CSMLV reconoce los avances en el diseño e implementación del PAPSIVI y la ERE como modelos de intervención psicosocial a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, considera que existen debilidades en: a) la articulación de dichas estrategias con las medidas de reparación integral a las víctimas; b) el financiamiento a largo plazo de los programas de atención psicosocial; c) la cobertura de los programas en relación con el número de víctimas del conflicto armado en el país; d). la articulación de la atención psicosocial desde lo familiar y lo comunitario y el modelo de intervención individualizado del actual sistema de salud; e). el involucramiento de los entes territoriales para fortalecer los procesos de atención psicosocial; f) el diseño de indicadores de impacto y las evaluaciones de tipo cualitativo que permitan el ajuste de los modelos de intervención.
2. Respecto a la capacidad de resiliencia de las víctimas del conflicto armado encuestadas se pudo concluir que contrario a lo esperado, aquellas personas que no participaron en ninguna estrategia de atención psicosocial reportaron resultados más altos en la escala de resiliencia. Adicionalmente, el rango etario con mayor capacidad de resiliencia fue el de las personas en edad adulta (27 a 59 años), en lo cual puede influir el hecho de que en esta etapa vital existe un proceso de consolidación del proyecto de vida y mayores recursos sociales que les permiten recuperarse de la adversidad. Finalmente, no se encontraron diferencias notables en la escala de resiliencia de acuerdo al género.
3. Al aplicar el Cuestionario de Afrontamiento del Estrés a víctimas que participaron en el PAPSIVI, la ERE y a aquellas que hacen parte del grupo control se encontró que, en los tres casos, la estrategia de afrontamiento más utilizada es acudir a eventos o ritos religiosos. Respecto a los demás mecanismos de afrontamiento tales como: focalización en el problema, evitación, focalización en la solución del problema, expresión emocional abierta y búsqueda de apoyo social, contrario a lo esperado no se encontraron diferencias significativas entre las víctimas que fueron intervenidos en los programas de atención psicosocial y el grupo control.
4. Según la percepción de las víctimas: a) la atención psicosocial debe ser una medida relevante de reparación; b) aunque la mayor parte de las víctimas consideran que el ámbito más afectado por el conflicto fue su familia, al mismo tiempo al evaluar los



ámbitos en los que los programas de atención psicosocial tuvieron impacto, el familiar fue el de menor intervención; c) más de las mitad de las víctimas encuestadas consideró que el número de sesiones de los programas no habían sido suficientes para superar sus afectaciones; d) la mayor parte de las víctimas consideró que su dolor se había mitigado gracias a los programas; y e. las víctimas que participaron en la ERE reportaron un mayor promedio en la mejoría de los síntomas de sus afectaciones emocionales y psicológicas.

5. De acuerdo a lo expresado por la Mesa Psicosocial, se hace necesario un reajuste a las estrategias de atención psicosocial contando con la participación activa de los diferentes espacios y organizaciones que han venido trabajando y aportando lecciones y aprendizajes en materia de atención psicosocial a las víctimas. De igual forma, es necesario fortalecer y especializar la arquitectura institucional para la atención psicosocial, así como garantizar los recursos presupuestales para asegurar la sostenibilidad de los programas.

#### **7.11. Recomendaciones**

1. Al Gobierno Nacional, garantizar los recursos presupuestales para la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado; ampliar la cobertura de los programas; articular las diferentes medidas de reparación integral a las acciones realizadas para la atención psicosocial; promover la capacitación de líderes sociales y comunitarios como agentes de atención psicosocial; diseñar indicadores de impacto de la intervención psicosocial a víctimas y realizar estudios dirigidos a recoger insumos que aporten al ajuste de las estrategias de atención.
2. A las administraciones departamentales y municipales, priorizar la atención psicosocial a las víctimas e incorporar el enfoque psicosocial en cada una de las acciones realizadas en el marco de la asistencia y la reparación integral, así como garantizar recursos que permitan aunar esfuerzos para fortalecer las estrategias de atención psicosocial.
3. Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas, garantizar la participación de las organizaciones sociales, espacios de participación y víctimas de conflicto armado para ajustar y mejorar las estrategias de atención psicosocial existentes, teniendo en cuenta sus aportes y necesidades expresadas.



## **Capítulo 8. Indemnización administrativa en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011**

Entre las medidas de la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado que mayores retos plantean al Estado colombiano de cara a la implementación del Acuerdo Final, se encuentra la indemnización administrativa. Por tratarse de un instrumento de política creado mucho antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, cuya continuidad es requerida, en los términos sugeridos por estudios recientes<sup>57</sup>.

La indemnización es una de las medidas de reparación integral a cargo del Estado colombiano para compensar económicamente a las víctimas por los hechos sufridos con ocasión del conflicto armado y tiene como fin, contribuir al fortalecimiento o reconstrucción de sus proyectos de vida. En este sentido, este componente de reparación se materializa por dos vías, la administrativa y/o la vía Judicial y se entrega de manera individual y colectiva.

Este capítulo presenta una evaluación del avance en el componente de indemnización individual. En una primera sección, se puntualizan temas normativos y procedimentales que inciden en los resultados presentados en la segunda sección. En la tercera sección se aborda el tema de la priorización, en respuesta concreta a la solicitud canalizada por los representantes de las víctimas. Asimismo, se incorporan algunos comentarios sobre el proceso de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos y sobre las dificultades que subsisten en los sistemas de información de la UARIV.

### **8.1. Parámetros Normativos y Procedimentales**

La indemnización por vía administrativa tiene por objeto compensar económicamente, los daños causados a las víctimas por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a sus Derechos Humanos<sup>58</sup> en el marco del conflicto armado interno. Esta prestación se tasa en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), según el hecho victimizante, de acuerdo con una escala de medición, establecida normativamente<sup>59</sup> que tiene en cuenta las siguientes variables:

- Carácter de la afectación: individual o colectiva.
- Relación con el hecho victimizante.
- Tipo de afectación: daños en bienes materiales, afectación médica y psicológica, afectación física, riesgo alimentario, riesgo habitacional.
- Tiempo entre la ocurrencia del hecho victimizante y la solicitud de la indemnización y

<sup>57</sup> ANIF, FASECOLDA. Dividendos, costos y beneficios del proceso de paz. Octubre 2016.

<sup>58</sup> Según la definición de "Víctima" del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>59</sup> Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011.



análisis del enfoque diferencial.

Además, los montos obedecen a la norma bajo la cual se reconozca el derecho, según la relación de la Tabla 8.1.

**Tabla 8.32. Tasación de montos para el pago de indemnizaciones administrativas individuales.**

<b>Hecho Victimizante / Norma</b>	<b>LEY 418 DE 1997</b>	<b>Decreto 1290/2008</b>	<b>LEY 1448/2011</b>
Homicidio	40	40	Hasta 40
Desaparición Forzada	40	40	Hasta 40
Tortura, tratos crueles o degradantes		30	Hasta 30
Secuestro		40	Hasta 40
Delitos contra la libertad e integridad sexual y reproductiva		30	Hasta 30
Reclutamiento ilegal de menores		30	Hasta 30
Lesiones que causaron incapacidad	Hasta 40	Hasta 40	Hasta 40
Lesiones que no causaron incapacidad		Hasta 30	Hasta 30
Desplazamiento Forzado		27 - FONVIVIENDA	27 o 17

Fuente: UARIV. Subdirección de Reparación. Presentación a CGR. Enero de 2017.

De acuerdo con las disposiciones transitorias del Decreto 4800 (art. 155), las víctimas que solicitaron indemnización en el marco de la Ley 418 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008, tienen prioridad en su otorgamiento y el proceso se rige por dicho reglamento. Ello explica que aún en 2016 se hayan dado indemnizaciones bajo estos marcos normativos, tal como se presenta más adelante.

Para desplazamiento forzado el reglamento fijó un monto de 17 SMLMV y la Corte Constitucional, a través de la Sentencia SU 254 de 2013, precisó que a las solicitudes presentadas antes de la Ley 1448 de 2011 y tuteladas debía aplicarse el régimen de transición, es decir, lo dispuesto en el Decreto 1290 de 2008 cuyo monto es de 27 SMLMV, como se describe en la Tabla 8.1; en los demás casos rige el monto de 17 SMLMV dispuesto en el reglamento.

De otro lado, para el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa se aplican los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal previstos en la Ley 1448 de 2011, pero se fijan criterios de priorización. Para víctimas de desplazamiento forzado, tales criterios están contenidos en el artículo 2.2.7.4.7. del Decreto 1084 de 2015<sup>60</sup>, que

<sup>60</sup> El artículo 2.2.7.4.7. del Decreto 1084 de 2015 compiló el numeral 2 del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014.



consolida las normas reglamentarias del sector de inclusión social, y para otros hechos victimizantes, en la Resolución 090 de 17 de febrero de 2015.

Además, la UARIV, con base en el Decreto 2569 de 2014, recogido por el capítulo 5 sección 1 del Decreto 1084 de 2015 y las Resoluciones 351 y 1126 de 2015 implementó un modelo con dos tipos de medición: carencias de subsistencia mínima, para determinar la población objeto de atención humanitaria y superación de situación de vulnerabilidad, para determinar el goce efectivo de derechos<sup>61</sup>. Los resultados de este modelo complementan los criterios de priorización, en la medida en que le permiten, a la UARIV, determinar la población que por tener superada su situación de vulnerabilidad pueden acceder a la indemnización con miras a estabilizar su situación socioeconómica a través de la inversión productiva de tales recursos.

La Corte Constitucional, al examinar la solicitud de la UARIV para superar los rezagos existentes en materia de contestación de peticiones y de tutelas, en el auto 206 de 2017, encuentra que los pasos y tiempos que la UARIV debe cumplir para el pago de las indemnizaciones no son claros, ya que las víctimas no tienen la certeza de cuándo y cuánto se les va a pagar por este derecho.

En este sentido, la CGR revisó el procedimiento adoptado por la UARIV para que las víctimas de Desplazamiento Forzado, Homicidio, Desaparición Forzada y Lesiones accedan a esta medida. Se encontró, que los pasos están bien definidos actividad por actividad<sup>62</sup>, desde que se agenda a la víctima para orientarla sobre los documentos que debe aportar para dar inicio a la etapa de documentación, de modo que la información disponible en la UARIV sea actualizada, hasta el momento de la entrega de los recursos a que tienen derecho. Sin embargo, la CGR considera que la UARIV debe mejorar los canales de comunicación con las víctimas, para indicarles que el pago de la indemnización a que tienen derecho, se hará gradualmente, según los recursos disponibles y la priorización establecida en las normas citadas.

Los dos primeros pasos en la ruta de indemnización, que se sustenta en la estrategia de demanda o focalización, son significativos, en la medida en que suministran información necesaria para la aplicación de los criterios de priorización. El proceso inicia con el agendamiento de la víctima; luego, el enlace integral en territorio, identifica si alguna de las víctimas con derecho a recibir la medida de indemnización administrativa, cumple con algún criterio de priorización, para registrarla en la herramienta indemniza y agilizarle el pago, dada la escasez de recursos.

---

<sup>61</sup> En esta medición se evalúan siete (7) derechos: identificación, salud y atención sicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos.

<sup>62</sup> UARIV. Subdirección Técnica de Reparación Individual. *Procedimiento de documentación para el acceso a la medida de indemnización administrativa*. Código 410.08.08-22. 3 de noviembre de 2016.



De acuerdo con lo manifestado por la UARIV, la aplicación de los criterios de priorización busca que el hogar víctima de desplazamiento reciba la medida de indemnización una vez haya superado las carencias en los componentes de la subsistencia mínima. Respecto a las víctimas de hechos distintos a desplazamiento forzado, se tiene en cuenta el tiempo de presentación de la solicitud, así como también su grado de vulnerabilidad o la participación en procesos de reparación colectiva.

De modo que para acceder por el hecho victimizante desplazamiento forzado se tiene en cuenta:

1. Si supera la Subsistencia Mínima, o si tiene carencias, pero en razón a la edad, la discapacidad o la enfermedad grave de alguno de los miembros del hogar, se puede priorizar la indemnización, de lo contrario no.
2. Formalización del proceso de retorno y Reubicación.
3. Documentación del caso de indemnización – Validación de Núcleo.
4. Programación del giro.

En lo que atañe a los hechos victimizantes Homicidio y Desaparición Forzada se debe documentar el caso, con la víctima, para identificar los destinatarios que poseen el derecho<sup>63</sup>. Este proceso de identificación de destinatarios aplica para los referidos hechos victimizantes, incluidos en el RUV que cursan trámite en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, para acceder a la indemnización por los hechos victimizantes Lesiones, Tortura, Acto Terrorista, Mina Antipersonal se debe documentar el caso, con la víctima, para determinar lo establecido en la Resolución 00848 de 30 diciembre de 2014, mediante la cual se dictan lineamientos, criterios y tablas para determinar el monto por reconocer como indemnización por vía administrativa para el hecho victimizante lesiones personales.

De acuerdo con lo expuesto, es importante aclarar que durante el proceso de documentación pueden presentarse casos en los cuales la documentación se realice de forma parcial o completa y en diferentes vigencias, lo cual explica que la indemnización para un mismo núcleo familiar o por un mismo hecho victimizante se pague en diferentes vigencias.

---

<sup>63</sup> El artículo 150 del Decreto 4800 establece que, en caso de concurrir varias personas con derecho a la indemnización por la muerte o desaparición de la víctima, de conformidad con el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el monto de la indemnización administrativa debe ser distribuido, según los criterios legales.

## 8.2. Resultados en el otorgamiento de indemnizaciones

Teniendo en cuenta el contexto anterior, la CGR procesó la información de las bases de datos entregadas por la UARIV. Del análisis se deriva que, entre 2009 y el 30 de diciembre de 2016, se otorgaron 668.603 indemnizaciones a 630.279 víctimas del conflicto armado<sup>64</sup>. Sin embargo, debieron reintegrarse 53.038 indemnizaciones de 49.863 beneficiarios y devolverse al banco cinco más<sup>65</sup>, de las cuales, cuatro corresponden a beneficiarios que ya han obtenido otra indemnización; de manera que en realidad se han indemnizado 580.415 víctimas, a quienes se les han suministrado 615.560 indemnizaciones. La Tabla 8.2 registra los valores nominales para cada año. Sobre estas cifras, la CSMLV advierte que es crítico que aún se encuentren en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99.621.765.557, otorgadas entre 2009 y 2012, que corresponden a 9.081 beneficiarios; de éstos, 8.006 no han recibido otra indemnización. La CSMLV recomienda dar prioridad a estos casos.

**Tabla 8.33. Indemnización administrativa individual por vigencia (pesos corrientes)**

Año	Número	Valor	Encargo Fiduciario		Reintegrado ó Devuelto DTN		Total	
			Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2009	26.026	199.899.519.385			860	6.872.935.556	25.166	193.026.583.829
2010	34.774	301.028.432.853			1.123	9.829.312.758	33.651	291.199.120.095
2011	75.205	507.160.719.435			3.602	32.600.123.556	71.603	474.560.595.879
2012	149.963	872.261.196.991	5.177	28.552.501.500	27.655	164.948.530.073	127.485	735.865.168.418
2013	90.803	550.098.266.751	5.950	32.642.285.992	8.028	44.562.483.024	88.725	538.178.069.718
2014	75.291	427.033.277.042	14.392	55.361.378.266	3.192	18.682.829.498	86.491	463.711.825.809
2015	72.889	421.219.227.277	30.851	100.220.411.858	4.613	24.481.469.563	99.127	496.958.169.572
2016	62.879	459.190.248.117	24.403	99.318.737.937	3.970	31.037.139.617	83.312	527.471.846.436
<b>TOTAL</b>	<b>587.830</b>		<b>80.773</b>		<b>53.043</b>		<b>615.560</b>	

Fuente: CGR. Cálculos realizados a partir de la Base de datos indemnizaciones, con corte a 30 de diciembre de 2016, suministrada por la UARIV.

Al traer los valores a precios de 2016 se tiene una mejor idea de la erogación por este concepto. En efecto, como lo muestra la Tabla 8.3, el pago total por indemnización administrativa ha sido de \$4,67 billones, entre 2009 y 2016; de este valor debió reintegrarse el 8.3%, de forma que en

<sup>64</sup> De acuerdo con los registros de la base de datos, 32.557 beneficiarios han recibido dos o más indemnizaciones, lo cual se explica por la afectación de varios hechos victimizantes, principalmente.

<sup>65</sup> La base de datos de indemnizaciones suministrada a la CGR trae siete categorías en la variable "Estado en Banco", a saber: 1. Abonado; 2. Cobrado; 3. Devuelto DTN; 4. En Banco; 5. En revisión; 6. Encargo Fiduciario; 7. Reintegrado. Para efectos de contabilizar el otorgamiento, la CGR adicionó los valores de las categorías 1, 2, 4, y 5, en la segunda y tercera columna de la Tabla 2, en el entendido que estos valores han significado erogaciones efectivas. No obstante, debe advertirse que es crítico que aún se encuentren en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99.621.765.557,



la práctica el costo para el Estado ha sido de \$4,29 billones.

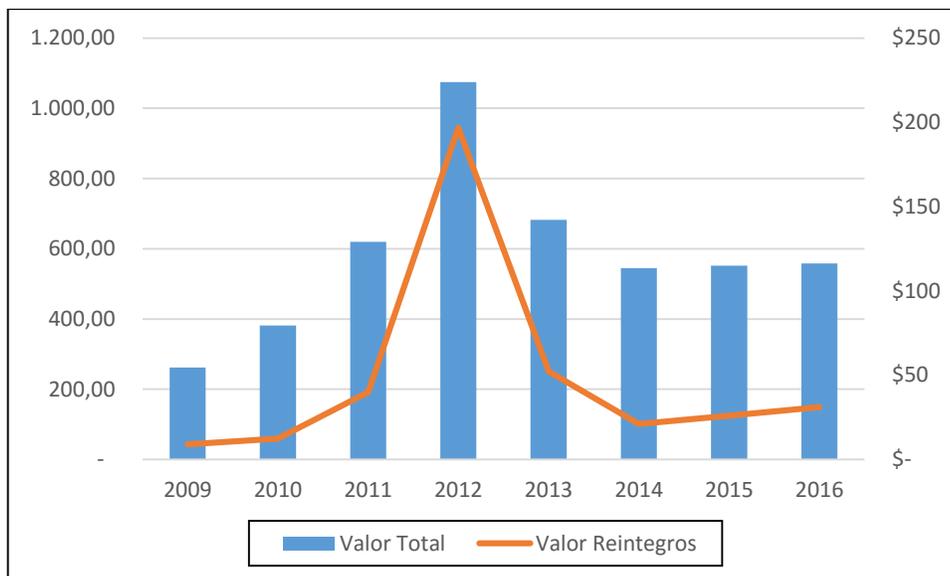
**Tabla 8.34. Indemnización administrativa individual por vigencia (Pesos de 2016)**

Año	Número	Valor	Encargo Fiduciario		Reintegrado ó Devuelto DTN		Total	
			Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2009	26.026	261.432.135.670			860	8.988.546.977	25.166	252.443.588.693
2010	34.774	381.589.277.639			1.123	12.459.820.886	33.651	369.129.456.754
2011	75.205	619.794.213.192			3.602	39.840.167.337	71.603	579.954.045.855
2012	149.963	1.040.635.476.752	5.177	34.064.046.542	27.655	196.788.866.482	127.485	877.910.656.812
2013	90.803	643.808.978.328	5.950	38.202.986.748	8.028	52.153.821.238	88.725	629.858.143.837
2014	75.291	482.144.247.361	14.392	62.506.065.667	3.192	21.093.950.405	86.491	523.556.362.623
2015	72.889	445.428.416.433	30.851	105.980.488.205	4.613	25.888.519.595	99.127	525.520.385.043
2016	62.879	459.190.248.117	24.403	99.318.737.937	3.970	31.037.139.617	83.312	527.471.846.436
<b>TOTAL</b>	<b>587.830</b>	<b>4.334.022.993.492</b>	<b>80.773</b>	<b>340.072.325.098</b>	<b>53.043</b>	<b>388.250.832.537</b>	<b>615.560</b>	<b>4.285.844.486.053</b>

Fuente: CGR. Cálculos realizados a partir de la Base de datos indemnizaciones, con corte a 30 de diciembre de 2016, suministrada por la UARIV.

Pese al esfuerzo por reducir el número y el valor de los reintegros por parte de la UARIV, éstos se mantienen elevados. El gráfico 8.1 muestra que éstos dependen de la tendencia en las colocaciones. En 2012, año en que se colocó el mayor número de indemnizaciones y, por supuesto, el mayor valor del periodo 2009 – 2016, se registró también, proporcionalmente el mayor reintegro; el 22%, tanto en número como en valor, del total de indemnizaciones fueron reintegradas en ese año. Luego la proporción descendió a 9% en 2013, 4% en 2014, para incrementarse a 5% en 2015 y 2016. Para la CSMLV, este comportamiento no se justifica, puesto que la UARIV ha incrementado sustancialmente los recursos, como se expone en el capítulo de ayuda humanitaria, para contratar centros de contacto cuya principal labor es contactar a las víctimas.

**Gráfico 8.31. Indemnización Vs Reintegro (\$ miles de millones)**



Fuente: CGR. Cálculos realizados a partir de la Base de datos indemnizaciones, con corte a 30 de diciembre de 2016, suministrada por la UARIV.

De acuerdo con los cálculos realizados por el Gobierno Nacional y presentados a la Corte Constitucional en el informe de octubre de 2015, el costo de las indemnizaciones por desplazamiento forzado entre 2016 y 2021 ascendería a \$26.7 billones, monto que sería desembolsado a cerca de 1.780.000 hogares desplazados por la violencia interna, tal como se describe con mayor detalle al referirnos a la actualización del plan financiero, en el capítulo de presupuesto. Estas cifras muestran cuán grande es el rezago de la política pública de indemnización administrativa a la población víctima del conflicto armado.

Es por ello que la CSMLV ha insistido en que el plan de financiamiento para la implementación del Acuerdo Final en materia de víctimas, debe priorizar el rezago anterior en materia de reparación. La desfinanciación de la Ley en algunos de sus más importantes componentes exigirá mayor planeación del gasto y claridad en las fuentes de recurso.

En la Tabla 8.3 se observa que el 13.12% (80.773) del total de indemnizaciones se han dejado en encargo fiduciario y su valor corresponde al 8% del total. El encargo fiduciario es un mecanismo a través del cual se confía la indemnización de los niños, niñas y adolescentes - NNA- a una entidad fiduciaria para que lo administre hasta que ellos cumplan la mayoría de edad, tengan la cédula de ciudadanía y puedan hacer uso efectivo de los recursos. Las inconsistencias en la base de datos no permiten establecer con certeza cuántos NNA han sido beneficiados. De hecho, de 80.222 beneficiarios que parecen haber sido beneficiados, 6.226 tienen una fecha de nacimiento anterior a 1994, por lo que se infiere que el registro es erróneo.



Así, es posible decir que cerca de 74.000 NNA se han beneficiado con la indemnización. De éstos, 4.214 habrían cumplido la mayoría de edad entre 2012 y 2016 y, por tanto, ya deberían tener el acceso a los recursos.

Al revisar los valores de Indemnización por fuente normativa, se encuentra que aún en 2016 se otorgaron indemnizaciones en virtud de regímenes anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 del Decreto 4800. No obstante, como lo muestra la Tabla 8.4 ese rezago se ha venido reduciendo durante el lapso analizado, de manera que le ha ido dejando espacio al pago de las indemnizaciones de la Ley 1448 de 2011, cuyos mayores montos y cantidades se han otorgado durante los dos últimos años.

Pero cabe resaltar que no se ha hecho el gran esfuerzo fiscal que en 2012 permitió cubrir más de centenar y medio de indemnizaciones, por el decreto 1290, cuyo monto superó el billón de pesos. En los años subsiguientes, el número de indemnizaciones no ha superado la centena con valores cercanos al medio billón de pesos. Aunque la Tabla 8.4 no desagrega los reintegros, el detalle de ellos muestra que se comportan proporcionalmente de acuerdo con la cantidad y los valores que se otorgan cada año y por cada concepto de fuente normativa. Es decir, son inherentes a la capacidad de gestión de la UARIV para comunicarles a las víctimas la colocación de los recursos independientemente de la razón por la que éstos se estén otorgando.

**Tabla 8.35. Indemnización administrativa según fuente normativa (\$ millones Constantes de 2016)**

Año	Ley 418 de 1997		Decreto 1290 de 2008		Ley 1448 de 2011		Reintegrado ó Devuelto DTN		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2009	0	0	26.026	261.432			860	8.989	25.166	252.444
2010	0	0	34.774	381.589			1.123	12.460	33.651	369.129
2011	199	4.034	75.006	615.760			3.602	39.840	71.603	579.954
2012	3.947	48.882	151.193	1.025.818			27.655	196.789	127.485	877.911
2013	1.145	8.475	83.037	522.563	12.571	150.974	8.028	52.154	88.725	629.858
2014 <sup>/1</sup>	96	1.126	24.428	165.069	65.153	378.400	3.192	21.094	86.491	523.501
2015	157	1.571	8.559	70.383	95.024	479.455	4.613	25.889	99.127	525.520
2016	3	41	8.220	67.619	79.059	490.849	3.970	31.037	83.312	527.472
<b>TOTAL</b>	<b>5.547</b>	<b>64.128</b>	<b>411.243</b>	<b>3.110.233</b>	<b>251.807</b>	<b>1.499.678</b>	<b>53.043</b>	<b>388.251</b>	<b>615.560</b>	<b>4.285.789</b>

<sup>/1</sup> En el total se adicionaron seis indemnizaciones por \$55,64 millones que se otorgaron en 2014 para completar los recursos del Fondo de Reparaciones

Fuente: CGR. Cálculos realizados a partir de la Base de datos indemnizaciones, con corte a 30 de diciembre de 2016, suministrada por la UARIV.

En síntesis, entre 2009 y 2016, del total del valor de indemnizaciones, el 67% se destinó

a la atención de solicitudes hechas bajo el decreto 1290 de 2008, el 32% para las de Ley 1448 de 2011 y el 1.3% para las correspondientes a Ley 418 de 1997.

**Tabla 8.36. Indemnización administrativa según Hecho Victimizante (Pesos de 2016)**

Año	Número	Valor	Reintegrado ó Devuelto DTN		Total	
			Número	Valor	Número	Valor
Delitos Contra la Libertad e Integridad Sexual						
	6.608	136.136.681.587	664	13.629.713.479	5.944	122.506.968.108
Desaparición Forzada						
	64.782	476.382.313.350	6.616	45.069.033.841	58.166	431.313.279.509
Desplazamiento Forzado						
	210.276	939.190.955.419	8.248	37.622.359.333	202.028	901.568.596.086
Homicidio						
	370.143	2.717.809.655.890	35.391	243.846.483.052	334.752	2.473.963.172.838
Lesiones Personales y Psicológicas que no Causen Incapacidad Permanente						
	127	1.266.550.509	4	41.769.831	123	1.224.780.678
Lesiones Personales y Psicológicas que Produzcan Incapacidad Permanente						
	3.239	65.338.084.580	223	4.648.991.214	3.016	60.689.093.366
Reclutamiento Ilegal de Menores						
	2.975	59.793.988.082	1.053	20.958.299.807	1.922	38.835.688.275
Secuestro						
	10.223	273.630.600.413	830	22.144.247.104	9.393	251.486.353.309
Tortura						
	230	4.546.488.763	14	289.934.877	216	4.256.553.887
<b>Total</b>	<b>668.603</b>	<b>4.674.095.318.593</b>	<b>53.043</b>	<b>388.250.832.537</b>	<b>615.560</b>	<b>4.285.844.486.055</b>

Fuente: CGR. Cálculos realizados a partir de la Base de datos indemnizaciones, con corte a 30 de diciembre de 2016, suministrada por la UARIV.

En cuanto a los Hechos victimizantes, tal como lo muestra la Tabla 8.5, el de mayor cobertura, tanto en número (54.4%) como en valor (57.7%), es *homicidio*, lo cual está estrechamente relacionado con la prioridad dada a los regímenes anteriores a la Ley 1448 de 2011. En efecto, del total del valor de indemnización, el 51.5% corresponde a *Homicidio* y fue entregado bajo el régimen del Decreto 1290 de 2008. El espacio que éste le ha dejado a la Ley 1448 de 2011, ha permitido darle prelación a la población desplazada; el 20.1% de los recursos se ha destinado a *Desplazamiento forzado*, el cual ha sido otorgado bajo el régimen de la Ley 1448 de 2011.

Este hecho también explica la cobertura de las víctimas de *Desaparición forzada*, cuya participación del 10.2% en el total de los recursos de indemnización, se explica por el otorgamiento bajo el régimen del Decreto 1290 de 2008, mientras que la aplicación de la Ley 1448 de 2011 ha permitido avanzar en la indemnización de las víctimas de *Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual* (2.91%). A diferencia de los casos citados, en *secuestro*, la participación del 5.9% se atribuye a los dos regímenes: 3.04% al Decreto 1290 de 2008 y 2.82% a Ley 1448 de 2011.

Si se tiene en cuenta la población registrada en el RUV, los resultados son concomitantes. La Tabla 8.6 muestra el universo de víctimas registradas en el RUV, a 30 de diciembre de 2016 y

el número de víctimas indemnizadas, según el registro de la base de indemnizaciones<sup>66</sup>. Como se observa allí, los hechos en los que se ha logrado una mayor cobertura en el acceso a la indemnización son desaparición forzada (33%) y homicidio (30.5%), seguidos de los delitos contra la libertad sexual (29.3%), mientras que el mayor rezago se registra en desplazamiento forzado y tortura donde la población por atender es cercana al 98%. En el caso de lesiones personales, no hay certeza sobre el rezago, puesto que la base de datos suministrada a la CGR no permite identificar la población con esta condición; en consecuencia, no puede afirmarse que las 111.565 víctimas de minas, actos terroristas, atentados, enfrentamientos y hostigamientos tienen lesiones por las que deben ser indemnizados.

