



Defensoría
del Pueblo

COLOMBIA



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Mesa Nacional de Participación
Efectiva de las Víctimas

QUINTO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2017-2018

**Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011
“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”**

Bogotá – Colombia
Agosto 17 de 2018



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

Carolina Olmos

Manuel Ricardo Abadía

Orlando Burgos

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

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

Equipo de Trabajo

Claudia Liliana Hurtado Delgado

Camilo Rojas Leal

José Alexander Pacheco Noriega

Marcela Agudelo González

María Camila Sacristán Carvajal

Silvia Juliana Pradilla Rivera

Wilson Alfonso Penilla Medina

Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras:

Equipo de Trabajo

Aura Patricia Bolívar Jaime

José Luis Rodríguez Arévalo

Equipo Defensoría del Pueblo

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

José María Balcázar Castillo

Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Ingrid Rusinque Osorio

Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Mauricio Redondo Valencia

Defensora Delegada para la Mujer y Asuntos de Género

Diana Rodríguez Uribe

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

Equipo de Trabajo

Aída Constanza Serna Cortés

Ana Carolina Rada Ariza

Andrea del Pilar García Cojín

Enith Xiomara Ebrath Sinnning

Jorge Eduardo Cuesta León

Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos

Marcela Tovar Thomas

Nileth Martínez Andrade

Omar Andrés Castañeda Guerrero

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Equipo de Trabajo:

Ana María Gómez Martínez

María Constanza Córdoba Ordoñez

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Equipo de Trabajo

Gemerzon Arley Téllez Rivera

Defensoría Delegada para la Mujer y Asuntos de Género

Equipo de Trabajo

Sara Milena Ferrer Valencia

Magda Marleny Cárdenas Suárez



La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales y destaca el aporte de Adriana Paola Rincón Casallas, Carmen Ximena Marciales y David Rubén Carvajal Ruiz.

Equipo de la Contraloría General de la República

Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto

Diego Rafael Dorado Hernández

Elaboración del Informe

Lady Sorany Laiton Linares

Luz Victoria Erazo Soler

María Isabel Galvis Suárez

Claudia Patricia Goyeneche Báez

Luis Camilo Pérez Duarte

Oscar David Quiroga Traslaviña

Lina Yibi Santamaría Burgos

Portada

Iván Mauricio Riveros

Diseñador Gráfico

Defensoría del Pueblo

Foto

Fred Solis

Defensoría del Pueblo

Fotografo

GLOSARIO

ADRES	Administradora de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AH	Ayuda Humanitaria
ANS	Acuerdos de Nivel de Servicio
CGR	Contraloría General de la República
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COREC	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa
CRAV	Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas
CSLMV	Comisión de Seguimiento y monitoreo de la Ley de Víctimas
CTJT	Comités Territoriales para la Justicia Transicional
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Prosperidad Social
ECI	Estado Cosas Inconstitucionales
EEA	Hogares Víctimas con Esquemas Especiales de Acompañamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional
FARC – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo
FEST	Familias en su Tierra
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONVIVIEN	Fondo Nacional de Vivienda
DA	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud
FOSYGA	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
GEL	Gobierno en Línea
GED	Goce Efectivo de Derechos
HCC	Honorable Corte Constitucional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INCI	Instituto Nacional para Sordos-
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INSOR	Instituto Nacional para Sordos-
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MAP	Minas Antipersonal
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC
mm	Miles de millones
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MUSE	Municipio Sin Estallar
MVCT	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
N/A	No aplica
NAGU	Normas de Auditoría Gubernamental
NIAS	Normas Internacionales de Auditoría
OIM	Organización Mundial para las Migraciones
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
PAIIS	Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAT	Plan de Acción Territorial
PcD	Personas con discapacidad
PDE	Plan Decenal de Educación
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de Información
PGN	Procuraduría General de la Nación
Pgn	Presupuesto General de la Nación
PGV	Programa de Vivienda Gratis
PIRC	Plan integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PQRSD	
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto
RTDAF	Armado Interno Registro de Tierras presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzadamente.
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGP	Sistema General de Participación
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SICA	Sistema Integrado para el Control de Auditorías
SIIF	Sistema Integrado para la Información Financiera
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes

SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TI	Tecnologías de la Información
TIC	Tecnologías de las Comunicaciones
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas
UDP	Unidad Delegada para el Posconflicto
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial Gestión de Restitución de Tierras
UNP	Unidad Nacional de Protección
UOA	Unidades Operativas Administrativas
VDF	Víctimas de Desplazamiento Forzado

Contenido

INTRODUCCIÓN	16
METODOLOGÍA	22
PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO	29
1.1 Análisis presupuesto histórico de la política pública de víctimas	29
1.2. Escenario financiero de la Ley de Víctimas	38
1.2.1 Costeo de medidas del componente de reparación integral	40
1.2.2 Análisis comparativo del esfuerzo fiscal requerido	41
1.3 Conclusiones	43
1.4 Recomendaciones	46
SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	48
2.1 Análisis Cuantitativo	50
2.2 Análisis Cualitativo	51
2.3 Conclusiones	54
2.4 Recomendaciones	55
2.5 Pronunciamiento Mesa Nacional De Participación sobre los Asesinatos de las Lideresas Y Líderes Víctimas, Defensores y Defensoras de Derechos Humanos	56
TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN	59
3.1 Análisis Cuantitativo	59
3.2 Análisis Cualitativo	62
3.3 Conclusiones	65
3.4 Recomendaciones	66
CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA	68
4.1 ATENCIÓN HUMANITARIA	68
4.1.1 Análisis Cuantitativo	69
4.1.2 Análisis Cualitativo	77
4.1.3 Conclusiones	79
4.1.4 Recomendaciones	80
4.2 SALUD	81
4.2.1 Análisis Cuantitativo	81
4.2.2 Análisis Cualitativo	83
4.2.3 Conclusiones	86
4.2.4 Recomendaciones	86
4.3 EDUCACIÓN	87

4.3.1. Análisis Cuantitativo	87
4.3.2 Análisis Cualitativo	88
4.3.3 Conclusiones.....	92
4.3.4 Recomendaciones.....	93
4.4 IDENTIFICACIÓN	93
4.4.1 Análisis Cuantitativo	94
4.4.2 Análisis Cualitativo	95
4.4.3 Conclusiones.....	97
4.4.4 Recomendaciones.....	97
4.5 RETORNOS Y REUBICACIONES	97
4.5.1 Análisis Cuantitativo	101
4.5.2 Análisis Cualitativo	103
4.5.3 Conclusiones.....	108
4.5.4 Recomendaciones.....	109
QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL	111
5.1 REHABILITACIÓN	111
5.1.1 Análisis Cuantitativo	111
5.1.2 Análisis Cualitativo	114
5.1.3 Conclusiones.....	120
5.1.4 Recomendaciones.....	121
5.2 RESTITUCIÓN	122
5.2.1 TIERRAS	122
5.2.2 VIVIENDA URBANA Y RURAL	133
5.2.3 ACCESO A CRÉDITOS	155
5.2.4 EDUCACIÓN SUPERIOR	167
5.2.5 GENERACIÓN DE INGRESOS.....	181
5.2.6 INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	191
5.3 MEDIDAS DE SATISFACCIÓN LIBRETA MILITAR	203
5.3.1 Análisis Cuantitativo	204
5.3.2 Análisis Cualitativo	206
5.3.3 Conclusiones.....	210
5.3.4 Recomendaciones.....	212
5.4 REPARACIÓN COLECTIVA.....	213
5.4.1 Análisis Cuantitativo	214
5.4.2 Análisis Cualitativo	218
5.4.3 Conclusiones.....	227
5.4.4 Recomendaciones.....	228

SEXTA SECCIÓN: VERDAD	231
6.1 Análisis Cuantitativo	233
6.2 Análisis Cualitativo	237
6.3 Conclusiones.....	238
6.4 Recomendaciones.....	238
SÉPTIMA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES	240
7.1 PARTICIPACIÓN	240
7.1.1 Análisis Cuantitativo	241
7.1.2 Análisis Cualitativo	247
7.1.3 Conclusiones.....	249
7.1.4 Recomendaciones.....	250
7.2 COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO.....	252
7.2.1 Análisis Cuantitativo	253
7.2.2 Análisis Cualitativo	255
7.2.3 Conclusiones.....	260
7.2.4 Recomendaciones.....	261
7.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN	262
7.3.1 Análisis.....	262
7.3.2 Conclusiones.....	264
7.3.3 Recomendaciones.....	265
OCTAVA SECCIÓN: ENFOQUES DIFERENCIALES	266
8.1 ATENCIÓN EN SALUD A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL .	266
8.1.1 Análisis Cuantitativo	266
8.1.2 Análisis Cualitativo	268
8.1.3 Conclusiones.....	271
8.1.4 Recomendaciones.....	271
8.2 INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE DISCAPACIDAD EN LAS MEDIDAS DE AYUDA HUMANITARIA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL.	272
8.2.1 Análisis Cuantitativo	274
8.2.2 Análisis Cualitativo	277
8.2.3 Conclusiones.....	282
8.2.4 Recomendaciones.....	283
NOVENA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS	284
9.1 INVESTIGACIONES FISCALES	284
9.2 INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS.....	287
10. ANEXOS.....	290

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.....	25
Tabla 2 Metas y Productos Objeto de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	27
Tabla 3 Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente.....	30
Tabla 4 Presupuesto total asignado por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011	31
Tabla 5 Gastos de funcionamiento apropiados política pública de víctimas por entidades.....	34
Tabla 6 Valor de los proyectos de inversión política pública de víctimas por entidad	37
Tabla 7 Costeo de principales medidas por asignación de monto del componente de Reparación.....	40
Tabla 8 Comparación de medidas costeadas frente al esfuerzo fiscal planteado por el Gobierno Nacional.....	42
Tabla 9 Avance cuantitativo de la variable Acumulado	50
Tabla 10 Estado de los CRAV a nivel nacional	60
Tabla 11 Demanda de atención en los CRAV 2014-2018.....	61
Tabla 12 Presupuesto subsistencia mínima 2014- 2017	69
Tabla 13 Ejecución presupuestal de atención humanitaria de emergencia y transición	69
Tabla 14 Presupuesto histórico atención humanitaria	72
Tabla 15 Atención histórica - Atención humanitaria de emergencia	74
Tabla 16 Atención humanitaria de transición.....	75
Tabla 17 Relación de giros efectivos sobre los programados	76
Tabla 18 Pagos de atención humanitaria – vía tutela.....	78
Tabla 19: Valor de las notificaciones	79
Tabla 20 Cobertura del SGSS según régimen	82
Tabla 21: Muestra de entidades territoriales con afiliación al régimen subsidiado población víctima y total	83
Tabla 22 Recursos del SGP acceso a la salud de la población víctima	84
Tabla 23 Víctimas de 5 a 17 años. Educación preescolar, básica y media	88
Tabla 24 Recursos del SGP para acceso a la educación de la población víctima	89
Tabla 25 Población víctima en edad escolar	89
Tabla 26 Población y cobertura de víctimas en edad escolar - 2017	90
Tabla 27 Ajuste a la meta intermedia 1	100
Tabla 28 Avance en el cumplimiento de la meta intermedia 1 PND	101
Tabla 29 Avances en el cumplimiento del producto 1.	102
Tabla 30 Brecha demanda –meta intermedia- vs oferta –producto	104
Tabla 31 Brecha demanda avance meta intermedia - vs oferta avance producto*	105
Tabla 32 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio.....	112

Tabla 33 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio.....	112
Tabla 34 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental ...	113
Tabla 35 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental ...	113
Tabla 36 Cobertura municipal del PAPSIVI.....	115
Tabla 37 Asignación presupuestal del PAPSIVI.....	116
Tabla 38 Atenciones brindadas según presupuesto asignado PAPSIVI	117
Tabla 39 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado Departamento de Córdoba.....	118
Tabla 40 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado Departamento de Nariño	118
Tabla 41 Población que requiere atención psicosocial vs. Población que accedió al PAPSIVI	119
Tabla 43 SFV "Mi Casa Ya" asignado a población víctima desplazada	140
Tabla 44 SFVR asignados2014-2018	145
Tabla 45 SFVR adjudicadas.....	146
Tabla 46 Soluciones de vivienda entregadas	146
Tabla 47 Esquema de postulación de beneficiarios	150
Tabla 48 Recursos asignados y ejecutada población desplazada	150
Tabla 49 Créditos en categoría de riesgo especial periodo 2014 – 2018.....	157
Tabla 50 Líneas de redescuento en condiciones preferenciales 2014 – 2018... ...	159
Tabla 51 Montos convenios UARIV - BANCÓLDEX y desembolsos a empresas víctimas	160
Tabla 52 Montos convenio UARIV y FINAGRO y monto desembolsado a víctimas	161
Tabla 53 Víctimas atendidas por el Banco Agrario con créditos desembolsados.	162
Tabla 54 Montos desembolsados a víctimas según portafolio- Banco Agrario ...	164
Tabla 55 Recursos Aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas	169
Tabla 56 Recursos adicionales, entidades constituyentes del FRAPGESPV.	169
Tabla 57 Condonación de los Créditos	172
Tabla 58 Créditos – Líneas del ICETEX.....	173
Tabla 59 Créditos por características Poblacionales - Líneas del ICETEX	175
Tabla 60 No. de Víctimas formadas para pontenciar el enganche laboral	182
Tabla 61 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	183
Tabla 62 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento.....	185
Tabla 63 Participación de los recursos asignados al componente de generación de ingresos y empleo. Miles de millones de pesos constantes de 2018	186
Tabla 64 Hogares que accedieron a la oferta de generación de ingresos del sector de inclusión social y reconciliación.....	186
Tabla 65 No. de víctimas indemnizadas por año.....	192
Tabla 66 Porcentaje de avance en la meta intermedia.	192
Tabla 67 Víctimas pendientes por indemnizar en relación con el universo RUV.	196

Tabla 68 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011	197
Tabla 69 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011	198
Tabla 70 Cifras históricas de indemnizaciones administrativas otorgadas por departamento	199
Tabla 71 Libretas militares solicitadas y entregadas a víctimas del conflicto armado	205
Tabla 72 Avance en la entrega efectiva de libretas militares	205
Tabla 73 Cifras generales de implementación del Programa de Reparación Colectiva.....	214
Tabla 74 No. de Sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año	215
Tabla 75 Avance en el cumplimiento de la meta de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año.....	215
Tabla 76 Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.	216
Tabla 77 Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva, discriminados por año.	217
Tabla 78 Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.	217
Tabla 79 Avance acumulado de personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad	233
Tabla 80 Avance en el cumplimiento de capacidad documentación hechos victimizantes.....	233
Tabla 81 Museo Nacional de Memoria Histórica construido	234
Tabla 82 Museo Nacional de Memoria Histórica construido	234
Tabla 83 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad	235
Tabla 84 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad	235
Tabla 85 Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general	236
Tabla 86 Iniciativas de memoria histórica del conflicto armado vinculadas a la Red de Memoria Histórica	236
Tabla 87 Avance de mesas elegidas e instaladas en los departamentos focalizados	241
Tabla 88 Avance de mesas elegidas e instaladas en los municipios focalizados 242	242
Tabla 89 Avance en el número de sesiones realizadas por las Mesas Departamentales en zonas priorizadas.	244
Tabla 90 Avance en el número de sesiones realizadas por las mesas municipales en zonas priorizadas.	245
Tabla 91 Avance de la variable de capacidad a nivel departamental	246
Tabla 92 Avance de la variable de capacidad a nivel municipal.....	247
Tabla 93 No. de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.	253

Tabla 94 Producto No. 1: Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral las víctimas, cofinanciadas por el Gobierno durante el cuatrienio	254
Tabla 95 Producto No 2: Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	254
Tabla 96 Producto No 3: Planes Departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional.....	255
Tabla 97 Productos con deficiencias en los componentes de la estrategia GEL	263
Tabla 98 Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.....	267
Tabla 99 Mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 que han recibido atención en salud durante el cuatrienio.	269
Tabla 100 Entrega Ayuda Humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad por Año	274
Tabla 101 Hogares que incluyen víctimas con discapacidad que reciben atención humanitaria.....	274
Tabla 102 Número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año	275
Tabla 103 Estado de la indemnización para víctimas señaladas en los Autos....	276
Tabla 104 Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2018-i).286	

LISTADO DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 vs recursos asignados a la política pública de víctimas. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018 ...	29
Gráfica 2 Recursos asignados a la política pública de víctimas por fuente de recursos... .	30
Gráfica 3 Recursos del componente de reparación a las víctimas 2014 – 2018.....	33
Gráfica 4 Número de funcionarios en entidades SNARIV con dedicación a la política pública de víctimas.	36
Gráfica 5 Recursos requeridos para atender la política pública de víctimas.....	39
Gráfica 6 Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas (Cuatrienio-Anual)	50
Gráfica 7 Asistencia de entidades vinculadas a los CRAV, por frecuencia de participación	63
Gráfica 8 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de emergencia).....	77
Gráfica 9 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de transición)	77
Gráfica 10 Indicadores de avance de las metas de documentos de identidad	94
Gráfica 11 Solicitudes de restitución de tierras en trámite.....	124
Gráfica 12 Avance en la microfocalización.....	126
Gráfica 13 Trámite administrativo de las solicitudes de restitución.....	126
Gráfica 14 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada	134
Gráfica 15 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada	134
Gráfica 16 Estado viviendas SFVE población desplazada	135