**Tabla 8.37. Población RUV Vs. Población Indemnizada, según Hecho Victimizante**

Hecho Victimizante	Número de Víctimas registradas en RUV	Víctimas indemnizadas	
		Número	%
Desplazamiento Forzado <sup>/1</sup>	7.386.811	196.719	2,7
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	19.067	5.582	29,3
Desaparición forzada	158.993	52.479	33,0
Homicidio	1.021.506	311.445	30,5
Secuestro	35.670	9.127	25,6
Tortura	10.023	204	2,0
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	7.774	1.877	24,1
Lesiones Personales y Psicológicas <sup>/2</sup>	111.565	2.982	2,7
Otros Hechos <sup>/3</sup>	478.866		
<b>Total</b>	<b>9.230.275</b>	<b>580.415</b>	

<sup>/1</sup> Para los datos registrados en RUV, incluye Abandono o Despojo Forzado de Tierras

<sup>/2</sup> Para los datos registrados en RUV, incluye Minas Antipersonal Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado Acto terrorista, Atentados, Combates, Enfrentamientos, Hostigamientos.

<sup>/3</sup> Para los datos registrados en RUV, incluye Amenaza, Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles, y registros Sin información para hecho victimizante.

Fuente: CGR. Cálculos realizados a partir de las Bases de datos de indemnizaciones y RUV, con corte a 30 de diciembre de 2016, suministradas por la UARIV

Además de la indemnización administrativa propiamente dicha, la UARIV, efectúa la liquidación y pago de las indemnizaciones ordenadas por las salas de Justicia y Paz, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, la Ley 975 de 2005, la Ley 1592 de 2012 y la Sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional. Cabe anotar que en el orden de prioridades se le da prelación a las órdenes judiciales que hayan sido remitidas por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial o remitidas por jueces de restitución de tierras. En este tipo de indemnización se recurre, en primer lugar, a los bienes entregados por los postulados,

<sup>66</sup> En este resultado se tienen en cuenta los beneficiarios únicos, puesto que como se advirtió al inicio de esta sección, hay 32.557 víctimas que han recibido más de una indemnización y otras 49.863 a quienes se les reintegraron los recursos y a cinco más les fueron devueltos a la DTN.



que son administrados por la UARIV, a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas.

De acuerdo con lo anterior, se tienen dos fuentes de ingresos para atender el pago de las indemnizaciones judiciales:

1. Recursos propios, que corresponden a los bienes entregados por el Postulado, Frente o Bloque al cual éste pertenecía al momento de desmovilizarse.
2. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, hasta los montos de reparación individual por vía administrativa, reglamentados en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 incorporado, mediante el artículo 2.2.7.3.4, al Decreto 1084 de 2015, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011.

Además de lo anterior, también se tienen en cuenta:

- Nuevas fuentes de recursos contenidas en el artículo 177 de la Ley 1448 de 2011 correspondientes a multas y donaciones.
- Recursos provenientes del porcentaje establecido en el Decreto 1366 de 2013 del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado “FRISCO”.

Así las cosas, los pagos realizados por Justicia y Paz durante el período 2012 – 2016 ascienden a la suma de \$99 mil millones cuya fuente de recursos y distribución anual se ilustra en la Tabla 8.7. Pese a la diversidad de fuentes establecidas normativamente y a la expectativa del aporte que harían los postulados de Justicia y Paz, se tiene que la mayor fuente de recursos, aún para este tipo de indemnización proviene del presupuesto del Gobierno Nacional; en el lapso transcurrido éstos constituyen cerca del 90% del total del costo de esta indemnización.

**Tabla 8.38. Pagos de indemnizaciones por justicia y paz (pesos de 2016)**

AÑO	Número de Registros	Valor pagado con PrGN	Valor pagado con FRISCO	Valor pagado con Recursos Propios	Total Pagado
2012	954	26.356.249.429		2.450.058.191	28.806.307.620
2013	1.172	25.527.114.474		1.854.236.048	27.381.350.522
2014	1.207	21.215.566.680	226.325.606	912.531.242	22.354.423.529
2015	1.259	4.746.392.876	2.713.405.447	621.432.018	8.081.230.341
2016	551	10.786.921.151	119.255.348	1.795.702.986	12.532.042.143
<b>TOTAL</b>	<b>5.143</b>	<b>88.632.244.610</b>	<b>3.058.986.401</b>	<b>7.633.960.485</b>	<b>99.155.354.154</b>

Fuente: CGR. Cálculos con base en datos de justicia y paz, a diciembre 2016, suministrada por la UARIV.

### 8.3. Casos Priorizados para Pago

Para verificar la aplicación de los criterios de priorización fijados normativamente y descritos en la primera sección de este capítulo, la CGR realizó un cruce entre la base del RUV y la base de indemnizaciones, con el fin de determinar en cada uno de los universos a priorizar cuántas víctimas han sido indemnizadas. Se encontró que, de las 630.279 víctimas a quienes se les han programado pagos por indemnización, 584.124 se encuentran en el RUV con el estado “*incluido*”; es decir que 46.154 víctimas tienen datos distintos a los registrados en el RUV. Esto obedece a las inconsistencias de información sobre las cuales se comenta más adelante en este capítulo e impone restricciones sobre las conclusiones que se derivan del análisis que a continuación se presenta.

El primer criterio de priorización se refiere a los regímenes anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008) cuyas solicitudes no han sido resueltas. Los resultados se presentaron en la sección anterior. De acuerdo con la normatividad mencionada sobre los demás criterios de priorización, se obtuvieron los universos de población indemnizada en el cruce de las dos bases de datos. Los resultados se muestran en la Tabla 8.8.

**Tabla 8.39. Indemnizaciones según criterio de priorización.**

Condiciones de Priorización	Población Incluida en RUV			Cruce RUV con Indemnizaciones						Casos Documentados para Priorizar
	Otros Hechos Victimizantes	Desplazamiento forzado	Total	Otros hechos	%	Desplazamiento	%	Total	%	
Victimas con discapacidad <sup>1</sup>	36.702	169.888	<b>206.590</b>	3367	9,17	9452	5,56	<b>12.819</b>	6,21	9.273
Por accidente Minas Antipersona			<b>10.897</b>					<b>354</b>	3,25	96
Jefatura de hogar y que haya un miembro con discapacidad			<b>164.494</b>					<b>11.626</b>	7,06	823
Violencia Sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia de una violación.			<b>19.092</b>					<b>2.946</b>	15,43	1585
Personas mayores de setenta años <sup>2</sup>	94.402	324.472	<b>418.874</b>	15471	16,39	16514	5,09	<b>31.985</b>	7,63	12.929
Reclutamiento forzado.			<b>8.149</b>					<b>1.581</b>	19,4	8
Orientación LGBTI <sup>3</sup>	654	2.041	<b>2.695</b>	60	9,17	79	3,87	<b>139</b>	5,15	45
Connacionales <sup>4</sup>	2.777	1.955	<b>4.732</b>	1838	66,19	759	38,82	<b>2.597</b>	54,88	1.528
Desaparición Forzada y Homicidio que participen en entrega de cuerpos.			<b>1.107.815</b>					<b>291.970</b>	26,35	38
Enfermedad Catastrófica <sup>5</sup>										11.549

<sup>15</sup> Enfermedad Catastrófica. Esta información es necesaria para priorizar pero no se visibiliza en el RUV ni en la base de indemnizaciones

<sup>1</sup> De las 12.819 víctimas indemnizadas, sólo 2.984 aparecen en la base de indemnizaciones con el estado de discapacidad y 9.835 no tienen esa condición en esta misma base.

<sup>2</sup> El rango de fecha de nacimiento fue de 01-01-1901 a 31-12-1948.

<sup>3</sup> De las 1.255 víctimas indemnizadas, 40 personas en la base de indemnizaciones no tienen la condición de LGBTI, 56 coinciden en la base del RUV, y 36 aparecen como heterosexuales

<sup>4</sup> De las 291.970 víctimas indemnizadas, 211 de la base de indemnización tienen la condición de connacionales

La primera columna de la Tabla 8.8 contiene los criterios establecidos en la Resolución 0090 de 2015. Bajo el título “Población incluida en el RUV” se relacionan la cantidad de personas que según el registro tienen identificadas las condiciones de priorización de la primera columna, según hecho victimizante. El siguiente panel muestra los resultados del cruce de la base del RUV con la base de indemnizaciones, para determinar el porcentaje de población indemnizada,



entre 2009 y 2016, que cumple con los criterios de priorización, según se trate de población desplazada o víctima de hechos distintos al desplazamiento forzado. En los datos no se incluyen los casos que son diagnosticados con enfermedades catastróficas, ni los sujetos de reparación colectiva por no estar identificados en las bases de datos. La última columna presenta los casos seleccionados por la UARIV para priorizar y que se encuentran en la fase de documentación descrita en la segunda sección de este capítulo.

De otra parte, es importante precisar que el número de víctimas registradas en la Tabla 8.8, no se puede totalizar, en el entendido que una víctima puede presentar a la vez una o más condiciones de las que tratan las normas de priorización citadas.

Si se tiene en cuenta el universo de víctimas que registran las distintas condiciones de los criterios de priorización, de acuerdo con los datos de la Tabla 8.8, puede decirse que ha habido una mayor cobertura para los connacionales, tanto de otros hechos victimizantes como de desplazamiento, sin que necesariamente hayan sido seleccionados por priorización. En efecto, el 66,2% de los connacionales incluidos en el RUV, por otros hechos victimizantes y el 54,9% de los incluidos por desplazamiento, ya fueron indemnizados.

En el caso de personas adultos mayores, si bien se ha avanzado un poco más en el pago de indemnización de quienes están incluidos por hechos distintos al desplazamiento forzado (16.39%), los desplazados con esta condición registran un rezago muchos más significativo: todavía debe priorizarse al 95% de esta población. Similar situación se presenta con la población LGTBI y con aquella que presenta discapacidad.

Para los hechos de homicidio y desaparición forzada ya se ha explicado que el avance se relaciona con la priorización de los regímenes anteriores a la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, cabe anotar que es preocupante el rezago de la indemnización para quienes han sufrido accidentes por minas antipersonal -MAP-, Munición sin Explotar -MUSE- o Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-, pues apenas se ha cubierto al 3.25% de la población incluida en el RUV con esta condición.

De los casos 40.548 documentados para priorización que se muestran en la Tabla 8.9 a la fecha se han realizado 1.620 giros a las víctimas, por un valor de \$13.332.475.552,59, lo que quiere equivale a 3,99 % de las víctimas que comienzan la ruta para priorización de pago de la indemnización. De acuerdo con lo informado por las víctimas, esta priorización no parece cubrir uniformemente el territorio nacional. La CGR encontró que las regiones donde se presentó mayor número de casos documentados para priorizar fueron Antioquia con 7.890 casos priorizados, seguido de Bogotá con 2.607 casos, Córdoba con 1.292, Nariño 1.199 y Bolívar con 1.108 personas. Sin embargo, este hecho no está asociado a una prioridad regional, sino

que obedece a la concentración de la población víctima en esas regiones.

**Tabla 8.40. Pagos por Priorización, con corte a junio 2017**

Hecho Victimizante	PRIORIZACIÓN	Cantidad de Giros	Valor Indemnizaciones
<b>DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>	Desplazamiento Forzado - Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentre en proceso de de retorno o reubicación en el lugar de su elección.	5	28.475.876
	Desplazamiento Forzado - Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad	10	144.592.532
	Discapacidad física, sensorial (auditiva, visual), mental cognitiva/intelectual, mental psicosocial, o múltiple	388	2.190.072.881
	Enfermedad catastrófica, ruinosa o de alto costo	363	2.003.605.500
	Jefatura de hogar asumida exclusivamente por una mujer madre de familia que tenga a cargo una o más personas con discapacidad y/o enfermedad catastrófica, ruinosa o de alto costo	39	174.836.937
	Todos los hechos. Se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de de las violaciones a las que refiere el artículo 3 de la ley 1448 de 2011 y que cuenten con una cuenta bancaria en el país donde esten domiciliados.	241	1.191.993.573
<b>HOMICIDIO Y DESAPARICIÓN</b>	Discapacidad física, sensorial (auditiva, visual), mental cognitiva/intelectual, mental psicosocial, o múltiple	16	181.534.560
	'Enfermedad catatofica, ruinosa o de alto costo	50	501.349.652
	Todos los hechos. Se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de de las violaciones a las que refiere el artículo 3 de la ley 1448 de 2011 y que cuenten con una cuenta bancaria en el país donde esten domiciliados	50	428.945.897
	Transición (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008)	56	268.951.059
	'Víctimas de otros hechos distintos al desplazamiento susceptibles de ser indemnizados que sean personas	300	3.824.227.142
<b>OTROS HECHOS DIRECTOS</b>	Discapacidad física, sensorial (auditiva, visual), mental cognitiva/intelectual, mental psicosocial, o múltiple	12	219.395.040
	'Enfermedad catatofica, ruinosa o de alto costo	5	122.197.583
	incluidas en el RUV por lesiones con discapacidad o incapacidad permanente sufridas con ocasión de hechos causados por accidente con Mina Antipersonal (MAP), Munición sin explotar (MUSE) o artefactos explosivos	5	83.100.800
	'Niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita.	1	22.131.510
	Otros Hechos distintos al desplazamiento. Se encuentren autoreconocidos con orientación o identidad sexual diversa, o LGBTI (Lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgenerista o intersexual)	1	22.131.510
	Todos los hechos. Se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de de las violaciones a las que refiere el artículo 3 de la ley 1448 de 2011 y que cuenten con una cuenta bancaria en el país donde esten domiciliados	11	298.320.630
	Transición (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008)	5	137.910.720
	Víctimas de otros hechos distintos al desplazamiento susceptibles de ser indemnizados que sean personas	19	545.940.240
Víctimas de violencia sexual, incluidos los NA nacidos como consecuencia de una violación sexual.	43	942.761.910	
<b>TOTAL</b>		<b>1620</b>	<b>13.332.475.553</b>

Fuente: Subdirección de Reparación Administrativa UARIV, 2017

Finalmente, la CSMLV considera que dados los resultados de la medición de subsistencia mínima -SSM- y superación de la situación de vulnerabilidad -SSV-, la población víctima que superó esta etapa debe contar con información cierta sobre su situación respecto de la reparación. La CGR realizó varios cruces con las bases suministradas por la UARIV, para determinar dicha situación. Al cruzar las bases de SSV con la de Indemnizaciones, se encontró que de 240.688 registros de la base de SSV, con corte del 30 de abril de 2017, solamente 35.188 registros están en la base de indemnizaciones, lo que equivale a 32.755 personas.

Sobre la población restante, se indagó que 29 están en la base de oferta y otras 71.672 personas se encuentran en No Carencias; es decir que tienen las condiciones de superación de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad para considerarse susceptibles de ser indemnizadas. De estas cifras preocupa que cerca de 136.261 personas no se encuentran en una ruta específica después de haber superado su situación de



vulnerabilidad.

#### **8.4. Acompañamiento para la inversión y la educación financiera**

De acuerdo con la UARIV el acompañamiento que se les brinda a las víctimas en la inversión de los recursos obtenidos por la indemnización se refiere a acciones de verificación de acceso a la oferta, supervisión de los procesos implementados en los territorios y el impacto que estos generan.

Según la base de datos suministrada a la CGR por la UARIV, durante 2016 se realizaron 223 talleres de acompañamiento a 9.942 asistentes para orientarlos en la inversión adecuada de los recursos obtenidos por el pago de la indemnización. De acuerdo con el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011, los talleres se focalizaron en Educación, Jornadas de tu mano para un mejor futuro, Proyectos productivos y Vivienda. Además, la UARIV impartió capacitación financiera a 55.386 víctimas del conflicto armado, principalmente, en los departamentos de Antioquia (10.404), Cundinamarca (6.654) y Santander con (3.532).

Se reconoce el esfuerzo realizado por la UARIV por cumplir con la disposición normativa. No obstante, éste resulta escaso si se tiene en cuenta que la cobertura de los talleres no supera el 12% y que el hecho que asistan a una capacitación no garantiza el éxito en el propósito de lograr una inversión productiva de los recursos de indemnización de manera que les permita estabilizar su situación socioeconómica y, por esta vía, reducir la dependencia asistencialista del Estado. La CSMLV recomienda que, con base en su rol de coordinador la UARIV diseñe una estrategia más efectiva, que permita vincular a las víctimas indemnizadas a la oferta de proyectos productivos del Estado.

#### **8.5. Problemas detectados en las bases de datos suministradas por la UARIV.**

Las bases de datos del RUV e indemnizaciones adolecen de inconsistencias en algunos datos de un buen número de variables importantes para el seguimiento y, más aún, para la toma de decisiones. Las deficiencias encontradas por la CGR, dificultan el análisis y generan incertidumbre sobre la integridad y coherencia de la información; además, impide obtener estadísticas confiables e implica riesgos en la asignación de recursos para la entrega de la medida de reparación integral a las víctimas.

Entre las inconsistencias más relevantes se encuentran deficiencias en las fechas. Por ejemplo, fecha de reporte posterior o igual a la fecha de valoración y muchos registros no tienen fechas. De otro lado, al realizar el cruce por número de documento del destinatario, entre las bases de datos de Indemnizaciones y RUV, se encontró que existen cerca de 27.000 víctimas directas



y/o indirectas que posiblemente no están en la base de datos del RUV. Luego de una revisión conjunta se encontró que los cruces no son efectivos porque el número de documento en el RUV es el de la cédula de ciudadanía y en Indemnizaciones es el de la tarjeta de identidad o viceversa, o en los números de documento aparecen dígitos diferentes. También se encontró que persisten problemas de interoperabilidad en los sistemas de información de registro, atención y reparación a las víctimas. En encargo Fiduciario, como se indicó se encontraron inconsistencias en la edad de los beneficiarios.

Las anteriores inconsistencias se detectaron en la auditoría realizada por la CGR, las cuales se configuraron como hallazgos administrativos. A raíz de esto, la UARIV está adelantado depuraciones y actualizaciones en las bases de datos del RUV e indemnizaciones, al igual que en la herramienta Indemniza, para subsanar las inconsistencias detectadas. Asimismo, se viene actualizando el proceso del pago a través de encargo Fiduciario, a fin de mejorar la gestión. Es de anotar que, según la UARIV, estas inconsistencias que aparecen en las bases tanto del RUV como de Indemnizaciones, son subsanadas al momento del pago con nuevas verificaciones, para no entregar recursos que no correspondan.

Ahora bien, con la preocupación que tiene el país sobre los problemas de fraude que se vienen presentando en el cobro de recursos de las medidas que ofrece la Ley 1448 de 2011, para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas, y con el propósito de velar por la entrega adecuada de los recursos que se destinan a estas personas, en la UARIV surgió la necesidad de validar la identidad de quienes acuden a reclamar las indemnizaciones y otras ayudas que brinda el Estado por intermedio de esa entidad.

Es así que en consonancia con lo establecido en los artículos 17 y 18 del Decreto-Ley 019 de 2012 “Ley Anti trámites”, la UARIV necesita contar con los medios tecnológicos de interoperabilidad necesarios para cotejar la identidad del titular de la huella que se presenta para los diferentes trámites ante la entidad, con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. De acuerdo con lo informado por la entidad, se está implementando el servicio de validación biométrica y, a la fecha de elaboración de este informe se encuentran en proceso de formalización del convenio con la Registraduría para acceder a la base de consulta que, se estima iniciaría en el mes de septiembre de 2017.

## 8.6. Conclusiones

1. Entre el 2009 y 2016 se han pagado 615.560 indemnizaciones a 580.415 víctimas cuyo costo ascendió a \$4.3 billones. Sobre estas cifras, la CSMLV advierte que es crítico que aún se encuentren en proceso de revisión 10.131 indemnizaciones por \$99.621.765.557, otorgadas entre 2009 y 2012, que corresponden a 9.081 beneficiarios; de éstos, 8.006 no han recibido otra indemnización.



2. Los hechos en los que se ha logrado una mayor cobertura en el acceso a la indemnización son desaparición forzada (33%) y homicidio (30.5%), seguidos de los delitos contra la libertad sexual (29.3%), mientras que el mayor rezago se registra en desplazamiento forzado y tortura donde la población por atender es cercana al 98%. Estos resultados están asociados a la prioridad dada a las solicitudes bajo los esquemas normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008).
3. Los pagos realizados por Justicia y Paz durante el período 2012 – 2016 ascienden a la suma de \$99 mil millones; cerca del 90% de estos recursos provienen del Presupuesto General de la Nacional; el 7.5% corresponden a recursos entregado por los postulados y el 3% a recursos del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO-. Así, no se materializó la expectativa del aporte que harían los postulados de Justicia y Paz y la reparación de las víctimas impuesta por los jueces, al igual que la administrativa se financia con recursos del PrGN.
4. El esfuerzo fiscal para indemnización de la población víctima aún es muy bajo respecto de la necesidad. De acuerdo con los resultados, cerca del 93% de las víctimas aún no han accedido a este derecho, siendo la población desplazada la más perjudicada con el rezago; 97% del total de víctimas por este hecho incluidas en el RUV se encuentran a la espera de recibir indemnización. También se requiere un mayor esfuerzo administrativo para reducir el nivel de reintegros cuya tendencia ha aumentado en los dos últimos años y se encuentra en cerca del 6% del total indemnizado.
5. Los resultados muestran que hasta ahora hay una coincidencia entre los criterios de priorización y la población indemnizada que ha sido más favorable para los connacionales y para las víctimas indirectas de homicidio y desaparición forzada. Sin embargo, sólo hasta 2016 se empezó a implementar un procedimiento para aplicar los criterios de priorización, lo cual se refleja en un fuerte rezago en la población mayor de 70 años, personas con discapacidad y quienes han sufrido accidentes por minas antipersonal -MAP-, Munición sin Explotar -MUSE- o Artefactos explosivos improvisados -AEI-.
6. La UARIV ha hecho un esfuerzo por implementar el acompañamiento a la adecuada inversión de los recursos de indemnización. No obstante, este es insuficiente por la escasa cobertura y porque la estrategia se ha orientado a talleres de capacitación, que incluyen cursos financieros.
7. Las bases de datos del RUV e indemnizaciones adolecen de inconsistencias en algunos datos de un buen número de variables importantes para el seguimiento y, más aún, para



la toma de decisiones. Las deficiencias encontradas por la CGR, dificultan el análisis y generan incertidumbre sobre la integridad y coherencia de la información; además, impide obtener estadísticas confiables e implica riesgos en la asignación de recursos para la entrega de la medida de reparación integral a las víctimas.

### **8.7. Recomendaciones**

1. Al Gobierno Nacional, diseñar e implementar una estrategia para lograr mejorar la cobertura en el acceso a la medida de indemnización. La implementación del Acuerdo Final en materia de víctimas, debe priorizar el rezago en materia de reparación. Los problemas financieros de este componente exigen mejor planeación del gasto y claridad en las fuentes de recurso.
2. A la Unidad para las Víctimas, dar prioridad a los casos que por encontrarse en revisión no han permitido a los beneficiarios acceder al beneficio de la indemnización.
3. A la Unidad para las Víctimas, establecer una estrategia que permita a las víctimas tener información sobre su situación cuando, por los resultados de la medición de subsistencia mínima -SSM- y superación de la situación de vulnerabilidad -SSV-, tengan condiciones para iniciar la ruta de reparación.
4. A la Unidad para las Víctimas, mejorar los canales de comunicación con las víctimas, para indicarles que el pago de la indemnización a que tienen derecho, se hará gradualmente, según los recursos disponibles y la priorización establecida en las normas citadas.
5. A la Unidad para las Víctimas, coordinar acciones con las demás entidades gubernamentales para que, a través de una estrategia más efectiva, logre vincular a las víctimas indemnizadas a la oferta de proyectos productivos del Estado y mejorar, así el acompañamiento para el uso de adecuado de los recursos de indemnización. Por esta vía se puede propender por la estabilización de la situación socioeconómica de las víctimas



## Capítulo 9. Reparación Colectiva

El desarrollo de los procesos de reparación colectiva es una de las contribuciones más importantes para la construcción de la paz desde los territorios, y la recuperación de la confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad; y a su vez representa un aporte para la reconciliación nacional y la convivencia pacífica. En este capítulo se expondrán las principales consideraciones acerca del avance de los seis casos de reparación colectiva que iniciaron bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR, y que posteriormente con la expedición de la Ley 1448 de 2011, fueron asumidos por la UARIV.

De igual manera, se presentará una descripción de los casos de reparación colectiva que se están adelantando en todo el país, respecto de los cuales se profundizará en el análisis de aquellos que tienen incidencia nacional. En este aparte se expondrá el estado actual dentro de cada uno de los once casos no étnicos en la ruta existente. Posteriormente, se enunciarán las consideraciones en torno a las dificultades que, de manera general se han identificado en la formulación e implementación de los planes de reparación colectiva.

Como resultado de un trabajo articulado entre la PGN y la Defensoría del Pueblo se presentará un diagnóstico parcial del avance y los obstáculos identificados en las comunidades de Las Palmas, Bajo Grande, Mampuján, la Alta Montaña y El Salado, ubicadas en los Montes de María, las cuales son sujetos de reparación colectiva y a la vez comunidades que se encuentran implementando planes de retorno.

Finalmente se indican cuáles son los retos del programa de reparación colectiva de cara a la implementación del Acuerdo Final, las conclusiones y las recomendaciones que en esta oportunidad tiene la CSMLV respecto de este tema.

Es pertinente aclarar que para la construcción de este aparte la CSMLV analizó y sistematizó la información recopilada en terreno y las respuestas a requerimientos institucionales, con corte al 30 de junio de 2017.

### 9.1. Balance sobre el proceso de implementación de los seis casos piloto de reparación colectiva.

El artículo 49 de la Ley 975 de 2005<sup>67</sup> consagra el deber del Gobierno de implementar un programa de Reparación Colectiva siguiendo las recomendaciones de la CNRR. El

---

<sup>67</sup> Congreso de la República. Ley 975 de 2005. Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005. “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios Programas de Reparación Colectiva.”



cumplimiento de esta orden implicó un reto de carácter institucional y metodológico. Para la formulación de las recomendaciones se debía disponer de una organización que lograra articular las diferentes sedes de la CNRR ubicadas a nivel territorial y central<sup>68</sup>, hacer el diseño metodológico y técnico para seleccionar las comunidades objeto de reparación y construir junto con ellas los planes piloto de reparación colectiva, con la idea de aportar desde sus lecciones aprendidas y fortalezas, las recomendaciones para la construcción del Plan Integral de Reparación Colectiva, PIRC.

De manera inicial, la CNRR definió la Reparación Colectiva como: “el beneficio conferido a un colectivo en pro de revertir el daño colectivo causado como consecuencia de la violación de las leyes internacionales, considerando así cuatro elementos: beneficios, colectivo beneficiario, daño colectivo y violación de la ley internacional”<sup>69</sup>. Siguiendo este concepto, la CNRR inició el proceso de construcción de los planes de reparación colectiva poniendo en marcha la metodología de sistematización de experiencias como base del trabajo con las comunidades focalizadas<sup>70</sup>; buscando así la concurrencia de todos los actores necesarios para la construcción de los planes de reparación.

Tomando como orientación las características del proceso asumido por la CNRR en la construcción de los planes piloto de reparación colectiva en las comunidades focalizadas<sup>71</sup>, el propósito de esta sección es hacer un balance sobre el estado actual de esta reparación. Para la CSMLV es importante determinar cuáles han sido las características del proceso de implementación de los seis planes piloto de reparación colectiva. En este sentido, se considera fundamental el papel de los actores, el desarrollo del proceso y los resultados obtenidos, para lograr una valoración objetiva de la implementación de los planes piloto heredados por la CNRR. Es importante establecer que las diferentes medidas que conforman estos seis planes de reparación (El Salado, El Tigre, La Gabarra, Universidad de Córdoba, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare –ATCC- y La Libertad), se relacionan con la caracterización fruto de la metodología de sistematización de experiencias, evidenciando

---

<sup>68</sup> La CNRR contó con una oficina principal de orden nacional y nueve oficinas regionales. A saber: Antioquia, Centro, Nororiente, Barranquilla, Sincelejo, Valledupar, Valle, Quibdó y Pasto. OIM (2012). *Del daño a la Reparación Colectiva* Bogotá. p. 58.

<sup>69</sup> OIM (2012). *Del daño a la Reparación Colectiva*. Bogotá. p.16.

<sup>70</sup> La CNRR propone 10 grupos y comunidades para realizar los pilotos, a saber: comunidad de Libertad, (Corregimiento Libertad, San Onofre, Sucre); comunidad afrocolombiana de Buenos Aires (Cauca); Comunidad de La Gabarra (corregimiento La Gabarra, Tibú, Norte de Santander); Comunidad El Salado (corregimiento El Salado, Carmen de Bolívar, Bolívar); Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), (corregimiento de La India, Landázuri, Santander); Comunidad de El Tigre, (Inspección El Tigre, Valle del Guamuéz, Putumayo); La Asociación Caminos de la Esperanza- Madres de La Candelaria (Medellín, Antioquia); El colectivo social movimiento sindical de la Universidad de Córdoba; el Pueblo indígena Kankuamo (Ataques, Cesar) y las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó). *Ídem*, p. 59.

<sup>71</sup> Si bien la intervención se inició con 10 comunidades, algunas de estas comunidades no completaron la elaboración de los planes. Se retiraron las Madres de la Candelaria (al no cumplir con los requisitos estipulados por la CNRR para ser sujeto de reparación colectiva) y la comunidad negra de Buenos Aires (debido a la falta de consensos al interior de la comunidad sobre cómo desarrollar el ejercicio). *Ibidem*, p. 23.



diferentes porcentajes de avance en su implementación. Es decir, que cada caso presenta dificultades particulares y avances concretos. Sin embargo, estas diferencias sólo son la manifestación de elementos estructurales que se constituyen en obstáculos para el éxito de la reparación colectiva de estas comunidades.

Para este análisis se establecieron las siguientes categorías: a) Actores y b) Proceso de implementación de los planes piloto de reparación colectiva y resultados.

### **9.1.1. Actores del proceso de construcción de los planes piloto**

La categoría de *actores* se refiere a “la necesidad de indagar sobre los participantes, sus roles y las acciones a su cargo durante el proceso, son personas naturales y jurídicas quienes influyeron en la implementación del programa (...) se entienden como actores del proceso de construcción de los planes piloto de reparación colectiva, todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales participantes así como las comunidades, grupos y asociaciones de víctimas involucradas en el proyecto”<sup>72</sup>.

- **Instituciones del Estado.**

La CNRR entregó El Programa Institucional de Reparación Colectiva al Gobierno Nacional en septiembre de 2011, las recomendaciones contenidas en este trabajo fueron incorporadas al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y en la Ruta de Reparación Colectiva. Así las cosas, la UARIV inició el proceso de ajuste de los planes piloto de reparación colectiva a través del establecimiento de relaciones con las comunidades que serían beneficiadas por estos planes y con las instituciones del Estado implicadas en su implementación. Tal como en su momento lo hizo la CNRR, la UARIV amplió el círculo de instituciones con las cuales debería contar para tener éxito en la implementación de estos planes. Como ejemplo de ello, la UARIV acercó al proceso al ICBF, la Fiscalía General de la Nación, Alcaldías, Gobernaciones, Acción Social hoy Departamento para la Prosperidad Social DPS, Defensoría del Pueblo y Procuraduría a nivel central y regional.

La articulación de las instituciones competentes en la implementación de los planes piloto de reparación colectiva, significa asumir el elemento sustancial de este tipo de reparación: garantizar los derechos de la población a partir de la presencia sostenida de las entidades del Estado colombiano y el restablecer las relaciones de confianza con la población beneficiaria de estos programas.

---

<sup>72</sup> OIM (2012). Del daño a la Reparación Colectiva. Bogotá, p. 20-21.



Con el objetivo de contar con la perspectiva de las comunidades beneficiarias, la UARIV ha llamado a participar a los grupos poblacionales de estas regiones con los cuales ha desarrollado jornadas de reflexión y definición de las medidas y acciones que, desde un escenario de fortalecimiento estatal, podrían constituirse en alternativas de reparación del daño ocasionado en el marco del conflicto armado interno y su relación con la ausencia del Estado.

Sin embargo, se debe resaltar que es a través de la coordinación de la UARIV como se puede dar el restablecimiento de confianza entre la comunidad y las entidades del Estado. En este sentido, la UARIV ha impulsado tres líneas de acción estratégicas: (I) proceso de capacitación, cuya metodología fueron talleres, visitas y reuniones, con el fin de motivar la participación de la comunidad y de los Comités de Impulso; (II) sensibilización a las instituciones estatales en relación con su rol frente a los planes de reparación colectiva para adicionalmente, responsabilizar a éstas del cumplimiento de las medidas; y (III) cumplimiento de sus responsabilidades directas.

Frente a la tercera línea se evidencia un avance importante que refleja su compromiso institucional a nivel central y territorial. Como ejemplo de lo anterior, se puede señalar la puesta en marcha de la estrategia Entrelazando y los resultados en términos de cobertura, sostenibilidad y articulación institucional. Esta estrategia asumió de manera temprana la demanda de atención psicosocial a las víctimas del conflicto y sus resultados dependen directamente de la UARIV.

Adicionalmente, en el informe suministrado por la Subdirección de Reparación Colectiva, se observó que algunas medidas del piloto han avanzado de manera significativa. Por ejemplo, en la comunidad de La Libertad, las acciones relacionadas con el acto público de reconocimiento de la libertad de culto. Esto se evidencia en el acompañamiento de la UARIV a las comunidades para lograr los objetivos propuestos por las poblaciones. Frente a lo anterior la UARIV afirmó que: se avanzó con la comunidad en el diseño de lo que sería la implementación de estas acciones y que la comunidad acordó que estas medidas se implementarían en un sólo acto público, al cual asistirá el señor Presidente de la República, en compañía de los altos mandos militares.<sup>73</sup>

Asimismo, en la comunidad de El Tigre – Putumayo, se evidenció que la acción de la UARIV ha tenido avances frente al cumplimiento de algunos de sus compromisos. Al respecto, se afirmó la UARIV que: dotó instrumentos musicales a la Institución Educativa Regional El Tigre en el año 2014, Asimismo entregó vestuario, luces y escenografía solicitados por el grupo de teatro Tierra Fértil en el año 2014, también entregó lo que el grupo de danza del Instituto Educativo Regional había solicitado para su actividad artística en el año 2014.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Subdirección de Reparación Colectiva. Balance sobre los 6 casos de la CNRR. 2017. Mimeo. p. 14.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 17.



Se conoce también el cumplimiento de los siguientes compromisos: entre 2015 y 2016 se entregó dotación de elementos y mobiliario al Puesto de Salud del centro poblado, con recursos de la Unidad; dotación con elementos deportivos y uniformes todas las IER de la inspección y la escuela de formación deportiva del centro poblado, dotación de mobiliario básico para las JAC<sup>75</sup>

Sumado a lo anterior, la UARIV ha resuelto lo concerniente a sus compromisos con la comunidad de El Salado, de la siguiente manera: dotación de maquinaria agrícola y de ganado a través de Asocampes por un monto de 300 millones de pesos, entrega de un tractor de uso comunitario, y apoyo al fortalecimiento de la comunidad en el uso, cuidado y administración de este bien para uso colectivo y ejecución de la estrategia Entrelazando.<sup>76</sup>

En línea con lo anterior, los avances mostrados por la UARIV permiten afirmar que, de las tres líneas de acción generales proyectadas por la Subdirección de Reparación Colectiva para impulsar la implementación de los seis pilotos heredados de la CNRR, la que muestra mayor avance es la relacionada con el cumplimiento de sus compromisos directos y que dependen sólo de su gestión institucional. Por el contrario, los relacionados con las líneas de acción tendientes a restablecer las relaciones de confianza entre las comunidades y la institucionalidad, aún muestran varios obstáculos.

Es importante anotar que la articulación de la institucionalidad al proceso de los planes piloto no ha sido adecuada y, por otra parte, depende directamente de la acción articuladora de la UARIV. Adicionalmente, a las falencias en la articulación y compromiso de las entidades que conforman el SNARIV, se suma la dificultad que supone avanzar en procesos de reparación colectiva en medio del conflicto. Sobre el particular la OIM sostiene que debe analizarse cómo la implementación de un programa de reparación colectiva en medio del conflicto y en un contexto donde la cooptación de las instituciones estatales por parte de los grupos armados incidieron decididamente en la implementación de los planes de reparación colectiva.<sup>77</sup>

- **Vinculación de otras instituciones a los PIRC**

En el informe suministrado por la Subdirección de Reparación Colectiva, se reconoce que en el desarrollo de la línea de vinculación institucional se han *presentado “dificultades para gestionar la coordinación del sistema en la implementación de medidas de desarrollo local tendientes a superar condiciones de abandono histórico estatal sin poder identificar que tengan una correlación con los daños sufridos en el marco del conflicto”*<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 20, 22 y 31.

<sup>76</sup> *Ibidem*, P. 40 y 50

<sup>77</sup> OIM (2012). Del daño a la Reparación Colectiva. Bogotá, p.64

<sup>78</sup> Subdirección de Reparación Colectiva. Balance sobre los 6 casos de la CNRR. 2017. Mimeo. p. 1.



Si el eje articulador de la vinculación de las instituciones, es el restablecimiento del Estado de derecho; es válido afirmar que aún se está lejos de esta meta, en tanto las fallas estructurales del Estado que permitieron que estas comunidades fueran víctimas de grupos armados, son las mismas fallas que aún impiden la articulación institucional y que representan el *bloqueo* frente a los procesos de reparación colectiva dado que en los seis planes piloto de reparación colectiva esto se ha expresado de diversas formas.

Desde el inicio del pilotaje, la CNRR advertía sobre la necesidad de resolver las fallas en la vinculación de las instituciones del Estado en el momento de elaboración de los PIRC. En estos planes se han aprobado medidas que *“sobrepasan las capacidades de gestión administrativa y que exigen la articulación de todas ramas del poder público que no pueden ser implementadas sólo por la rama ejecutiva. Superar estas fallas implica desde reformas legales, como el caso de Universidad de Córdoba, hasta decisiones judiciales sobre responsables de violaciones sistemáticas de derechos humanos e infracciones al derecho penal internacional”*<sup>79</sup>

Asimismo, en lo relacionado con la administración municipal y departamental se observa que *“las medidas de desarrollo local sólo pueden gestionarse en los ciclos ordinarios de planeación y gestión pública por eso sólo hasta el 2016 se logró la inclusión de algunas medidas en los Planes de Desarrollo (...). La inclusión en los ciclos ordinarios de planeación y gestión pública implica voluntad política de entes territoriales y/o competentes en el desarrollo de política social del Estado pues no existe en la Ley 1448 obligaciones expresas en materia de reparación colectiva.”*<sup>80</sup>

En lo referente a la coordinación institucional, cobra importancia impulsar el proceso de definición a priori de las competencias, alcances y funciones de las instituciones del Estado frente a los compromisos consignados en los PIRC, acompañado de una estrategia de gestión institucional tendiente a generar compromiso con estas competencias. Un ejemplo de ello, es la importancia que ha tomado el PAPSIVI en la atención a un número importante de víctimas en el territorio. En la comunidad La Libertad, municipio de San Onofre se tienen claras las competencias definidas *a priori* y se ha adelantado un proceso de atención descentralizado en salud<sup>81</sup>.

Lo anterior muestra la favorabilidad que representa para el programa los logros obtenidos en vinculación institucional. Otro ejemplo, lo constituye la comunidad de El Tigre que muestra

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.1.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>81</sup> Ante esto es claro que “la competencia para la atención en salud a la comunidad es directa del municipio, por lo anterior se debe asumir como compromiso la gestión del proyecto del centro de salud y la ambulancia ante el ministerio de salud. Subdirección de Reparación Colectiva. Balance sobre los 6 casos de la CNRR. 2017. Mimeo. p. 3.



“resultados positivos en la implementación de las medidas sobre educación consistentes en infraestructura, derivados de un marco de articulación interinstitucional.”<sup>82</sup> Se destacan las acciones establecidas entre Acción Social y USAID en la adecuación de aulas de la escuela durante el período 2010-2011, y la de UARIV, Ecopetrol y Alcaldía, en la construcción de dos aulas para preescolar y primaria en el año 2015.

En contraste con lo anterior, se observa que las medidas que no han mostrado avance significativo tienen como causa las fallas de articulación institucional relacionadas con las medidas de mejoramiento de la infraestructura, fortalecimiento de las capacidades productivas y la compra, legalización o titulación de predios. Con relación a las medidas de infraestructura, ampliación de las redes eléctricas y construcciones civiles aparece como tema necesario la coordinación de las competencias en los diferentes niveles de gobierno. Este es el caso de El Salado y La Libertad donde a la fecha no está completa la cobertura eléctrica.

También se observa que otras medidas relacionadas con la seguridad alimentaria no han tenido ningún avance. Es el caso de La Libertad en donde, según la formación de la UARIV, no se habían formulado adecuadamente los proyectos. A pesar del acompañamiento a programas como RESA (Seguridad Alimentaria), liderado por el DPS en convenio con operador CORSOC-ASVIDAS, la comunidad sigue manifestando *“inconformidad por los insumos ofrecidos, porque no tienen en cuenta la vocación agrícola o económica de la zona, el uso del suelo y la tradición campesina y familiar. Esto impide la sostenibilidad de los proyectos”*<sup>83</sup>.

Asimismo, se puede afirmar que todas las medidas que están relacionadas con la legalización, compra, donación o titulación de predios han sufrido un significativo estancamiento, en tanto que se requiere la articulación clara y el concurso decidido de la institucionalidad relacionada con su implementación. Así lo confirma la siguiente información: *“El cementerio actual requiere de una ampliación y se han tenido limitantes con la legalización de predios, especialmente con el que queda cerca del referido. Sin embargo, no se ha dado continuidad a la respectiva intervención” (...)* *“la reparación de los puentes hamacas de las veredas Caño Castillo, El Suspiro y Casezín, que fueron destruidos por las AUC, no se ha podido implementar debido a que a pesar que en el Plan de Desarrollo de Tibú incluyó la construcción de los tres puentes aún está pendiente titularidad de predios”*<sup>84</sup>

Lo anterior permite inferir que las fallas en la vinculación de la institucionalidad obstaculizan la implementación de los PIRC. En las recomendaciones dadas por la CNRR se muestra que: *“(…) la ausencia del Estado en las comunidades piloto se considera como una de las causas de los hechos victimizantes, en tanto que la situación de abandono y desprotección facilitó, de*

---

<sup>82</sup> *Ibidem* p. 16.

<sup>83</sup> *Ibidem*. p. 8.

<sup>84</sup> *Ibidem*. p. 19.



*alguna forma, la ocurrencia de los hechos de violencia. En ese sentido, la impunidad y la falta de atención después de los hechos constituyen una afectación adicional que deberá ser objeto de reparación. A esto se agrega el desconocimiento respecto a las competencias y obligaciones institucionales en el marco de la reparación colectiva*<sup>85</sup>.

- **Agencias de cooperación internacional**

La cooperación internacional cumplió una labor fundamental en el proceso de construcción de los PIRC, a través de sus aportes financieros y técnicos. Al respecto OIM afirma que *“un rol de la cooperación internacional es desarrollar metodologías innovadoras que contribuyan (...) a la reparación colectiva de muchas comunidades que fueron afectadas por la violencia*<sup>86</sup>

La información suministrada por la Subdirección de Reparación Colectiva señala los compromisos y el papel que la OIM ha tenido en algunas comunidades piloto. Como ejemplo se encuentra la comunidad de La Gabarra, donde en las medidas de reactivación de las competencias productivas, se establecieron acciones para sustituir la maquinaria transformadora de yuca, el trapiche panelero, y la reconstrucción de la escuela destruida por los paramilitares. Sobre estas medidas cobra fuerza el papel de las agencias de cooperación. En particular, varios de los proyectos están en fase de “gestión con recursos del proyecto de reparaciones colectivas administrado por PNUD, y la FAO administra el fondo para reparación colectiva.”<sup>87</sup>

A su vez, en la comunidad de El Tigre, en la implementación de las medidas de convivencia y desarrollo social, se advierte un protagonismo de los organismos multilaterales como PNUD y recursos provenientes de donaciones del Banco Mundial. Ante esto la UARIV afirma que: “El proyecto de construcción de cancha deportiva múltiple, la dotación con implementos deportivos y la implementación de la emisora comunitaria se va incluir en el mismo lote donde se va a construir el centro intergeneracional, se realizará con fondos del proyecto de reparaciones colectivas administrado por el PNUD y con recursos de la donación del Banco Mundial”<sup>88</sup>

### **9.1.2. Proceso de implementación de los PIRC y resultados**

A continuación, se presenta el balance de la implementación de los PIRC y sus resultados.

---

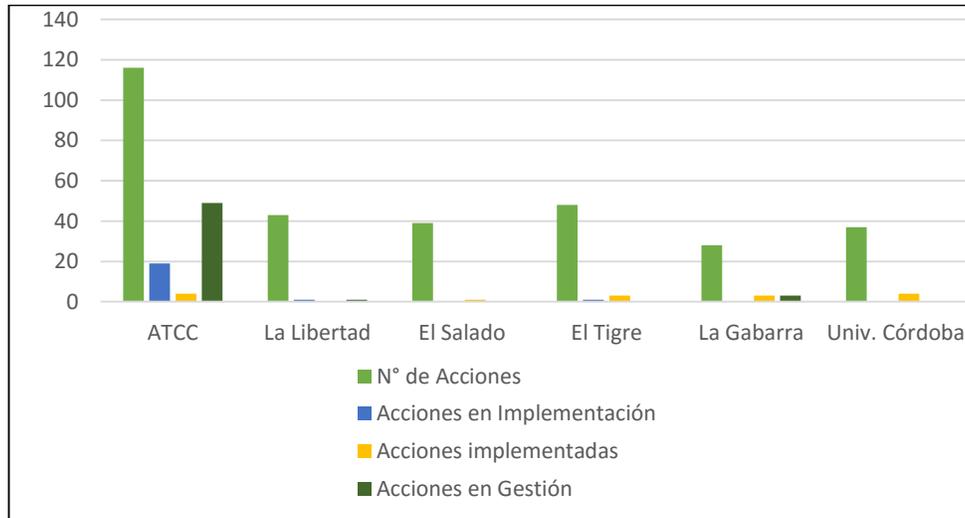
<sup>85</sup> OIM (2012). Del daño a la Reparación Colectiva. Bogotá, p. 66-67.

<sup>86</sup> *Ibidem.* p. 13.

<sup>87</sup> *Ibidem.* p. 11.

<sup>88</sup> *Ibidem.* p. 5.

**Gráfico 9.32. Avance en implementación del plan de reparación colectiva – Casos CNRR.**



Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV, mayo de 2017.

Para el análisis de esta gráfica se debe tener en cuenta que en cada PIRC fueron aprobadas las medidas que deberían implementarse, teniendo para ATCC 36 medidas, La Libertad 8 medidas, El Salado 8 medidas, El Tigre 13 medidas, La Gabarra 24 medidas y Universidad de Córdoba 37 medidas. Cada una de estas medidas cuenta con acciones que están siendo implementadas, otras se encuentran en gestión y otras ya se implementaron. En este sentido, se tiene que Universidad de Córdoba y ATCC han implementado 4 acciones, la Gabarra y El Tigre implementaron 3 acciones cada uno, El Salado cuenta con una acción implementada y La libertad no ha implementado ninguna medida.

Se observa que en cada uno de los planes hay acciones que están en proceso de implementación. Sin embargo, deben superarse los obstáculos particulares para avanzar en la implementación de cada una de las acciones.

A continuación, se expone la manera como se han implementado los planes de los seis sujetos en mención. Se evidencia que la UARIV ha planeado adecuadamente una serie de actividades dirigidas a incluir la participación de las comunidades y la sensibilización de las instituciones respecto a sus compromisos frente al plan. Estas actividades han contado con el apoyo financiero y logístico de la cooperación internacional y la organización de equipos interdisciplinarios con experiencia en el diseño y aplicación de metodologías propias de las ciencias sociales. A su vez, se evidencia un ajuste de las actividades de acuerdo al cronograma propuesto por la UARIV, con algunos cambios en las fechas por solicitud de las comunidades.



La información obtenida frente a los resultados del proceso de implementación se puede sintetizar en que a pesar de los esfuerzos de la UARIV como coordinadora del SNARIV y su propio compromiso en el cumplimiento de acciones de su responsabilidad, después de 8 años de la formulación de los planes piloto, actualmente no se ha culminado ninguno de los seis planes dejados por la CNRR, siendo más grave aún que varios de ellos, por ejemplo el PIRC de la Universidad de Córdoba, actualmente están en proceso de ajuste.

Es importante subrayar la responsabilidad que tienen las administraciones departamentales y municipales de incorporar a los planes de desarrollo la política pública de víctimas y las estrategias necesarias para cumplir con las medidas y acciones a su cargo.

## 9.2. Descripción general de los sujetos de reparación colectiva

Con esta situación de fondo, expresada en las relaciones que se han establecido entre los actores, las características del proceso y los resultados obtenidos, la UARIV tiene el reto de darle curso exitoso a la reparación de un número importante de sujetos colectivos.

Actualmente, existen 522 sujetos de reparación colectiva que han sido registrados en los últimos años y que están muy atentos de las medidas y las acciones que tanto la UARIV como las diferentes instituciones estatales, desplieguen en pro de garantizarles sus derechos y recomponer de esta manera la relación de confianza entre la sociedad civil y el Estado.

**Tabla 9.41. Sujetos de reparación colectiva.**

Ubicación	Étnicos	No étnicos	Total
Incidencia Nacional	2	11	13
Casos CNRR	-	6	6
Amazonas	1	-	1
Antioquia	13	35	48
Arauca	4	3	7
Atlántico	-	2	2
Bogotá	-	3	3
Bolívar	15	18	33
Caldas	6	5	11
Caquetá	13	5	18
Casanare	3	4	7
Cauca	55	14	69
Cesar	17	15	32
Chocó	49	4	53

Córdoba	5	4	9
Cundinamarca	-	6	6
Guaviare	-	3	3
La Guajira	16	-	16
Magdalena	7	20	27
Meta	8	12	20
Nariño	14	5	19
Norte de Santander	2	11	13
Putumayo	15	4	19
Quindío	-	1	1
Risaralda	5	2	7
Santander	-	14	14
Sucre	6	6	12
Tolima	3	1	4
Valle del Cauca	25	7	32
Vaupés	10	1	11
Vichada	6	-	6
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>222</b>	<b>522</b>

Fuente: elaboración propia con base en información aportada por la UARIV, mayo de 2017.

De los 522 sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV, 300 de ellos corresponden a sujetos étnicos, 222 son no étnicos, 13 tienen incidencia nacional y 6 provienen de la CNRR.

### 9.3. Sujetos de reparación colectiva no étnicos con incidencia nacional

La UARIV ha implementado la estrategia de casos nacionales que tiene como objetivo transversal “la reconstrucción del tejido social de las comunidades, grupos y organizaciones. Este proceso de reconstrucción implica reconocer los impactos que los hechos victimizantes tuvieron en distintas dimensiones de las relaciones sociales: familiares, interpersonales, comunitarias, con otras organizaciones, el Estado y la sociedad en su conjunto.”<sup>89</sup>

Según información emitida por la UARIV<sup>90</sup>, son 13 los sujetos colectivos con incidencia nacional registrados. De los cuales 11 son sujetos colectivos no étnicos y 2 étnicos.

<sup>89</sup> X Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Corte a 31 de diciembre de 2016. Publicado en abril de 2017. p.26.

<sup>90</sup> Respuesta emitida el 8 de junio de 2017, frente a requerimiento realizado por la Procuraduría General de la Nación.

**Tabla 9.42. Sujetos de reparación colectiva de incidencia nacional.**

Sujeto colectivo	Fase de la ruta	Tipo de sujeto	Categoría
REDEPAZ	Implementación	No Étnico	Organizaciones
MOVIMIENTO SINDICAL	Alistamiento	No Étnico	Grupo
CONCEJALES Y DIPUTADOS	Implementación	No Étnico	Grupo
ANUC	Implementación	No Étnico	Organizaciones
IPC	Implementación	No Étnico	Organizaciones
PERIODISTAS	Diagnóstico del daño	No Étnico	Grupo
PUEBLO RROM	Implementación	Étnico	Pueblo Rrom o gitano
PUEBLO MISAK- NU NACHAK	Identificación	Étnico	Comunidad indígena
ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL	Alistamiento	No Étnico	Organizaciones
ASFADDES	Alistamiento	No Étnico	Organizaciones
ANUC-UR	Alistamiento	No Étnico	Organizaciones
ASOCIACIÓN CENTRAL NACIONAL PROVIVIENDA	Identificación	No Étnico	Organizaciones
CORPORACIÓN NUEVO ARCO ÍRIS	Identificación	No Étnico	Organizaciones

Fuente: elaboración propia con base en información aportada por la UARIV el 31 de mayo de 2017.

De los sujetos colectivos no étnicos, sólo 4 de ellos se encuentran en etapa de implementación, 4 en alistamiento, 1 en diagnóstico del daño y 2 en identificación.

La UARIV ha informado<sup>91</sup> que la meta propuesta para el año 2017, es la formulación de los PIRC de:

- Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos – ASFADDES
- Grupo Periodistas
- Organismos de Acción Comunal

Planes que una vez formulados deberán ser aprobados por el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.

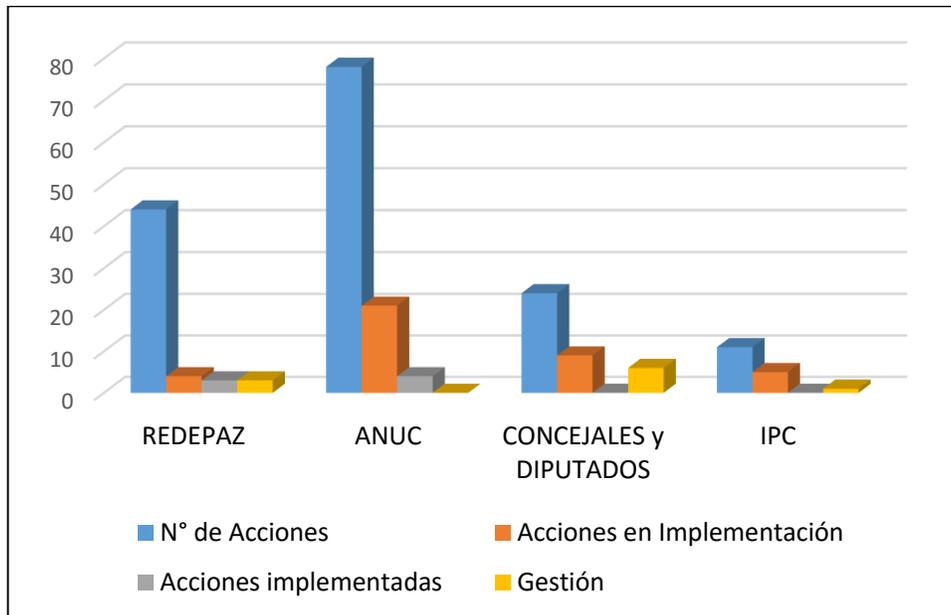
### 9.3.1. Estado actual de la implementación de los planes de reparación colectiva con incidencia nacional.

Los 4 sujetos de reparación colectiva cuyo PIRC se encuentra en implementación son: Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra (REDEPAZ), Asociación

<sup>91</sup> Sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva. Mayo 30 de 2017.

Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Concejales y Diputados, e Instituto Popular de Capacitación (IPC).

**Gráfico 9.33. Avance en implementación del plan de reparación colectiva - Sujetos con incidencia nacional - No étnicos.**

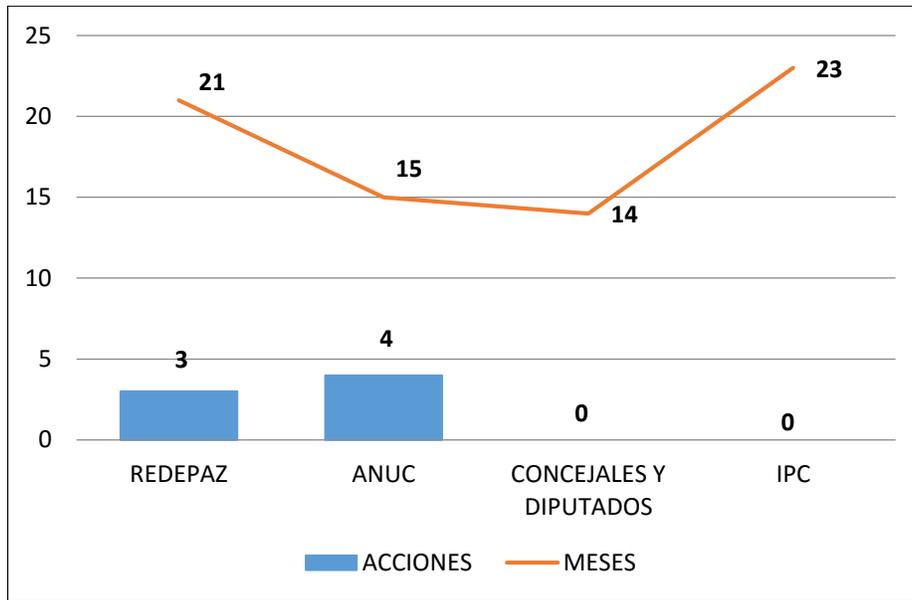


Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV el 31 de mayo de 2017.

En el PIRC de cada sujeto de reparación colectiva, fueron aprobadas un número de medidas de la siguiente forma: REDEPAZ (15), ANUC (12), IPC (11), y Concejales y Diputados (7). Cada una de estas medidas cuenta con acciones que están siendo implementadas, otras se encuentran en gestión y otras ya se implementaron. Desde ahí, se tiene que IPC y Concejales y Diputados no tienen ninguna acción implementada, mientras que REDEPAZ ha implementado el 6.81% de sus acciones y ANUC ha implementado el 5.12%.

Así las cosas, el avance en la implementación de las medidas de los casos nacionales de reparación colectiva con incidencia nacional es preocupante. El primer plan aprobado fue el de IPC el 27 de julio de 2015, seguido por REDEPAZ el 29 de septiembre del mismo año, ANUC el 18 de marzo de 2016, y Concejales y Diputados el 5 de abril de 2016.

**Gráfico 9.34. Acciones de los planes implementadas en relación con el tiempo.**



Fuente: elaboración propia. Información aportada por la UARIV el 15 de mayo de 2017.