Gráfica 17 Presupuesto Programa Subsidio Familiar de Vivienda Urbana Población Desplazada.....	138
Gráfica 18 Demanda por atender - Hogares víctimas de desplazamiento.....	139
Gráfica 19 Avance Metas SFVE asignados PD.....	145
Gráfica 20 SFVR adjudicados programas estratégicos	146
Gráfica 21 Soluciones de vivienda entregadas	146
Gráfica 22 Recursos SFVR total y población desplazada.	151
Gráfica 23 Modelo de operación de la medida de crédito y tasa de redescuento.....	156
Gráfica 24 Créditos desembolsados por Banco Agrario según línea.....	163
Gráfica 25 Cobertura de créditos del Banco Agrario	163
Gráfica 26 Créditos solicitados vs aprobados y legalizados – Fondo de Reparación	170
Gráfica 27 Histórico de cobertura territorial de créditos - Fondo de Educación Superior para Víctimas.....	171
Gráfica 28 Créditos por nivel de formación - Fondo de Educación Superior para Víctimas	172
Gráfica 29 Histórico de cobertura territorial de créditos - "Líneas ICETEX".....	174
Gráfica 30 Créditos características de la Población - "Líneas del ICETEX".....	176
Gráfica 31 Créditos educativos por nivel de formación - Líneas del ICETEX.	176
Gráfica 32 Beneficiarios del Fondo de Educación Superior para Víctimas Vs. Líneas del ICETEX.....	177
Gráfica 33 Víctimas hombres que acceden a la libreta militar en el cuatrienio	209
Gráfica 34 Víctimas hombres que accedieron vs víctimas requieren acceder libreta	209
Gráfica 35 Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido.....	288
Gráfica 36 Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios.	288

LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017	290
Anexo 2 Cadena de entrega de la vivienda del actual programa de vivienda gratuita....	298
Anexo 3 : Avances en el acompañamiento social y comunitario al Programa de Vivienda Gratuita.....	299
Anexo 4 Entidades en la operación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.....	302
Anexo 5 Sujetos de reparación colectiva con enfoque diferencial /organizaciones de mujeres.....	303
Anexo 6 Cuadro realizado con la información suministrada por la UARIV	304
Anexo 7 Estado de Avances PIRC.....	305
Anexo 8 Medidas que apuntan a la reconstrucción del tejido social, el reconocimiento y la dignificación	1
Anexo 9 Definiciones y evoluciones de conceptos reclutamiento y servicio militar en normatividad	1
Anexo 10 Plan de acción UARIV - indicadores inclusión enfoque diferencial.....	5

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 Carolina Olmos Chacón, Orlando Burgos García y Manuel Ricardo Abadía Ruiz, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas; y 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 Quinto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Este informe hace énfasis en la importancia de que las víctimas del conflicto armado accedan de manera efectiva a sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. En este sentido, se resalta el momento histórico y político en el que se presenta como contribución a los temas asociados, por una parte, con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera –Acuerdo Final- y por otra parte, con los retos a los que se enfrenta el Gobierno Nacional entrante para avanzar en la implementación de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, por cuanto en este informe se evidencian las situaciones que dificultan la oportuna respuesta del Estado a las necesidades de la población víctima.

En esta oportunidad, los resultados presentados se basan en el seguimiento y monitoreo de las metas y productos que estableció el Gobierno Nacional, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018 - PND -, así como en los indicadores establecidos en el CONPES 3726 de 2012, los cuales fueron actualizados para el 2015. Estos resultados se complementan a partir de las categorías de análisis de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, las cuales permiten analizar la aplicabilidad de esta política desde un enfoque de derechos humanos.

En este informe se analizaron todas las medidas, componentes y ejes transversales contenidos en la Ley 1448 de 2011, con el propósito de presentar una lectura íntegra y global de la misma, cuyos resultados sirvan de marco de referencia para las entidades encargadas de formular, ajustar e implementar la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, el quinto informe de seguimiento está constituido por nueve secciones. La primera, corresponde al presupuesto. Entre la segunda y sexta sección, se desarrolla el análisis de las medidas y derechos, de los componentes de prevención y protección, atención, asistencia, reparación integral y verdad. La séptima, corresponde a los ejes transversales que soportan la arquitectura institucional de la ley. En la octava, se analizan los enfoques diferenciales, con especial énfasis en las mujeres víctimas de violencia

sexual y víctimas con discapacidad. Finalmente, la novena sección, presenta el balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias.

Para cada una de las secciones, a excepción de presupuesto e investigaciones fiscales y disciplinarias, los acápite se estructuraron en el análisis cuantitativo de las metas y productos del cuatrienio, el análisis cualitativo a partir de las categorías señaladas, las conclusiones sobre la implementación de la respectiva medida, y las recomendaciones que propone la CSMLV, como insumo para guiar la agenda de la política pública de víctimas.

En materia presupuestal, si bien el Gobierno Nacional durante el 2012 y 2018 asignó recursos por 76.9 billones de pesos, valor que supera frente a lo establecido en los documentos CONPES, no existe esfuerzo fiscal adicional sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP. Frente al financiamiento de la ley, la CGR estimó el esfuerzo fiscal requerido para cumplir con lo establecido en la norma. Como resultado de ello, se encontró que los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas, para los años 2018-2021, requerirían aproximadamente 129.29 billones de pesos, valor superior al estimado por el Gobierno Nacional en 28.4 billones de pesos.

Lo anterior presenta un escenario en donde es importante que el Gobierno Nacional evalúe el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, base en el histórico promedio de recursos asignados y las víctimas que efectivamente se han atendido.

Frente al componente de prevención y protección, la CSMLV pone de presente el asesinato de 337 líderes asesinados, desde 1 de enero de 2016 al 13 de agosto de 2018. En cuanto a la gestión de la Unidad Nacional de Protección, se encontró que no tiene la capacidad técnica para responder con celeridad en estos casos y brindarle protección a las víctimas.

En el componente de atención a las víctimas, específicamente en relacionado con la puesta en marcha de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, se evidenció que en la actualidad tienen una oferta parcial y la inasistencia de las entidades del SNARIV en el nivel territorial limita el derecho de las víctimas a recibir la orientación sobre los servicios específicos y productos a los cuales ellas pueden acceder para la garantía de sus derechos.

En la atención humanitaria otorgada a la población desplazada para garantizar su subsistencia mínima (fase de emergencia y fase de transición) se evidenció una ejecución presupuestal de más de 2.1 billones de pesos durante el cuatrienio, por parte de la UARIV. Sin embargo, se evidenció que, a pesar del esfuerzo fiscal, existe una importante diferencia entre las solicitudes elevadas por las víctimas y los giros efectuados.

Las medidas de asistencia, específicamente salud, educación e identificación, son derechos a los cuales accede la población víctima en calidad de ciudadano colombiano.

Por tanto, más allá de esta cobertura, se evidenció la necesidad de complementar estas medidas con acciones afirmativas que respondan a las barreras a las cuales se enfrentan las víctimas para acceder a estos servicios sociales del Estado.

Frente al derecho al retorno y a la reubicación, preocupa a la CSMLV, la ausencia de información del Gobierno para establecer con claridad el universo total de personas en proceso de retorno o reubicación acompañados o no acompañados, y sobre las cuales se requiere avanzar en el restablecimiento de derechos. Igualmente, se advierte que los esquemas especiales de acompañamiento y las metas de atención planteadas, son limitados frente a los hogares que están en proceso de retorno o reubicación.

Para la medida de rehabilitación, la CSMLV reitera la necesidad de fortalecer la articulación entre las entidades responsables del diseño, coordinación y ejecución de la medida, acorde con la importancia del restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas del conflicto armado.

En el proceso de restitución de tierras, se identificó que el Gobierno Nacional restringe el seguimiento al número de casos tramitados en fase administrativa y número de familias con sentencia judicial. Para la CSMLV, si bien estos indicadores presentan un nivel significativo de cumplimiento en relación con las metas propuestas, es necesario examinar otros aspectos como el proceso de microfocalización, el alto número de solicitudes negadas en etapa administrativa y las causales de estas negaciones, con el fin de contribuir y valorar de manera integral al avance de esta medida.

En materia de vivienda urbana, aún no se superan las barreras de acceso. A nivel de cobertura no hay oferta suficiente frente a la demanda requerida, y a nivel de localización geográfica, las restricciones de mercado limitan la oferta de vivienda en los territorios. Frente a este tema, la CSMLV reitera que no existen mecanismos preferenciales de acceso para que las víctimas de desplazamiento forzado participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.

Para el caso de vivienda rural, aun cuando el Gobierno introdujo modificaciones al Programa de Vivienda de Interés Social Rural, no se registran mayores avances en la garantía de este derecho. Preocupa a la CSMLV el limitado avance de la meta establecida asociada a la entrega de soluciones de vivienda rural a los hogares desplazados, pues solo registra un cumplimiento del 19% para el cuatrienio.

En materia de crédito bancario, se evidenció que la demanda se ha cubierto con las modalidades y líneas de crédito generales ofrecidas por la banca de primer y segundo piso, en lugar de haber sido atendida por las líneas preferenciales establecidas en la ley.

De otra parte, en relación con el acceso a crédito para educación superior, las cifras de cobertura y disponibilidad de recursos de los aportantes al Fondo de Reparación para el Acceso a la Educación Superior, reflejan dificultades para lograr cumplir con la demanda requerida. Por su parte, el ICETEX, a través de sus líneas generales para la atención a la población, ha atendido una alta demanda de estudiantes que acceden a crédito educativo bajo otras condiciones de financiamiento.

Respecto a la medida de generación de ingresos, aún no se evidencia una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la que existan competencias claras de las entidades en materia de formación, enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas. Lo anterior, en razón a que la oferta estatal en esta materia, se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo.

Frente al avance en la medida de indemnización, el Gobierno Nacional no ha logrado implementar un esquema que le permita soportar la implementación de esta medida, ya que, una vez finalizado el cuatrienio y a tan solo tres años de vigencia de la ley, esta medida presenta un avance del 11%. Lo que significa que si se continúa con el monto de pagos efectuados y el ritmo de implementación, se requerirían cerca de 57 años para indemnizar a las víctimas que no han tenido acceso a este derecho.

Esta situación se agrava teniendo en cuenta que los procedimientos adoptados por la UARIV para acceder a la indemnización son limitados y se concentran en establecer un orden de pago el cual no atiende necesariamente al nivel de vulnerabilidad de la víctima reclamante de la medida, supeditando la garantía del derecho a la disponibilidad presupuestal.

En cuanto a medidas de satisfacción, se analizó el otorgamiento de la libreta militar desde la perspectiva de medida de satisfacción y de identificación. Al respecto, se encontró que el Gobierno Nacional estaba en la posibilidad de permitir el acceso a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio a todas las víctimas desde la expedición de la ley, sin embargo, sólo se posibilitó esta medida a las víctimas de desplazamiento forzado. Además, se evidenció que pese a las herramientas y protocolos existentes para la garantía de este derecho, la atención efectuada no es congruente con la demanda de la población que requiere obtener su libreta militar y los niveles de avance están rezagados.

En lo que refiere a los avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la implementación de las medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- que están relacionadas con reconstrucción del tejido social e infraestructura, no presentan avances. Se evidencia que persisten las falencias en la formulación e implementación de los PIRC, y que se hace necesario que cada medida, antes de ser aprobada, cuente con un análisis técnico, jurídico y financiero que permita asegurar su materialización. Al respecto, preocupa a la CSMLV el proceso de ajuste que

está llevando a cabo la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas -UARIV- a los PIRC por contener medidas que no son susceptibles de implementación.

En el componente de Verdad, de conformidad con el seguimiento a las acciones implementadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH-, la CSMLV encontró que para el caso del Museo de Memoria, se presenta un rezago significativo en su construcción.

Frente al funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva a nivel departamental y municipal, se llevaron a cabo estudios de caso en los que se identificaron dificultades que limitan la garantía del derecho a la participación en cuanto a su real incidencia en la formulación de instrumentos de planeación de la política territorial como el Plan de Acción Territorial - PAT. Asimismo, es notoria la falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección, empalme, y funcionamiento de las mesas de participación.

De otra parte, frente al tema de coordinación nación territorio persisten las deficiencias en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad establecida en el Decreto 260 de 2015, que se relacionan con el cumplimiento de las entidades territoriales en la formulación y adopción del PAT, y del Reporte Unificado de los Sistemas de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial – RUSICST-. A esto, se suma que las metas planteadas por el Gobierno Nacional son limitadas para realizar el seguimiento teniendo en cuenta la totalidad de entidades territoriales.

En lo que respecta a sistemas de información, es claro que no se establecieron metas e indicadores que permitan monitorear este componente transversal de la ley, del cual depende el acceso y seguimiento a todas las medidas.

El enfoque diferencial, específicamente las mujeres víctimas de violencia sexual, la CSMLV se considera que se debe ampliar la cobertura de los servicios de salud. Además, los reportes de información que genera el Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS- no deben estar limitados a la atención en salud, sino que deben incorporar avances y resultados en atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Frente al enfoque de discapacidad, se identificó el incumplimiento de algunas de las órdenes contenidas en los Autos que ha expedido la Sala de Seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, de la Corte Constitucional frente a este tema. Adicionalmente, preocupa a la CSMLV el bajo número de departamentos que tiene actividades específicas en el PAT, para esta población. En cuanto a ayuda humanitaria no se pudo acceder a información sobre la entrega de esta medida a víctimas de otros hechos victimizantes diferentes a desplazamiento forzado.



Finalmente, se presenta el balance de las investigaciones fiscales y disciplinarias que adelantan la Contraloría General de la República –CGN- y la Procuraduría General de la Nación -PGN.

Así las cosas, frente a cada uno de los temas analizados, la CSMLV presenta las recomendaciones que considera debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para superar los obstáculos que se han venido presentando hasta el momento y poder avanzar en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De igual manera, y teniendo en cuenta que algunas de las metas y productos analizados no son congruentes con el escenario actual ni con la política misma, este informe busca ser un insumo a considerar en la formulación y discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2021.

METODOLOGÍA

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de productos propuestos por el Gobierno Nacional en el Objetivo 6 del PND “Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia” y/o en el documento CONPES 3726 de 2012.

Para la realización del análisis cuantitativo, se tuvieron en cuenta, dos de los seis tipos de medición de indicadores propuestos por SINERGIA¹: Acumulado y Capacidad. Para el análisis cualitativo, se utilizaron tres de los indicadores basados en derechos del “Sistema de las 4-A” de Katarina Tomasevski², asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

Análisis cuantitativo:

- **Acumulado:** “Mide el resultado obtenido en una fecha determinada”³ permitiendo establecer el avance y el comportamiento del resultado del indicador propuesto en el PND y seleccionado para el seguimiento. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

$$\text{Avance del año \%} = \frac{\text{UD}}{\text{MA}} * 100$$

$$\text{Avance cuatrienio \%} = \frac{\sum \text{UD}}{\text{MC}} * 100$$

Por lo tanto, el avance del cuatrienio será igual a la suma de los resultados del avance de todos los años del mismo período de tiempo.

UD= Último dato: corresponde a la última información que reporta el resultado de la implementación de la política.

MA= Meta anual: es definida por el Gobierno Nacional en el PND, en el documento CONPES 3726 de 2012 o planes de acción de las entidades encargadas de la implementación de la política pública.

MC= Meta cuatrienal: es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.

•

¹ Sistema de Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

²Dra. Katarina Tomasevski INDICADORES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

³ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. Página 24.

- **Capacidad:** “Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico”⁴; es decir, la capacidad que tiene el Estado de proveer, a los sujetos de la política, los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado.

Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

$$\text{Avance del año \%} = \frac{\text{UD} - \text{LB}}{\text{MA} - \text{LB}}$$

$$\text{Avance cuatrienio \%} = \frac{\text{UD} - \text{LB}}{\text{MC} - \text{LB}}$$

UD= Último dato: corresponde a la última información que reporta el resultado de la implementación de la política.

LB= Línea de base: corresponde a los logros acumulados de la implementación de la política al momento de iniciar el cuatrienio. Esta información se encuentra en el PND o en el documento CONPES 3726 de 2012.

MC = Meta cuatrienal: es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.

Análisis cualitativo.

- Asequibilidad: hace referencia a la obligación del Gobierno de tener una oferta institucional disponible en programas y proyectos, para satisfacer las necesidades de la población sujeto de las políticas públicas en cumplimiento de sus derechos.
- Accesibilidad: hace referencia a la obligación del Gobierno, por un lado, de eliminar todas las exclusiones basadas en los criterios de pertenencia a un grupo étnico, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen étnico, origen social, posición económica y discapacidad y, por el otro, a la obligación de identificar los obstáculos de acceso a la oferta institucional en programas y proyectos que impiden a los sujetos de la política pública el disfrute de sus derechos.
- Adaptabilidad: se refiere a la obligación de los gobiernos de ajustar la oferta institucional de los programas y proyectos del PND a la población sujeto de la

⁴ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014 página 24.

política pública con necesidades específicas, aplicando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.