La gráfica muestra que ANUC es el que más ha avanzado en la implementación de acciones en relación con el tiempo, habiendo implementado a la fecha 4 acciones en 15 meses. Por su parte REDEPAZ ha avanzado en 3 acciones en 21 meses. Se observa que la implementación del plan de IPC no ha avanzado de la misma manera, si se tiene en cuenta que lleva casi dos años en implementación y ninguna medida se reporta como implementada. Respecto de Concejales y Diputados en 14 meses ninguna acción se ha implementado.

Teniendo en cuenta los componentes de cada plan de reparación colectiva es pertinente resaltar los avances más destacados de cada uno de los cuatro sujetos con incidencia nacional – No étnicos. En este sentido, el sujeto de reparación colectiva Concejales y Diputados que está conformado por las Federaciones de Concejales y Diputados, exconcejales y exdiputados víctimas del conflicto armado, ha venido adelantando espacios de acercamiento que buscan fortalecer las relaciones entre las instituciones del Estado y las Federaciones y Confederaciones que los representan, realizando actos de dignificación y reconocimiento temprano de responsabilidad sobre los hechos ocurridos, en los que se ha vinculado a los familiares de concejales y diputados víctimas del conflicto armado. Se destacan los siguientes encuentros:

- Región Pacífico. Realizado en Cali el 17 y 18 de junio de 2016.
- Región Amazorinoquia. Realizado en Villavicencio el 1 y 2 de agosto de 2016.
- Región Caribe. Realizado en Cartagena el 18 y 19 de agosto de 2016



- Región Andina. Realizado en Bogotá el 21 y 22 de septiembre de 2016.
- Región Eje Cafetero. Realizado en Armenia el 23 y 24 de octubre de 2016.
- Región Pacífico. Realizado en Cali el 17 y 18 de junio de 2016.
- Encuentro con los Concejales de Orito-Putumayo el 5 y 6 de diciembre de 2016. Y con Diputados de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca los días 17 y 18 de junio y el 2 de diciembre de 2016.

Respecto del sujeto de reparación colectiva REDEPAZ, es pertinente aclarar que es una red que está organizada desde varios órganos colegiados que son: la Asamblea Nacional, el Comité de Coordinación Nacional, la Presidencia Colegiada, el Comité de Veeduría Nacional, los encuentros regionales o sectoriales, las oficinas regionales y los nodos locales. Luego de la aprobación de su plan en el año 2015, se conformó la Mesa de Cooperación Internacional para apoyo a REDEPAZ, en el marco de la cual se estableció la articulación con la Mapp- OEA, en diálogo con países donantes como: México, El Salvador y Alemania y se concretó la alianza con la UARIV para realizar el acompañamiento a la estrategia Entrelazando.<sup>92</sup> Se destacan los 8 encuentros regionales en 2015 y 4 encuentros sectoriales en junio y julio de 2016, además se dio la entrega en comodato de una sede física en Bogotá y la donación de equipos y bienes materiales para el funcionamiento por parte de la OIM.

De otra parte, el sujeto de reparación colectiva Instituto Popular de Capacitación IPC es una organización de la sociedad civil con carácter nacional, su plan fue aprobado en julio de 2015, pero se suspendió el proceso en octubre del mismo año, debido a la decisión del IPC frente a lo que consideraba falta de garantías para la reparación colectiva. Posteriormente, en febrero de 2016 se retomó el proceso y se ha impulsado con ayuda del director nacional de la UARIV y el director territorial de Antioquia para avanzar en las dimensiones que requerían el manejo territorial del proceso.

Finalmente, frente a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC cabe recordar que es una asociación de tercer grado, de derecho privado, sin ánimo de lucro, con carácter de confederación a través de la cual se agremian los campesinos de toda Colombia y se confederan las diferentes formas organizativas. En marzo de 2016, se aprobó el PIRC, se entregó a la UAEGRTD el estudio de títulos de 60 predios campesinos que pudieron ser objeto de despojo, y se Implementó un primer piloto de pedagogía de paz y fortalecimiento organizativo.

Entre los avances más significativos del proceso se encuentran la medida de fortalecimiento y recuperación de espacios para la memoria y la vida campesina, el fortalecimiento de la organización y recuperación de autonomía para contribuir a la inclusión del campesinado al

---

<sup>92</sup> Ficha de Casos Nacionales elaborada por la UARIV. Mayo 11 de 2017.



desarrollo económico, frente a esta medida se resalta la entrega de la Casa Nacional Campesina de la ANUC ubicada en Bogotá.

#### **9.4. Obstáculos que se han presentado en la implementación de los planes de reparación colectiva**

Teniendo en cuenta que la implementación de los PIRC es la fase más significativa en la ruta que adelantan actualmente 103 sujetos – No étnicos, en todo el territorio nacional, la CSMLV considera importante exponer los principales obstáculos que se han identificado en la implementación de los mismos, algunos de los cuales se han puesto de presente por parte de instituciones y representantes de víctimas en el marco del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.

En este sentido, el Ministerio de Trabajo detectó algunos retos que han impedido el avance efectivo en la implementación de los planes, indicando que: “Es necesario, cuando se seleccionen sujetos de reparación, indagar por las condiciones socio-ecológicas del lugar donde se va a implementar la medida de reparación, el contexto ayudaría no sólo a registrar los daños ocasionados a las personas sino a la naturaleza. De esta manera es posible apoyarse en expertos que permitan identificar si las actividades productivas dan cuenta de la realidad del lugar donde se va a realizar el trabajo.”<sup>93</sup>

Además, expresa que se debe realizar una caracterización de las víctimas que conforman el sujeto de reparación colectiva, que permita identificar el impacto que ha tenido el conflicto en determinada zona y la importancia de las entidades territoriales de incluir en sus planes de desarrollo el presupuesto para programas dirigidos a víctimas del conflicto armado. Agrega el Ministerio de Trabajo que, “se deben actualizar los planes integrales de reparación colectiva de la mano del Comité de Impulso, ya que en ocasiones los planes formulados no cumplen con las expectativas en relación al tratamiento de un proyecto productivo de reparación de carácter colectivo”<sup>94</sup>.

De otra parte, en diálogo con algunos Comités de Impulso<sup>95</sup>, los miembros de los sujetos colectivos manifestaron que las medidas de los PIRC que son competencia de la UNP, han presentado dificultades en su gestión. Lo anterior con excepción del sujeto de reparación colectiva Narrar para Vivir, quien manifestó tener una experiencia exitosa con la UNP al lograr estrategias de protección colectiva. A los demás les preocupa que a algunos de sus miembros

---

<sup>93</sup> Respuesta emitida el 14 de junio de 2017, al requerimiento realizado por la Procuraduría General de la Nación

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Concejales y Diputados, mediante la Federación de Concejales, Narrar para Vivir, El Salado, Las Palmas, Bajo Grande, Alta Montaña, Mampuján y Asopromuca entre otros.



les han retirado las medidas de protección sin establecerse mecanismos efectivos para protección colectiva.

Frente a la medida de rehabilitación psicosocial, cabe recordar que uno de los grandes daños colectivos es la pérdida de confianza en las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos, para lo que se ha tenido como principal forma de reconstrucción del tejido social, las medidas de rehabilitación comunitarias. Se resalta que la UARIV adelanta la estrategia Entrelazando como medida de rehabilitación psicosocial colectiva y la Estrategia de Recuperación Emocional a nivel grupal. Si bien, la estrategia Entrelazando es bien recibida por las comunidades, en algunas zonas del territorio<sup>96</sup> se han presentado inconvenientes por falta de operador para dar continuidad a la misma.

En lo que tiene que ver con la formulación e implementación de los PIRC, se han identificado avances. Sin embargo, preocupa a la CMSLV que a la fecha ningún proceso de reparación colectiva ha finalizado. Lo mismo ocurre con los seis casos iniciados por la CNRR, que se abordaron al inicio de este capítulo, después de más de 7 años ninguno de los PIRC ha culminado. Al respecto, la UARIV reporta que se tiene como meta para el año 2017 finalizar el proceso de reparación colectiva de 47 sujetos. Sin embargo, algunos de los planes que corresponden a estos 47 sujetos deben ser ajustados. Es el caso del PIRC de la Universidad de Córdoba<sup>97</sup>.

Adicionalmente, frente a la formulación e implementación de los PIRC, la UARIV,<sup>98</sup> informó que, el ajuste de los planes de reparación se debe realizar, porque a pesar de haber sido aprobados, algunas de las medidas contenidas en ellos desbordan las capacidades institucionales y no pueden materializarse. Lo que ha generado demoras superiores a tres años en su implementación, dificultades en la articulación con algunas entidades y falsas expectativas por parte de los sujetos de reparación frente a las medidas que fueron aprobadas.

Esta situación refleja que en el momento de la formulación algunas medidas no fueron concertadas con las entidades responsables de su materialización. Así se ha expuesto en el marco del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva. Esta dificultad se acentúa en el territorio en donde la articulación con entidades del nivel nacional es más difícil. Por lo que se han identificado PIRC que, a pesar de haber sido aprobado en los Comités de Justicia Transicional, contienen medidas que en la práctica no se pueden implementar.

---

<sup>96</sup> Municipios de San Jacinto y El Carmen de Bolívar en Bolívar. Sujetos de reparación colectiva de Narrar para Vivir, Las Palmas, El Salado y Alta Montaña.

<sup>97</sup> Este sujeto de reparación colectiva inició la implementación de su plan en marzo de 2013. Resolución 182 de 8 de marzo de 2013. Expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. "Por la cual se aprueba el Plan de Reparación Colectiva de la Universidad de Córdoba."

<sup>98</sup> Visita administrativa realizada por el PGN el 8 de junio de 2017, a la Subdirección de Reparación Colectiva de la UARIV.



Así las cosas, el Acuerdo Final es una oportunidad para optimizar la estrategia de ajuste de los PIRC si se tiene en cuenta que el punto 5.1.3.3.3. contempla que los PIRC deben ser fortalecidos por el Gobierno Nacional. Además, deben incluir el enfoque de género y estar dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos y otros, teniendo como fin la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Para esto, el gobierno deberá hacer los ajustes y reformas necesarias para garantizar la participación de las víctimas, individual y colectivamente consideradas, y la no repetición de lo ocurrido.<sup>99</sup>

Además contempla la articulación que deben tener los planes de reparación colectiva con los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET)<sup>100</sup>, que justamente busca brindar garantías de acceso a bienes y servicios de la población víctima del conflicto para avanzar en la transformación de sus condiciones de vida.

## **9.5. Sujetos de reparación colectiva en Montes de María que han ejecutado planes de retorno**

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de personas incluidas en el RUV son víctimas de desplazamiento forzado, los procesos de retorno se convierten en una apuesta del Estado, en aras de garantizar a las familias y comunidades, que así lo deseen, el regreso al lugar del cual fueron expulsados, de conformidad con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, siempre propiciando el goce efectivo de derechos que han sido vulnerados como consecuencia del conflicto armado.

En esta oportunidad se presenta el resultado parcial del proceso de verificación que adelanta conjuntamente la Defensoría del Pueblo y la PGN en la Subregión Montes de María,<sup>101</sup> el cual inició con las comunidades de Las Palmas, Bajo Grande y Mampuján (en San Jacinto); y la Alta Montaña y El Salado (en El Carmen de Bolívar), comunidades que son sujeto de reparación colectiva y, a su vez, se encuentran adelantando procesos de retorno. El objetivo de esta verificación es identificar tanto los avances como los obstáculos en la implementación de los planes reparación colectiva y de retornos; y la articulación que existe entre estos dos planes, tanto al momento de su formulación, como de su materialización.

### **9.5.1. Percepción sobre los procesos de retorno y el avance en los PIRC**

---

<sup>99</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5.1.3.3.3. noviembre 24 de 2016. p. 181.

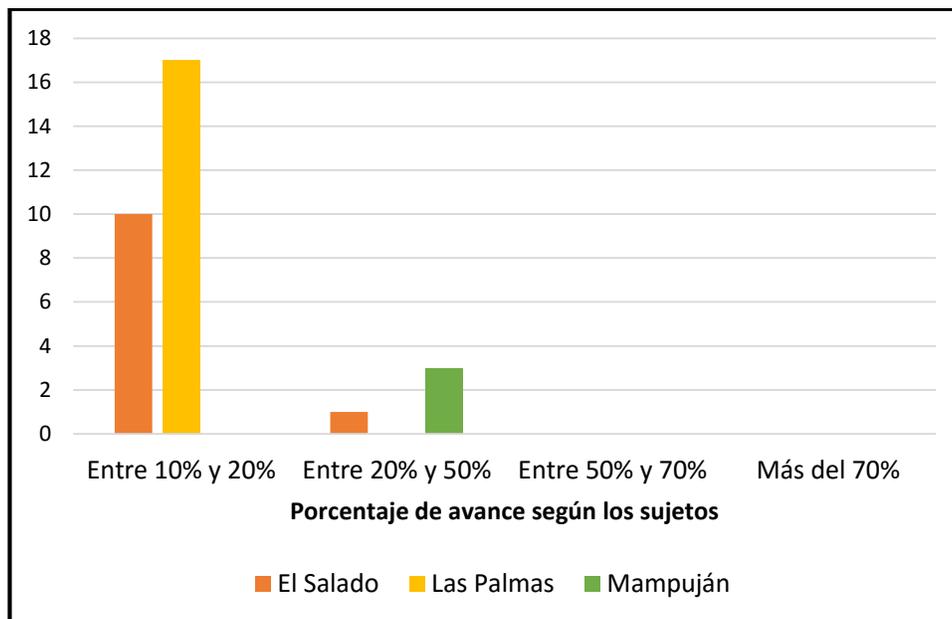
<sup>100</sup> *Ibíd.* Punto: 5.1.3.3.2. p. 179

<sup>101</sup> Visita de verificación realizada del 20 al 23 de junio de 2017, en los municipios de San Jacinto y El Carmen de Bolívar (Bolívar). Realizada por una funcionaria de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y dos funcionarios de la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas; acompañados por el Defensor Regional de Bolívar y las defensoras comunitarias de las zonas visitadas.

Como parte de este seguimiento el Ministerio Público aplicó una encuesta de percepción frente a los procesos de retorno y avance en la implementación de los PIRC, la cual fue diligenciada por las víctimas pertenecientes a las comunidades visitadas. Si bien, este ejercicio corresponde a un primer acercamiento, es pertinente presentar un diagnóstico de los hallazgos que se identificaron en la interacción con las comunidades y las instituciones del nivel territorial.

Durante el trabajo con las comunidades retornadas que a su vez son sujetos de reparación colectiva en los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto (Bolívar), se aplicó la encuesta que tenía como objetivo recoger las principales impresiones frente a los aspectos relevantes del proceso de retorno y de reparación colectiva. La encuesta indagaba acerca del nivel de interacción con los miembros de los Comités de Impulso, frecuencia de reuniones de los mismos, fecha de la última ayuda humanitaria recibida, y aspectos centrales en la implementación de los PIRC, entre otros. A continuación, se presentan los resultados de tres aspectos evaluados que se consideran principales para tener en cuenta en este informe.

**Gráfico 9.35. Percepción del porcentaje de avance en la implementación de los planes de reparación colectiva.**



Fuente: elaboración propia.

Para el análisis de esta gráfica es pertinente aclarar que las comunidades de Bajo Grande y Alta Montaña no contestaron esta pregunta, porque el sujeto de reparación colectiva de Bajo Grande actualmente se encuentra en fase de identificación. Para el caso de la Alta Montaña ya se encuentra el plan de reparación aprobado, sin embargo, los miembros de las comunidades



no contestaron esta pregunta en razón a que manifestaron que actualmente se encuentran en proceso de ajuste del plan.

Ahora bien, en las comunidades de El Salado, las Palmas y Mampuján se observa que ninguno de los encuestados percibe un avance superior al 50% en la implementación de las medidas del plan de reparación. El sujeto de reparación colectiva que reconoce un mayor avance es Mampuján; mientras que todos los encuestados del sujeto de Las Palmas consideran que su avance está entre el 10% y 20%.

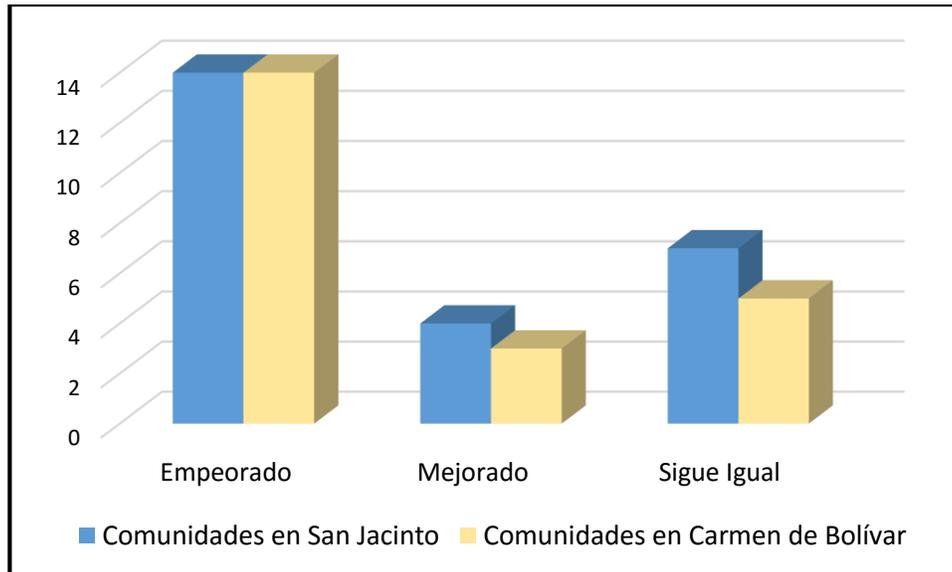
Respecto a El Salado el 90% de los encuestados consideran que el avance en la implementación del plan de reparación colectiva se encuentra entre el 10% y el 20%, por su parte, el 10% de los encuestados considera que se ha avanzado entre el 20% y 50%.

Frente al tema de la implementación de los PIRC, la UARIV ha informado que se encuentra adelantando su revisión, en razón a que frente a algunas medidas se ha identificado que no es posible su materialización en los términos en los que fue planteada. El Ministerio Público durante el seguimiento a estas comunidades ha reiterado la necesidad de ajustar tanto los planes de retorno como los planes de reparación colectiva de manera paralela y con participación efectiva de las víctimas.

El Ministerio Público observó que la constante confusión entre las medidas de reparación y las políticas de carácter social, genera en las comunidades la percepción de no estar en presencia de un acto reparador y en consecuencia no se perciben avances en este proceso. De igual manera, en la encuesta de percepción se consideró pertinente indagar acerca de la situación actual respecto de la situación antes de la ocurrencia del hecho victimizante, teniendo como referencia el goce efectivo de derechos.

Sobre este particular, el 58% de las personas encuestadas consideran que su situación ha empeorado, el 14% considera que su situación ha mejorado y el 25% perciben que su situación respecto al goce efectivo de derechos sigue igual.

**Gráfico 9.36. Situación actual comparada con la situación anterior al hecho victimizante.**

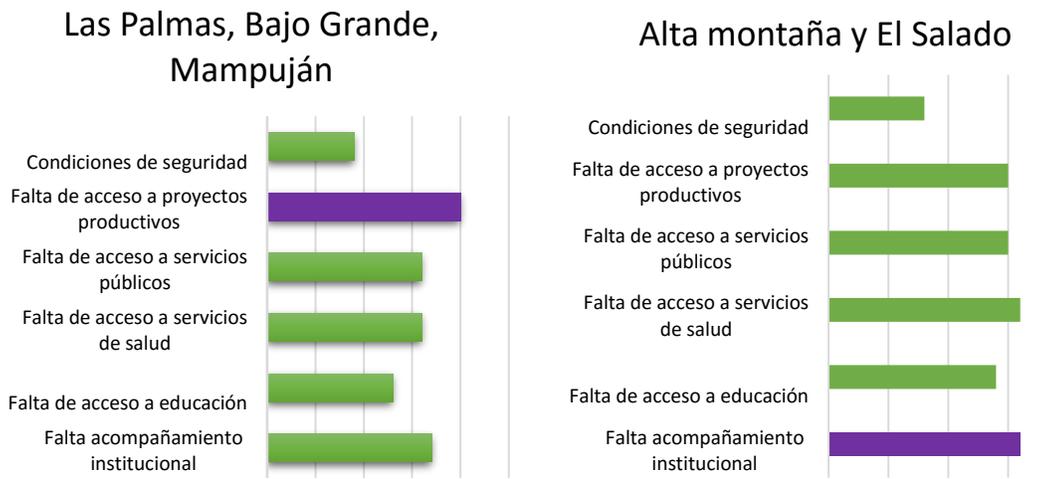


Fuente: elaboración propia.

Lo anterior evidencia que, aunque el Estado colombiano ha intervenido estas comunidades con el objetivo de garantizar el goce efectivo de derechos, aún no se han podido alcanzar los niveles de satisfacción esperados de conformidad con las medidas de los planes de retorno y reparación colectiva. No obstante, es importante resaltar que sobre este particular las comunidades reconocen que existen algunos avances que han impactado positivamente en la garantía de sus derechos, sin que ello signifique que las medidas ejecutadas hayan logrado satisfacer la totalidad de los escenarios de vulnerabilidad y de necesidades que se generaron con ocasión al hecho victimizante.

Por otra parte, frente a los aspectos que han dificultado el avance en la materialización de los planes de retorno, las comunidades de Las Palmas, Bajo Grande y Mampuján perciben que el aspecto que requiere más atención y resulta ser el más preocupante es la falta de acceso a proyectos productivos; mientras que las comunidades de la Alta Montaña y El Salado perciben como mayor preocupación la falta de acompañamiento institucional. Las gráficas se elaboraron de conformidad con las comunidades que pertenecen a un mismo municipio. La gráfica de la izquierda corresponde a las comunidades de San Jacinto, y la de la derecha a las comunidades de El Carmen de Bolívar.

**Gráfico 9.37. Percepción en los aspectos que han dificultado el avance en la implementación de los planes de retorno.**



Fuente: elaboración propia

Además de lo anterior, las víctimas manifestaron como preocupantes los aspectos relacionados con: i.) Los tiempos demasiado extensos en la implementación de los planes de retorno y reparación colectiva, ii.) La falta de articulación entre las entidades del nivel territorial y nacional, y iii.) Los obstáculos que se presentan con temas relacionados con la restitución de tierras y legalización y titulación de predios que afectan la implementación de los planes de retorno y reparación colectiva.

### 9.5.2 Hallazgos relacionados con la implementación de los planes de retorno y el desarrollo de los procesos de reparación colectiva.

Se identificó que la principal problemática está relacionada con la titulación y legalización de predios, esto impide el avance tanto en los procesos de retorno como de reparación individual y colectiva; situación que se refleja en las veredas de El Danubio, Villa Amalia, Emperatriz y Santa Clara pertenecientes a El Salado.

De igual manera, las comunidades manifestaron que los proyectos productivos que se han implementado no han sido concertados con ellos, lo que ha generado falencias como por ejemplo no tener en cuenta los ciclos productivos de la tierra, ni las condiciones ambientales de los territorios en los que viven las comunidades; esto trajo como consecuencia que, aunque



efectivamente se otorgaron proyectos productivos, estos no han perdurado en el tiempo, por lo que no se ha podido estabilizar la situación socioeconómica de las víctimas.

En la visita practicada a las Alcaldías de San Jacinto y el Carmen de Bolívar, se verificó que a la fecha no cuentan con una caracterización de la población retornada y/o reubicada con y sin acompañamiento institucional.

Los miembros de las comunidades visitadas manifestaron su desacuerdo con la forma como se han ejecutado las medidas por parte de los operadores, expresaron su preocupación al considera que la implementación de medidas como las de los proyectos productivos se pueden optimizar alcanzando un mayor beneficio para las comunidades si se utilizan las estructuras comunitarias y cooperativas que se han formado y fortalecido por la institucionalidad a lo largo de este proceso.

Además indicaron que el Estado colombiano inició un proceso de fortalecimiento comunitario en donde capacitó, fortaleció y estructuró al interior de sus comunidades organizaciones que en la actualidad pueden gestionar directamente los intereses comunitarios sin que ello implique que en el caso de medidas específicas como la ofertada por el programa Entrelazando se ejecute a través de un operador siempre y cuando se garantice un proceso de acompañamiento continuo y sostenido en el tiempo que permita la adecuada ejecución de la medida.

Ahora bien, las comunidades manifiestan su preocupación por los periodos de suspensión que ha tenido la estrategia de rehabilitación psicosocial Entrelazando venía funcionando muy bien hasta que se suspendió en el año 2016. Actualmente se encuentra en ejecución nuevamente, sin que se hayan identificado ni subsanado las consecuencias de su suspensión por más de seis meses.

Específicamente las comunidades de las veredas de El Salado, manifiestan que pese a que se encuentran cobijados por la sentencia T-045 de 2010, el programa de atención psicosocial no los ha atendido de manera prioritaria, y no cuentan con promotores de salud, ya que la atención se ha concentrado en la cabecera corregimental.

Por otra parte, la falta de infraestructura vial es un problema tanto en las comunidades de San Jacinto como las de El Carmen de Bolívar, por cuanto se dificulta el transporte hacia el casco urbano obstaculizando la garantía del derecho a la salud, la educación y el desarrollo exitoso de los proyectos productivos, entre otros.

Se identificó que los PIRC que se encuentran formulados para las comunidades de Las Palmas, El Salado y la Alta Montaña, no fueron concertados con las entidades del nivel nacional lo que generó dificultades en su implementación. Por lo anterior, la UARIV inició un proceso de concertación para efectuar ajustes de los planes que ya se han aprobado, generando en los



sujetos de reparación colectiva expectativas frente a su implementación, situación que suscita molestia y pérdida de confianza en la institucionalidad.

Se reitera que los hallazgos expuestos en la mirada territorial que se realizó a los procesos de reparación colectiva, son resultados parciales de la verificación que seguirá adelantando el Ministerio Público en los Montes de María y sobre los cuales se realizarán nuevos desplazamientos al territorio, y acciones de seguimiento para posteriormente mostrar los resultados finales de esta labor.

### **9.6. Conclusiones:**

1. Existen fallas en la fase de formulación de los planes de reparación colectiva tanto territoriales como nacionales, relacionadas con la falta articulación de las entidades responsables de las medidas que se aprueban en los PIRC.
2. La Unidad para las Víctimas no tiene mecanismos efectivos para ejercer su rol de coordinador del programa de reparación colectiva, lo que se refleja en que no puede garantizar el concurso de las entidades del nivel nacional y territorial en la ejecución de los planes de reparación colectiva. En la medida en que no se ha vinculado a las entidades competentes desde la formulación y aprobación de los planes de reparación colectiva, éstos exceden las capacidades institucionales, por cuantos las medidas formuladas no han sido aprobadas por las entidades involucradas.
3. No existe una caracterización de los 522 sujetos de reparación colectiva que se encuentran incluidos en el RUV. Así como tampoco se cuenta con una caracterización de los miembros que conforman los sujetos colectivos. Esto dificulta que la oferta institucional pueda ser dirigida de manera adecuada a los sujetos.
4. La participación de las víctimas en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos incluidos como medidas de reparación colectiva no es efectiva. En tanto que se ha evidenciado que su participación se reduce a la socialización de los proyectos que han sido elaborados previamente por equipos técnicos.

### **9.7. Recomendaciones**

1. A la Unidad para las Víctimas, generar un protocolo de participación para los sujetos colectivos y las instituciones que se haga efectivo tanto en la formulación, como en el ajuste de los PIRC respecto de los cuales no ha podido culminar su implementación. Se deben asignar de manera clara las responsabilidades y competencias de las instituciones, de conformidad con su naturaleza y mandato.



2. Al Gobierno Nacional, otorgar a la Unidad para las Víctimas el estatus político y jurídico necesario para coordinar y dar lineamientos vinculantes a las demás entidades del Estado.
3. A la Unidad para las Víctimas, adelantar una caracterización de los sujetos de reparación colectiva, así como de los miembros que los conforman. Esta caracterización debe actualizarse anualmente de la manera articulada con los Comités de Impulso.
4. A la Unidad para las Víctimas, propender por que la participación de las víctimas en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos incluidos como medidas de reparación colectiva, no se reduzca a una socialización. Los proyectos productivos que hagan parte de los planes deben ser concertadas con la comunidad y tener en cuenta las condiciones específicas de cada territorio.



## Capítulo 10. Restitución de tierras.

### 10.1. Análisis del Plan Estratégico Institucional de la UAEGRTD

La Corte Constitucional en la Sentencia T-679 del 3 de noviembre de 2015<sup>102</sup>, exhortó a la UAEGRTD para que de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, elaborara y publicara un Plan Estratégico de Restitución de Tierras (PEIRT), en un plazo no mayor de seis (6) meses, el cual debía incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011.

Este fallo fue expedido como consecuencia de la interposición de una acción de tutela en la que la accionante consideró vulnerados, por parte de la UAEGRTD, los derechos fundamentales a la vida, la restitución de tierras, la vida digna, la vivienda y el mínimo vital, aclarando además que por su edad (70 años) no podría esperar hasta el término de la vigencia de la Ley. En consecuencia, la accionante solicitó<sup>103</sup> que se realizara la “microfocalización”, o en su defecto, se implementaran las medidas compensatorias previstas en la Ley 1448 de 2011.

La solicitud sobre la restitución del predio fue realizada el 12 de marzo de 2013; posteriormente, en noviembre del mismo año, la reclamante solicitó información sobre su petición; sin embargo según la misma, en las dos oportunidades la UAEGRTD le informó que, en la jurisdicción donde se encontraba el predio reclamado, no se había implementado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF- dadas las condiciones de seguridad, por lo cual su trámite se iniciaría una vez se superara esta situación y la zona fuera microfocalizada. Es importante señalar que la respuesta de la UAEGRTD frente a las solicitudes de los ciudadanos que perdieron sus tierras por causa del conflicto armado, acerca del estado de su reclamación, ha sido, en la mayoría de casos la misma: el trámite está suspendido hasta tanto no se microfocalice el respectivo predio.

En este sentido, la Corte Constitucional, en las consideraciones de la sentencia T-679 de 2015, recalcó algunas subreglas aplicables a los casos relacionados con el derecho a la restitución de tierras, entre las que destacan:

*“(…) (i) no puede quedar indefinido en el tiempo. En efecto, el Estado colombiano está obligado a crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que circunstancias fácticas se lo impidan. De esta forma, (ii) la Unidad tiene el deber de responder las reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen*

<sup>102</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-679 del 03 de noviembre de 2015. MP. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA (Acción de tutela instaurada por María Clementina Jacanamijoy Juajiviroy en contra de la UAEGRTD)

<sup>103</sup> La solicitud se realizó sobre un predio ubicado en la vereda San Joaquín del Municipio de Puerto Leguizamó en el departamento de Putumayo.



*esas circunstancias objetivas<sup>104</sup>. No es suficiente una respuesta normativa sino también debe dar cuenta a las víctimas las razones por las cuales, fácticamente, no se puede continuar con el trámite de restitución. En relación con la macro y microfocalización de predios, si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines constitucionalmente legítimos, (iii) de ahí no se sigue que sean un instrumento para justificar la inactividad estatal. Por tanto (iv) el Gobierno, cuando menos, debe diseñar e implementar un plan estratégico que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras. En todo caso, (v) cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011) como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces. A partir de lo anterior, se resolverá el caso concreto”.*

Así, además de realizar un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la peticionaria, la Corte Constitucional efectuó un exhaustivo análisis sobre la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad en el reconocimiento de los derechos de carácter prestacional, argumento principal de la UAEGRTD para desestimar las pretensiones de la tutela, lo cual realiza con fundamento en reglas jurisprudenciales que a su juicio resultan aplicables a otros escenarios en donde la eficacia de los derechos fundamentales depende de la implementación de planes y políticas públicas similares.

En este sentido, recalca que, si bien muchos derechos requieren medidas graduales y progresivas, existe un “deber mínimo” en cabeza de las autoridades, “de manera que la implementación gradual y progresiva de una política no se convierta en una excusa para no proteger derechos de contenido prestacional”. Asimismo, insiste en que dicha garantía constitucional se debe materializar con la adopción de un plan estratégico que dé cuenta de cómo y cuándo se va a satisfacer, en su totalidad, la faceta positiva de un derecho y que garantice que las medidas progresivas que se van a implementar por parte del Estado, por una parte, se cumplan, y, por otra, otorguen certeza jurídica y constitucional al principio de progresividad y gradualidad.

Finalmente, la Corte consideró que la política para garantizar la dimensión positiva del derecho fundamental a la restitución de tierras no cuenta con el contenido mínimo discutido en dicha providencia, y que la petición de la víctima no puede quedar suspendida irrazonablemente en el tiempo.

---

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-798 de 2014.



De acuerdo con la Corte Constitucional, el problema central recae sobre una herramienta de carácter administrativo (macro y micro focalización), la cual ha sido calificada por diversos centros de investigación y entes de control, como uno de los principales cuellos de botella del proceso de restitución; el no surtimiento de dicha etapa en el trámite de restitución, puede incluso, impedir el acceso a la administración de justicia, afectando además, la posibilidad de la víctima a obtener reparación por el despojo sufrido.

Si bien, resalta la validez de los criterios para la micro-focalización, frente a las condiciones de seguridad señala, que los mismos no se pueden convertir en una disculpa para suspender indefinidamente el derecho a la restitución de predios y que las condiciones de seguridad de una zona son dinámicas, los actores del conflicto se mueven y el Estado cada vez tiene un mayor control sobre el territorio; entonces las razones de seguridad son objetivas y, por tanto, los informes de seguridad deben dar cuenta de la realidad objetiva.

Así, en cumplimiento de la orden, la UAEGRTD expide el PEIRT; de ahí la importancia que para la CSMLV implica realizar su evaluación para las víctimas, la sociedad civil, el Congreso de la República e incluso para la misma Corte Constitucional. A continuación, se presentan los principales resultados de la evaluación realizada al PEIRT expedido por la UAEGRTD en el marco de la Sentencia T-679 del 3 noviembre de 2015. Asimismo, se realizan algunas consideraciones sobre la importancia de la política de restitución de tierras en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

### **10.1.1. Análisis de los elementos del PEIRT: factores críticos**

Teniendo en cuenta que la restitución de tierras como medida de reparación integral debe tener una dimensión transformadora, adquiere relevancia el hecho de que en las sentencias se dicten todas aquellas medidas complementarias que permitan ir más allá del enfoque restaurativo propio del concepto de reparación y que, las entidades llamadas al cumplimiento de las ordenes proferidas en los fallos, realicen todas las acciones posibles para garantizar el derecho de los reclamantes a la reparación integral y a la restitución sostenible de la tierra como estrategia de transformación social, económica y política en el territorio. Así lo reconoce, el PEIRT cuando señala que “(...) *la restitución es el resultado de la confluencia de instituciones del nivel nacional como territorial, permitiendo la coordinación, articulación y complementariedad de acciones (...)*”

En este sentido, en la implementación de la política de restitución de tierras, la perspectiva de reparación transformadora conlleva a que sea el Estado en su conjunto quien realice todos los esfuerzos necesarios para además de restituir a las víctimas del despojo y abandono forzado de tierras, se garanticen sus derechos económicos, sociales y culturales y se contribuya de esta



manera, a la transformación estructural del campo. En atención a lo anterior, la Sentencia 679 de 2015 al ordenar la elaboración de un Plan Estratégico, define que dicho plan si bien, debía ser elaborado por la UAEGRTD, era responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto.

Sin embargo, en el análisis realizado al PEIRT se pudo constatar que el mismo, se limita a realizar un diagnóstico institucional e identificar factores críticos únicamente respecto a las entidades relacionadas con la etapa administrativa; su objetivo se circunscribe a gestionar las solicitudes de inscripción al RTDAF; y finalmente, el plan no define la estrategia con la cual se va materializar la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto en el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, la CSMLV considera que el PEIRT en los términos que fue expedido, cumple de forma parcial el mandato de la Corte Constitucional. A continuación, se esbozan algunos aspectos al respecto:

#### **10.1.2. Seguridad y microfocalización: fase diagnóstica y estratégica del PEIRT**

El PEIRT describe los esfuerzos en los que se ha enmarcado la gestión de la UAEGRTD, señalando que ello se realiza a fin de determinar cuáles son las bases sobre las cuales se pueden evidenciar los resultados de la política, dejando de lado que estos, deben ser medidos en función de los avances arrojados en cada una de las fases del proceso restitutivo. Una visión desarticulada del proceso, no permite evidenciar los obstáculos que impiden el avance de la restitución.

De igual manera, el plan realiza una contextualización de los principales factores transversales que condicionan la restitución, son generadores de dificultades y se constituyen en fallas estructurales del proceso, como por ejemplo: la existencia del conflicto armado, la informalidad en la tenencia de la tierra, las vulnerabilidades relacionadas con el enfoque de género, la incertidumbre sobre el número de víctimas del despojo o abandono forzado de tierras y la desarticulación de los sistemas de información del Estado.

Así, en su apartado 4.3, identifica los factores críticos y prioriza los cuellos de botella que afectan significativamente el avance del proceso de restitución y que, por lo tanto, afectan el cumplimiento de los términos descritos en la Ley 1448 de 2011, tales como: seguridad; temas ambientales; ruta catastro registro; articulación interinstitucional e interoperabilidad y participación. Como uno de los factores transversales que condiciona la política pública de restitución de tierras, el PEIRT señala la existencia del conflicto armado y la falta de condiciones de seguridad en varias zonas del país, las cuales están determinadas por una variedad de factores que exceden a la política pública de restitución de tierras y la capacidad y alcance de la UAEGRTD, y que requieren de una articulación sectorial a nivel nacional y territorial.



El PEIRT identifica escenarios a los que la política de restitución debe dar respuesta, a partir del cruce de variables como: sospecha de presencia de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados MAP-MUSE, condiciones de seguridad no favorables para el trabajo en terreno con las solicitudes de inscripción en el RTDAF que aún no han sido tramitadas. En el cuarto escenario identificado, se clasifican aquellos municipios que no tienen condiciones favorables de seguridad para la intervención en terreno, bien sea porque corresponden a municipios de tipología II y III según el Plan Estratégico de la Dirección para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal 2016-2021 o, por que presentan otras afectaciones a la seguridad territorial como lo son homicidios, presencia y acciones de grupos armados, zonas de cultivos ilícitos, homicidios o explotación de minería ilegal), en este grupo se clasificaron 6.154 solicitudes de inscripción en el RTDAF a 30 de junio de 2016.

Frente a las acciones o estrategias planteadas para la superación de la situación descrita, el PEIRT establece que en la medida en que se tenga información positiva sobre las condiciones de seguridad de estas zonas, se procederá a microfocalizar y a finalizar la etapa administrativa del proceso de restitución, Asimismo que la fuerza pública implementará estrategias para garantizar el acompañamiento a la implementación del proceso de restitución de tierras en el nivel territorial. En caso tal, que terminado el plazo de la Ley para adelantar el proceso de restitución de tierras, por problemas de seguridad, el Gobierno Nacional pensaría en la necesidad de gestionar una ampliación del plazo de la Ley para aquellas áreas.<sup>105</sup>

Para la CSMLV, el PEIRT no presenta soluciones o alternativas frente a aquellas solicitudes ubicadas en municipios con condiciones difíciles de seguridad y que posiblemente no van a poder ser atendidas al año 2021 ante la imposibilidad de microfocalizar, supeditándose a que se logre la microfocalización y a que la fuerza pública implemente estrategias, cuando las mismas deberían constar en el desarrollo del PEIRT.

Si bien, la variable de seguridad es fundamental en el proceso de restitución de tierras y exógena a la capacidad de la UAEGRT, así como dependiente de múltiples factores objetivos que tan solo se pueden modificar en el mediano y largo plazo que puede incluso superar la vigencia de la Ley 1448, se esperaría que el PEIRT llevara a cabo una identificación precisa, técnica y política de los aspectos susceptibles de mejorar; de tal forma que para el caso en que no se logre la microfocalización, se adopten las medidas necesarias, así ello implique proponer ajustes normativos que respondan a esta dinámica, teniendo en cuenta que para poder

---

<sup>105</sup> En respuesta de la Unidad a la CGR al respecto señaló: "Por lo tanto, el Gobierno Nacional deberá analizar en su debido momento, la necesidad de gestionar la ampliación del plazo de la Ley, solo para aquellas zonas con dificultades de seguridad"



determinar la procedencia o no la compensación, se requiere que se adelante la acción restitutiva, en sus dos etapas<sup>106</sup>.

Si bien, el PEIRT detecta esta problemática, no contempla una solución o alternativa frente a estos casos y en esta medida, no cumple con el mandato de la Corte Constitucional que establece que el Plan Estratégico debía incorporar los objetivos y estrategias para restituir “todos” los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011.

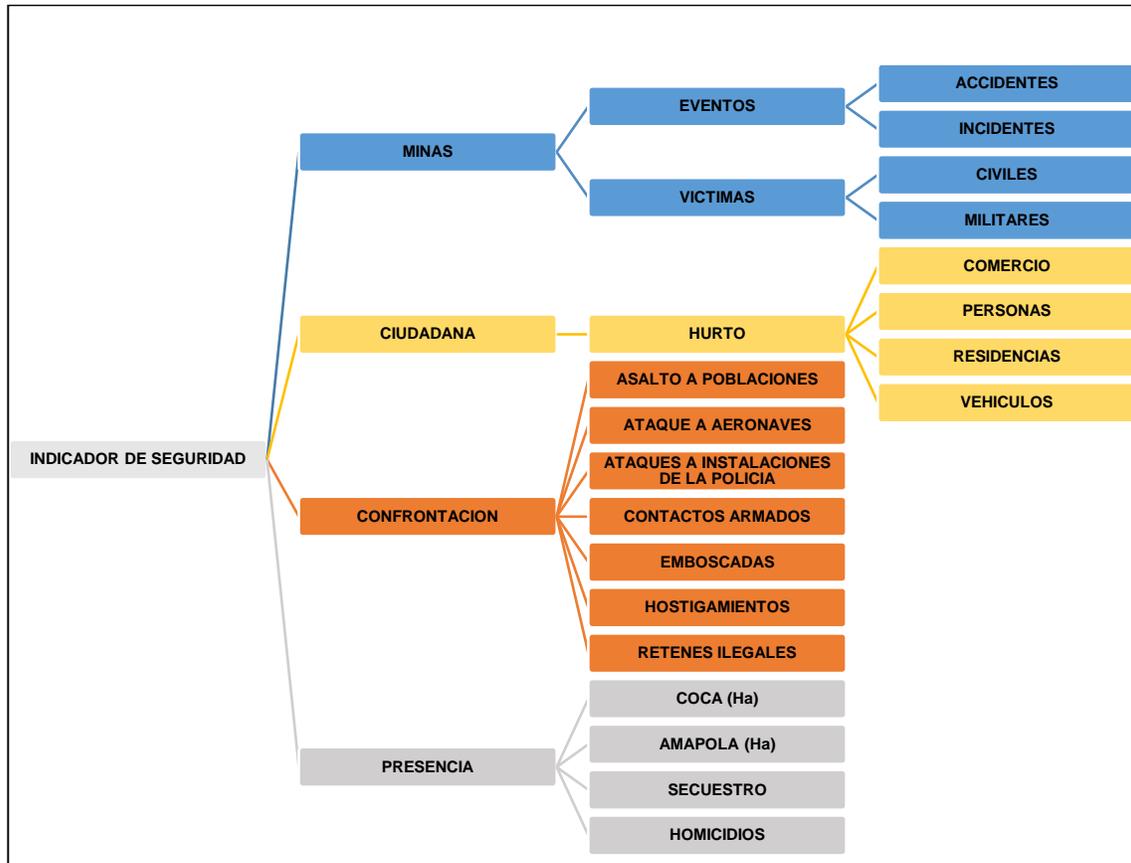
La CGR, se ha pronunciado sobre las dificultades existentes para llevar a cabo la microfocalización en áreas de “alta complejidad” en términos de seguridad, en diferentes informes; variable que resulta ser dinámica y definitiva para el proceso de microfocalización. En este punto, el PEIRT, indica que la presencia de factores de inseguridad relacionados con el tema de minas, cultivos ilícitos y condiciones de seguridad no favorables para el trabajo en terreno, son variables que pueden afectar el inicio de la etapa administrativa del proceso restitutivo, es decir la microfocalización.

Los diferentes centros de pensamiento, al igual que la CMSLV, reconocen que el componente de seguridad es fundamental en el proceso de restitución de tierras. De acuerdo con el Indicador Sintético de Seguridad construido por la CGR a partir de cuatro indicadores (Minas; Ciudadanía; Confrontación; y, Presencia – Esquema), se concluyó que cada uno de ellos tiene un peso de importancia en el agregado en el orden siguiente: la presencia de minas; la confrontación armada; la presencia de cultivos ilícitos; y, la seguridad ciudadana.

---

<sup>106</sup> El proceso de restitución de tierras, es un proceso mixto adelantado, en la etapa administrativa, por la UAEGRTD entidad que recibe y tramita las reclamaciones de restitución; y que culmina, en la etapa judicial, ante los Jueces y Magistrados especializados que resuelven las reclamaciones.

**Gráfico 10.38. Indicador sintético de seguridad.**



Fuente: CGR.

Ahora bien, ponderado el indicador de minas con las restantes variables de manera individual se concluye que las principales variables que determinan el Indicador Sintético de Seguridad son, en su orden: minas; tasa de homicidios; número de hectáreas de cultivos de coca; y, contacto armado. Con base en lo anterior, la política de desminado va a resultar ser sumamente importante en el proceso de restitución de tierras, y en su orden, reducción de la tasa de homicidio, del área de cultivos ilícitos (coca, fundamentalmente), como de los enfrentamientos armados.

Al ser la seguridad una variable dinámica, es preciso consolidar la presencia del Estado en el territorio a efecto de que no se presenten situaciones como las del pasado, donde se microfocalizaron áreas con condiciones de seguridad complejas; o zonas con condiciones de seguridad iguales a las de áreas no microfocalizadas y que se encuentran fuera del proceso de restitución. El éxito de la estrategia 20-15 tiene como base el buen manejo del criterio de seguridad en su definición.



Para la CSMLV, la valoración del criterio de seguridad resulta ser indispensable y determinante para llevar a cabo la microfocalización a fin de permitir el retorno digno y sostenible de los restituidos e impedir la revictimización. Sin embargo, en la medida en que este criterio puede retrasar o detener el inicio del proceso de restitución en algunas zonas del país, se precisa de soluciones, estrategias o alternativas puntuales encaminadas a solventar esta situación, no solo para el caso del escenario cuatro, sino en todas aquellas zonas que no logren ser microfocalizadas a 2021; esto a pesar de estarse contemplando la estrategia de prorrogar el plazo de la Ley para aquellas zonas con dificultades para ser microfocalizadas<sup>107</sup>.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, en su informe sobre “Lineamientos del plan estratégico de la política de restitución de tierras” al hacer referencia a aquellas obligaciones que se conservan en zonas no microfocalizadas como complemento para el éxito del Plan Estratégico, se refirió a la importancia y pertinencia de promover procesos de protección de predios, bien sea por rutas individuales o colectivas, como oferta institucional prioritaria en zonas no microfocalizadas; Asimismo planteó dos escenarios de solución frente a las solicitudes que potencialmente no puedan ser atendidas al año 2021<sup>108</sup>, recalcando entre otras cosas, la necesidad de definir el estimativo del esfuerzo fiscal para operar la restitución por equivalente o la compensación económica y fortalecer las capacidades del Fondo de la UAEGRTD.

La CGR en su informe de 2013<sup>109</sup>, hizo un llamado de atención sobre aquellas solicitudes que al no ser microfocalizadas podrían conllevar a una restricción al acceso a la justicia; señaló que en la medida que no se establezca un término y condiciones precisas (en el término de vigencia de la ley) para dar respuesta a dichos requerimientos, se hace nugatoria la expectativa de la restitución efectiva y de acceso la oferta institucional con enfoque transformador que el proceso de restitución de tierras promete.

---

<sup>107</sup> Véase la nota 4 de este documento.

<sup>108</sup> “Realizar la gestión ante el Congreso para la extensión del tiempo de vigencia de la Ley, soportando este trámite con las cifras relacionadas con el universo de casos de abandono forzado y despojo de tierras (ver Producto 3), el análisis de las condiciones de seguridad, y el ritmo de la implementación de la acción de restitución. b) Sin modificar el tiempo de vigencia de la Ley, se tendría que acudir tanto a los principios como a las mismas figuras ya creadas por la misma Ley 1448 de 2011 en los casos de imposibilidad de restitución del mismo predio, como es la restitución por equivalente o la compensación económica por el valor del predio imposibilitado en restitución. Esto en línea con el mismo pronunciamiento de la Sentencia T-679 de 2015 en la cual la Corte Constitucional señala que el derecho a la restitución “no puede quedar indefinido en el tiempo. En efecto el Estado colombiano está obligado a crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que circunstancias fácticas se lo impidan.” Codhes. Lineamientos del plan estratégico de la política de restitución de tierras. Producto 6. agosto de 2016.

<sup>109</sup> Contraloría General de la República. II Informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras. Octubre de 2013.



Teniendo en cuenta que en los términos en que está proyectada la Ley 1448 de 2011, la única alternativa para aquellos casos en que la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible, es la restitución por equivalente o la compensación y que son los Jueces o Magistrados especializados en restitución de tierras quienes mediante sentencia judicial tienen la facultad de ordenar estas medidas, entonces tenemos que aquellos casos que no sean microfocalizados, definitivamente no podrán ser objeto de compensación.

Por ello, se reitera el llamado frente a la necesidad de que el Gobierno Nacional adopte otras acciones de política o “que se estudien mecanismos alternos o ajustar la normativa existente en cuanto a los casos y la oportunidad en los cuales procede la compensación en los eventos en que la restitución material del bien sea imposible de acuerdo a las causales contempladas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011”<sup>110</sup>.

Bajo la anterior lógica, el PEIRT carece de soluciones o alternativas frente a aquellas solicitudes ubicadas en municipios con condiciones de seguridad difíciles que potencialmente no van a poder ser atendidas al año 2021 y no contempla planteamiento alguno frente al estimativo del esfuerzo fiscal requerido para operar la restitución o la compensación económica para estos casos, lo que a la postre puede impedir la garantía del goce efectivo de los derechos de los solicitantes de restitución.

### **10.1.3. La etapa judicial y su importancia en el proceso de restitución de tierras**

La Ley 1448 de 2011, con la finalidad de hacer realidad el derecho a la restitución de tierras como medida preferente de reparación a las víctimas del conflicto armado, estableció un proceso de justicia transicional que consta de dos etapas; una administrativa y otra judicial, cada una de las cuales tiene objetivos diferentes pero dirigidas a un fin último: devolver a los legítimos ocupantes millones de hectáreas de tierra despojadas u obligadas a abandonar a causa del conflicto armado.

El PEIRT tiene como objetivo general el “Gestionar las solicitudes de inscripción al RTDAF en los términos descritos en la Ley 1448 de 2011, para restablecer el derecho a la tierra de la población víctima de despojo o abandono, mediante una acción articulada del Gobierno Colombiano,”<sup>111</sup> sin determinar objetivos y estrategias para llevar a cabo la etapa judicial.

En este sentido vale la pena resaltar que para la elaboración del PEIRT, no se llevó a cabo un ejercicio de interacción o aproximación con la rama judicial a efectos de definir e incluir los

---

<sup>110</sup> Contraloría General de la República. II Informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras. Octubre de 2013.

<sup>111</sup> Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras para el período 2017-2021 (Página 67).



posibles cuellos de botella que afectan el proceso en esta etapa; las acciones a adoptar para su superación; y el presupuesto comprometido y requerido para ello.

En este sentido, no se adoptaron medidas que permitan la coordinación entre la rama judicial y la rama ejecutiva, tendientes a la planificación concertada para una mejor gestión de los procesos que se tramitan en cada una de ellas. Lo anterior limita el propósito del PEIRT, en donde de acuerdo con la orden de la Corte debían incorporarse los objetivos y estrategias *para restituir todos* los predios despojados por causa del conflicto en el término de diez (10) años.

La UAEGRT al interpretar la orden cuarta de la Sentencia, determinó que el plan debía ser elaborado conforme a las razones contenidas en la Sentencia (*ratio decidendi*), por tanto “el PEIRT no tenía la obligación de plasmar la estrategia judicial de esta entidad para atender los procesos judiciales de restitución de tierras, como quiera que la parte resolutive, señaló que el mencionado plan debía ser elaborado conforme a las razones contenidas (*ratio decidendi*) sobre microfocalización (...)”<sup>112</sup>.

Para la CSML, si bien, el problema jurídico que se enuncia en la Sentencia 679 de 2015, se centra en la fase de “focalización” de predios; el contenido del aparte considerativo y resolutive no se circunscribe de manera exclusiva al mismo. En efecto, al realizar la lectura de la *ratio decidendi*, se observa un extensivo análisis realizado por la Corte Constitucional sobre el reconocimiento de derechos de contenido prestacional; donde concluye, que si bien muchos derechos requieren medidas graduales y progresivas, ello no implica que, en abstracto, no exista un contenido mínimo a ser protegido; de igual manera, determina que si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines constitucionalmente legítimos, no son un instrumento para justificar la inactividad estatal.

Bajo el anterior contexto, la Corte determina que no se cumple con la dimensión positiva del derecho fundamental a la restitución “cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente, garantizarlo y protegerlo”, y adicionalmente, persiga la “protección del derecho”. De igual manera, la Corte es enfática en señalar que la micro y macro focalización no son estrategias sino herramientas para la restitución. En este orden de ideas, establece que el Plan entre otros aspectos “(...) deberá fijar los plazos concretos para, por una parte, microfocalizar o no los inmuebles objeto de controversia, y, por otra, **resolver todas las reclamaciones de tierras, a nivel nacional**, en un tiempo que no podrá ser mayor a los 10 años previstos en la Ley 1448 de 2011(...)” (negrilla fuera de texto)

---

<sup>112</sup> Respuesta entregada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras a las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República -CGR. Oficio DSC2-201706410 del 31 de Julio de 2017.



En este orden de ideas, para la CSMLV los anteriores considerandos también constituyen la base de la decisión de la Corte acerca de la materia sometida a su conocimiento, y se consideran argumentos que explican la decisión y, por ende, justifican la necesidad de contar con un plan integral encaminado a asegurar el goce efectivo del derecho a la restitución.

Dadas las condiciones actuales en cuanto a los avances en fase administrativa y a seis años de vigencia de la Ley, se esperaría que en los años que restan de su vigencia, un buen número de solicitudes de restitución superen la etapa administrativa y hagan tránsito a la etapa judicial, lo que implica una mayor carga para los Jueces y Magistrados especializados en restitución, así como la necesidad de definir de manera planificada los recursos presupuestales y humanos para asumirla; en particular, definir los territorios donde se requiere impulsar con mayor fuerza esta etapa y una mayor intervención de la judicatura.

A corte 31 de diciembre de 2016, de las 52.445 solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas, 37.118 finalizaron la etapa administrativa (decisión de fondo), de las cuales, 18.169 fueron inscritas al RTADF, y se dio inicio a la fase judicial sobre 13.700, profiriéndose 2.312 sentencias que comprenden 4.809 solicitudes. Lo anterior implica que 8.863 solicitudes se encuentran aún sin fallo de restitución, es decir, cerca del 65%.

Ahora bien, si se suman las solicitudes microfocalizadas que aún no han finalizado la etapa administrativa (12.784); las que aún se encuentran sin microfocalizar y sobre las cuales no se ha tomado decisión alguna (44.535) y, las que terminaron la fase administrativa pero aún no tienen demanda (4.469), se puede señalar que, a la fecha, existe un potencial de 61.788 solicitudes que probablemente puedan pasar a etapa judicial.

Lo anterior, aunado a que de acuerdo con la estimación de solicitudes de inscripción al RTDAF contenida en el PEIRT, existe una probabilidad de que ingresen 36.271 nuevas solicitudes entre julio 2016 y junio 2021, de este modo, en el supuesto de que todas las solicitudes, las ya presentadas y el 100% de las nuevas solicitudes resulten inscritas en el RTDAF se tendría un posible universo de 98.059 solicitudes que podrían ingresar a sede judicial.

Partiendo de otro supuesto, y es que el estimado de ingreso de nuevas solicitudes planteado en el PEIRT tiene un alto porcentaje de incertidumbre; que se mantiene la tendencia histórica hasta ahora, de que aproximadamente el 35% (18.169) de las solicitudes microfocalizadas resulten inscritas en el RTDAF y, de que las estrategias planteadas en cada uno de los escenarios identificados en el PEIRT funcionen y, en consecuencia, se logre la microfocalización de todas las zonas donde se encuentran las solicitudes; se puede afirmar entonces, que al menos aproximadamente 32.756 casos, pueden resultar inscritos en el RTDAF y pasarían a la etapa judicial, monto que aún resulta considerable.



Lo anterior demuestra la presión del problema para la fase judicial, y pone en evidencia su importancia y la necesidad de su fortalecimiento. Por tanto, la CSMLV considera que la exhortación de la Corte Constitucional es una oportunidad para que de manera coordinada la rama judicial y ejecutiva elaboren un PEIRT integral que hagan efectivo el proceso de restitución de tierras en cada una de sus etapas.

Llama la atención el alto porcentaje de solicitudes que se encuentran en etapa judicial que aún se encuentran sin fallo de restitución, lo que dio lugar a que la PGN realizara un análisis sobre las razones que dan lugar a la morosidad en las decisiones judiciales. Para ello, se analizó una muestra aleatoria de 540 procesos de 920 que acumulan 1.270 solicitudes<sup>113</sup> con morosidad judicial, y que fueron presentadas ante los Jueces entre los años 2012 y 2016. El listado de solicitudes y procesos fue remitido por la UAEGRTD y revisado a través de la intervención de los Procuradores Judiciales.

Estos procesos llevan un largo tiempo sin decisión judicial, si se tiene en cuenta la fecha en que fueron admitidos. Por ejemplo, los procesos de Bolívar, Magdalena Medio y Cesar llevan tres (3) años, dos (2) años y dos (2) años y medio respectivamente, a la espera de una decisión judicial que defina si hay lugar a la formalización y/o restitución de los predios reclamados.

La muestra objeto de estudio arrojó que el 7% de los procesos se encuentra en etapa de admisión, 44% en periodo probatorio, 33% para fallo, 1% pendiente de traslado al Tribunal, 2% en el Tribunal sin avocar conocimiento, 5% en etapa de pruebas en el Tribunal y el 8% restante con otros tipos de estados tales como: devolución a los Juzgados que tienen la competencia para llevar la etapa instructiva del proceso, declaración de nulidad de todo lo actuado, remisión por descongestión a otros Tribunales, acumulación con otros procesos, rechazo, y algunos ya tenían sentencias al momento de efectuar la revisión.