Excepciones

Para algunos temas no se encontraron metas y productos en el PND o en el CONPES 3726 de 2012. Estos capítulos son: discapacidad, participación, orientación a víctimas, educación superior, sistemas de información y acceso a crédito. Para cada uno de ellos, se llevó a cabo el análisis desde otros indicadores así:

Para el caso de participación, se tomaron las metas y productos presentes en la ley, para el de los de centros regionales y discapacidad, se presentaron análisis cuantitativos y cualitativos de aspectos específicos. En los casos de educación superior, acceso a crédito y atención humanitaria se hizo un análisis histórico del comportamiento de la medida que incluye un enfoque de ejecución presupuestal.



Tabla 1 Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Fórmula de Cálculo	Línea Base	Meta a 2021
Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria	(Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente/Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que solicitan atención humanitaria con carencias en subsistencia mínima)*100.	0%	100%
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral	Sumatoria personas atendidas por (i) programa Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados (SENA); ii) programa Enrute – TU (DPS); iii) programa Ventanilla (DPS); iv) programa Empleo Temporal –ET (DPS); y v) programa Empleabilidad del DPS	127.492	1.019.042
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	Sumatoria personas atendidas por i) el programa de Atención en formación a las víctimas de desplazamiento a través de (centros de formación-jóvenes rurales emprendedores-atención a población desplazada-ampliación de cobertura) del SENA; (ii) los programas incentivo a la capacitación para el empleo –ICE, Habilidades socioemocionales y Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS, iii) los programas: Desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales. Capacidades empresariales y generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas del Ministerio de Agricultura	416.793	1.636.128
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	Sumatoria víctimas atendidas por (i) Los programas Familias en su Tierra – FEST, Ruta de Ingresos y empresarismo- RIE, Capitalización – CM, Emprendimiento Colectivo, Recuperación de Activos improductivos – RAI, Produciendo por mi futuro, Sostenibilidad estratégica e Iraca del DPS; ii) Los programas: Alianzas productivas, Mujer rural y Joven Rural del Ministerio de Agricultura; iii) El programa de proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras; iv) Los programas Fortalecimiento de la Política de Generación de Ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes- Convocatoria APD, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes- Convocatoria	55.272	344.125

Indicador	Fórmula de Cálculo	Línea Base	Meta a 2021
	Afros, Programa de Desarrollo de Proveedores, Ruedas sociales de negocios, Programa de fortalecimiento empresarial para comunidades indígenas de Colombia, Centro de Desarrollo de Empleabilidad y Empresarial Próspera Aguablanca, Fortalecimiento a tenderos del oriente antioqueño y Negocios Inclusivos. PROIM del Ministerio de Comercio; v) Las líneas de crédito: Para empresas de la población desplazada, Para empresas de la población víctima en convenio con la UARIV y Portafolio de BANCÓLDEX diferente al de empresas de la población desplazada de BANCÓLDEX		
Porcentaje de víctimas que cuentan con documento de identificación	(Número de víctimas incluidas en el RUV que cuentan con sus documentos de identificación completos de acuerdo con su edad/ número de víctimas incluidas en el RUV) *100	100%	100%
Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con Libreta Militar	(Número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas/ número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas)*100	100%	100%
Porcentaje de Víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas	(No de Víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ No de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100	100%	100%
Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación en salud física y/o mental	Sumatoria de personas incluidas en el RUV plenamente identificadas que recibieron servicios de rehabilitación en salud física o mental	77.493	378.348
Porcentaje de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud	(Número de mujeres víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atenciones en salud/Número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100	81%	PD

Fuente: DNP CONPES 3726. 2015. Elaboración propia.

Tabla 2 Metas y Productos Objeto de Seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Indicador	Línea Base	Meta a 2021
Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio	460.826	470.000
Meta Intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzadas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	0	300
Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno Nacional durante el cuatrienio	19	66
Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	0	12
Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporan la oferta nacional	0	16
Producto	Línea Base 2014	Meta a 2018
Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio	100000	490.000
Meta Intermedia	Línea Base 2014	Meta a 2018
Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas	76	210
Producto	Línea Base 2014	Meta a 2018
Planes de Reparación Colectiva con infraestructura mejorada y construida	3	50
Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños de construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva	5	80
Comunidades en proceso de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial	135	300
Meta Intermedia	Línea Base	Meta a 2018
Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales	24.000	230.000
Producto	Línea Base	Meta a 2018

Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento, en adelante EEA, en retorno o reubicación durante el cuatrienio incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial	43.144	50.000
Meta Intermedia	Línea Base	Meta a 2018
Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad	0	13.000
Producto	Línea Base	Meta a 2018
Museo Nacional de Memoria Histórica construido	10%	100%
Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto	23	44
Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general	100.000	381.460
Hechos victimizantes documentados	0	155.000
Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica	21	120
Producto	Línea Base	Meta a 2018
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas	5.466	23.000
Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado	50%	50%

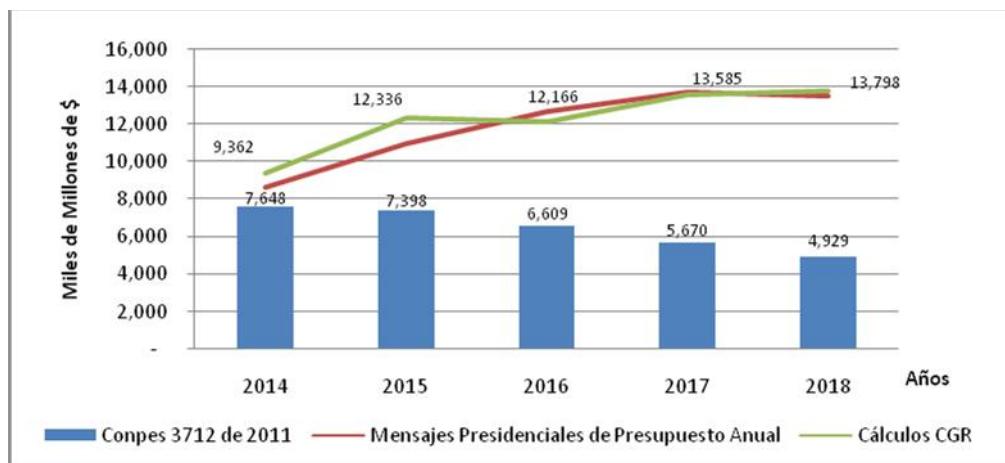
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. Mayo 2014. Elaboración propia.

PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO

1.1 Análisis presupuesto histórico de la política pública de víctimas

El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2018, para la implementación de la política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas, recursos por \$ 76.9 billones⁵ de pesos del año 2018, valor superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que soportan dicha política. Esto se explica principalmente porque los supuestos de número de víctimas y costo unitario de las medidas sobre los que se establecieron dichos CONPES, han cambiado de forma sustancial⁶ y al resultado de las decisiones de la Corte Constitucional, que han propendido por la garantía en el goce efectivo de derechos de esta población.

Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 vs recursos asignados a la política pública de víctimas. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018



Fuentes: *Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). **Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI del Departamento Nacional de Planeación. ***Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). ****Mensajes Presidenciales de Presupuesto General de la Nación (2013 - 2018). MHCP. Elaboración CGR.

Sin embargo, por fuente de recursos se observa que no existe esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno, sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanza en promedio el 56% del total de recursos asignados a la política⁷. Para 2017, se tiene que, a precios corrientes, \$8.1

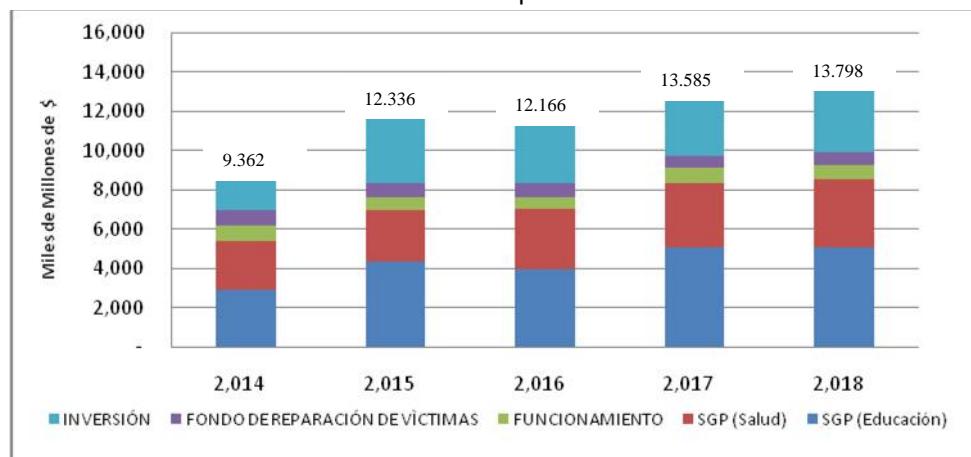
⁵Para efectos del cálculo, los datos de ejecución en la política pública de víctimas para 2012 y 2013, son tomados de los mensajes presidenciales del PGN de los años respectivos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁶Se ha presentado un crecimiento del 245% del Registro Único de Víctimas entre 2012 y 2018, mayores costos por el cumplimiento de la sentencia C-912, incremento en el monto para acceso a vivienda, crecimiento en el valor asignado para los programas de generación de ingresos, atención a los segundos ocupantes y los fallos judiciales emitidos por valores superiores a los esperados, entre otros.

⁷Información sobre la que la CMSLV ha sido reiterativa en sus informes anteriores.

billones⁸, correspondieron a SGP (Salud y educación), constituyéndose como la principal fuente de financiación de esta política pública. La segunda fuente son los recursos del Presupuesto general de la nación – Pgn-, estos se han distribuido entre gastos de inversión (28%), a través de 116 proyectos identificados⁹, gastos de funcionamiento, a través de las entidades SNARIV (6%), y en el Fondo de Reparación de Víctimas - FRV (4%). Este último destinado exclusivamente a la reparación de las víctimas, como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2 Recursos asignados a la política pública de víctimas por fuente de recursos.
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.



Fuentes: *Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018).

Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. *Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). Elaboración CGR.

Entre 2014 y 2018, los recursos asignados para la política pública de víctimas alcanzaron \$61.2 billones de pesos constantes de 2018. Estos recursos, en promedio, se han concentrado en el componente de Asistencia (76%), Reparación (14%) y Costos Institucionales (7.9%).

Tabla 3 Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente.
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.

Componente/Vigencia	2014	2015	2016	2017	2018
1. Asistencia	7.073	9.245	9.577	10.163	10.452
2. Atención	35	90	71	213	249
3. Reparación	1.036	1.916	1.685	2.258	2.110
4. Costos Institucionales	1.110	957	796	898	933
5. Transversales	107	129	36	52	54
Total	9.362	12.336	12.166	13.585	13.798

⁸Que constituyen el 62% de los recursos totales asignados a la política pública en la vigencia 2017.

⁹Para 2018, 94 proyectos marcados para la política pública de víctimas.

Fuentes: *Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). **Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. ***Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). Elaboración CGR.

La clasificación del gasto acorde con cada uno de los componentes y medidas de la política de víctimas presenta complejidades. Para realizar el cálculo se hace necesario recurrir a diferentes fuentes de información nacionales para obtener los datos de funcionamiento, inversión y costos institucionales. Para el caso de los recursos de inversión, el Gobierno Nacional ha hecho grandes esfuerzos por usar clasificadores presupuestales asociados a la política de víctimas. No obstante, estos requieren una revisión detallada por cuanto, en el clasificador transversal, se evidencian proyectos clasificados que no pertenecen a esta política; no existe claridad sobre la relación entre los recursos marcados para la "política pública de víctimas" y los de la "política pública de desplazados". Por otra parte, se evidencia que las entidades no clasifican los recursos asignados según los componentes y medidas en congruencia con los respectivos objetivos formulados en cada uno de los proyectos de inversión. Por lo anterior, fue necesario realizar la reclasificación de los proyectos, de acuerdo con su objeto y productos en el marco de cada componente y medida, tal como se ilustra a continuación:

Tabla 4 Presupuesto total asignado por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2014	2015	2016	2017	2018
1. Asistencia	7.073,10	9.244,66	9.577,10	10.163,50	10.452,20
1.1. Alimentación	260,22	303,12	186,13	244,83	247,95
1.2. Asistencia Judicial	5,52	6,82	-	-	-
1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria	837,49	989,95	1.051,92	610,89	721,87
1.4. Identificación	1,15	1,13	1,07	1,03	1,33
1.5. Retornos - Reubicación	132,14	314,87	227,05	134,69	160,33
1.6. Educación	3.213,52	4.838,84	4.680,10	5.521,22	5.520,21
1.6.1. Educación SGP*	2.947,05	4.370,77	3.964,80	5.061,79	5.108,42
1.6.2. Educación Otras fuentes	266,47	468,08	715,30	459,44	411,79
1.7. Salud	2.623,04	2.789,92	3.430,84	3.650,84	3.800,53
1.6.1. Salud SGP*	2.494,84	2.587,83	3.078,58	3.302,58	3.452,77
1.6.2. Salud Otras Fuentes	128,20	202,09	352,26	348,27	347,76
2. Atención	35,07	90,00	71,39	212,74	249,13
2.1. Orientación, Información y Acompañamiento	2,52	68,38	71,39	212,74	249,13
2.2. Centros Regionales de Atención	32,55	21,62	-	-	-
3. Reparación	1.036,31	1.915,70	1.684,94	2.257,86	2.109,77
3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras	11,59	193,44	185,32	210,62	224,08
3.2. Créditos y Pasivos	-	0,29	1,06	1,52	-
3.3. Empleo y Generación de Ingresos	165,74	195,39	269,44	243,98	266,84
3.4. Garantías de No Repetición	14,01	57,53	52,10	50,62	23,84
3.5. Indemnización	757,77	727,49	727,76	905,18	675,66
3.5.1.Fondo de Reparación	757,77	696,53	695,56	609,47	611,65
3.5.2. Indemnización (Inversión)	-	30,96	32,20	295,70	64,01
3.6. Medidas de Satisfacción	0,16	28,03	32,31	42,76	52,79
3.7. Rehabilitación	2,80	4,50	34,48	12,74	21,65

3.8. Reparación Colectiva	26,82	38,14	36,49	67,14	82,05
3.9. Vivienda	57,42	670,89	329,78	718,52	738,83
3.10 Educación Superior	-	-	16,20	4,78	24,01
4. Costos Institucionales	1.110,27	956,75	796,48	898,31	933,14
4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información	0,24	5,83	35,91	65,41	67,12
4.2. Gastos de Funcionamiento Entidades SNARIV	776,80	699,65	622,50	765,46	729,07
4.2.1. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*	104,52	94,67	88,73	86,87	82,96
4.2.2. Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas *	62,14	58,07	53,91	51,71	51,58
4.2.3. Centro de Memoria Histórica*	13,21	11,54	11,93	12,06	12,26
Otras Entidades SNARIV**	596,92	535,37	467,93	614,83	582,27
4.3. Fortalecimiento Institucional	333,23	251,27	138,08	67,43	136,95
5. Transversales	107,29	128,89	36,10	52,36	53,66
5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales	43,88	18,65	19,15	36,54	40,53
5.2. Enfoque Diferencial	63,41	110,24	3,51	2,47	1,90
5.3. Participación	-	-	13,44	13,35	11,23
Total	9.362,04	12.336,00	12.166,01	13.584,76	13.797,90

Fuentes: *Base de Datos SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). **Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). ***Información de los proyectos tomada del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Reclasificación y cálculos.
Elaboración CGR.

En materia de asistencia¹⁰, los recursos alcanzaron, en términos reales la suma de \$10 billones en 2017, financiados principalmente con recursos del SGP¹¹. El nivel de ejecución de recursos con cargo al componente de asistencia en 2017 a precios corrientes fue de \$ 9.8 billones, de los cuales el 50%, es decir, \$4.9 billones, fueron destinados a educación; mientras que 32%, equivalente a \$3.2 billones, se asignaron para salud, ambos rubros financiados con recursos del SGP. Le siguen, \$628 mil millones que se destinaron para ayuda humanitaria, lo que representa 6% de los recursos dedicados a este componente. En total, para 2018, el valor apropiado para la asistencia fue de \$10.4 billones.

En materia de atención¹² se evidencia un crecimiento del 88%, en los recursos asignados, principalmente aquellos asociados a los proyectos de inversión desarrollados por la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas -en adelante UARIV-, Departamento para la Prosperidad Social - DPS -, Defensoría del Pueblo y el Ministerio de

¹⁰ Definida por la ley 1448 de 2011 como “El conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, 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”.