De igual manera, es preocupante, para la CMSLV, la demora de los despachos judiciales para admitir las solicitudes de restitución de tierras. El tiempo que están tomando los jueces en proferir el auto admisorio de las solicitudes es aproximadamente de 2,9 meses. Los juzgados que emplean más tiempo para adelantar esa actuación judicial son: Cúcuta (5,6 meses); Pasto (4,4 meses); Magdalena (3,5 meses); y, Meta (2,7 meses).

Es importante precisar que la tardanza de los despachos judiciales encuentra justificación en situaciones que deben esclarecerse por los jueces en la etapa probatoria de los procesos y que tiene que ver, en la mayoría de los casos, con la identificación y georreferenciación de los predios objeto de restitución.

---

<sup>113</sup> Estas solicitudes se encuentran distribuidas en las siguientes regiones del país, así: Bolívar (34), Magdalena (236), Cesar (61), Magdalena Medio (198), Norte de Santander (134), Cauca (42), Nariño (235), Putumayo (246), Eje Cafetero (20), Meta (29), Tolima (2) y Córdoba (33). Fuente: UAEGRTD mediante oficio de mayo 12 de 2017.



Otras dificultades que enfrentan los Juzgados y Salas Especializadas en Restitución para fallar es: i) demora de las entidades en aportar información trascendental para el proceso, como es el avalúo catastral ii) demora en la publicación de edictos que realiza la UAEGRTD, iii) SNR tarda en aclarar los informes de diagnóstico registral iv) demora en las respuestas de la ANT, ANH y las CAR v) necesidad de caracterización a posibles segundos ocupantes, vi) devoluciones de las solicitudes a la UAEGRTD, para subsanar errores cometidos en la etapa administrativa, vii) dificultades en la notificación a interesados dentro de los procesos, viii) reprogramación de diligencias debido a la no comparecencia de los citados, ix) demora en la asignación de representantes judiciales y Defensores Públicos a posibles opositores, y en el nombramiento de curadores ad litem cuando se identifican titulares de derechos registrados en los Folios de Matricula Inmobiliaria, x) alto número de acumulación de que requiere la práctica de numerosos interrogatorios y testimonios, xi) algunos despachos tramitan procesos de pertenencia y sucesión acumulados con los de restitución de tierras.

Adicionalmente, otra razón para que los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras sobrepasen los términos señalados en la Ley 1448 de 2011 para fallar, corresponde a que la jurisdicción de tierras debe conocer y tramitar las acciones de tutela e impugnaciones que se instauren ante ella. Según los datos reportados por la Unidad de Desarrollo y Análisis del Consejo Superior de la Judicatura el 79% de los ingresos efectivos en el 2016 corresponde a acciones de tutelas –que no tienen relación con el proceso de restitución de tierras– y solo el 21% al trámite de las solicitudes de restitución de tierras.

La CSMLV considera necesario resaltar la problemática suscitada no solo en la mora de los fallos de restitución debido a la caracterización de segundos ocupantes, sino también en las dificultades para la entrega material y jurídica de los predios debido a la presencia de los mismos. De los 102 procesos en los que la UAERGTD ha registrado la presencia de segundos ocupantes, solo en 35 se logra cumplir a cabalidad con las órdenes dirigidas a esta población, mientras que, en 67 de ellos, no se ha materializado por completo la atención. A partir del análisis<sup>114</sup> de 67 procesos, se evidencia que la dificultad en la atención a los segundos ocupantes tiene como causa la falta de determinación de las medidas específicas por parte de los Jueces y Magistrados.

---

<sup>114</sup> En este ejercicio se tuvieron en cuenta 65 procesos de restitución de tierras distribuidos en las 5 jurisdicciones y 2 procesos del Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla, lo que permitió una aproximación a las dificultades más frecuentes en la aplicación de las medidas de atención para segundos ocupantes. Sin embargo, es preciso anotar que en algunos procesos pueden reconocerse varios segundos ocupantes y su reconocimiento y atención no ocurre necesariamente al mismo tiempo. Igualmente, pueden concurrir múltiples obstáculos a lo largo de cada proceso. Por lo tanto, este análisis comprendió los escenarios que al 30 de junio de 2017 se evidencian en estos procesos, tal y como lo reportó la UAEGRTD.



Pese a la jurisprudencia<sup>115</sup> que sustenta el reconocimiento de medidas de atención a favor de segundos ocupantes por parte de los Despachos Judiciales, se recomienda la expedición de una norma con rango de ley que permita superar esta problemática. De esta forma, se soportaría la obligación, en cabeza de Juzgados y Tribunales, de declarar la condición de segundos ocupantes en los casos que procede y de determinar las medidas de atención.

Como se observa, uno de los grandes cuellos de botella que afectan el proceso restitutivo y que puede impedir la restitución de los predios despojados o abandonados en el plazo señalado por la Ley 1448 de 2011, se encuentra en los problemas estructurales que determinan la morosidad en la etapa judicial, lo que demuestra la necesidad de realizar un análisis detallado de las diferentes dificultades presentes en la etapa judicial y en esa medida, adoptar las acciones y estrategias pertinentes a efectos de superar estos obstáculos, todo lo cual, debería estar plasmado en el PEIRT.

Cabe recordar, que para restituir los derechos de las víctimas se creó un marco institucional y de justicia transicional, el cual se implementa a través de un proceso mixto de restitución de tierras con dos etapas, por lo que para la CSMLV, el PEIRT en los términos que fue expedido, resulta insuficiente, al no lograr definir la manera en que se llevará a cabo la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto en el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011, y al limitarse a realizar el diagnóstico institucional e identificación de factores críticos únicamente con las entidades relacionadas con la etapa administrativa, limitando lo ordenado por la Corte Constitucional: perseguir sólidamente la protección del derecho a la restitución.

Por todo lo anterior, más allá de cualquier controversia frente a la interpretación de la Sentencia T-679 de 2015, la CSMLV considera que el hecho de no hacerse referencia, expresa y específica a la inclusión de la etapa judicial en el PEIRT, no limita la importancia de ser incluida en un plan estratégico integral a efectos de cumplir con el derecho a la restitución durante el lapso previsto legalmente. Por tal razón, se hace un llamado tanto al ejecutivo (en cabeza de la UAEGRT) y a la rama judicial (Consejo Superior de la Judicatura) para que de manera coordinada elaboren un plan estratégico integral que incluya las dos etapas del proceso de restitución de tierras.

Finalmente, dadas las dinámicas que rodean al proceso de restitución de tierras, el PEIRT debe ser sujeto de seguimiento periódico, a efectos de realizar los ajustes que se requieran conforme a las diferentes eventualidades. Si bien la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 de 2015 no hizo una mención expresa sobre los organismos encargados del seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico, la CSMLV realizará dicho ejercicio, no solo al PEIRT sino al que se esboce entre el Ejecutivo (etapa administrativa) y la Rama Judicial (etapa judicial) a efectos de verificar

---

<sup>115</sup> C-330/16, auto de seguimiento 373 de 2016, T-315 de 2016 y T-367 de 2016.



el cumplimiento de las acciones y las metas por parte de cada una de ellas en el proceso de restitución de tierras y la garantía del goce efectivo de derechos.

## **10.2. Implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: los PDET y la restitución de tierras.**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, "por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET", elemento base del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El objetivo general de los PDET en el marco de un Estado social de derecho, es "lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad".

Con base en los criterios de priorización<sup>116</sup> definidos en el Acuerdo Final, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final –CSIVI- definió un conjunto de 170 municipios reunidos en 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Las características socio-económicas presentes en cada uno de los municipios priorizados, van a ser importantes a la hora de definir, el tipo de intervención y a precisar los roles y las responsabilidades de cada uno de los actores, de ahí la necesidad de realizar una aproximación, con énfasis en la restitución de tierras; y de esta manera tener una visión de los 170 municipios y 16 PDET.

Para ello, la CGR construyó un Indicador Sintético de Ruralidad, midió la capacidad fiscal con base en el valor agregado per cápita y el recaudo fiscal por habitante, así como los niveles pobreza. Con base en lo anterior se caracterizaron los 170 municipios y los 16 PDET.

Entre los aspectos a destacar, además de la heterogeneidad existente entre los municipios como al interior de los PDET, se destacan, entre otros:

- El alto nivel de ruralidad, medido por el peso específico de los territorios étnicos: 26% en promedio en los PDET (90.5% en el Chocó; 87.8% en Pacífico y Frontera nariñense; y, 83.3% en Pacífico medio); un alto porcentaje del área en bosques naturales (45.5% en promedio) como agrícola (49.1%) y un alto grado de ruralidad (población rural/población total).
- Altos niveles de pobreza en los PDET. Con base en el Índice de Pobreza Multidimensional cabe afirmar que la pobreza en éstas áreas es superior a la media

---

<sup>116</sup> Los criterios de priorización son: i) los niveles de pobreza; ii) el grado de afectación del conflicto armado interno; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.



nacional (80% rural y 39% urbana); y con un nivel de incidencia superior en la parte rural que urbana. La intervención por parte del Estado en ésta área va a ser fundamental en el marco del Acuerdo Final.

- Una baja capacidad fiscal. Frente a la Capacidad Fiscal se puede señalar que los 170 municipios generan cerca del 9% del Valor Agregado Nacional y concentra el 14% de la población colombiana. Su ingreso per cápita, en promedio, resulta ser el 64% del promedio nacional. Existe bastante heterogeneidad entre las diferentes zonas, por ejemplo, los municipios del área del PDET de Pacífico y Frontera nariñense tienen un Valor Agregado cercano a los \$6 millones por habitante, mientras que en el Sur de Bolívar es de \$17 millones por habitante.

Los resultados consolidados muestran que en éstas áreas los municipios tienen una muy baja capacidad fiscal<sup>117</sup> ya sea que se mida como proporción del ingreso fiscal por habitante de la ciudad capital o por su recaudo tributario. De los 170 municipios tan sólo la Jagua de Ibirico tiene un recaudo por habitante superior al de Bogotá D.C. La baja capacidad fiscal de estas entidades territoriales, obliga al Estado, en general, y al Gobierno Nacional, en particular, a realizar inversiones adicionales a las ya programadas por las entidades públicas en su Plan Plurianual de Inversiones (Acto Legislativo 01 del 2016).

Si bien, el Decreto 893 antepone la sostenibilidad fiscal y la regla fiscal (Art. 9) a la provisión de los bienes públicos esenciales requeridos para cerrar las brechas socioeconómicas existentes, los ciudadanos tienen derecho a que el Estado les garantice la provisión de los mismos, como son educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, entre otros. La reparación integral de las víctimas se constituye en un derecho fundamental y en esa medida su reconocimiento no puede ser limitado por la sostenibilidad fiscal.

El resultado anterior, junto a la experiencia en la puesta en marcha de la ley de víctimas y restitución de tierras en el territorio y del sistema de corresponsabilidad diseñado con base en los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, van a resultar ser definitivos para que la armonización de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo, y en particular con el Presupuesto General de la Nación, sea eficiente, efectiva y equitativa para lograr los objetivos de los PDET.

De acuerdo con el RUV, en los municipios que conforman los PDET cerca del 56% de los ciudadanos son víctimas, en su mayoría son municipios expulsores, pues el número de ciudadanos desplazados es mayor al número de ciudadanos recibidos. Tan sólo dos (2) zonas

---

<sup>117</sup> Los ingresos fiscales propios de una Entidad Territorial resultan ser una buena aproximación de la capacidad fiscal municipal. En el Formato Único Territorial (FUT) se consolidan los ingresos de las entidades territoriales y con base en esta información se realizan los cálculos que aquí se presentan.



PDET, la Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera; y, la del Urabá Antioqueño resultan ser receptoras netas.

**Tabla 10.43. Población desplazada en zonas PDET (Número de habitantes)**

<b>Zonas PDET</b>	<b>Expulsión</b>	<b>Recepción</b>	<b>EXP-REC</b>
PDET	3.905.496	2.420.106	1.485.390
Alto Patía y Norte del Cauca	276.591	142.190	134.401
Arauca	93.399	50.316	43.083
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	219.415	118.524	100.891
Catatumbo	174.936	66.674	108.262
Chocó	251.807	91.302	160.505
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	330.158	201.325	128.833
Macarena – Guaviare	220.659	70.889	149.770
Montes de María	432.873	198.619	234.254
Pacífico Medio	253.022	188.385	64.637
Pacífico y Frontera Nariñense	260.062	166.887	93.175
Putumayo	231.330	122.356	108.974
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	468.439	519.196	-50.757
Sur de Bolívar	126.383	64.881	61.502
Sur de Córdoba	201.890	125.912	75.978
Sur del Tolima	94.298	20.342	73.956
Urabá Antioqueño	270.234	272.308	-2.074

Fuente: elaboración propia con base en información del RUV

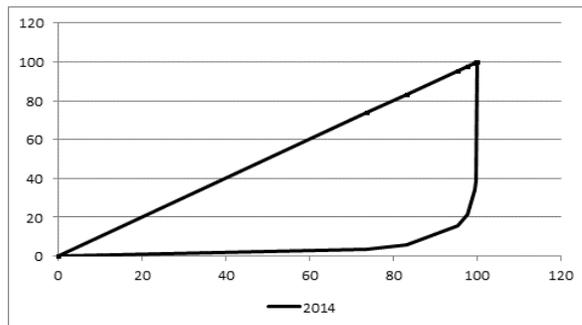
### **10.3. Solicitudes de restitución de tierras**

En la medida en que hay un reconocimiento, por parte de los diferentes analistas e investigadores sobre la existencia de un problema estructural asociado con la extrema desigualdad en la distribución del acceso a la tierra agrícola, así como sobre los graves problemas de informalidad en su tenencia, el tema de la tierra es central en el Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC.

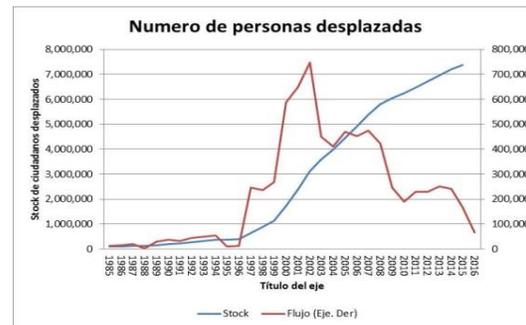
Respecto a la tenencia de la tierra, la evolución histórica señala que la política de redistribución ha tendido más hacia la concentración, en lugar, de mejorar su distribución; la violencia de los últimos años, contribuyó a profundizar la concentración de la tierra. De acuerdo con el último censo agropecuario, el 0.18% de las Unidades de Producción Agropecuaria concentran cerca del 61.22% de las hectáreas del territorio no étnico.

El coeficiente de Gini, es una medida de desigualdad que varía entre 0 y 1, a medida que se aleja de cero (0) hay una mayor inequidad en la distribución. El Gini de concentración de la tierra que se corresponde con la curva de Lorenz que aparece en el Gráfico 10.2, es de 0.9198; mostrando un aumento importante entre los diferentes periodos que se estudien; sin olvidar las diferentes fuentes y marcos metodológicos a las cuales se tuvo que recurrir para su cálculo. Cabe anotar que en 1960 y 1988 el coeficiente Gini se calculó en 0.8677 y 0.08403 respectivamente.

**Gráfico 10.39. Curva de Lorenz. Número y superficie de la explotación. 2014**



**Gráfico 10.40. Stok y flujo de personas desplazadas por año.**



Fuente: Censo Agropecuario DANE, 2014

Una de las intervenciones públicas importantes en estas áreas, a efecto de cumplir con la meta de formalización de la propiedad en los PDET (A.F. Pág. 14) va a estar asociada con el proceso de restitución de tierras que se lleve a cabo en las áreas definidas en el artículo 3° del Decreto 893; de ahí, la necesidad de impulsar el proceso de restitución de tierras como parte integrante de los PDET en los municipios definidos en el Decreto 893 de 2017.

A partir de la información suministrada por la UAEGRTD, a 31 de diciembre de 2016 el número de solicitudes en los 16 PDET y 170 municipios definidos en el Decreto, permite afirmar que, de las 100.158 solicitudes presentadas, cerca de 49 mil (49%) se encuentran localizadas en éstas áreas. De estas, 21.247 están en las zonas microfocalizadas y 28.241 solicitudes (57%) se encuentran en zonas no microfocalizadas.

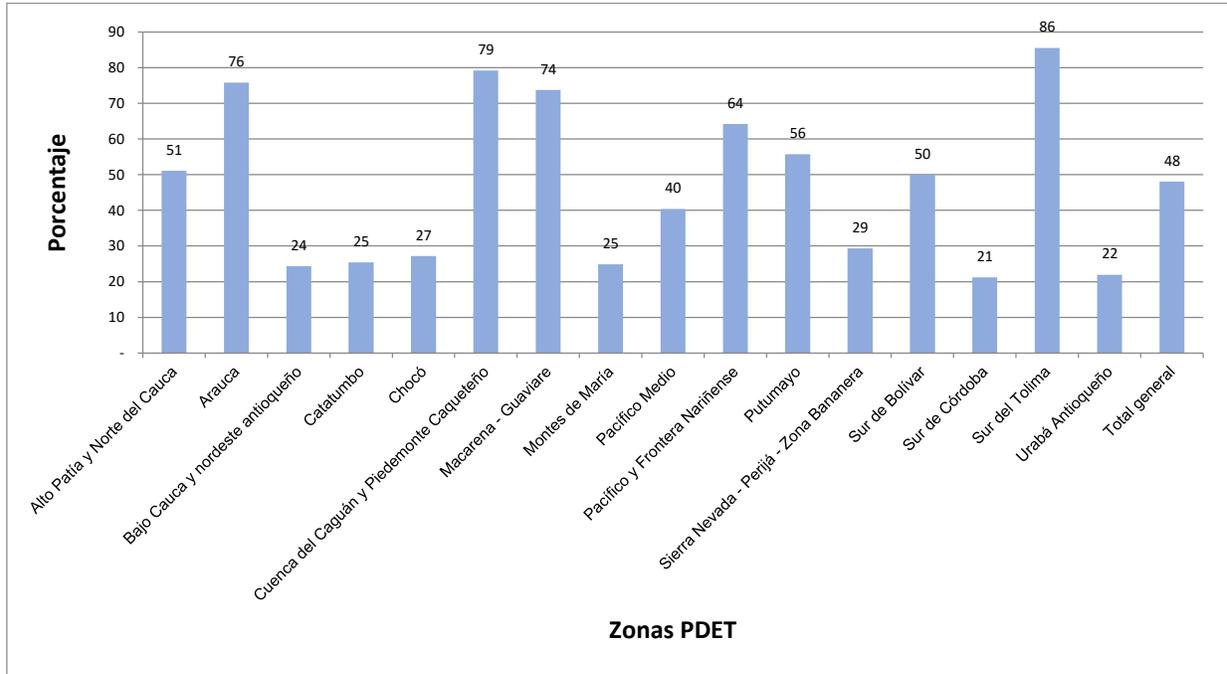
**Tabla 10.44. Solicitudes de restitución de tierras en zonas PDET.**

Zonas PDET	2012	2013	2014	2015	2016	No Micro	Total
Alto Patía y Norte del Cauca		88	250	383	829	2,055	3,605
Arauca						660	660
Bajo Cauca y nordeste antioqueño		28	100	239	373	2,164	2,904
Catatumbo	350	256	123	51	34	1,756	2,57
Chocó						1,21	1,21
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño				1	153	2,192	2,346
Macarena – Guaviare			154	126	446	4,764	5,49
Montes de María	1046	1888	932	2852	186	359	7,263
Pacífico Medio				1		634	635
Pacífico y Frontera Nariñense		93	8			1,847	1,948
Putumayo	184	223	285	134	555	2,841	4,222
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	456	1096	261	1498	1040	1,053	5,404
Sur de Bolívar			21	1	1	872	895
Sur de Córdoba	404	187	110	168	178	787	1,834
Sur del Tolima	304	297	93	99	41	1,725	2,559
Urabá Antioqueño	206	828	600	593	394	3,322	5,943
<b>Total general</b>	<b>2,95</b>	<b>4,984</b>	<b>2,937</b>	<b>6,146</b>	<b>4,23</b>	<b>28,241</b>	<b>49,488</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la UAEGRTD

De las 49.488 solicitudes en las áreas de los PDET, el 64% (31.672) corresponde a personas que declararon haber abandonado el predio; el 6% que fue despojado; el 29% que los despojaron y/o abandonaron, y el restante 1% no responde; así pues, el principal hecho corresponde al abandono. Frente al actor que causó el abandono del predio, un 48% señala a la guerrilla, de manera exclusiva.

**Gráfico 10.41. Solicitudes de restitución cuyo hecho es abandono y cuyo actor es la guerrilla.**



Fuente: elaboración propia con base en información de la UAEGRTD

En los municipios definidos en el Decreto, el comportamiento de la seguridad va a ser determinante para la microfocalización en el proceso de restitución de tierras como en la puesta en marcha del Acuerdo Final, dado que la mayoría de los municipios de los PDET se encuentran en un nivel alto (51 de 170 que equivale al 30%) y muy alto (63 de 170 es decir el 37.5%) de inseguridad (tabla y anexo); y, muchos de ellos se encuentran en áreas de influencia de las FARC lo que puede contribuir al mejoramiento de la seguridad de éstas zonas, sin desconocer que el monopolio de las armas y de la justicia es un bien público esencial que debe proveer el Gobierno Nacional con sus fuerzas militares en todo el territorio nacional.

**Tabla 10.45. Municipios PDET según niveles de inseguridad**

Zonas PDET	Bajo	Medio	Medio Bajo	Alto	Muy Alto	Total general
Alto Patía y Norte del Cauca	-	6	4	8	6	24
Arauca	-	-	-	1	3	4
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	-	-	1	7	5	13
Catatumbo	-	-	-	1	7	8
Chocó	-	1	7	5	1	14
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	-	2	-	3	12	17
Macarena – Guaviare	-	-	-	2	10	12



Montes de María	1	2	6	6	-	15
Pacífico Medio	-	3	-	1	-	4
Pacífico y Frontera Nariñense	-	2	1	1	7	11
Putumayo	-	1	-	1	7	9
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	-	6	3	6	-	15
Sur de Bolívar	-	1	-	4	2	7
Sur de Córdoba	-	-	2	2	1	5
Sur del Tolima	-	1	-	2	1	4
Urabá Antioqueño	-	-	6	1	1	8
PDET	1	25	30	51	63	170

Fuente: elaboración propia con base en el índice de incidencia del conflicto armado del DNP

Partiendo de lo anterior, donde se refleja que en las áreas donde se van a implementar los PDET existe un considerable número de solicitudes de restitución, donde un buen porcentaje de víctimas señalan como actor victimizante a la guerrilla y declaran haber abandonado el predio, se podría pensar que la intervención de la política de restitución de tierras en los casos de zonas aun no microfocalizadas diera inicio, siempre que las condiciones de seguridad tengan los efectos positivos que se esperan.

De igual manera, para aquellos territorios ya microfocalizados, se esperaría que el proceso restitutivo se agilice y, que se fortalezca la política en la medida en que se armonicen los PDET con los procesos de retorno y demás medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011. Lo anterior implica que dichos elementos sean tenidos en cuenta en la planeación de la UAEGRT a efectos de ajustar el PEIRT a los nuevos escenarios.

### 10.3.1. Baldíos y Solicitudes de Restitución

Otro aspecto a destacar, en el marco del PEIRT, los PDET, y las solicitudes de restitución, está asociado con los baldíos. Teniendo los registros administrativos de baldíos entregados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional y, cruzándola con las solicitudes de restitución, a partir del número de Folio de Matrícula Inmobiliaria, se puede señalar lo siguiente:

- De las 100.158 solicitudes de restitución, el 44.2% (44.223) corresponde a baldíos;
- De las 44.223 solicitudes que corresponde a baldíos, 14.557 (33%) se encuentran en zonas microfocalizadas;
- En los 170 municipios de los PDET se concentran 25.647 solicitudes de restitución que corresponde a baldíos;

**Tabla 10.46. Baldíos en zonas PDET.**

Zonas PDET	Número de baldíos	Porcentajes en PDET
Alto Patía y Norte del Cauca	2,079	8,11
Arauca	298	1,16
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	1,524	5,94
Catatumbo	1,158	4,52
Chocó	896	3,49
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1,382	5,39
Macarena – Guaviare	4,603	17,95
Montes de María	2,328	9,08
Pacífico Medio	441	1,72
Pacífico y Frontera Nariñense	1,717	6,69
Putumayo	2,767	10,79
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	1,48	5,77
Sur de Bolívar	650	2,53
Sur de Córdoba	725	2,83
Sur del Tolima	921	3,59
Urabá Antioqueño	2,678	10,44
No están en un PDET	18,576	
<b>Total general</b>	<b>44,223</b>	

Fuente: elaboración propia con base en información del Incoder y de la UAEGRTD

- Las zonas de los PDET con mayor concentración de baldíos son: Macarena-Guaviare (18%); Putumayo (11%); y, Urabá Antioqueño (10%); y,
- Hay 966 solicitudes de restitución en la etapa judicial, que son baldíos adjudicados; y, de las cuales, 102 tienen fallo judicial.

#### 10.4. Conclusiones

1. La CSMLV considera que el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras, se limitó a realizar el diagnóstico institucional e identificar factores críticos únicamente frente a las entidades relacionadas con la etapa administrativa y su objetivo se circunscribió de manera exclusiva a la gestión de las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de esta manera, cumple de forma parcial con el mandato de la Corte Constitucional.



2. Para la CSMLV la exhortación de la Corte Constitucional es una oportunidad para que de manera coordinada la rama judicial y ejecutiva elaboren un Plan Estratégico Integral que hagan efectivo el proceso de restitución de tierras en cada una de sus etapas.
3. Dada la dinámica que implica el proceso de restitución de tierras, el PEIRT debe ser sujeto de seguimiento periódico, a efectos de realizar los ajustes que se requieran conforme a las diferentes eventualidades. Si bien, la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 no hizo una mención expresa sobre los organismos encargados del seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico, la CSMLV realizará dicho ejercicio, no solo al PEIRT sino al que se esboce entre el Ejecutivo (etapa administrativa) y la Rama Judicial (etapa judicial) a efectos de verificar el cumplimiento de las acciones y las metas por parte de cada una de ellas en el proceso de restitución de tierras y la garantía del goce efectivo de derechos.
4. La tierra en las áreas de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-, es un bien fundamental para mejorar la calidad de vida de la población, tal y como sucede en la mayoría de municipios altamente rurales, de ahí que esta sea una oportunidad para que se impulse el proceso de restitución de tierras en estas áreas, entendiendo que buena parte del proceso estará supeditado a las condiciones de seguridad, que se espera, puedan mejorar en la medida de que se trata de zonas donde actuaban las FARC. Lo anterior implica que dichos elementos sean tenidos en cuenta en la planeación de la UAEGRTD a efectos de ajustar el PEIRT a los nuevos escenarios.

## 10.5. Recomendaciones

1. Al Gobierno Nacional, dado que se esperaría que, en los años siguientes, un buen número de solicitudes de restitución superen la etapa administrativa y hagan tránsito a la etapa judicial, incluir en el PEIRT una estrategia de articulación con la rama judicial a fin de cumplir, en el término de la vigencia de la Ley, con el objetivo principal de devolver toda la tierra abandonada o despojada en el marco del conflicto armado, a sus legítimos dueños. Asimismo, incluir en el PEIRT los posibles cuellos de botella que afectan el proceso en esta etapa; las acciones y estrategias a adoptar para su superación; el presupuesto comprometido y requerido para ello, entre otros.
2. Al Gobierno Nacional, generar soluciones, estrategias o alternativas concretas encaminadas a resolver la situación de las solicitudes ubicadas en aquellas zonas que por sus condiciones de seguridad no logren ser micro-focalizadas a 2021, así ello implique proponer ajustes normativos.



3. Al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, se expida una norma con carácter de Ley dirigida al reconocimiento de medidas de atención a favor de segundos ocupantes, de tal suerte que los despachos judiciales tengan herramientas sólidas para destrabar la problemática que hasta ahora ha surgido de este vacío normativo.
4. A la Unidad de Restitución de Tierras, generar acciones y estrategias de articulación con la Agencia Nacional de Tierras a efecto de recopilar la información necesaria para avanzar en la identificación de baldíos concernientes a las solicitudes de restitución; en especial las tierras baldías en las áreas de los PDET para de esta forma otorgar seguridad jurídica a través de la formalización y, por tanto, generar un impacto positivo en el desarrollo económico integral.



## Capítulo 11. Investigaciones fiscales en el seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011

Con el fin de cumplir con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional<sup>118</sup>, quien en el numeral segundo de la parte resolutoria del Auto 373 de 2016 dispuso: “A partir del año 2016, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República presentarán los resultados de las investigaciones disciplinarias y fiscales realizadas desde el año 2010, y de las que efectúen en adelante, en una sección del informe anual de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011”, se incorpora en el presente informe un balance de las actuaciones realizadas por la Contraloría General de la República.

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 la Contraloría General de la República, mediante resoluciones orgánicas 6486 del 21 de febrero de 2012 y 6898 del 7 de diciembre de 2012, conformó el equipo para el seguimiento al diseño e implementación de la citada Ley. Hasta la fecha, este equipo de trabajo, en coordinación con la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario ha realizado 59 ejercicios de control fiscal que corresponden a once auditorías y 48 actuaciones especiales<sup>119</sup>. Este número se describe según los años en que culminaron los procesos, en el panel superior de la Tabla 11.1

**Tabla 11.47. CGR. Seguimiento a Ley 1448 de 2011. Ejercicios de control fiscal y resultados.**

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Número de Auditorías	1	2	1	3	2	2	11
Número de Actuaciones Especiales	0	6	7	6	11	18	48
<b>Total Ejercicios de Control Fiscal</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>59</b>
Tipo de Hallazgo							
Administrativos	188	224	303	326	89	241	1371
Fiscales	4	1	11	1		7	24
Possible Detrimento	\$ 733.572.000	\$ 254.712.977	\$ 9.087.101.276	\$ 5.915.703.392		\$ 11.661.714.130	\$ 27.652.803.775
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	249
Penales	1	1	1	2	2		7
Indagaciones Preliminares			1	5			6

Fuente: CGR. 30 de junio de 2017

En el desarrollo de dichos ejercicios, se detectaron 1.371 hallazgos de tipo administrativo; en 24 de ellos se determinó un posible detrimento patrimonial que asciende a \$27,6 mil millones, por lo que se les dio alcance fiscal. En 249 hallazgos se observaron conductas disciplinables y en siete más, conductas penales. Además, sobre otros seis se sugirió realizar indagación preliminar.

<sup>118</sup> Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 DE 2004. Auto 373 del 23 de agosto de 2016.

<sup>119</sup> Las Actuaciones Especiales son ejercicios de control que no se refieren a una entidad específicamente sino a un asunto de interés para el control fiscal. En el caso que ocupa este informe, tales actuaciones se han definido en virtud de la necesidad de seguimiento a componentes específicos de la Ley 1448 de 2011.



Los hallazgos se han dirigido a la UARIV, a la UAEGRTD, al MVCT - FONVIVIENDA –, al MADR, al BAC, al Ministerio de Trabajo, al DPS, al SENA, al IGAC, al Incoder, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al CNMH y, en el nivel territorial, a 22 municipios y doce gobernaciones. Estas entidades pertenecen al SNARIV y en consecuencia tienen responsabilidades en la implementación de los componentes de la política de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado.

Sobre los hallazgos con posible incidencia fiscal, se iniciaron ocho indagaciones preliminares en la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario; en seis de ellas se archivó el proceso por considerarse que lo hallado no constituía daño fiscal. Una de las indagaciones a FONVIVIENDA determinó la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal y durante la investigación se recaudó un monto de \$2.900 millones (IP 69, aperturada el 10 de mayo de 2016, mediante el Auto No. 13, resuelta el 24 de enero de 2017 mediante Auto de cierre No. 4). La IP Numero 83, aperturada el 9 de mayo de 2017 se encuentra en etapa de pruebas.

Cuatro procesos más iniciaron el proceso de análisis de antecedentes en la misma Delegada; tres de ellos se encuentran en etapa de análisis y a uno se le dio auto de archivo.

De los hallazgos trasladados a los Grupos de Investigaciones, Juicios y Responsabilidad Fiscal de las Gerencias Departamentales se tienen los siguientes resultados:

- En Cesar se adelantaron dos investigaciones preliminares cuyo resultado indicó la apertura de Procesos de Responsabilidad Fiscal; Otra indagación más se encuentra en etapa probatoria y análisis de las pruebas aportadas por la Delegada del Sector Agropecuario
- En Magdalena, como resultado de Indagación Preliminar, se abrieron cinco procesos de responsabilidad fiscal que se encuentran en curso.
- Valle: Aperturó dos procesos de Responsabilidad Fiscal.
- Antioquia: Aperturó diez procesos de Responsabilidad Fiscal
- Bolívar: Aperturó cuatro indagaciones preliminares de las cuales archivo tres.
- Caquetá: adelantó un Proceso de que dio lugar a fallo sin Responsabilidad fiscal
- Cundinamarca, Putumayo, y Quindío adelantaron, cada una, una indagación preliminar cuyo resultado fue auto de archivo.



Sobre los hallazgos con presunta incidencia disciplinaria y penal, una vez liberado el informe se realizaron los respectivos traslados, según la competencia legal, para que fuesen adelantados los procesos que las entidades encuentren necesarios.

En otras actuaciones de la Contraloría General de la República se profirieron fallos con responsabilidad fiscal por \$677.391.213, en entidades del SNARIV, por proyectos de vivienda de interés social donde es posible que haya, dentro de los beneficiarios, víctimas del conflicto armado.



## **Capítulo 12. Investigaciones y sanciones disciplinarias a funcionarios públicos como garantía de no repetición.**

Teniendo en cuenta que los servidores públicos son los responsables de salvaguardar los derechos de los ciudadanos colombianos y de evitar los fenómenos de victimización masiva, la Ley 1448 de 2011 previó, dentro de las garantías de no repetición, sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos que por sus acciones u omisiones hayan contribuido a la comisión de las conductas contenidas en el artículo 3º de dicha ley, así como a los que no atienden en debida forma sus obligaciones legales de atención, asistencia y reparación integral de la población víctima del conflicto armado.

En esa medida la PGN, como cabeza del Ministerio Público y como máxima autoridad disciplinaria, ha adelantado procesos en contra de los funcionarios públicos que no cumplen con las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 o que incurren en graves violaciones a los DDHH y al DIH que tienen una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

Es importante mencionar que el poder disciplinario de la PGN no está concentrado en una sola dependencia, por el contrario se encuentra desconcentrado en el nivel territorial a través de las Procuradurías Regionales y Provinciales y en el nivel nacional a través de las Procuradurías Delegadas, razón por la cual la información sobre las actuaciones disciplinarias se origina en los despachos de los Procuradores Delegados con funciones disciplinarias, así como en las Procuradurías Provinciales y Regionales.

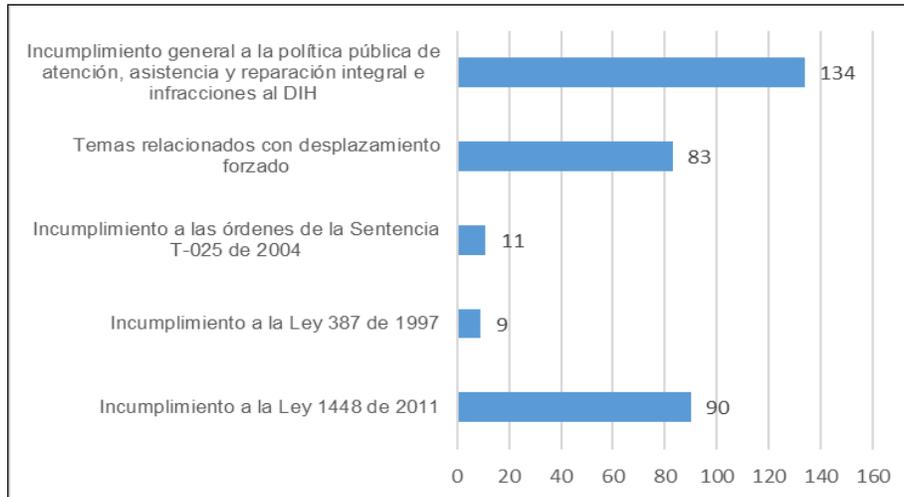
En cumplimiento de esta labor, y luego de un trabajo conjunto entre las distintas dependencias con funciones disciplinarias y la división de registro, control y correspondencia de la PGN, se pudo consolidar la información existente sobre las investigaciones y sanciones disciplinarias que este ente de control, ha generado con ocasión a las infracciones disciplinarias derivadas de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como de los responsables de delitos o faltas que se enmarcan en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

A continuación, se presentan las estadísticas generales obtenidas del cruce de los distintos sistemas de información institucional el cual da cuenta de los asuntos tramitados en esta entidad. Dicho reporte arrojó que desde el año 2011 se han iniciado 325 pesquisas formales en contra de funcionarios públicos por temas relacionados con la atención asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Es importante resaltar que a la Procuraduría General de la Nación llegan muchas quejas e informaciones que no dan lugar a actuaciones de tipo disciplinario y que son abordadas desde la función preventiva y/o de intervención judicial, actuaciones que no se dan cuenta en el presente informe.

**Gráfico 12.42. Asuntos con incidencia disciplinaria (PGN)**

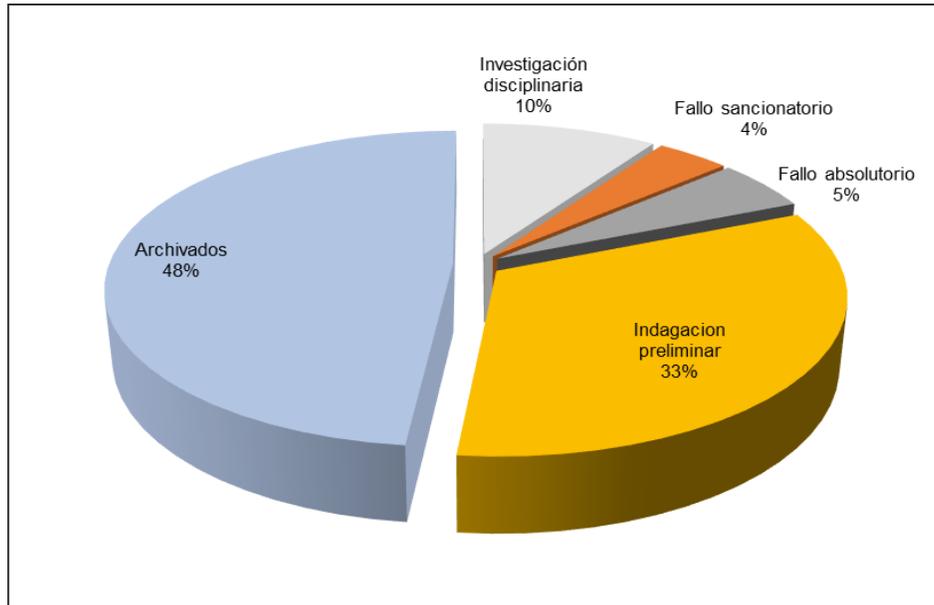


**Fuente:** elaboración propia con base en el sistema de información misional PGN  
121

Al verificar el estado de dichos procesos encontramos que 107, se encuentran en indagación preliminar, 31 en investigación disciplinaria, 157 fueron archivados, en 17 casos se profirió fallo absolutorio, y en 13 se profirieron fallos sancionatorios en primera instancia de los cuales 2 fueron revocados en el trámite de apelación.

<sup>121</sup> Los datos resultados de las consultas corresponden a la información susceptible de obtener, luego de utilizar parámetros de búsqueda técnicamente adecuados, incorporada por las diferentes dependencias de la entidad en el Sistema de Información Misional - SIM y están sujetos a variaciones originadas en la dinámica propia de las funciones misionales. Los despachos y funcionarios que conocen los procesos y registran la información emitida, son responsables de la confiabilidad y precisión de los datos aquí consignados, atendiendo las Circulares 009, 021, 038 y 048 de 2009 y la Resolución 068 de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación, al igual que el actual Manual Específico de Funciones y de Requisitos por Competencias Laborales, que establece el deber funcional de registro

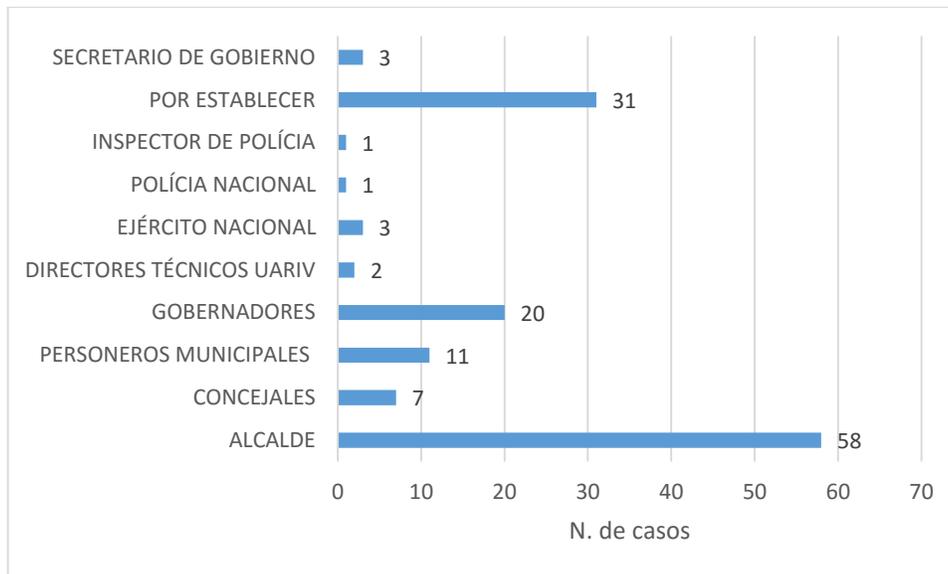
**Gráfico 12.43. Estado de los procesos**



**Fuente:** elaboración propia con base en el sistema de información misional PGN

A la fecha se encuentran vinculados a las investigaciones en curso, 58 Alcaldes, 7 Concejales, 11 Personeros, 20 Gobernadores, 2 Directores Técnicos de la UARIV, 3 miembros del Ejército Nacional, un miembro de la Policía Nacional, 1 inspector de policía, y 3 secretarios de gobierno. Está pendiente por establecerse la vinculación de 27 funcionarios de distintos niveles de gobierno, es preciso aclarar que un proceso puede estar vinculado varios funcionarios públicos.

**Gráfico 12.44. Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios.**



**Fuente:** elaboración propia con base en el sistema de información misional PGN

Es importante resaltar que el Procurador General de la Nación mediante la Resolución 162 de 2017 designó a la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos para que adelante las actuaciones necesarias para establecer si las autoridades locales desatendieron o no sus obligaciones en materia de atención, asistencia y reparación integral a la población en situación de desplazamiento tomando como punto de partida los resultados de las mediciones que sobre este particular adelantó el DNP desde el año 2013.

De conformidad con lo anterior se iniciaron 55 procesos disciplinarios en contra de los funcionarios de las entidades departamentales y municipales focalizados por la Fórmula Individualizadora diseñada por el DNP con ocasión a la orden cuarta del auto 383 de 2010, la cual determinó de manera preliminar las entidades territoriales, que pese a tener una situación grave de desplazamiento forzado, incumplieron presuntamente de manera evidente e injustificada sus obligaciones de atención integral a la población víctima a pesar de contar con los recursos suficientes para protegerla.

A estas pesquisas se vincularon las gobernaciones de los departamentos de: Arauca, Guainía, Córdoba, Chocó, Cauca, Casanare, Caquetá, Caldas, Bolívar, Vichada, Sucre, Risaralda, Quindío, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Meta, Magdalena, Huila y Guaviare.

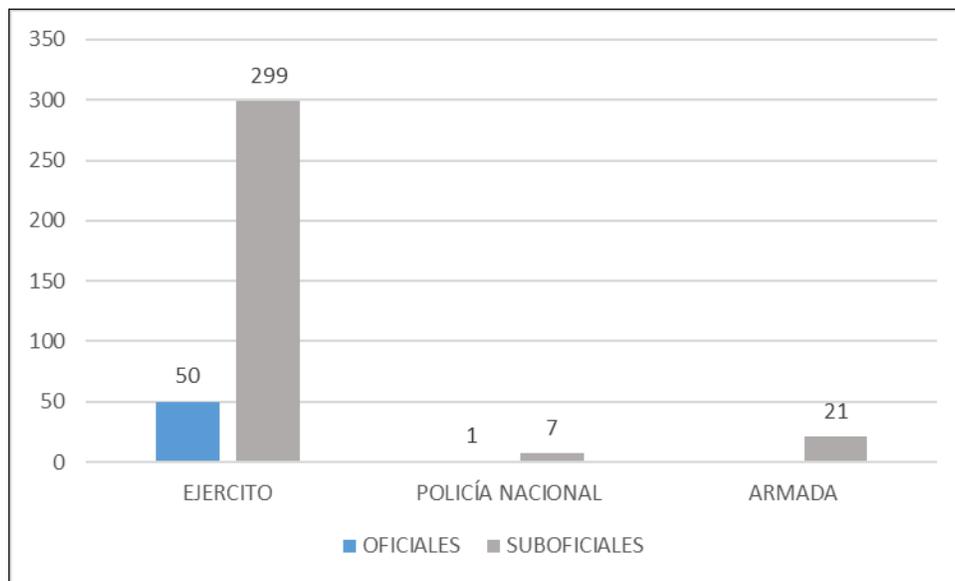
Asimismo, fueron vinculadas a la indagación las alcaldías de los municipios de Fortúl, Saravena y Tame del departamento de Arauca; Soledad, Barranquilla y Malambo en el Atlántico; Magangué y El Carmen de Bolívar en Bolívar; Patía, Cajibío y Buenos Aires en el Cauca;



Chimichagua, Valledupar y El Copey en Cesar; Tierralta en Córdoba; Pitalito en el Huila; Maicao, Fonseca, San Juan del Cesar en La Guajira; El Banco, Santa Marta, y Plato en el Magdalena; Ipiales y San Andrés de Tumaco en Nariño; Cúcuta, El Carmen y Teorama en Norte de Santander; Puerto Asís en el Putumayo; Pereira en Risaralda; Piedecuesta y Girón en Santander; Sincelejo y San Onofre en Sucre; Ibagué y Chaparral en el Tolima.

Por otra parte, la PGN ha sancionado 377 miembros de la fuerza pública, los cuales han incurrido en falta gravísima y cuyo reproche disciplinario constituye una garantía de no repetición de conformidad con el literal C del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, el cual prevé la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

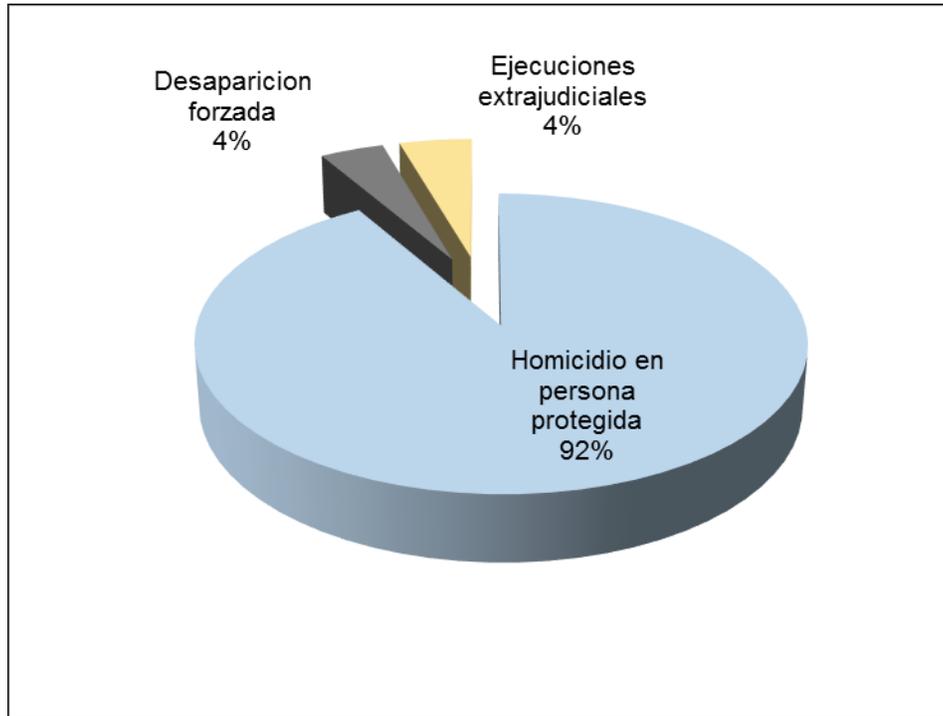
**Gráfico 12.45. Miembros de la fuerza pública sancionados**



**Fuente:** elaboración propia con base en el sistema de información misional PGN

A estos miembros de la fuerza pública se les sancionó por haber participado en las conductas de homicidio en persona protegida (345), por desapariciones forzadas (15) y por ejecuciones extrajudiciales (17).

**Gráfico 12.46. Conducta objeto de reproche**



**Fuente:** elaboración propia con base en el sistema de información misional PGN

Desde el año 2010 la PGN, ha sancionado disciplinariamente a 388 funcionarios públicos por conductas que guardan una relación directa con el conflicto armado o por haber incumplido sus obligaciones en materia de atención y reparación integral a las víctimas del delito de desplazamiento forzado, el 97% de estas sanciones fueron impuestas a miembros de la fuerza pública. De igual manera, se encuentran activas 106 investigaciones disciplinarias en contra de funcionarios de los distintos niveles de gobierno lo que evidencia el compromiso del Ministerio Público con esta medida.



### 13. Anexos

#### Anexo 1. Supuestos específicos de la Actualización del Plan Financiero

Entre los supuestos específicos utilizados para la estimación de cada derecho se destacan:

En lo que corresponde a alimentación; prevención y protección; los ejes transversales; e, identificación, la fuente base fueron los proyectos y programas de inversión del Presupuesto General de la Nación, como los costos unitarios, que utilizan las Unidades Ejecutoras que proveen o producen los bienes y servicios.

Derecho	Supuesto
• <b>Alimentación</b>	En este caso, se toma como valor promedio el reconocido a través de los proyectos de inversión que tienen apropiación presupuestal para este propósito en 2016 y 2017.
• <b>Prevención y Protección</b>	Se estima como costos fijos a partir de los proyectos de inversión que tienen apropiación presupuestal para 2016 y 2017
• <b>Ejes Transversales</b>	Está compuesto por los costos institucionales del derecho a la participación y los sistemas de información.
• <b>Identificación</b>	Los costos unitarios corresponden a los determinados por la Registraduría General de la Nación para cada uno de los bienes y servicios: registro civil; tarjeta de identidad; y, cédula de ciudadanía; así como los definidos por el Ministerio de Defensa respecto a la libreta militar.  Las cantidades se estiman a partir de la evolución de la pirámide poblacional registrada en el RUV, tomando como base los 18 años para obtener la cédula de ciudadanía, los 12 años para contar con tarjeta de identidad; los cero años para gozar de registro civil; y, en el caso de los hombres, 16 para contar con la libreta militar. En el primer año se adiciona el faltante de personas que sin importar la edad carecen del derecho a la identificación de acuerdo a la <i>Medición de Superación de Vulnerabilidad</i> de la UARIV.
Fuente: Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 de Octubre de 2016.	

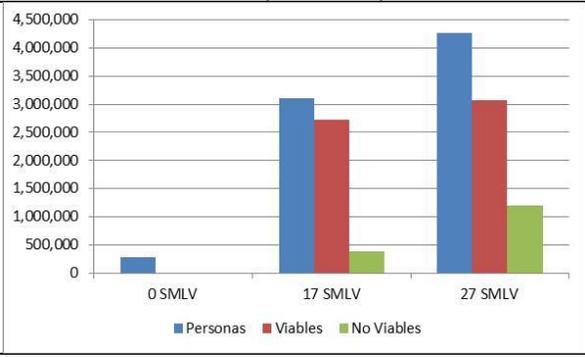
Dado que la educación y la salud al ser un derecho universal constitucionalizado desde 1968 y ratificado en la Carta Política de 1991 y contar con recursos propios para su provisión; así como un sistema de costeo específico, con el objeto de definir los recursos asignados a nivel sectorial, regional y/o por zona (urbana o rural), del Sistema General de Participación (SGP); entonces se hace uso de tal instrumento para estimar el gasto esperado en la población víctima del conflicto armado, teniendo como base la composición étnica que reporta el Registro Único de Víctimas (RUV).

Derecho	Supuesto
<b>Educación</b>	Se estima como costos variables, donde los precios corresponden a los dispuestos en el ciclo escolar en el documento " <i>Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-</i> " (DNP, 2016), teniendo en cuenta la distribución de víctimas en los municipios.  Por su parte, para las cantidades se incluyen los sujetos de atención víctimas de desplazamiento y estimando la evolución de la población hasta el 2021, aplicando tasas de natalidad y mortalidad.

Derecho	Supuesto
	De igual manera, se supone que la población se encuentra en el ciclo escolar correspondiente a su edad, es decir, entre 3 a 6 años en preescolar, entre 7 a 11 en primaria, entre 12 a 15 secundaria y 16 a 17 en media.
• <b>Salud</b>	Se estima como un costo variable, en el que los precios están determinados por la Resolución 5593 de 2015 "Por la cual se fija el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para la cobertura del Plan Obligatorio de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado para la vigencia 2016 y se dictan otras disposiciones" del Ministerio de Salud. Las cantidades territoriales, al igual que en educación, son determinadas por la evolución poblacional del total de víctimas de desplazamiento.
Fuente: Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 de Octubre de 2016.	

El detalle de los supuestos para los otros derechos se presenta en el siguiente recuadro.

Derecho	Supuesto
<b>Generación de Ingresos</b>	Se estiman los costos variables para cada uno de los componentes del derecho de generación de ingresos: caracterización, formación, emprendimiento diferenciado a nivel rural y urbano e intermediación laboral. Cabe anotar que este derecho está sujeto a la reformulación de la política pública, tal como lo solicitó la Corte en el Auto 373 de 2016.
• <b>Reunificación Familiar</b>	Se estima como costo variable diferenciando entre los costos de: i) el proceso de reunificación de un hogar, que incluye el reunir a las familias de niños menores de 17 años víctimas del desplazamiento forzado y ii) el proceso de reunificación para un desvinculado, donde se estima el costo de reunir el hogar de los menores reclutados y separados de sus familias.
• <b>Subsistencia Mínima</b>	Para determinar las diferentes carencias de subsistencia mínima, se midieron a través de la red nacional de información la totalidad de solicitudes realizadas entre los meses de enero y agosto de 2016 y se proyectaron a 31 de diciembre 2016. Los costos unitarios se determinaron de acuerdo con la resolución de la Unidad para víctimas No 351 del 8 de mayo de 2015.
<b>Vivienda</b>	Se estiman costos variables diferenciados a nivel rural (decreto 1934 de 2015) y urbano (decreto 1077 de 2015), teniendo en cuenta si se trata de vivienda nueva, usada o mejoramiento.
<b>Orientación y comunicación</b>	Se estima como un costo variable para las diferentes formas de atención: centros regionales de reparación y servicio al ciudadano a nivel presencial, telefónico, por PQRs y virtual.
<b>Reparación</b>	Dentro de las medidas más significativas están: indemnizaciones y restitución de tierras.
<b>Indemnizaciones:</b>	Se diferencia el costo variable por hecho victimizante. Las víctimas de desplazamiento forzado (DF) se dividieron en tres grupos, dependiendo del número de SMMLV de las indemnizaciones: i) Cero (0) SMMLV para los hogares víctimas de DF, teniendo en cuenta que fueron registradas antes del 1 de enero de 1985; ii) 17 SMMLV para los hogares víctimas de DF que se encuentran en el marco de la Ley 1448 de 2011; y, iii) 27 SMMLV para los hogares víctimas de DF que se encuentran en el marco del Decreto 1290 de 2008.

	<p>Es necesario mencionar que, en el proceso de costeo de la medida de indemnización fueron incluidas las personas registradas en el RUV como víctimas de actores diferentes a los del artículo 3 de la Ley 1448, pero que, sin embargo, sufrieron un daño producto de un hecho con relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, circunstancia que los hace destinatarios de las medidas de reparación, entre ellas, la indemnización administrativa.</p> <p>En el cálculo se excluyen: i) Las personas que han fallecido por causas ajenas al conflicto armado; ii) Las personas que han sido víctimas directas de homicidio o desaparición forzada; iii) Las víctimas que han sido excluidas del RUV; y, iv) Las víctimas de desplazamiento registradas antes de 1985.</p> <p><b>Gráfico. Personas desplazadas por valor de indemnización</b></p>  <table border="1"> <caption>Data for Gráfico. Personas desplazadas por valor de indemnización</caption> <thead> <tr> <th>Valor de Indemnización</th> <th>Personas</th> <th>Viables</th> <th>No Viables</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 SMLV</td> <td>~200,000</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>17 SMLV</td> <td>~3,100,000</td> <td>~2,700,000</td> <td>~400,000</td> </tr> <tr> <td>27 SMLV</td> <td>~4,200,000</td> <td>~3,100,000</td> <td>~1,100,000</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: UARIV</p> <p>Con base en lo anterior, se identificó el número de población desplazada que no ha recibido la indemnización, la cual corresponde a 5.792.369 personas (1'847.607 hogares); corte a mayo de 2016.</p> <p>El número de hogares que tienen goce completo de los 17 o 27 SMLV asciende a 1'779.024 y su costo es del orden de los \$26.7 billones (40.5% de 17 SMLV y, el restante, 59.5% a 27 SMLV).</p>	Valor de Indemnización	Personas	Viables	No Viables	0 SMLV	~200,000	0	0	17 SMLV	~3,100,000	~2,700,000	~400,000	27 SMLV	~4,200,000	~3,100,000	~1,100,000
Valor de Indemnización	Personas	Viables	No Viables														
0 SMLV	~200,000	0	0														
17 SMLV	~3,100,000	~2,700,000	~400,000														
27 SMLV	~4,200,000	~3,100,000	~1,100,000														
<p><b>Restitución de tierras:</b></p>	<p>Se estima el costo variable para los diferentes procesos y etapas: proceso de gestión y restitución, salas especiales de restitución de tierras, compensaciones individuales, alivio de pasivos financieros, administración de proyectos agroindustriales, proyectos productivos diferenciados para étnicos y no étnicos y caracterización del proceso étnico. Los datos del ejercicio son provisionales y seguramente presentaran variaciones en el futuro dependiendo del universo de segundos ocupantes y las medidas necesarias para ser atendidos.</p> <p>Fuente: Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 de Octubre de 2016.</p>																

**Anexo 2. Revisión de diligenciamiento de Tablero PAT en los municipios de la muestra de la PGN:**

**Apartadó – Antioquia**



En el *Eje Transversal* de Sistemas de Información, tiene un rango amplio de diferencia entre la población víctima sujeto de atención y los hogares incluidos en el RUV.