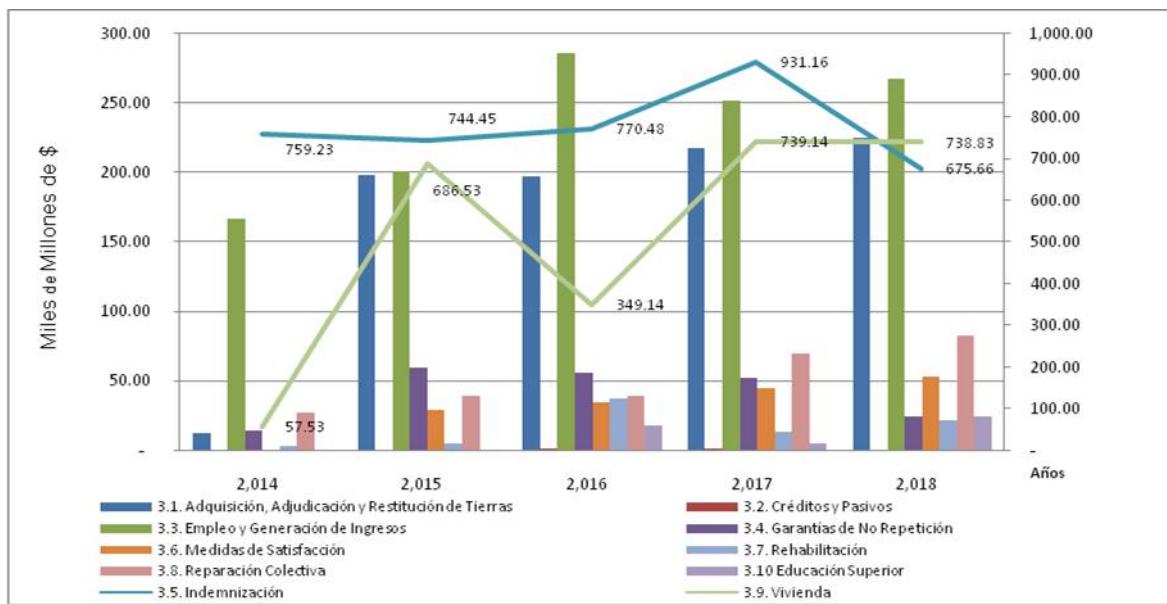
¹¹ Sin tener en cuenta los recursos de SGP (salud y educación), el componente en términos reales aporta en promedio 36%.

¹² Entendida como la “Acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación” (A 49. ley 1448 de 2011).

Justicia y del Derecho. En 2017, la asignación a este componente a precios corrientes, fue de \$ 206.2 mm y para 2018 alcanza \$ 249.12 mm.

El componente de reparación integral cuenta con una participación del 14,5% en promedio¹³. En este rubro se contemplan los proyectos de inversión que atienden las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, empleo y generación de ingresos, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual y colectiva. Por monto, se destacan las asignaciones a precios corrientes de los componentes de vivienda e indemnizaciones, como se observa en la gráfica 3 (eje secundario). Para 2017, el rubro de indemnizaciones tuvo asignación de \$ 877.6 mm¹⁴, y para 2018 se tiene una asignación de \$675.6 mm. En el caso de vivienda urbana y rural, se asignaron en 2017 \$696,6 mm y para 2018, \$738.8 mm. En términos reales, estos recursos han presentado un crecimiento del 25%, alcanzando su punto más alto en 2017.

Gráfica 3 Recursos del componente de reparación a las víctimas 2014 – 2018.
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.



Fuentes: SIIF Nación (2014 -2018). Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Elaboración CGR.

En términos reales los recursos del FRV, han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a reparación. Pasaron de \$ 757 mm en 2014 a \$ 609 mm en 2017 y para 2018 esta asignación llegó a \$ 611.6 mm. De estos recursos que atienden las indemnizaciones administrativas, se han comprometido en promedio en este periodo, el 94% de los recursos, obligados el 92% y pagos 88%. Esta relación mejoró en la

¹³ Sin tener en cuenta los recursos del SGP, el porcentaje de participación del componente en el total de recursos es de 31%.

¹⁴ El rubro de indemnizaciones cuenta con recursos de funcionamiento por el Fondo de Reparación para las Víctimas (67%) y Recursos de Inversión del Proyecto Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional (33%).

vigencia 2017, con el 100% del compromiso, 99% como valor obligado y 98% en pagos, lo que expresa mejoras en los procesos de ejecución presupuestal del FRV.

Los costos institucionales en términos reales, han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a la política. La asignación fue de \$ 1.1 billones en 2014, de \$ 898.3 mm para 2017 y \$ 933.1 mm para 2018. En este componente, se destacan los gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV que participan con 76% de los recursos asignados al componente, seguido de la asignación de recursos de inversión a proyectos asociados a fortalecimiento institucional con 20.8% y en proyectos de desarrollo tecnológico y sistemas de información con 3.3%.

En 2018, 39 entidades pertenecientes al SNARIV destinaron de sus gastos de funcionamiento un valor de \$ 729 mm exclusivamente a la política pública de víctimas¹⁵, dentro de los cuales las principales entidades ejecutoras de la política¹⁶ participan con el 20%. Se destaca el crecimiento en términos reales de los recursos asignados para funcionamiento por entidades de los sectores Defensa, Cultura, Presidencia, Salud y Protección Social. Asimismo, el decrecimiento de los recursos asignados en los sectores de Inclusión social y reconciliación, Planeación y Vivienda.

Tabla 5 Gastos de funcionamiento apropiados política pública de víctimas por entidades
Cifras en millones de pesos constantes de 2018

Sector	2014	2015	2016	2017	2018
Agricultura	68.493	64.251	66.608	72.680	63.380
Comercio, industria y turismo	1.141	698	607	378	384
Cultura	2.129	13.243	17.101	16.641	15.575
Defensa y policía	46.560	50.896	49.288	47.377	35.078
Educación	-	-	389	398	469
Estadística	258	-	-	-	-
Fiscalía	222.294	233.574	89.412	263.399	264.969
Hacienda	294	257	222	296	301
Inclusión social y reconciliación	154.349	144.332	130.142	127.935	124.038
Interior	52.508	45.743	74.282	70.118	73.447
Justicia y del derecho	7.729	7.768	8.144	7.876	8.044
Ministerio Público	168.918	86.350	127.309	85.806	85.537
Órganos de control	1.833	868	1.005	863	2.420
Planeación	1.321	1.306	910	864	688
Presidencia	5.594	5.189	8.830	4.457	-
Rama Judicial	37.861	38.494	41.900	43.353	44.203
Registraduría	3.537	4.293	3.946	3.891	3.604
Salud y Protección social	1.576	1.270	1.159	17.819	803
Trabajo	-	555	595	578	540
Vivienda, ciudad y territorio	384	602	620	701	734
Total general	776.778	699.689	622.467	765.428	729.074

Fuente: *SIIF Nación, MHCP (2014 - 2018). **Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). Elaboración CGR.

¹⁵De acuerdo con el reporte periódico que realizan las entidades SNARIV a la Base de Datos Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶ UARIV, UAEGRD y CMH.

Los gastos de funcionamiento de la UARIV, Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD- y Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, han disminuido en promedio un 14%. Pasando de una asignación de \$179.8 mm en 2014 a una asignación de \$ 146.8 mm en 2018. Estas entidades destinaron en 2017 por funcionamiento, \$146.04 mm.

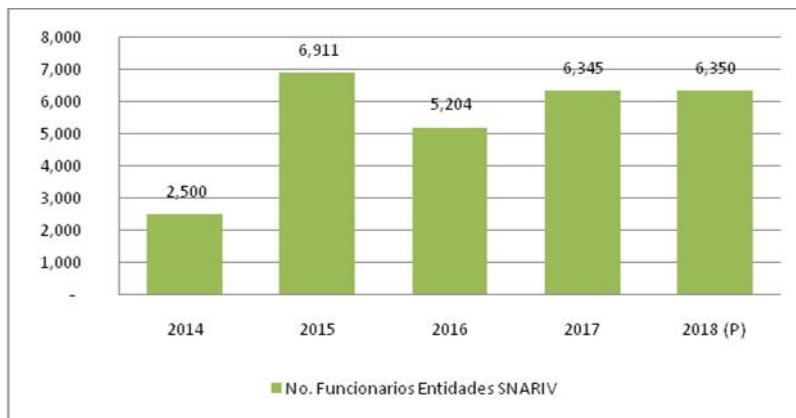
El presupuesto de la UARIV a precios corrientes en 2017 fue de \$ 1,8 billones y su ejecución presupuestal obtuvo concepto razonable por parte de la CGR. Este valor incluye recursos del FRV por \$ 590.9 mm, proyectos de inversión por valor de \$1.131 mm y recursos de funcionamiento por \$ 84.2 mm. En la auditoría de la CGR sobre la ejecución presupuestal realizada en la vigencia 2017¹⁷, se evaluaron 5 proyectos de inversión por valor de \$ 812.898 mm, determinando que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las normas legales aplicables. No obstante, la auditoría presentó opinión negativa de sus estados contables, ya que no se encontró razonabilidad frente a los aspectos importantes al cierre de 2017 y los resultados de sus operaciones de conformidad con los principios y normas de contabilidad establecidos por la Contaduría General de la Nación.

36 entidades del SNARIV, en promedio, destinaron 7% de sus recursos de funcionamiento a la atención de esta política. Para 2017, un total de \$ 596.1 mm. Por asignación de recursos en relación con el total de gastos de funcionamiento de la entidad, se destacan la Agencia de Desarrollo Rural (72%), Agencia Nacional de Tierras (35%), Consejo Superior de la Judicatura (20%) y el DPS (19%). Por monto asignado en la vigencia, se destacan la Fiscalía General de la Nación (\$222.3 mm), Defensoría del Pueblo (\$68.1mm), Policía Nacional (\$45.8 mm) y Consejo Superior de la Judicatura (\$ 42 mm).

Entre 2014 y 2018, se presentó un crecimiento absoluto en el número de funcionarios reportados por las entidades del SNARIV del orden nacional, con dedicación a la política pública de víctimas. Se pasó de 2.500 funcionarios en 2014 a 6.345 funcionarios en 2017, como se observa en la gráfica 4. En este punto, con la información disponible en la base de datos del Ministerio de Hacienda, no es posible determinar el porcentaje de funcionarios que están dedicados a los servicios de atención directa a la población víctima y a los servicios de administración en cada una de las entidades; igualmente, no es posible establecer el porcentaje de dedicación de los mismos al tema.

¹⁷Informe de Auditoría de Financiera UARIV- Vigencia 2017. CGR-CDSA-00841.

Gráfica 4 Número de funcionarios en entidades SNARIV con dedicación a la política pública de víctimas.



Fuente: Base Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014-2018). Elaboración CGR.

Los proyectos de inversión marcados con la política transversal de víctimas al cierre de 2017 fueron 116 y presentan una ejecución por compromisos del 95%. De estos proyectos, 51 son exclusivamente dirigidos para población víctima, 48 son generales con participación de población víctima y 17 están enfocados al fortalecimiento institucional de entidades del SNARIV. Por número de proyectos dirigidos con exclusividad a población víctima, se destacan los que se encuentran a cargo de la UARIV (12)¹⁸, el CNMH, el DPS, y la Defensoría del Pueblo, que cuentan con 6 proyectos respectivamente.

Del valor total de los proyectos marcados para la política transversal de víctimas, el 23% es asignado a la ejecución de dicha política pública¹⁹. El valor total de los proyectos alcanzó \$ 15.9 billones, con su valor específico destinado de \$3.7 billones. En la tabla 6 se observa el valor de los proyectos y la ejecución de la apropiación destinada a la política pública de víctimas. Por monto de recursos apropiados, se destacan la UARIV (30.4%), el DPS (23.2%), FONVIVIENDA (13.4%) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - (8.6%).

¹⁸ Esta Unidad además cuenta con 4 proyectos de fortalecimiento institucional que redundan en beneficio de la población víctima.

¹⁹Este dato corresponde a la apropiación vigente para la política de víctimas sobre la apropiación vigente del proyecto total de la Tabla 4. Lo que no obsta para que algunos de los proyectos tengan destinación del 100% de los recursos a la política pública.

Tabla 6 Valor de los proyectos de inversión política pública de víctimas por entidad
Cifras en miles de millones de pesos corrientes de 2017

Entidades	Apropiación vigente monto total del proyecto	Destinación vigente política transversal de víctimas	% Participación la política en el total de los proyectos	% Compromisos política víctimas	% Pagos política víctimas
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	346,60	72,33	21%	88%	87%
Agencia Nacional del Territorio – ANT	193,45	113,09	58%	99%	65%
Artesanías de Colombia	1,01	1,01	100%	98%	61%
Centro de Memoria Histórica	43,88	42,41	97%	97%	72%
Consejo Superior de la Judicatura	147,94	6,29	4%	95%	14%
Defensoría del Pueblo	25,81	14,13	55%	65%	39%
Dirección Administración Fondos Protección Social	1,23	0,00	0%	0%	0%
Departamento de la Prosperidad Social - DPS	2.630,60	866,24	33%	96%	93%
FONRELACIONES	0,88	0,88	100%	99%	99%
FONTIC	35,55	0,40	1%	100%	100%
FONVIVIENDA	500,00	500,00	100%	100%	0%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	5.364,86	318,93	6%	91%	89%
IPSE	111,50	33,61	30%	88%	0%
Medicina Legal y Ciencias Forenses	5,50	5,15	94%	92%	65%
MinAgricultura	364,64	177,64	49%	97%	6%
MinComercio	13,24	13,24	100%	99%	85%
MinCultura	66,60	6,64	10%	96%	35%
MinEducación	2.568,69	105,50	4%	100%	93%
MinInterior	12,14	11,83	97%	82%	76%
MinJusticia	3,78	3,65	96%	100%	89%
MinSalud	33,29	8,81	26%	98%	88%
MinTrabajo	34,32	34,32	100%	94%	63%
MinVivienda	345,49	35,00	10%	100%	2%
Presidencia de la República	34,57	14,75	43%	100%	30%
Registraduría- Fondo Rotatorio	2,00	1,00	50%	98%	88%
SENA	1.727,49	49,74	3%	86%	85%
Servicio Público de empleo	5,10	5,10	100%	98%	59%
Supernotariado y Registro	9,64	2,58	27%	100%	1%
UAE. Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	166,02	150,80	91%	89%	85%
UAE. Organizaciones Solidaras	3,50	1,58	45%	99%	11%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.131,74	1131,74	100%	96%	63%
Total General	15.931,08	3728,39	23%	95%	62%

Fuentes: *Base de Datos SIIF Nación (2014 -2018). ** Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI del Departamento Nacional de Planeación. Cálculos CGR.

Se evidencia un rezago en la ejecución presupuestal de \$ 1,2 billones en la ejecución de los proyectos. Es decir, 62%, valor significativamente menor, comparado con la ejecución por pagos del total de los proyectos que alcanzó 84%.

Para validar esta información, se evidenció que para 12 proyectos²⁰ que concentran \$2.8 billones (75%) de los recursos asignados a la política pública de víctimas, si bien la ejecución por compromisos y obligaciones superó el 85%, por pagos, únicamente 6 proyectos superan el 90%.

Este rezago se evidencia principalmente en los proyectos de:

1. Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional - UARIV (74.1%).
2. Implementación de un Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional - ANT (67.2%).
3. Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional - UARIV, que presenta compromisos y obligaciones por encima del 99%, pero presenta pagos con registro en ceros, situación que es preocupante por cuanto dichos recursos están destinados exclusivamente a indemnización administrativa, la cual, no llegó efectivamente a los destinatarios dentro de la vigencia.

El avance físico en 9 de los 12 proyectos analizados está por encima del 95%. Estos 9 proyectos representan el 65% de los recursos asignados a la política. Se destaca que para 6 casos el avance físico está por encima del 100%, lo que puede atribuirse a fallas en el proceso de planeación o falta de actualización de los indicadores al avance real de los productos.

Por otra parte, en 3 casos, se presenta un rezago importante del avance físico de los proyectos frente a su avance financiero. Los proyectos en esta situación son:

1. 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 - DPS (71.5%).
2. Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional - UARIV (71%).
3. Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional - Min agricultura (44%).

1.2. Escenario financiero de la Ley de Víctimas

El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011. En la respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2016²¹, el Gobierno presentó la proyección financiera requerida para la atención a la población desplazada donde se

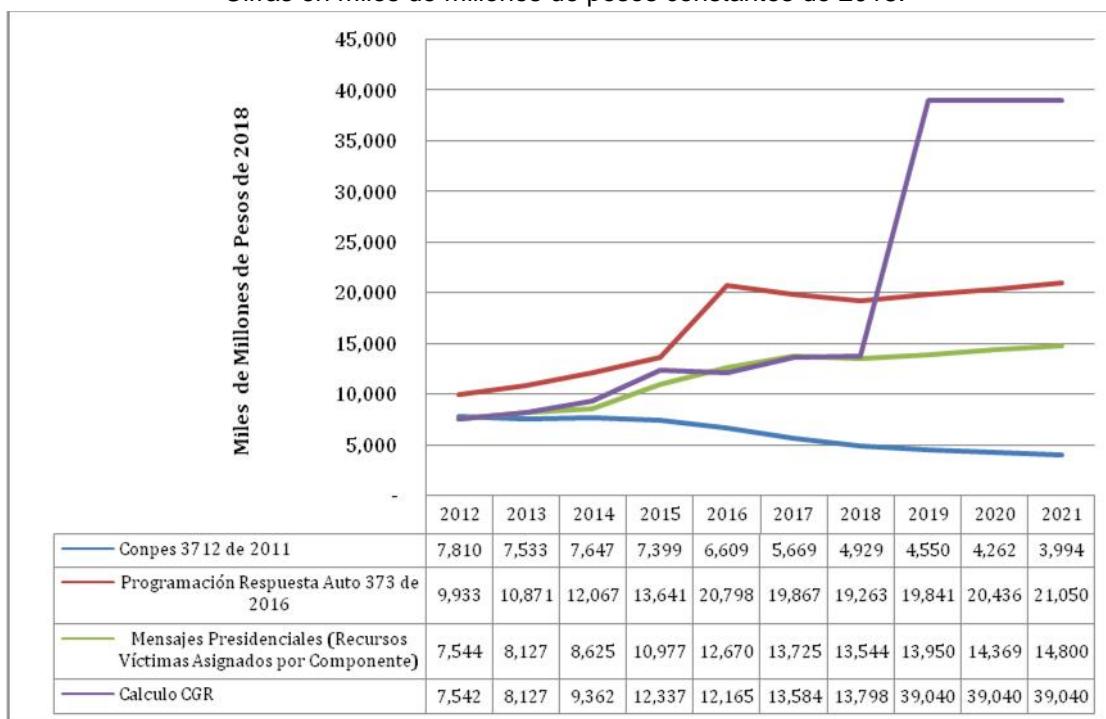
²⁰ Detalle de los proyectos en el Anexo 1.

²¹ Radicado mediante comunicación 201620041722937 del 25 de octubre de 2016 a la Corte Constitucional.

planteó un nuevo escenario por un valor de \$148.34 billones de 2016, y se afirmó lo siguiente: "se necesitarían \$48.38 billones adicionales, es decir en promedio \$8.06 billones adicionales cada año. Sin embargo, estos requerimientos superan las posibilidades fiscales de la nación, definidas por la Ley 819 de 2003 y materializadas en el marco fiscal de mediano plazo -MFMP-(2017-2027)". Si se tiene en cuenta que la población desplazada alcanza en el RUV el 88% de la población víctima, este costeo se aproxima a las necesidades de financiamiento de la ley.

En la gráfica 5 se hace evidente esta situación y se realiza la comparación entre los valores planteados por el CONPES 3712 de 2011, los programados en el mensaje presidencial de cada vigencia, la programación de la respuesta al Auto 373 de 2016, y los cálculos efectuados por la CGR.

Gráfica 5 Recursos requeridos para atender la política pública de víctimas.
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018.



Fuentes: *CONPES 3712 de 2011. **MFMP 2015. ***Respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2016.
****Informe de recursos víctimas asignados por componente (Mensajes Presidenciales Pgn).****Proyección de Recursos Víctimas Asignados por Componente con base en supuestos macroeconómicos. MFMP - Crecimiento IPC (3%). Elaboración CGR.

Los valores efectivamente asignados a la política pública de víctimas en el Pgn 2016-2021 presentan una diferencia acumulada de \$38.2 billones de pesos constantes de 2018 frente a lo planteado en la respuesta al Auto 373 de 2016. Si bien los valores asignados efectivamente en el Pgn han superado lo estimado por el CONPES, frente a la proyección realizada en la respuesta al Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, estos valores son inferiores para todas las vigencias. La brecha frente a

las estimaciones de la CGR, es mayor y se requerirá un esfuerzo fiscal considerable para cumplir con lo requerido por la ley, como se explicará a continuación.

1.2.1 Costeo de medidas del componente de reparación integral

Para la ejecución de las 4 medidas de reparación sobre las que se requeriría mayor esfuerzo fiscal, se estimó un monto total a precios de 2018 de \$75,4 billones²². La aproximación al costeo de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, se realiza a través del cálculo de las medidas de indemnización individual, indemnización colectiva, atención psicosocial, vivienda urbana y rural. Se toma como base la información del número de víctimas pendientes de atención suministrada por la UARIV²³, en la tabla 7 se detallan los recursos requeridos para atender lo pendiente de las medidas de Indemnización Administrativa con \$42.7 billones, Vivienda \$31.09 billones, Atención Psicosocial \$1.4 billones e Indemnización Colectiva²⁴ \$145 mm.

Tabla 7 Costeo de principales medidas por asignación de monto del componente de Reparación.
Cifras en millones de pesos constantes de 2018

Principales Medidas Costeadas / Cifras en Millones de Pesos	Detalle de Aplicación de la Medida	Número de Víctimas Pendientes de Atención (A)	Valor a Otorgar en SMMLV (B)	Costo Unitario en Millones de \$ de 2018 (C)	Esfuerzo Fiscal Requerido 2019-2021 (D)=(A)* (C)
ATENCIÓN PSICOSOCIAL (1)	Individual	3.228.097	N/A	0,37	\$ 1.201.787,60
	Colectivo	631.786	N/A	0,33	\$ 207.012,13
	SUBTOTAL PSICOSOCIAL				\$ 1.408.799,73
	Desplazamiento (3) (Decreto 1290 de 2008)	938.507	27,00	21,09	\$ 19.796.429,31
	Desplazamiento (4) (Ley 1448 de 2011)	1.095.976	17,00	13,28	\$ 14.555.784,24
	Desaparición Forzada (5)	26.574	40,00	31,25	\$ 830.429,00
	Homicidio (5)	163.587	40,00	31,25	\$ 5.112.041,40
INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (2)	Secuestro	22.900	37,56	29,34	\$ 671.964,99
	Lesiones que produzcan o No incapacidad permanente (6)	105.878	12,46	9,73	\$ 1.030.645,60
	Tortura o tratos inhumanos y degradantes	7.242	19,48	15,22	\$ 110.213,06
	Víctima de Delitos contra la libertad e integridad sexual	20.280	29,99	23,43	\$ 475.149,20
	Víctima de Reclutamiento forzado de menores	6.317	29,97	23,41	\$ 147.905,12
	SUBTOTAL INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA				\$ 42.730.561,92
INDEMNIZACIÓN COLECTIVA (7)	Indígenas	210	523	408,59	\$ 85.804
	Afros	146	523	408,59	\$ 59.654
	SUBTOTAL INDEMNIZACIÓN COLECTIVA				\$ 145.457,89
VIVIENDA	Urbana (8)	344.093	70,00	54,69	\$ 18.817.417,17
	Rural (9)	261.999	60,00	46,87	\$ 12.281.097,61

²² La ley 1448 de 2011, cuenta con 21 medidas en total.

²³ Para el caso de la medida de indemnización administrativa, según la información reportada por la UARIV es producto de un ejercicio de depuración realizada por esta entidad durante 3 meses con corte a 31 de octubre de 2017, teniendo en consideración, cruces de las bases de datos por hechos victimizante y evitar duplicidades por hechos victimizante, entre otras consideraciones. Para el caso de la medida de vivienda, se tomó en consideración los resultados de las mediciones de superación de vulnerabilidad emitidos por la UARIV, con corte a diciembre de 2017.

²⁴ Corresponde a la indemnización otorgada a los sujetos colectivos étnicos.

SUBTOTAL VIVIENDA	\$	31.098.514,78
-------------------	----	---------------

Cálculos CGR, con base en:

- (1) Información Ministerio de Salud. Oficio Radicado 20181600061155 del 29-05-2018. Costeo específico para la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación - Línea PAVSIVI.
- (2) Información datos depurados UARIV sobre número de víctimas susceptibles a indemnizar con corte a octubre 31 de 2017, reconocidas por los marcos normativos de: Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011. Para estimar el valor a otorgar en la medida de indemnización, se toma el valor del promedio histórico pagado por hecho victimizante (2012-2018 -I) en SMMLV.
- (3) Para estimar el valor a otorgar en la medida de indemnización para desplazados (D. 1290 de 2008), se calculó el número de giros realizados efectivamente (3.357.651) sobre el promedio de las personas que conforman un hogar (3,57_Datos RUV - UARIV). Se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de los casos pagos parciales a beneficiarios de la medida.
- (4) Para estimar el valor a otorgar en la medida de indemnización para desplazados (L. 1448 de 2011), se calculó el número de giros realizados efectivamente (2.849.538) sobre el promedio de las personas que conforman un hogar en la base de datos RUV - UARIV (2,60). Se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de los casos pagos parciales a beneficiarios de la medida.
- (5) Para los hechos victimizante desaparición forzada y homicidio, se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de los casos pagos parciales a beneficiarios de la medida.
- (6) Son ocasionadas por los hechos victimizante de acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos, minas antipersonal/ munición sin explotar/ artefacto explosivo.
- (7) Corresponde a los Sujetos Étnicos incluidos en el RUV, que no cuentan con PIRC Aprobado. Información UARIV - Dirección Técnica de Reparación - junio 1 de 2018, Cálculo de Medidas de Indemnización, corte a 31 de marzo de 2018.
- (8) Los datos de número de víctimas pendientes de atención son tomados de las Mediciones de Superación de Vulnerabilidad de la población desplazada, víctimas que no superan el Derecho para vivienda urbana. Diciembre de 2017. UARIV. Cálculo Realizado sobre promedio de personas por Hogares en Cabeceras Municipales (3.2 personas -ECV 2017, DANE).
- (9) Los datos de número de víctimas pendientes de atención son tomados de las Mediciones de Superación de Vulnerabilidad de la población desplazada, víctimas que no superan el Derecho para vivienda rural. Diciembre de 2017. UARIV. Cálculo Realizado sobre promedio de personas por Hogares en Cabeceras Municipales (3.52 personas -ECV 2017, DANE).
- (10) Este costeo no incluye cálculo de las indemnizaciones ordenadas por vía judicial.

1.2.2 Análisis comparativo del esfuerzo fiscal requerido

El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018-2021, es de aproximadamente \$129.29 billones de pesos constantes de 2018, valor superior al estimado por el Gobierno Nacional en la respuesta al Auto 373 de 2016 en \$ 28.4 billones de pesos constantes de 2018. Como se puede observar en la tabla 8, se toman como referentes los escenarios financieros establecidos por el Gobierno Nacional frente a lo requerido por la Ley 1448 de 2011.

Tabla 8 Comparación de medidas costeadas frente al esfuerzo fiscal planteado por el Gobierno Nacional.
Cifras en billones de pesos constantes de 2018.

Esfuerzo Presupuestal Requerido / Componentes	CONPES 3712 de 2011 (2012-2021) Precios 2018	CONPES 3726 de 2012 (2012-2021) Precios 2018	Respuesta al Auto 373 de 2016 (2016-2021) Precios de 2018 (1)	TOTAL, EJECUTADO LEY (2012-2018)	Pendiente Ejecutar - Respuesta Auto 373 de 2016* (2018-2021) (4)	Cálculo Requerido Medidas CGR (2018-2021) (5)	Diferencia (4 Medidas)
Alimentación	NA	NA	1,0	1,2	-	-	-
Educación	8,9	8,9	19,7	26,6	9,54	9,54	-
Generación de Ingresos	Empleo y Generación de Ingresos	7,6	7,1	8,8	2,0	8,30	8,30
Identificación		0,1	0,1	0,2	0,0	0,15	0,15
Reunificación Familiar - Reintegración		NA	NA	8,3	-	8,30	8,30
Salud	20,6	20,3	17,5	19,9	10,38	10,38	-
Subsistencia Mínima	6,7	6,7	4,9	7,3	3,23	3,23	-
Vivienda (2)	9,1	9,1	20,5	3,8	19,50	31,09	11,59
Orientación y Comunicación		0,5	0,7	0,5	0,8	0,17	0,17
Reparación (3)	Indemnización Administrativa Desplazados	NA	NA	28,9			
	Indemnización Administrativa Otros Hechos Victimizantes	8,4	8,1	NA	5,8	27,25	42,68
	Restitución de Tierras	3,9	4,7	10,2	1,2	9,80	9,80
	Otros (Créditos y Pasivos, Medidas de Satisfacción, Garantías de No Repetición)	3,5	3,3	-	0,9	-	-
Ejes Transversales	0,6	0,6	3,9	0,7	3,77	3,77	-
Prevención y Protección	NA	NA	0,5	-	0,50	0,50	-
Atención Psicosocial	NA	NA	-	-		1,40	1,40
Retornos y Reubicaciones	0,1	0,1	-	1,1		-	-
Costos Institucionales	2,4	2,4	-	5,5		-	-
TOTAL	72,3	72,0	124,8	76,9	100,9	129,29	28,42

Cálculos CGR, con base en:

- (1) Esta respuesta incluye el costeo para población del hecho victimizante desplazamiento (88,6% de la población víctima)
- (2) Incluye Vivienda Nueva Urbana y Rural
- (3) En la medida de indemnización solo se incluye la que va por vía administrativa, dado que la Judicial se debe cubrir con los recursos del Fondo de Reparación de Víctimas, no obstante, hay que tener en cuenta que el estado en muchos de los casos, entra como pagador solidario. Esto incrementaría el valor del costeo.
- (4) Para efectos de la comparación se toman los datos de la respuesta al auto 373 de 2016, se descuentan los valores ejecutados por componente en las vigencias 2016-2017, dando como resultado el valor pendiente por ejecutar de dicha respuesta.
- (5) En el cálculo efectuado por la CGR para las vigencias 2018-2021, se toman los datos resultado del costeo efectuado de las medidas de reparación del aparte anterior y para los demás componentes se toma el valor estimado por el Gobierno Nacional, actualizado a precios 2018.

Con el cálculo efectuado el Gobierno Nacional debe realizar un esfuerzo presupuestal de 2019 a 2021, del orden de \$ 39.04 billones por año para cumplir con lo requerido por la ley, por lo que el plazo de ejecución actual de la misma y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes. Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$13.5 billones, se calcula que para cumplir con lo planteado en la ley se requieren cerca de 10 años adicionales²⁵.

Por lo anterior, se hace necesario realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la Ley de Víctimas por parte del Gobierno Nacional, frente a su nivel de cumplimiento, teniendo en cuenta los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, los gastos asociados para garantizar una mayor eficiencia administrativa, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, el costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de la ley.

Dichos cálculos deberán tener en cuenta qué medidas requieren de erogación presupuestal directa, cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley, cuál es el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre que se deben considerar por persona y/o por hogar para dar como señalada como reparada, según los objetivos de la Ley 1448 de 2011.

1.3 Conclusiones

- El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2018 para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas recursos

²⁵ Si se continúa con el monto de pagos efectuados por concepto de indemnización administrativa en 2017, se requerirían 57 años para cubrir el valor pendiente de pago, calculados sobre \$754.262 millones girados en 2017. Para vivienda serían necesarios 45 años, calculado sobre el valor ejecutado para la política en 2017 de \$ 696.644 millones.

por \$ 76.9 billones²⁶ de pesos del año 2018, valor superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que soportan dicha política. Sin embargo, por fuente de recursos se observa que no existe esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno, sino destinación prioritaria de recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanzan en promedio el 56% del total asignado a la política²⁷ y que son destinados a la totalidad de la población colombiana.

- Entre 2014 y 2018, los recursos asignados para la política pública de víctimas alcanzaron \$61.2 billones de pesos constantes de 2018. Estos recursos en promedio, se han concentrado en los componentes de asistencia (76%), reparación integral (14%) y costos institucionales (7.9%).

Para el caso de asistencia, los recursos alcanzaron, en términos reales la suma de \$10 billones en 2017, financiados principalmente con recursos del Sistema General de Participación.²⁸ En reparación integral participa con 14.5% de los recursos en promedio²⁹. Por monto, se destacan las asignaciones a precios corrientes de los componentes de Vivienda e Indemnizaciones, para 2017, el rubro de indemnizaciones tuvo asignación de \$877.6 mm³⁰, y para 2018 se tiene una asignación de \$675.6 mm. En el caso de vivienda, se asignaron en 2017 \$696.6 mm y para 2018 \$ 738.8 mm. En términos reales estos recursos han presentado un crecimiento del 25%, alcanzando su punto más alto en 2017.

- En materia de atención se evidencia un crecimiento del 88% en los recursos asignados, principalmente asociados a los proyectos de inversión desarrollados por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social, Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho.
- La clasificación del gasto acorde con cada uno de los componentes y medidas de la política de víctimas presenta complejidades. Si bien el Gobierno Nacional ha generado algunos clasificadores presupuestales para la identificación del presupuesto destinado a las víctimas, se identifican dificultades en su uso, además que las entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas no tienen rigurosidad para clasificar los recursos asignados, en

²⁶ Para efectos del cálculo, los datos de ejecución en la política pública de víctimas para 2012 y 2013, son tomados de los mensajes presidenciales del PGN de los años respectivos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁷ Información sobre la que la CMSLV ha sido reiterativa en sus informes anteriores.

²⁸ Sin tener en cuenta los recursos de SGP (salud y educación), el componente en términos reales aporta en promedio 36%.

²⁹ Sin tener en cuenta los recursos del SGP, el porcentaje de participación de estos recursos alcanza el 31%.

³⁰ El rubro de indemnizaciones cuenta con recursos de funcionamiento por el Fondo de Reparación para las Víctimas (67%) y Recursos de Inversión del Proyecto Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional (33%).

congruencia con la política pública y los objetivos consignados en los diversos proyectos de inversión.