Para el derecho de *identificación*, no se registra información de compromisos respecto a víctimas incluidas en el RUV con necesidad de documentación de identidad, no hay entidad comprometida, ni presupuesto asignado.

En *generación de ingresos*, se requiere fortalecer el compromiso de la administración municipal. En empleabilidad no registraron recursos, aunque mencionaron apoyo logístico para la zona rural y en el área urbana involucraron al centro regional.

De manera general, se observa en los registros del Tablero PAT que la administración territorial, en la identificación de las necesidades, registra el mismo número de éstas para lo rural y lo urbano, por lo que se genera incertidumbre en la veracidad de la información.

En relación a los derechos de *vida, integridad, libertad y seguridad*, indican los riesgos, pero no relacionan entidad responsable, campañas ni recursos asignados para la atención sobre estos hechos.

Las cifras de *vivienda digna* no son confiables (\$300 millones para el área rural y \$1 billón para lo urbano) y no se informa sobre la entidad que asumirá la responsabilidad en la ejecución de dichos recursos, ni el número de hogares a vincular para el mejoramiento de vivienda.

En cuanto al derecho a la *reparación integral* no existe identificación de necesidades en infraestructura que permita impulsar los sistemas productivos, como adecuación de plazas de mercado o centros de acopio; en salud, adecuación de hospitales, centros de salud; en el sector educativo, adecuación o mejoramiento de escuelas; en desarrollo territorial, construcción de caminos, puentes, acueductos, alcantarillado, manejo de aguas residuales, ni de instalación o mejoramiento de redes eléctricas. Sólo en vías secundarias y terciarias mencionan sobre la asignación de un presupuesto para mejoramiento, comprometiendo para ello \$300 millones. Así, el compromiso para facilitar el retorno de la población, es escaso.

En rehabilitación física no hay entidad ni recursos relacionados.

### **Quibdó –Chocó**

Se presentan inconsistencias en las unidades monetarias en el registro. Por ejemplo, para la caracterización de la población víctima a 300 hogares en Quibdó se registra un presupuesto asignado de \$10 mil y para el derecho de *generación de ingresos*, reconoce entre \$3 mil y \$5 mil.

Por otro lado, la administración de Quibdó no indica en el Tablero PAT la proyección de identificación de hogares que necesitan AHI, pero registra que hay un compromiso frente a las necesidades de 20 hogares en ese componente. También registra la necesidad para 50 hogares en el componente de alimentación.

Respecto a los derechos de *vida, integridad, libertad y seguridad* no existe coherencia entre la información suministrada en identificación de necesidades y el compromiso determinado por la administración. Igual ocurre con respecto al derecho a la *vivienda digna*; sin determinar la necesidad, se registra un compromiso de atención a 5 hogares en el sector rural y 20 en la zona urbana.

En cuanto al derecho a la *reparación integral*, en rehabilitación física no se registran atenciones, entidad o área responsable.



## Villavicencio – Meta

Frente a la garantía de la participación de la mesa municipal de víctimas en los CTJT, no describen compromiso de recursos ni programas a desarrollar.

Para la caracterización, indican un número de personas distante del referido en necesidades y asignan un escaso presupuesto de \$10 millones, por lo cual observan la necesidad de concurrencia de los otros niveles de gobierno. Aunado a lo anterior, en *identificación* refieren que adelantarán acciones partiendo de la información que emita el punto de atención a víctimas, por lo tanto, no diligencian los campos de número de personas, ni presupuesto, es decir atenderán este componente según demanda.

En *generación de ingresos*, omiten la asignación de recursos a las necesidades de personas con unidades productivas que requieren fortalecimiento y empleabilidad.

En *Subsistencia Mínima*, la cobertura es escasa. El municipio parte de la proyección de 750 hogares con una cobertura para 200 en cada uno de los componentes de alimentación, alojamiento, aseo, utensilios de cocina y atención psicosocial.

En el derecho de *vida, integridad, libertad y seguridad*; sólo definen acciones como la construcción de bases de datos para identificar personas afectadas, en el tema de prevención; es decir no se comprometen con acciones efectivas.

Por su parte, las acciones y programas de prevención en la afectación por MAP-MUSE no se orientan adecuadamente. Sugieren realizar seguimiento a los programas de erradicación del trabajo infantil, prevención en trabajo en adolescentes, reclutamiento forzado, erradicación de la violencia intrafamiliar, situación de calle y reunificación familiar y/o social.

Pese a la identificación de la necesidad de prevenir el reclutamiento forzado de 5.400 NNA por actores ilegales, no hay compromisos presupuestales. De otra parte, la entidad territorial se compromete a otorgar medidas de protección urgente a dos (2) personas; no obstante, no hay asignación presupuestal para esta medida. En este orden de ideas, en las acciones expresan garantizar la ruta de protección y la elaboración de planes de prevención y contingencia de las víctimas, pero se quedan en los aspectos formales de diagnóstico y documentación sin que se observe planeación de acciones efectivas.

Igual ocurre en el derecho a la vivienda, donde las acciones se restringen al diseño de una base de datos para determinar las familias que requieren atención; pese a que identifican 500 hogares, para el sector urbano, no hay compromiso presupuestal ni mencionan cuál es la oferta institucional.

En rehabilitación física refieren otra vez la pertinencia de construir una base de datos.

Es importante anotar que en el Tablero PAT, Villavicencio no introduce información respecto al mejoramiento de infraestructura, adecuación, reparación y construcción en el sector salud, educativo, ni en lo referente a vías secundarias y terciarias, tampoco para acueductos, alcantarillado, aguas residuales, redes eléctricas, redes para agua potable, ni infraestructura comunitaria para sistemas productivos.

## Ibagué – Tolima

Con respecto al componente de caracterización, identifican la necesidad para 17.499 hogares para caracterizar, pero el compromiso se posterga por cruce de información de registros administrativos con los datos de RNI de la UARIV.



En el derecho de *generación de ingresos*, en todas las preguntas indicativas o ítems se registra el mismo número de personas en los campos de necesidad y compromiso; en el caso de orientación ocupacional serían 909 personas beneficiarias en zona urbana/rural, pero no hay compromiso presupuestal. En formación para el trabajo indican el compromiso para 1.000 personas en zona urbana y 500 en zona rural, en los dos casos sin compromisos presupuestales. Respecto al emprendimiento y el fortalecimiento de unidades productivas de personas víctimas incluidas en el RUV no hay compromisos presupuestales.

En *subsistencia mínima*, atinente a la AHI, proyectan los hogares y el presupuesto de acuerdo a la entrega de 2015 con las acciones que son función de realizar en el punto de atención a víctimas. Para los temas de saneamiento básico y transporte no relacionan compromisos más que la alcaldía responderá ante la situación que se presente, por lo tanto, no proyectan un compromiso presupuestal

Para los derechos de *vida, integridad, libertad y seguridad*, no registran mayor información o hay inconsistencias respecto al número uno (1) que diligencian en compromiso presupuestal, pues refieren no tener conocimiento respecto a situaciones de restricción de movilidad en el municipio, igualmente sobre la presencia de MAP-MUSE; pero indican que solicitarán información a las entidades competentes.

Respecto a las acciones a realizar para prevenir el reclutamiento forzado de NNA por actores ilegales y eventos de violencia sexual por actores armados, mencionan que hubo tres (3) declaraciones por estos hechos victimizantes ante el Ministerio Público y refieren la competencia de la UARIV en el trámite correspondiente de valoración y notificación y demás que proceda por la ruta integral.

En prevención urgente, sobre medidas de protección a personas y grupos, organizaciones o comunidades indican la necesidad de 22 personas de la mesa municipal de representantes de víctimas. Para organizaciones y demás expresan desconocimiento al respecto. En acciones se comprometen con realizar los subcomités de protección y activar la ruta de protección, no obstante, se observa inconsistencias en el diligenciamiento del presupuesto.

Ahora bien, la lectura de lo registrado en el derecho de *Reparación Integral*, indica que existe una demanda de 220 personas que requieren rehabilitación psicosocial, pero sólo asumen un compromiso para beneficiar a 120 de ellas, adicional a esto, se observa una inconsistencia con la asignación presupuestal para la garantía de ese derecho.

Finalmente, manifiestan la necesidad de realizar mantenimiento de la malla vial de 600km, sin embargo, se comprometen con 560km en los barrios donde se encuentra ubicada la población víctima, estos son: Álamos y El Tejar. El presupuesto asignado es de \$285.000, se presume una equivocación en el registro del dato en miles.

### **Turbo – Antioquia**

El municipio no diligenció toda la información. En el derecho a la *reparación integral*, sólo aparece el 2% del diligenciamiento de sus preguntas y con necesidades inexactas; con unos compromisos abiertamente escasos, según lo refiere la misma entidad, de 100.000 personas que requieren atención psicosocial, se comprometen solamente con 100 y un presupuesto de \$10 millones y el compromiso de gestionar ocho (8) acciones dirigidas al restablecimiento de condiciones físicas y psicosociales en el programa de “Reparación integral”.

Sobre la información suministrada en el 34% del diligenciamiento del Tablero PAT, no se encuentra mayor información o ésta es inconsistente. Para el *eje transversal* de participación, la destinación de



recursos es de \$2 millones para garantizar cinco reuniones y los incentivos, así como también el derecho a la participación de la Mesa Municipal de Víctimas, aun cuando se estableció en principio como necesidad dos (2) reuniones únicamente. Adicionalmente, se garantizarán las cuatro reuniones exigidas por la Ley sobre CTJT con recursos hasta de \$1 millón. Por último, se observa que 40.000 víctimas requieren ser caracterizadas y el municipio se compromete con 500 para lo cual asignan un presupuesto de \$20 millones.

En el derecho de *identificación* no hay registro sobre personas con necesidad de la expedición de cédula de ciudadanía y libreta militar.

En generación de *ingresos* falta de información. Sólo hay referencia respecto a 2.203 personas que requieren empleabilidad en la zona urbana.

En medidas de *subsistencia mínima*, el municipio sólo manifiesta necesidad en tres hogares en el marco de la AHI para el componente de alimentación; pero el municipio se compromete con 20 hogares aludiendo a la proyección de población a atender; la inconsistencia está en que no indican en qué basan tal proyección y sí comprometen recursos por \$20 millones. Por otro lado, el número de hogares que podrían requerir AHI en el componente de atención psicosocial corresponde a 20 hogares aun cuando están pendientes por focalizar y comprometen acciones para los 20 hogares y el presupuesto de \$6 millones.

En lo diligenciado para *vida, integridad, libertad y seguridad*; responden sobre tres ítems, del número de personas con restricción de movilidad que identifican con una necesidad de 80 aproximadamente, comprometiéndose a desarrollar una estrategia por un valor de \$30 millones, queda la inquietud sí en el marco del plan de prevención este presupuesto está registrado.

En el derecho de *vivienda digna* responden sólo frente a la necesidad de la población víctima en zona urbana. Respecto a la necesidad identificada de 10.000 hogares, el municipio se compromete con un presupuesto de \$100 millones para cubrir a escasos 50 hogares bajo el programa “Hábitat urbana y rural para la cohesión social”.

### **San Andrés de Tumaco– Nariño**

El municipio se compromete con caracterizar a 2.000 hogares, apenas un 7.7 % del total y con un presupuesto de \$20 millones. En *identificación* 52 personas entre 18 y 50 años se han acercado al punto de atención a víctimas para solicitar libretas militares; pero no se define un compromiso.

En *generación de ingresos*. Para las personas con unidades productivas en zona urbana que requieren ser vinculadas a programas de fortalecimiento, registran el compromiso para 1.800 personas naturales y jurídicas y el presupuesto de \$4.320 millones y para 2.000 personas naturales y jurídicas de la zona rural que conforman 5 de las asociaciones con capital semilla, pero formalizan un compromiso presupuestal de apenas \$26.890.

En el derecho de *Vida, integridad, libertad y seguridad*, no se identifican necesidades ni compromisos. No se reporta el número de hechos de MAP-MUSE ocurridos en el municipio.

En *Vivienda digna*, diligencian igual número de hogares en zona urbana y rural con la necesidad de ser vinculados a programas de mejoramiento de vivienda y se comprometen con la totalidad de los 45 hogares identificados en la necesidad. No obstante, los montos resultan incoherentes.



Por último, frente al diligenciamiento del instrumento para este municipio se refiere que no reporta información en *subsistencia mínima* y en *reparación integral* solo se encuentran las preguntas indicativas respecto a la rehabilitación física, para lo cual definen igual número en la necesidad y el compromiso respecto a 20 personas, según el número promedio de víctimas de minas antipersonal anual en el municipio; pero no asigna un presupuesto para ello y para rehabilitación psicosocial no diligencian ninguna información.

### **Santiago de Cali – Valle del Cauca**

Se entiende con preocupación la falta de una estrategia en caracterización. El insumo de información sobre población es la RNI y la que se obtiene de la entrega de AHI en el centro de atención a víctimas. No obstante, solo se propone una estrategia de triangulación de información con las herramientas existentes. En el derecho a la *identificación*, no relaciona apoyo logístico para jornadas de expedición del documento.

En *generación de ingresos* identifican necesidades y establecen compromisos sólo para la zona urbana.

En *subsistencia mínima*, para AHI se basan en la información recibida de las atenciones que se realizaron en el año 2015, a esta cifra incrementan el 10%. Identifican entonces en necesidad y compromiso 1.731 hogares, para alojamiento identifican 240 hogares, con los cuales se comprometen en el caso de desplazamiento, a brindar el apoyo en la modalidad de hogares de paso y de alojamiento transitorio.

En *vida, integridad, libertad y seguridad*, pese a que reconoce riesgo urbano para aproximadamente 250.000 personas que habitan algunos barrios de 12 Comunas. no registran compromisos ni las acciones que deberían realizar las diferentes entidades competentes para prevenir la materialización de estos hechos. Además, reconocen la existencia de víctimas de violencia sexual por actores armados, según los datos entregados por la RNI, pero los compromisos de acciones y presupuesto están enmarcados en la actualización del Plan de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición de violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH; es decir no indican compromiso de atención a estas víctimas. En prevención urgente hay inconsistencia entre la necesidad y el compromiso presupuestal.

Se evidencia que, en *vivienda digna*, no hay compromiso presupuestal, reflejado también por la ausencia de caracterización, pues no tiene información para responder las preguntas indicativas referentes a los hogares de la zona rural o al número de habitantes que residen en zonas de riesgo de desastres. Mientras que para el caso de quienes residen en la zona urbana mencionan, con enfoque diferencial de discapacidad, la necesidad que hay frente a 406 personas que requieren adecuación de su vivienda bajo el plan de retorno y reubicación del municipio de Santiago de Cali, cuya focalización es el Barrio Llano Verde. Es importante, la mención que hacen respecto a acciones pendientes con el Ministerio de Vivienda desde los años 2013 y 2014 por las solicitudes de personas con discapacidad motriz y visual.

En *reparación integral*, en las medidas de rehabilitación psicosocial y física, no diligencian las preguntas indicativas, solo refieren la atención que ha habido mediante el Programa PAPSIVI, así que no comprometen recursos. En el sector educativo, mencionan tres compromisos, pero no indican presupuesto.

En cuanto al mejoramiento del acueducto, alcantarillado, disposición de agua potable, aguas residuales, construcción de vías secundarias y terciarias, caminos, puentes y redes eléctricas; no hay acciones proyectadas.

Lo relacionado con derechos sobre predios y acceso a tierra para la reubicación no se cuenta con información actualizada que indique claramente los compromisos a cumplir para la vigencia 2017,



asimismo, no reportan información de infraestructura comunitaria para la mejora en los sistemas productivos. Hay varias referencias a inversiones en la Urbanización Llano Verde, proyecto que desde el 29 de abril de 2016, se encuentra suspendido por problemas de seguridad.

### **San José del Guaviare – Guaviare**

Como en la mayoría de los municipios revisados, los vacíos de información reflejan la falta de caracterización de la población víctima.

En el derecho de *identificación* reportan como acción para suplir las necesidades de documentación la realización de siete (7) ferias de servicios para atender en zonas de riesgo, pero la cobertura no es consistente con las cifras cuyos problemas se relacionan con la unidad de medida.

La insuficiencia de información en *generación de ingresos*, afecta directamente en la oferta institucional competente a la posibilidad de realizar de manera efectiva una formación para el trabajo y emprendimiento en las zonas urbana y rural.

En *subsistencia mínima* no indican la fuente para proyectar la población a atender ni el compromiso presupuestal para entregar la AHÍ. En *vida, integridad, libertad y seguridad* el municipio no diligencia lo referente a situaciones de restricción de la movilidad, prevención urgente, vivienda digna y rehabilitación física.

En el derecho de *reparación integral*, solo se encuentran las preguntas indicativas sobre rehabilitación psicosocial identificando 200 personas con la necesidad, para un compromiso de atención a 100 de ellas.

### **Buenaventura – Valle**

No se identifican necesidades en el componente de Atención y Asistencia, no hay caracterización, según señala el municipio: “Buenaventura no cuenta con una caracterización o un censo que permita dar cuenta de dicha información”. Luego, no se identifican dentro del Sistema de Información de Gestión de Oferta -SIGO-, programas específicos con metas establecidas técnicamente. Sin embargo, se refiere la necesidad escolar de 5.499 personas y se cita el PAT como fuente para la identificación de la necesidad. Como compromiso se establece la atención del 100%.

En relación al derecho de *asistencia funeraria*, la alcaldía registró el apoyo a 480 asistencias funerarias, proyectando el cumplimiento del 100% de la necesidad, sin embargo, se registró en cero (0) lo definido en necesidades para bóvedas (inhumación de restos).

El derecho a la *Educación* también se ve afectado por la falta de caracterización de la población entre edades de 6 a 17 años. No se identifica cuántos programas académicos hay, ni cuántos beneficiarios a atender. Sobre el número de víctimas mayores de 18 años que requieren alfabetización, no se reportó cifra de la necesidad. No obstante, se informa de la asignación de un presupuesto de \$2.482.044.304 billones para la vigencia<sup>122</sup>, de NNA víctimas en los niveles básico y media, la cifra sigue siendo la misma 5.499 para básica y media, con lo cual se estaría duplicando la necesidad de la demanda a 10.998.

En el derecho de *Generación de Ingresos* no cuenta con caracterización socio-económica de las víctimas. Sobre orientación ocupacional en zona rural y urbana registran la misma necesidad, 1.884 personas y manifiesta que no se encuentra dentro de las metas de desarrollo y metas del PAT. Sobre las personas

<sup>122</sup> Según el cuadro del Tablero PAT, la información ha sido entregada por la Secretaría de Educación del municipio.



en áreas urbanas y rurales que requieran formación para el trabajo se anota una necesidad de 2.541 personas y un compromiso de vinculación de cero, al respecto se observa que dicha cifra proviene del sistema de información del RUV y que se atiende a la necesidad según demanda directa.

En relación con el apoyo para emprendimiento en áreas rurales y urbanas, se registran 4.214 personas y un compromiso por el ente territorial de cero, sin embargo en la ficha se anota la cifra de una asignación presupuestal de \$50.000, cifra que, al parecer dado su escaso monto, sugiere que el mismo obedece a un error de digitación<sup>123</sup>. Sobre las personas de áreas rurales y urbanas con unidades productivas que requieren fortalecimiento se registró una necesidad de 2.028 personas para ambas áreas y un compromiso para 30 personas con un presupuesto de \$40.000; cifra que igualmente está dada en miles, se advierte que la misma podría obedecer a error en su digitación.

Frente a la medida de acceso a los programas de empleabilidad registran 3.849 personas para el área urbana y rural, sin compromiso ni programa. Sin caracterización no se pueden definir los perfiles laborales ni las actividades económicas potenciales sobre las cuales estarían vinculados las víctimas.

El derecho de *identificación* no se recoge información de las necesidades ni de compromiso. Se hacen referencias a la programación de jornadas de identificación, pero sin presupuesto asignado para las mismas. Esta debilidad es obstáculo respecto a su posibilidad de acceso a los servicios del Estado como víctimas, agravado porque la población pertenece en su gran mayoría a los grupos étnicos, afrodescendientes e indígenas.

En *Reparación Integral*, rehabilitación psicosocial presenta compromiso para atender a 40 personas en coordinación con el PAPSIVI, cifra de la cual no se informa cómo fue determinada; se registra la asignación de un presupuesto de \$30 millones.

Con respecto a la rehabilitación física, no se registra necesidad ni compromiso, en tanto no se ha formulado programa o proyecto alguno dirigido a la población víctima en el PAT y en el PAD.

En el derecho de *Subsistencia Mínima*, en la medida AHI, en lo concerniente a alimentación, alojamiento, aseo, utensilios de cocina, salud, atención psicosocial, en el Tablero PAT sólo se registra como necesidad de atención en alimentación, a un número de 355 hogares, y se registra la observación reiterada que dicha cifra se establece a partir de las familias atendidas hasta ese momento.

#### **San Pedro de Urabá – Antioquia<sup>124</sup>.**

- Posee una información bastante limitada. Sobre el número de asistencias funerarias, registra una necesidad de cuatro (4) asistencias, con un compromiso presupuestado en \$20 millones; según lo consignado en el PAT.
- Para el derecho a la Educación, en el indicador de niños y niñas menores de seis años con acceso a programas de desarrollo infantil o educación preescolar, se registra la necesidad de

<sup>123</sup> Se presenta la observación anotada por la alcaldía en el Tablero PAT: “Teniendo en cuenta que el ente territorial no cuenta con caracterización, se tendrá en cuenta el número de personas identificadas por el RUV.”

“Se trabaja con un programa de generación de ingresos que quiere beneficiar familias en talleres de formación, capacitación empresarial, organizativa. Brindar dotación y asistencia técnica.”

<sup>124</sup> Consulta realizada en [www.rusicst.mininterior.gov.co/Administracion/PAT/MunicipiosConsultaAdmin.aspx](http://www.rusicst.mininterior.gov.co/Administracion/PAT/MunicipiosConsultaAdmin.aspx) el día 06/07/2017



136 infantes y un presupuesto de \$13 millones, dentro del programa “Todos y todas con oportunidad de estudiar”.

- En “Número de NNA víctimas, incluidos en el RUV, en edades escolares (6 a 17 años) que requieren vinculación educativa al nivel básico” se registra una necesidad de 890 personas y un compromiso de atención para 250 jóvenes, con un presupuesto de \$18 millones y se cita en observación el programa “Todos y todas con oportunidad de estudiar”.
- Sobre educación media identificaron la necesidad para 890 personas, número que debe validarse, en tanto que se supone corresponde a la necesidad de otra categoría, educación media y no básica. No establece cómo se determinó la cifra, si existió un proceso de caracterización de las víctimas, si fue consultada la secretaría del sector o al nivel superior sobre si el municipio no se encuentra certificado. Como compromiso registra un número de 200 jóvenes y con un presupuesto de \$20 millones que no es explícito en el programa: “Todos y todas con oportunidad de estudiar”.
- En el derecho a la Salud, se identificó como necesidad 195 personas, con el compromiso de atención a las mismas, y una asignación presupuestal de \$10.400.000 millones, dentro del programa “Salud con acceso, calidad y oportunidad para todos”.
- En cuanto a atención psicosocial del derecho de Reparación Integral reportan una necesidad de 150 personas, un compromiso del 100% y una asignación presupuestal de \$2 millones.
- Para Retornos y Reubicaciones diligenciaron solo lo correspondiente a infraestructura en la necesidad de construcción, adecuación o mejoramiento a las instalaciones de centros de atención o puestos de salud, refiriendo en acción la remodelación y mejoramiento de un (1) puesto de salud en la zona rural con una asignación presupuestal de \$50 millones. Para lo requerido de dotación mobiliaria, mencionan un (1) puesto de salud en el área rural del municipio, con una asignación de \$30 millones y el programa “Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión en salud” aparece en las dos preguntas señaladas.
- Como derivados del PAD reportan: 1. En vías terciarias, construcción o intervención de km, la necesidad de 4 km con un compromiso de 1 km y una asignación presupuestal de \$7 millones. 2. 100 kilómetros que requieren mejoramiento con un compromiso sobre 30 km y un presupuesto de \$650 millones. Frente al mejoramiento de siete (7) puentes hay compromisos sólo para dos (2) con un presupuesto de \$60 millones; respecto a construcción de (5) puentes se indica el compromiso para un (1) puente.
- Con respecto a la subsistencia mínima sobre el “número de hogares víctimas que serán atendidos durante la vigencia 2017 con AHI en alimentación”, registran una necesidad de diez (10) hogares y un compromiso de \$6 millones; de la pregunta “número de hogares víctimas que durante la siguiente vigencia podrían requerir AHI en Alojamiento”, se informa de la necesidad de atención para diez (10) hogares y presupuesto de \$18 millones.



- Respecto a la atención psicosocial en atención inmediata, indica la necesidad de tres (3) hogares; sobre el apoyo a transporte igualmente se indica de la necesidad de tres (3) hogares, con el apoyo al 100% de las necesidades y un presupuesto para el primero de \$500 mil y de \$400 mil para el segundo.

### **Anexos 3. Revisión de diligenciamiento de Tablero PAT en los municipios de la muestra de la CGR:**

En suma, a lo anterior, al revisar en RUSICST lo reportado en el tablero PAT se observan inconsistencias y deficiencias como:

- El Municipio de Buenaventura no cuenta con la identificación del número de personas ni de hogares víctimas, sujetos de recepción de la atención o la oferta según los diferentes derechos; al no contar con la caracterización de las víctimas no permite identificar las necesidades de las víctimas. En varios de los ítems no registra presupuesto y en algunos casos presenta valores de \$25.000, \$40.000, \$50.000, \$100.000 que no se compadecen con las verdaderas necesidades existentes de la población víctima y dan muestra de la baja capacidad presupuestal. Así mismo, ni el Plan de Desarrollo ni el PAT cuentan con un programa de vivienda propia para las víctimas del conflicto armado.
- El Municipio de San Pablo – Bolívar, no cuenta con la caracterización de víctimas y en la columna de necesidades sólo diligencia 4 filas de las 63 que debe alimentar, registra información en 4 líneas de lo que corresponde a compromisos. De igual forma, no identifica proyectos o acciones concretas que expliquen el presupuesto que reportado.
- Municipio de Sardinata – Norte de Santander:- la columna de necesidades registra en la mayoría de las filas la frase “No se encontró información”, las cifras presupuestales de los compromisos se encuentran entre \$1.000.000 y \$3.700.000 y la mayoría no presentan presupuesto. La información de los compromisos no es consistente.
- De la muestra de 27 entes territoriales Alto Baudó - Chocó y Codazzi - Cesar no diligenciaron tablero PAT.
- Rio Sucio- Chocó. no cuenta con caracterización de las víctimas ni con la identificación de hogares para otorgar la atención. Registra cifras de \$2.500, \$5.000, \$20.000, \$100.000 que no se compadecen con las verdaderas necesidades ni con el cubrimiento anual los compromisos.
- Itsmina Chocó no presentó Plan de Acción Territorial y no cuenta con programas, proyectos y/o metas del Plan Nacional de Desarrollo que se encuentre articulado con su Plan de Desarrollo Municipal. No socializó el PAT, no presentó Plan Integral de Prevención, Plan de Retorno y Reubicación, Planes de Reparación Colectiva ni Plan Operativo de Sistemas de Información. No cuenta con una herramienta propia para llevar un registro de la atención brindada a las víctimas, diferente a la herramienta de Caracterización y hay baja participación de las víctimas.



- En el Tablero PAT no cuenta con caracterización de las víctimas y no ha identificado los hogares que son posibles beneficiarios. Entrega respuesta solo para alimentación, asistencia funeraria, educación, eje transversal y generación de ingresos. Deja de lado los demás derechos. Si bien presenta un presupuesto, para la mayoría de las cifras no señala los programas o proyectos para los cuales se destinan.
- Valle del Guamez- Putumayo no registró información del Tablero PAT para reparación integral, retorno y reubicación.
- El Municipio de Codazzi- Cesar. Para 31 de los derechos no registra presupuesto, en algunos presenta cifras de \$1.
- El Municipio de Pradera no presenta la fuente en la que sustenta la respuesta de las necesidades ni señala los programas o proyectos a través de los cuales atenderá los compromisos.
- El Municipio de Florida –Valle presenta compromisos presupuestales con valores de \$300.000 o \$500.000 que no se compadecen con las verdaderas necesidades.
- El Municipio del Bagre – Antioquia no presenta la fuente en la que sustenta la respuesta de las necesidades ni señala los programas o proyectos a través de los cuales atenderá los compromisos.
- Vistahermosa – Meta: La descripción de la necesidad la repite para la columna del compromiso. Manifiesta con frecuencia la baja capacidad financiera del municipio.
- Ocaña- Norte Santander presenta presupuesto por valores de \$100.000 ó \$200.000
- Simití -Bolívar no soporta con suficiencia la respuesta de las necesidades e incluye presupuestos de \$100.000.
- Cantagallo- Bolívar. Si bien da respuestas reporta la ausencia de información que sustente las respuestas a necesidades, requiere actualizar la caracterización de víctimas, la Gobernación no apoyó con recursos. La alcaldía no participó para el 2016 en el diseño de planes, programas o proyectos dirigidos a la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del conflicto armado, liderados por las entidades del orden nacional, en su territorio, no apoyó el funcionamiento del Comité de Justicia Transicional, la Gobernación no socializó la oferta al municipio