- Los costos institucionales en términos reales han disminuido su participación en el total de los recursos asignados a la política. La asignación fue de \$ 1.1 billones en 2014, de \$ 898.3 mm para 2017 y \$ 933.1 mm para 2018. En este componente se destacan los gastos de funcionamiento de las entidades Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas que participan con 76% de los recursos asignados, seguido de la asignación en los proyectos de desarrollo institucional con 20.8% y en proyectos de desarrollo tecnológico y sistemas de información con 3.3%.
- En 2018, 39 entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas destinaron recursos de gastos de funcionamiento por valor de \$ 729 mm exclusivamente a la política pública de víctimas³¹. Se destaca el crecimiento en términos reales de los recursos asignados por funcionamiento de las entidades ejecutoras de la política³²(20%), así como de las entidades de los sectores Defensa y Policía, Cultura, Presidencia y Salud y Protección Social. Así como, el decrecimiento de los recursos asignados en los sectores de inclusión social y reconciliación, planeación y vivienda, ciudad y territorio.
- La auditoría realizada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por parte de la Contraloría General de la República presentó opinión negativa de sus estados contables, dado que no se encontró razonabilidad frente a los aspectos importantes al cierre de 2017 y los resultados de sus operaciones de conformidad con los principios y normas de contabilidad establecidas por la Contaduría General de la Nación.
- Al cierre de 2017, 116 proyectos fueron marcados con la política transversal de víctimas, los cuales, presentan una ejecución por compromisos del 95%, de los cuales 51 son exclusivamente dirigidos para población víctima, 48 son generales con participación de población víctima, y 17 son enfocados a fortalecimiento institucional de entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas .
- Del valor total de los proyectos marcados para la política transversal de víctimas que alcanzó \$ 15 billones, el 23% es asignado a la ejecución de dicha política pública³³. Se evidencia un rezago en la ejecución presupuestal de \$ 1,2 billones en

³¹De acuerdo con el reporte periódico que realizan las entidades SNARIV a la Base de Datos Estandarizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³² UARIV, UAEGRTD y CMH.

³³Este dato corresponde a la apropiación vigente para la política de víctimas sobre la apropiación vigente del proyecto total de la Tabla 4. Lo que no obsta para que algunos de los proyectos tengan destinación del 100% de los recursos a la política pública.

la ejecución de los proyectos, es decir 62%, valor significativamente menor, comparado con la ejecución por pagos del total de los proyectos que alcanzó 84%.

- El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la ley 1448 de 2011. El valor asignado a la política pública de víctimas en el Presupuesto General de la Nación 2016-2021 presentan una diferencia acumulada de \$38.2 billones de pesos constantes de 2018 frente a lo establecido en la respuesta al auto 373 de 2016. La brecha frente a las estimaciones de la Contraloría General de la República, es mayor y se requerirá un esfuerzo fiscal considerable para cumplir con lo requerido por la ley.
- El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018-2021, es de aproximadamente \$129,29 billones de pesos constantes de 2018, valor superior al estimado por el Gobierno en la respuesta al auto 373 de 2016 en \$ 28.4 billones de pesos constantes de 2018. Así las cosas, el esfuerzo presupuestal requerido de 2019 a 2021, es del orden de \$ 39,04 billones por año, por lo que el plazo de ejecución actual de la ley y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes. Tomando como referente el valor efectivamente ejecutado para esta política pública en 2017, es decir \$ 13.5 billones, se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se necesitarían cerca de 10 años adicionales³⁴.

1.4 Recomendaciones

- A las entidades nacionales que conforman el Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, revisar la marcación de los proyectos de inversión de acuerdo con su objeto y la congruencia con las medidas de la política, de manera que se logren establecer directrices claras para el uso de los clasificadores presupuestales, tanto por la política transversal como por los componentes de la misma.
- Al Departamento Nacional de Planeación, establecer para la formulación y seguimiento de los proyectos de inversión el porcentaje de los recursos destinados a la política pública de víctimas para la población desplazada.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, mejorar los procesos de depuración y análisis de datos, para contar con información clara y

³⁴Si se continúa con el monto de pagos efectuados por concepto de indemnización administrativa en 2017, se requerirían 57 años para cubrir el valor pendiente de pago, calculados sobre \$754.262 millones girados en 2017. Para vivienda serían necesarios 45 años, calculado sobre el valor ejecutado para la política en 2017 de \$ 696.644 millones.

precisa sobre la población pendiente de atención³⁵ en cada una de los componentes y medidas contempladas en la ley.

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para las Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la ley, frente al cumplimiento de esta, teniendo en cuenta: i) Montos asignados por medida, ii) Efectividad e impacto del gasto realizado, iii) Gastos asociados a garantizar una mayor eficiencia administrativa, iv) Consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, v) Costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y vi) Fuentes de recursos para el financiamiento de la ley.

Dichos cálculos deberán tener en cuenta qué medidas requieren de erogación presupuestal directa y cuáles son necesarias mantener a través de toda la vigencia de la ley. Además, se deberá considerar el mecanismo de superación de la condición de vulnerabilidad y establecer claramente los criterios de cierre de la reparación en congruencia con los objetivos de la Ley 1448 de 2011.

- Al Gobierno Nacional, particularmente al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, evaluar el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, ya que se calcula en este análisis por lo menos 10 años adicionales, con base en el histórico promedio de recursos asignados.

³⁵ Universo pendiente de atención, según la conceptualización de la UARIV.

SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

De un detallado análisis de coyuntura, la CSMLV puede indicar que nuestro país atraviesa por la recomposición del control ejercido por las organizaciones armadas ilegales en distintos territorios. Esta situación, en buena medida, es una consecuencia directa del proceso de concentración y tránsito a la vida civil de las FARC – EP, en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante Acuerdo Final. En efecto, el ingreso de nuevos actores armados a las regiones anteriormente copadas por esta guerrilla, plantea escenarios de disputa por el control de las mismas y de las economías ilegales que fueran dominio del grupo subversivo.

Estas circunstancias han venido impactando principalmente sobre personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas y la restitución de tierras; líderes y lideresas sociales que propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial.

A lo anterior, se suman intereses de grupos regionales de poder que han manifestado su oposición a la implementación del Acuerdo Final y a las reformas que esto conlleva, especialmente en lo relacionado con las medidas de retorno, restitución y proyectos de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo rural. Algunos de estos actores, al parecer asociados a grupos armados ilegales, estarían promoviendo amenazas, hostigamientos y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición, hechos evidenciados de manera concreta en situaciones de estigmatización, distribución de panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones forzadas.

Desde ahí, la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos se inscribe en un escenario de riesgo de alcance nacional, que tiene expresiones particulares a nivel territorial y cuyos rasgos estructurantes son: 1) la recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP; 2) la persistencia de otros actores armados ilegales que, en diferentes niveles, usufructúan economías legales e ilegales, y concultan los derechos de la población civil; y, 3) los avances en la implementación del Acuerdo Final.

Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018, 282 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en Colombia³⁶, lo cual equivale a decir que, en el periodo referido, cada mes han sido asesinados en promedio 11 de ellos. A 13 de agosto de 2018 la cifra ha ascendido a 337.

³⁶ <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7074/En-m%C3%A1s-de-dos-a%C3%B1os-ocurrieron-282-homicidios-de-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-en-Colombia-l%C3%ADderes-sociales-defensores-de-derechos-humanos-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>.

Según lo indica el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo -SAT- en la Alerta Temprana No 026 de 2018, estos homicidios vienen sucediendo bajo tres dinámicas³⁷ bien diferenciadas:

En primer término, la expansión del ELN que ha derivado en enfrentamientos con la Fuerza Pública y con otros actores armados (Chocó, Norte de Santander, Cauca, Arauca y Nariño).

Una segunda dinámica está relacionada con la conformación de disidencias de las FARC-EP en los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada, Vaupés, Caquetá, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Un tercer componente del escenario de riesgo que se describe, es la consolidación del área de dominio de los grupos armados posdesmovilización, principalmente en los departamentos de Córdoba, Sucre, Magdalena, Chocó, Antioquia, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Putumayo.

Bajo esta perspectiva, se considera pertinente realizar un seguimiento riguroso al componente de Prevención y Protección, incluido en la política pública de víctimas. Por esta razón, en el presente capítulo se expondrá lo encontrado durante el ejercicio de control a la gestión de la UNP, junto a su indicador: “Porcentaje de víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas durante el cuatrienio”.

Es importante resaltar que el procedimiento ordinario de la ruta de protección, no solo es responsabilidad de la UNP, sino que se encuentra en cabeza de las gobernaciones, alcaldías distritales y/o municipios como lo indica el Decreto 1066 de 2015³⁸.

Para lo anterior, se realizó el análisis de documentos de planeación oficial – CONPES 3726 y PND, además del estudio de información proveniente de los documentos de advertencia, tales como el Informe de Riesgo 010-17 y la Alerta Temprana 026-18, emitidos por la Defensoría del Pueblo, en lo relacionado con la situación de riesgo y amenazas contra líderes, lideresas y representantes de víctimas, así como las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis. Igualmente, se consultó información reportada por la UNP frente al cumplimiento de indicadores que tiene a su cargo en los documentos de planeación mencionados anteriormente.

³⁷Alerta Temprana N° 026 –18 - Febrero 28 de 2018.

³⁸ Artículo 2.4.1.2.42: En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

2.1 Análisis Cuantitativo

El PND y el CONPES 3726 de 2012, plantean la siguiente meta: “Porcentaje de Víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas”.

Acumulado

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrenio de la meta mencionada.

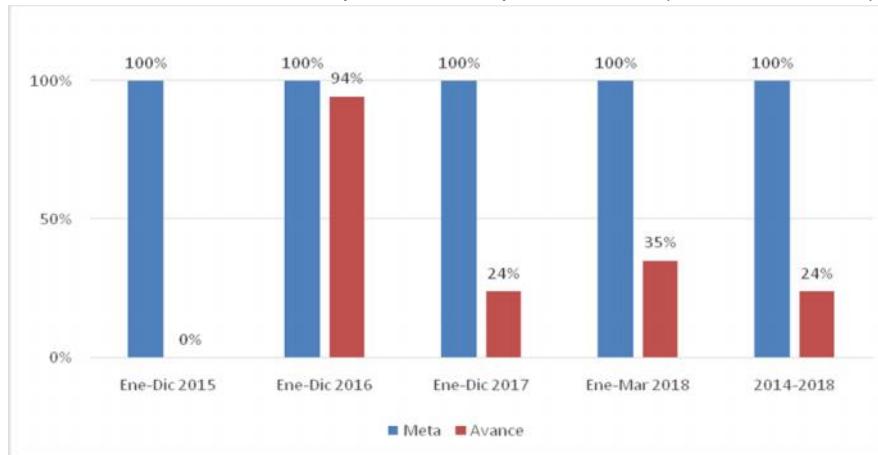
Tabla 9 Avance cuantitativo de la variable Acumulado

Año	Línea de base	Meta	Avance	% Avance
2014	100	-	-	-
2015	-	100		
2016	-	100	94.03	94.03
2017	-	100	24,00	24,00
2018	-	100	35,00	35,00
2014-2018	-	100	24,00	

Fuente: DNP Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

Según la información reportada en SINERGIA³⁹, un 24% de las víctimas identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente, cuenta con medidas de protección implementadas durante el cuatrenio.

Gráfica 6 Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas (Cuatrienio-Anual)



Fuente: DNP Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

Según la gráfica 6, se observa que durante el periodo analizado, existen oportunidades de mejora dentro de las estrategias diseñadas e implementadas por la UNP que permitan

³⁹<http://sinergiapp.dnp.gov.co/#/IndicEntidad/130/43/26> Fecha de Consulta 16-06-2018.

incrementar el porcentaje de población víctima del conflicto armado con riesgo extraordinario, extremo o inminente, que cuentan con medidas de protección implementadas; por lo tanto, dicha entidad debe llevar a cabo acciones que permitan llegar a un cumplimiento del 100% del indicador.

Según la plataforma SINERGIA⁴⁰, el porcentaje de víctimas de conflicto armado identificadas con riesgo extraordinario o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas en el mes de abril de 2018 (último periodo reportado por la UNP), corresponde al 72% (de 36 casos de víctimas con ponderación de riesgo extremo, en 26 se implementaron las medidas). Son preocupantes las cifras presentadas para este indicador, puesto que el 28% de casos se encuentran en proceso dentro de los términos establecidos por la UNP, sin que se justifique adecuadamente la demora en su implementación y en otros, se afirma haber sido imposible ubicar al peticionario.

Se evidencia una capacidad limitada de la UNP para promover procesos administrativos ágiles y oportunos, que sean coherentes con la magnitud del fenómeno que atienden, esto es, la garantía de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad, a la libertad y a la integridad personal.

2.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Con el fin de garantizar la seguridad de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en riesgo, la UNP realiza valoraciones de las solicitudes de protección recibidas mediante un proceso de análisis de los diferentes factores de riesgo al que está expuesto una persona, con fin de determinar el nivel del mismo (puede ser ordinario, extraordinario o extremo).⁴¹

Para realizar esta labor, la UNP cuenta 24 Unidades Operativas Administrativas –UOA- para dar cubrimiento a nivel nacional. Teniendo en cuenta que en los reportes de SINERGIA esta entidad indica que aún falta el funcionamiento de un 21.43%⁴² de estas. También se observa que, a pesar de la existencia de estas Unidades Regionales, los procesos de la entidad se encuentran centralizados y están supeditados a la realización de trámites y cruces de comunicaciones entre la oficina de la UNP en Bogotá D.C. y las precitadas unidades⁴³.

Accesibilidad

⁴⁰<http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/130/43/26>Fecha de consulta 16-06-2018.

⁴¹ Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012.

⁴²Avance Cuatrienio 78.57% a 30 de abril de 2018.

⁴³<https://www.unp.gov.co/contactos-regionales>Fecha de consulta 16-06-2018.

Con respecto a la activación de la ruta de protección⁴⁴, las víctimas del delito de amenaza, manifiestan su inconformidad por las debilidades que se presentan a la hora de la implementación de las medidas⁴⁵. A continuación, se señalan algunas ellas⁴⁶:

- Falta de claridad en las competencias de las diferentes entidades responsables de la implementación del componente de prevención y protección, manifestada en el desconocimiento de los funcionarios con respecto a la implementación de las rutas, así como del alcance e impacto de los hechos, llegando en muchas ocasiones a subvalorar la gravedad de la situación de violación de derechos humanos que atraviesan las víctimas. Tal situación, ha conllevado a que, en la mayoría de los casos, los planes de contingencia, prevención y protección establecidos en la Ley 1448 de 2011, no respondan a las necesidades existentes en el contexto.
- Falta de articulación entre las instituciones responsables, así como una deficiente coordinación de acciones necesarias frente a casos que son trasladados de un programa de protección a otro.
- El no reconocimiento de actores generadores de riesgo o amenaza. En la mayoría de los espacios convocados por la Defensoría del Pueblo en los que se tratan casos concretos de amenazas, la respuesta de las autoridades apunta a la negación de la presencia de los autores del hecho en el territorio específico. Sin embargo, a la fecha, no hay un pronunciamiento oficial producto de las investigaciones donde se indiquen los responsables.
- En algunos casos, las investigaciones se han archivado sin que las víctimas obtengan respuestas satisfactorias, pues no se logra establecer el autor, ni las motivaciones de la amenaza; factor que eleva los niveles de riesgo, propiciando que algunas de las medidas que se adoptan no sean proporcionales al riesgo que enfrentan las personas.
- Adopción de medidas que elevan el riesgo de las víctimas, es decir que los hacen más visibles en contextos de alta conflictividad donde confluyen múltiples actores armados, como por ejemplo, los contextos donde hacen presencia grupos posdesmovilización, grupos de criminalidad organizada, delincuencia común y pandillas.
- Irregularidades en la implementación de las medidas, relativas a la ausencia de los agentes policivos responsables de la protección constante de las víctimas y la

⁴⁴<https://www.unp.gov.co/servicios-ciudadano/Paginas/procedimiento-programa-proteccion.aspx> Fecha de consulta 16-06-2018.

⁴⁵Alerta Temprana N° 026 –18 - Febrero 28 de 2018.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo de 008 de 2018.

posterior solicitud para la firma de planillas de asistencia diaria al momento de contactar nuevamente al beneficiario.

- Demoras en las evaluaciones de riesgo y en la entrega de resultados de las mismas por parte de los analistas de la UNP.
- Demoras injustificadas en la implementación de las medidas, a pesar de la existencia de resoluciones de implementación.
- Falta de respuesta institucional frente a las solicitudes de medidas de emergencia y reubicación temporal.

Adaptabilidad

La CSMLV, de manera reiterada, ha venido haciendo llamados a las autoridades nacionales para que adopten medidas urgentes de protección a la vida e integridad personal de los líderes y defensores de derechos humanos, así como para que desarrollen acciones que rodeen de garantías el desempeño de su labor.

En lo que respecta a la gestión de la UNP, se evidencia que la entidad no agilizó la adopción de medidas de protección para los líderes y lideresas relacionados en el documento de advertencia de la Defensoría del Pueblo. Frente a ello, es preciso traer a colación lo expuesto en la Sentencia 13001233100020010149201 del 31 de agosto de 2017 a cargo del Magistrado Ponente Ramiro Pazos Guerrero, que manifiesta:

[S]e ha encontrado configurada la responsabilidad de la administración en aquellos eventos en que, pese a que el afectado ha promovido expresas solicitudes de protección, estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente. No obstante, también se ha aceptado que existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsibles para las autoridades, aún en ausencia de solicitud expresa del interesado, casos en los que sólo es preciso acreditar, para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo; no obstante, se mantuvo indiferente⁴⁷.
(Subrayado fuera de texto).

Según lo anterior, la sola existencia de posibilidades razonables de impedir la materialización de un riesgo previamente conocido por parte de entidades del Estado, genera responsabilidad estatal por omisión. De manera que, para el caso concreto de la UNP, las posibilidades razonables de impedir la materialización de un riesgo advertido por el SAT de la Defensoría del Pueblo, exigen que la entidad despliegue acciones de coordinación concretas para la identificación de líderes, lideresas y defensores de DDHH, dada su especial situación de vulnerabilidad.

⁴⁷ Consejo de Estado. CP Ramiro Pazos Guerrero. Rad3001233100020010149201.

Es necesario resaltar que se origina un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque⁴⁸.

Vale la pena citar a la Corte Constitucional, en relación con la protección que requieren las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario: “debe brindarse de manera oportuna, idónea y eficaz; vale decir, las medidas tienen que ser otorgadas de manera ágil y expedita, puesto que su propósito es prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación, al tiempo que deben ser adecuadas a la situación, adaptándose a las condiciones particulares de los protegidos”⁴⁹.

Por otra parte, a partir de la información presentada por la UNP en SINERGIA sobre el porcentaje de mujeres víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente, que cuentan con medidas de protección implementadas, se reporta un avance para el cuatrienio del 29% poniendo en duda la aplicación del Protocolo de atención a las mujeres en el programa de prevención y protección, cuyo objetivo general es: “Garantizar la prestación del servicio de protección a las mujeres, a través de una atención eficiente dirigida a sus necesidades e intereses, desde un enfoque diferencial de género y derechos”⁵⁰. A pesar de lo anterior, se solicitó información a la UNP sobre adopción de medidas con enfoque diferencial y de género, sin que a la fecha de corte del informe se haya respondido el requerimiento realizado.

En relación con la adopción de medidas para fortalecer la articulación interinstitucional, se encuentra que la UNP no avanzó en ello, ya que no se evidencia que la creación de los grupos regionales de protección redunden en acciones de coordinación más fluidas entre la entidad y las autoridades municipales, o en una mayor capacidad de despliegue de la entidad para establecer contacto de manera oportuna con las personas que se encuentran en situación de riesgo o amenaza.

2.3 Conclusiones

- Se evidencia la grave situación a la que se enfrentan los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, puesta en conocimiento a través de los documentos de advertencia IR 010-17 y AT 026-18. Hasta la fecha, las acciones adelantadas en este sentido por las autoridades con

⁴⁸El Consejo de Estado en Sentencia del 6 de diciembre del 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth, concluyó que al Estado le era imputable el resultado dañoso en el que falleció el alcalde de Vista Hermosa, al margen que la víctima no hubiere puesto en conocimiento las amenazas o solicitado formalmente la protección.

⁴⁹https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1795_CE-Rad-2001-0149201.pdfFecha de consulta 16-06-2018.

⁵⁰[https://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/PROTOCOLO%20FINAL%20SEPT-2016%20\(2\).pdf](https://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/PROTOCOLO%20FINAL%20SEPT-2016%20(2).pdf)Fecha de consulta 16-06-2018.

deber de protección, no han tenido el impacto necesario para mitigar los factores de riesgo a nivel territorial.

- Se advierte que la Unidad Nacional de Protección requiere urgentemente fortalecer su capacidad técnica para desarrollar de manera efectiva acciones en los municipios y departamentos donde se presentan violaciones a los DDHH por amenazas a líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos. Lo anterior, en materia de coordinación interinstitucional,⁵¹ y en la celeridad requerida para implementar el análisis de riesgo y las medidas de manera oportuna, adecuada e integral, para la protección de individuos, colectivos y comunidades en situación de riesgo; garantizando la activación de espacios para la concertación de acciones de corresponsabilidad y el seguimiento de las mismas.
- La Unidad Nacional de Protección no ha logrado establecer los criterios propicios para la evaluación del riesgo de los líderes y defensores de derechos humanos. Se han presentado casos en los que la población objeto, evaluada con un riesgo ordinario, sufre hechos victimizantes que ponen en peligro su vida e integridad personal⁵², y posteriormente, la víctima sufre un atentado o es asesinada por grupos armados ilegales.

2.4 Recomendaciones

- A la Unidad Nacional de Protección, implementar medidas de protección eficaces para las víctimas del conflicto armado, relacionados de manera concreta en los documentos de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. También, agilizar todas aquellas solicitudes que, taxativamente, han sido elevadas ante esa entidad por algunos líderes y lideresas pertenecientes a las organizaciones y movimientos sociales que se han señalado en los mismos documentos y que hasta la fecha no han obtenido respuesta.
- Es importante que la Unidad Nacional de Protección ajuste las metodologías que le permitan ampliar la capacidad de reacción ante situaciones de riesgo inminentes o extraordinarias, y mejore la coordinación con otras autoridades responsables en la adopción de medidas de protección, incluyendo aquellas evidenciadas por la Defensoría del Pueblo a través de las Alertas Tempranas.
- Se insta a la Unidad Nacional de Protección para que realice ajustes a sus indicadores debido a que la medición reducida al número de solicitudes de protección y su respectiva evaluación, no da cuenta del cumplimiento frente a la mitigación del riesgo advertido y la prevención de la consumación del riesgo de

⁵¹Iniciando con su participación permanente en los Consejos de Seguridad, Comités Territoriales de Justicia Transicional, Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

⁵²<https://90minutos.co/asesinato-lider-afro-olaya-herrera-narino-03-06-2018>/Fecha de consulta 16-06-2018.

hechos de violencia y vulneraciones a los DDHH, teniendo en cuenta que la CSMLV observa que la intervención de esta entidad no se adelanta de manera inmediata y oportuna.

- Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y a los entes territoriales, generar una estrategia articulada para: i) el intercambio de información de riesgo; ii) la atención a casos de riesgo manifestados por líderes, lideresas sociales, defensoras y defensores de derechos humanos; iii) y la construcción de una estrategia de mitigación de riesgos a los líderes y lideresas desplazados, reclamantes de tierras y representantes de víctimas en los escenarios de participación.
- A la CSMLV realizar seguimiento a las estrategias de prevención y protección ejecutadas por la Unidad Nacional de Protección y demás entidades competentes en brindar protección individual y colectiva. Asimismo, a la Contraloría General de la República realizar auditoria de desempeño a la Unidad Nacional de Protección

2.5 Pronunciamiento Mesa Nacional De Participación sobre los Asesinatos de las Lideresas Y Líderes Víctimas, Defensores y Defensoras de Derechos Humanos

Rechazo a los asesinatos de todos nuestros compañeros y compañeras y exigencia de protección de nuestras vidas y nuestros territorios.

Ante el asesinato de tantas y tantos amigos y amigas, compañeras, compañeros y defensores de Derechos Humanos, con profundo dolor y una creciente desconfianza ante el silencio y la indiferencia gubernamental, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, reclama hoy al Gobierno Nacional, entrante y saliente, una firme decisión de proteger a los líderes y lideresas que defienden los derechos de las víctimas y de los grupos sociales y comunitarios en los territorios y en el país.

No podemos seguir asistiendo, diariamente, a los asesinatos de líderes y lideresas en Colombia, sin ver una respuesta eficaz y oportuna por parte del Gobierno que garantice su protección de la vida y de su integridad física. Por el contrario, se imponen la desprotección, la indiferencia de funcionarios, como los de la UNP y del CERREM, que, desde Bogotá y con un profundo desconocimiento de lo que pasa en los territorios, deciden quiénes tienen protección del Estado y quiénes no, a través de valoraciones sustentadas en el interés de cuidar el fisco y no la vida de los y las colombianas.

Esta situación muestra la reiterada incapacidad de diseñar y aplicar medidas acordes con la situación actual de persistencia de grupos de matones, dedicados a acallar la voz de quienes, sin armas, defienden la tierra, la cultura, los ancestros y los intereses de los afros, los grupos étnicos, las víctimas del conflicto armado y, en general, de todas las personas que levanten una voz contraria a ellos.

Nosotros, víctimas de un conflicto armado que ha servido de sustento para quienes se enriquecen con el odio y la venganza, les decimos como una sola voz: la paz que se nos propuso, hoy necesita de fuerza y decisión; tal y como sucedió tras los resultados del plebiscito en donde se requirió buscar una salida. La paz no es solo una firma y no puede significar tener que ver a nuestra gente asesinada, también, por un Estado que hoy no se levanta para defendernos. La paz no puede ser solo decretos o leyes. La paz es ante todo, voluntad y firmeza, en la toma de decisiones para preservar nuestro Estado de derecho, que hoy ni vemos ni sentimos. Tampoco percibimos la decisión por parte del Gobierno de proteger al pueblo que habita fundamentalmente en los territorios más afectados por la violencia.

Nosotros preguntamos (y exigimos) los planes, no solo especiales de desarrollo, sino de protección. En efecto, no podemos repetir la historia porque eso significaría retroceder. Recodemos que se nos convocó para respaldar lo que era nuestro clamor: la paz. Ahora nosotros, que hemos acompañamos esa gesta, pedimos decisión, voluntad y acciones concretas de protección de la vida de líderes y lideresas, defensoras de derechos humanos, de los derechos de las víctimas, de los pueblos indígenas, de las comunidades afro, de territorios olvidados como Buenaventura y el Chocó, entre otros, de los maestros y maestras, que no pueden recibir como respuesta a su protesta, el asesinato.

Reiteramos que urge, en estos momentos, poner en marcha con decisión, el plan de protección donde el Gobierno Nacional y las administraciones territoriales, la ciudadanía y las organizaciones sociales participemos y se nos garantice ser escuchados para honrar la memoria de nuestros muertos, de las víctimas del conflicto armado y de todos los líderes y lideresas asesinados en las regiones.

Para ello, solicitamos que, en el marco de la ley y la normatividad existente, se revise con extrema urgencia, a quienes hoy están al frente de la UNP y de la institucionalidad responsable. Esto, porque no han sabido (o no han tenido la voluntad y la firmeza) defender al pueblo colombiano después de la firma del Acuerdo Final. Por ello, ni quienes hoy transitan a la paz, ni los líderes, ni las comunidades, podemos confiar nuestra protección y seguridad a funcionarios y funcionarias que no escuchan nuestras realidades y que, con amaño en sus pequeños intereses, definen la protección de nuestras vidas con un chaleco antibalas, a lo sumo.

Este grito también debe llegar a la comunidad internacional, a quienes vimos acompañarnos y arriesgar su vida en solidaridad en los momentos más difíciles de nuestros territorios. A ellos, les hacemos un llamado a que nos acompañen hoy para que se proteja la vida de los líderes y lideresas en los territorios, con decisión, política, planes y con entidades amigas de la vida, no solo estructuras administrativas.

La paz lograda, el Nobel alcanzado y el apoyo internacional que nos acompaña, no servirán si no se trazan políticas y planes. Esto se hace poniendo al frente de las entidades responsables, a funcionarios comprometidos con frenar las amenazas, el



amedrentamiento, el temor en los territorios y el asesinato de líderes y de hombres y mujeres, como tantas y tantos, abnegados, solidarios, luchadores, líderes de causas comunes, colectivas, comunitarias y profundamente humanas, en un país deshumanizado.

Finalmente, estamos a la espera de realizar una mesa de trabajo con los representantes de la Mesa Nacional, el Ministerio del Interior y otras entidades, pues la vida de los líderes y lideresas nacionales, las de sus familias y otras víctimas en las regiones, seguirán dependiendo de decisiones del Gobierno Nacional. También, reiteramos que, de no aprobarse en el Congreso de la República planes de protección para las víctimas, los líderes y lideresas, las comunidades y los territorios de las circunscripciones especiales de paz, no nos será posible participar, ni resarcir a las víctimas, restituyéndoles el derecho a participar en sus territorios.

Con sentimientos de afecto y de desesperación,
Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas

TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011⁵³, las víctimas del conflicto armado tienen el “derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso que se establecen en la presente ley”, para lo cual, el Gobierno Nacional ha dispuesto una serie de estrategias de orientación y asesoría, entre las que se encuentran los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, - en adelante CRAV⁵⁴ - reglamentados a través del artículo 168 de la misma norma.

Asimismo, en el Decreto 4800 de 2011, se estableció que las entidades que deben concurrir en los Centros Regionales son: Alcaldías y Gobernaciones; Ministerio Público; Registraduría Nacional del Estado Civil; Ministerio de Defensa Nacional; Secretarías departamentales, distritales y municipales de salud y educación; Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS-; Ministerio de Educación Nacional -MEN-; Ministerio de Trabajo, ICBF; Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA; Fiscalía General de la Nación - FGN- UARIV; DPS; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT-, así como la Superintendencia de Notariado y Registro.

De tal forma, durante las labores propias de seguimiento, la CMSLV identificó la ausencia de metas y productos para la estrategia de orientación y asesoría en el PND y el CONPES 3726 de 2012, razón por la cual no es posible establecer el avance en la implementación de indicadores de Gobierno en el tema.

Así, en la presente sección, se verificarán los avances de la estrategia en relación con la creación y funcionamiento de los CRAV, como espacios permanentes que reúnen la oferta institucional bajo los principios de colaboración armónica, competencia sectorial y responsabilidad⁵⁵.

3.1 Análisis Cuantitativo

Operatividad de los CRAV

La UARIV reporta la operación de 29 CRAV, (2) en construcción y (2) en contratación, a marzo de 2018. Asimismo, se encuentran (7) siete municipios priorizados para una próxima implementación.

⁵³ Artículo 28, parágrafo 10.

⁵⁴ Espacios interinstitucionales en los cuales se unificará y reunirá toda la oferta para la atención de víctimas del conflicto armado de manera efectiva e inmediata, de manera que facilite su acceso a las medidas de asistencia y reparación.

⁵⁵ Para la construcción del presente capítulo, se aplicaron diferentes herramientas: una entrevista estructurada y visitas administrativas dirigidas a 26 gerentes de los 29 CRAV existentes, así como a la oficina de la UARIV presente en los Centros Regionales.

Tabla 10 Estado de los CRAV a nivel nacional

Departamento	CRAV en operación	CRAV en construcción	CRAV en contratación	Municipios priorizados
Antioquia	2 (Apartadó, Caucasia)	0	0	0
Arauca	2 (Arauca, Tame)	0	0	0
Atlántico	1(Soledad)	1 (Barranquilla)	0	0
Bolívar	0	0	0	2 (Cartagena, Carmen de Bolívar)
Caquetá	1 (Florencia)	0	0	0
Casanare	0	0	0	1 (Yopal)
Cauca	2 (Popayán, Santander de Quilichao)	0	0	0
Cesar	2 (Valledupar, Curumaní)	0	0	0
Chocó	1 (Quibdó)	0	0	0
Córdoba	1 (Montería)	0	0	0
Cundinamarca	3 (Viotá, Soacha, La Palma)	0	0	0
Guaviare	1 (San José de Guaviare)	0	0	0
Huila	2 (Pitalito, Neiva)	0	0	0
La Guajira	1 (El Molino)	1 (Riobacha)		
Magdalena	1 (Santa Marta)	0	0	0
Meta	1 (Villavicencio)	0	0	0
Nariño	3 (Policarpa, Tumaco, El Charco)	0	0	Pasto
Norte de Santander	2 (Cúcuta, Ocaña)	0	0	0
Putumayo	0	0	0	1 (Mocoa)
Risaralda	0	0	1 (Pereira)	0
Santander	0	0	1 (Barranca/)	1 (B/manga)
Sucre	1 (Sincelejo)	0	0	0
Tolima	0	0	0	1 (Ibagué)
Valle del Cauca	2 (Cali, Buenaventura)	0	0	0
TOTAL	29	2	2	7

Fuente: UARIV. Abril 2018. Elaboración propia.

Llama la atención de la CSMLV, la situación de los departamentos de Bolívar, Santander, Risaralda, Tolima, Putumayo y Casanare, en los que tras siete años de implementación de la ley, aún no cuentan con CRAV en servicio. Así, los CRAV hacen presencia en el 56% de los departamentos del país, teniendo en cuenta que, si se llegara a cumplir con

las metas de construcción, contratación y municipios priorizados, la estrategia de atención y orientación solo alcanzaría una cobertura nacional del 75%.

Análisis de la demanda

Según la información entregada por la UARIV, en los 29 CRAV creados durante el cuatrienio, se han atendido 2.027.210 víctimas, a las que se les ha realizado 2.666.703 orientaciones. Dicha variación en las cifras se explica porque algunas víctimas requieren más de un servicio de acuerdo con el avance y particularidad de su proceso de asistencia y reparación integral, tales como: i) toma de declaraciones para la inclusión en el registro, ii) solicitud de ayuda humanitaria, iii) orientación frente a la entrega de diferentes medidas como la indemnización, iv) trámites de libreta militar, entre otras.

Tabla 11 Demanda de atención en los CRAV 2014-2018

Número de víctimas atendidas	2.027.210
Número de atenciones realizadas	2.666.703

Fuente: UARIV, Abril 2018. Elaboración propia.

Sin embargo, frente a esta información, la CSMLV no ha podido desarrollar un análisis objetivo de la cobertura de los CRAV frente al número de víctimas residentes en los territorios, ya que los CRAV reciben sólo una parte del total de la demanda de atención de las víctimas de los diferentes municipios y departamentos. Por ejemplo, las entidades del Ministerio Público – Procuradurías Regionales y Provinciales, Defensorías Regionales y Personerías Municipales – también realizan procesos de orientación y asesoría a víctimas del conflicto armado en sus sedes o en jornadas descentralizadas, que se configura en otra demanda de atención. Tal situación, sumada a la falta de metas en el PND y el CONPES 3726 de 2012, dificultan el seguimiento y análisis sobre la capacidad de atención.

Igualmente, tal como lo señala la UARIV, la población víctima es altamente flotante, por lo que el número de víctimas registradas en el RUV coincide con el lugar donde se tomó la declaración, sin que sea necesariamente su lugar de residencia, ya que este cambia por motivos diversos. Por lo anterior, comparar el número de víctimas atendidas con el número de víctimas registradas en el RUV en un territorio, sería un análisis inadecuado, que arrojaría resultados que no corresponde a la realidad de los territorios.

Por último, es importante señalar que en las respuestas de la UARIV no es claro si las más de dos millones de personas atendidas por la estrategia, son víctimas diferentes o si corresponde a ciudadanos que asisten en varias ocasiones y son contabilizados como nuevos usuarios cada vez que ingresan al CRAV. Lo anterior podría indicar que el número de personas atendidas efectivamente podría ser menor. Sin embargo, de la observación realizada, los CRAV son un punto de orientación al que las víctimas asisten recurrentemente.

3.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

El presente análisis, tendrá como fundamento la presencia institucional establecida en la ley para la estrategia de orientación y atención a víctimas del conflicto armado.

La CSMLV ha podido establecer que la UARIV ha estado presente diariamente en todos los CRAV, con excepción del de Soacha, Cundinamarca, en el cual su presencia ha sido semanal. En estos CRAV, la UARIV presta el servicio de orientación e información a víctimas del conflicto armado a través de profesionales orientadores, así como de enlaces de asistencia y reparación.

Sobre la participación de las administraciones municipales, en 23 CRAV, las alcaldías asisten con una frecuencia diaria a través de funcionarios de secretarías de gobierno, salud y educación. Por su parte, para el caso de las gobernaciones, hacen presencia únicamente en los CRAV de Santander de Quilichao, Florencia, Sincelejo, Montería, Pitalito y Tame.

En cuanto a las tres entidades del Ministerio Público -PGN, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales –, ellas asisten a 22 CRAV. PGN hace presencia en 7, Personería en 16 y Defensoría en 18. Es de resaltar la asistencia del SENA a todos los CRAV, a pesar de que su frecuencia de participación es de carácter semanal.

Se evidencia la preocupante ausencia del conjunto de entidades que ofrecen bienes y servicios directos a la población para su ruta de asistencia y reparación. Es así como el Ministerio del Trabajo sólo asiste al CRAV de Florencia, mientras que la Agencia Pública de Empleo del SENA hace presencia en los Centros ubicados en Valledupar, Caquetá y Montería.

El DPS únicamente asiste al CRAV de la ciudad de Santa Marta. El MSPS hace presencia en los centros de Valledupar, Neiva, Pitalito y Arauca; el Ministerio de Defensa solo asiste una vez por semana en Neiva, Santa Marta y Policarpa. Por su parte el ICBF, presta servicios de orientación y asesoría únicamente en los centros de Tame, Montería, Santander de Quilichao, Quibdó, La Palma, Neiva, Villavicencio, Policarpa y Sincelejo.

Por su parte, entidades como la Oficina de Superintendencia de Notariado y Registro, la FGN, la Registraduría Nacional, el Ministerio de Agricultura y el MVCT, presentan inasistencia total.

Así, la frecuencia del total de dependencias regionales⁵⁶ que hacen presencia diariamente en la estrategia CRAV en todo el país corresponde a un 66% de entidades, un 25% a instituciones con presencia semanal y 8% mensual.

Accesibilidad

Resulta evidente que la ausencia de entidades, o de sus enlaces, como en el DPS, la Superintendencia de Notariado y Registro, FGN, Ministerio de Agricultura, MVCT y el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa - COREC- dificultan el acceso de las víctimas de servicios que impactan de manera directa la orientación y goce de sus medidas de asistencia y reparación. En particular esta ausencia limita el acceso a:

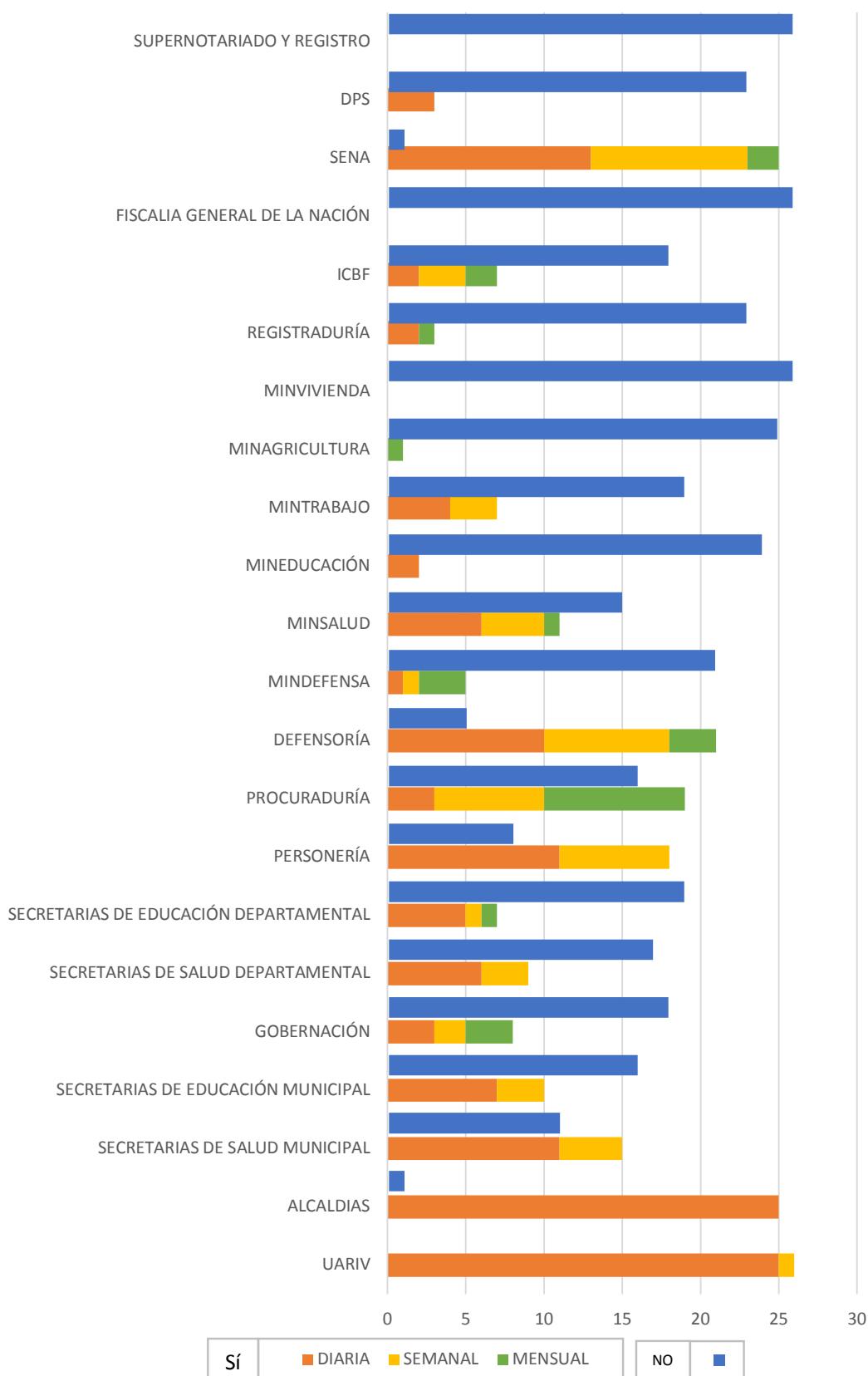
- Atención y orientación para el acceso a los programas y subsidios para la superación de la pobreza.
- Acceso a la justicia, la judicialización de casos, despacho fiscal y estado de procesos.
- Atención y orientación en materia de registro de bienes inmuebles, certificados de libertad y tradición.
- Libreta Militar para hombres mayores de 18 años y trámite para los menores de edad⁵⁷
- Orientación sobre los procesos de restitución de tierras y acceso a la vivienda rural.
- Atención y orientación para acceder a los programas de vivienda urbana.

Gráfica 7 Asistencia de entidades vinculadas a los CRAV, por frecuencia de participación

⁵⁶ 156 oficinas regionales de las 22 entidades obligadas a asistir.

⁵⁷ A excepción de los Centros Regionales Neiva, Santa Marta, Policarpa y Cali.

ASISTENCIA DE ENTIDADES



Sí DIARIA SEMANAL MENSUAL NO ■

Fuente: Visitas CRAV Defensoría Delegada para la Orientación a las Víctimas. Abril 2018. Elaboración propia.

Adaptabilidad

Para responder a las necesidades de las víctimas del conflicto armado, además de garantizar el acceso a los servicios propios de la orientación y asesoría a víctimas, la ley ordena proveer un espacio físico adecuado para el desarrollo de esta estrategia de atención.

Sobre los 29 CRAV, la UARIV afirma que se presenta un deterioro de la infraestructura⁵⁸ en el 72%, a excepción de Florencia, Villavicencio, Santander de Quilichao, Popayán, Viotá, Neiva y Santa Marta.

En cuanto al estado de equipos y mobiliarios⁵⁹, se identifica en todos los CRAV pérdida o deterioro considerable de diferentes máquinas, muebles y dispositivos, así como necesidades de mantenimiento preventivo y correctivo.

Frente a la disponibilidad de servicios públicos que facilitan la labor de los CRAV, se presentan fallas constantes y permanentes en prestación de los servicios de agua y energía eléctrica. Especialmente en Santa Marta, Quibdó y Santander de Quilichao.

La CSMLV conoció durante las visitas administrativas realizadas a 26 CRAV, de los 29 existentes, que se registran 57 quejas⁶⁰, de las cuales la mitad están relacionadas con infraestructura, y la otra con servicios referentes a filtraciones de agua, insuficiente ventilación y aire acondicionado, intermitencia del servicio de energía, fallas de infraestructura para el acceso a población en situación de discapacidad; distribución de los turnos para la atención, falta de funcionarios para brindar atención jurídica, horarios de atención inadecuados, ausencia de buzón de quejas, entre otras.

A pesar de que la UARIV ofició a 12 alcaldías⁶¹ recordando las garantías que deben brindar para el funcionamiento de los CRAV, tan solo respondieron 3 (Arauca, Pitalito y Sincelejo) informando que destinarán los recursos para el cumplimiento de los compromisos, sin estipular una fecha para su realización.

3.3 Conclusiones

⁵⁸ Redes Hidráulicas, sanitarias, eléctricas, ventilación e iluminación.

⁵⁹ Mantenimientos Preventivos y Correctivos.

⁶⁰ Estas quejas fueron recibidas en los CRAV de Arauca, Arauca; Cali Valle del Cauca; Curumaní Cesar; Tame Arauca; Cúcuta Norte de Santander, El Molino Guajira; Florencia Caquetá; La Palma Cundinamarca; Montería Córdoba; Neiva y Pitalito Huila; Policarpa Nariño; Popayán y Santander de Quilichao Cauca; San José del Guaviare- Guaviare; Santa Marta Magdalena; Sincelejo Sucre; Soledad Atlántico; Viotá, Cundinamarca.

⁶¹ Arauca, El Charco, Tame, San José del Guaviare, Policarpa, Pitalito, Montería, Apartadó, Cali, Curumaní, La Palma y Soacha

- Los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, como estrategia de coordinación interinstitucional para brindar orientación, asesoría y atención a víctimas del conflicto armado, presentan fallas causadas por la ausencia de las entidades que tiene la obligación de prestar servicios específicos y ofrecer productos para la población víctima. Entre estas, se encuentran principalmente el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura, Superintendencia de Notariado y Registro, así como la Fiscalía General de la Nación.
- Los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en la práctica, tienen una oferta parcial, lo que dificulta que estos alcancen el objetivo para lo cual están diseñados. Entre esta oferta parcial se evidenció la presencia limitada del Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- El compromiso de las entidades territoriales es variable en los diferentes territorios, evidenciado en la ausencia de prestación del servicio en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en su baja capacidad para la administración y sostenimiento de los mismos, en las fallas de infraestructura, el estado de equipos y mobiliarios, la falta de aseo en algunas instalaciones y la disponibilidad intermitente de personal para orientar a las víctimas en las rutas de atención.
- El funcionamiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas dependen del nivel de compromiso de las entidades territoriales con el cumplimiento de esta obligación legal y de los recursos vinculados al Plan de Desarrollo para este fin, así las cosas, que la sostenibilidad de estos centros no tiene vocación de continuidad después de la vigencia de la ley.

3.4 Recomendaciones

- A las entidades territoriales desarrollar estrategias para cumplir con el mandato legal de sostenimiento y operación de los Centros Regionales de Atención, en el marco de los principios que sustentan la estrategia de Corresponsabilidad establecida en el Decreto 2460 de 2015.
- A las entidades territoriales, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y las gerencias de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, mejorar sus sistemas de información de víctimas atendidas, discriminando no solo el número de atenciones, sino además los usuarios nuevos que asisten, con el objeto de llevar mayor control y seguimiento del funcionamiento de la estrategia.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer la labor de Gerencia de los Centros Regionales Atención a Víctimas con el fin de superar

las fallas y obstáculos de funcionamiento e infraestructura para la prestación de los servicios.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas adelantar las acciones de articulación y coordinación para que las instituciones en el territorio, participen activamente en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en aras de que se garantice a las víctimas del conflicto armado, el acceso a una oferta efectiva de trámites y servicios.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y a las entidades territoriales, avanzar en la etapa de construcción de las instalaciones de los Centros Regionales de Atención a Víctimas para que puedan entrar en operación prontamente cumpliendo con los criterios establecidos por la Ley 1448 de 2011 y demás normas complementarias.
- A la Registraduría Nacional del Estado Civil; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Trabajo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Servicio Nacional de Aprendizaje, Fiscalía General de la Nación; Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda y la Superintendencia de Notariado y Registro hacer presencia en los Centros Regionales y participar de manera constante y periódica para favorecer el acceso de las víctimas a la información pertinente para obtener sus medidas de asistencia y reparación integral.

Las anteriores entidades deben garantizar la asignación de recurso humano y técnico para la orientación, asesoría y/o atención de víctimas del conflicto armado. En caso de ausencia, la entidad vinculada debe mantener un enlace permanente con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para garantizar la adecuada orientación.

CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA

4.1 ATENCIÓN HUMANITARIA

La Ley 1448 de 2011, en el artículo 47⁶² sobre Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia establece que:

[L]as víctimas de que trata el artículo No. 3, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Asimismo, en el artículo 64⁶³, la ley dispuso que la Ayuda Humanitaria de Emergencia es aquella a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

Por su parte, la atención humanitaria de transición, dispuesta en el artículo 65⁶⁴ corresponde a la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el RUV, que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la UARIV, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Ahora bien, para su entrega, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2569 de 2014, reglamentó el procedimiento y los criterios para la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, con el fin de hacerlo de manera objetiva a los hogares víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-142 del 2017 señaló:

[L]as características que debe contener la atención humanitaria esta Corporación ha identificado las siguientes: (i) protege la subsistencia mínima de la población desplazada; (ii) es considerada un derecho fundamental; (iii) es temporal; (iv) es integral; (v) tiene que reconocerse y entregarse de manera adecuada y oportuna, atendiendo la situación de emergencia y las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada; y (vi) tiene que garantizarse sin perjuicio de las restricciones presupuestales.

⁶² Título III, Capítulo I.

⁶³ Reglamentado por el decreto 2569 de 2014.

⁶⁴ *Ibídem*.

En este acápite se presentarán tres aspectos que demuestran el avance y las dificultades en la implementación de esta medida. En primer lugar, dada la importancia que reviste, se presenta el análisis la ejecución presupuestal de la UARIV durante el cuatrienio, en relación a los pagos de atención humanitaria de emergencia y transición. Posteriormente, se presenta el avance del Gobierno frente a la meta planteada, en relación con las víctimas de desplazamiento forzado que acceden efectivamente a la atención humanitaria. En tercer lugar, se plantea el análisis de esta medida bajo el enfoque de la asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

4.1.1 Análisis Cuantitativo

Ejecución presupuestal

Según la información que reposa en el DNP, se evidenció que la atención humanitaria a la población víctima de desplazamiento se viene desarrollando a través del proyecto de inversión “*Prevención, Atención Población Desplazada Nivel Nacional*” el cual tiene como objetivo específico garantizar el derecho a la subsistencia mínima para avanzar hacia la estabilización socio-económica de la población desplazada, del cual en lo transcurrido del cuatrienio han sido ejecutados \$ 2.1 billones.

Tabla 12 Presupuesto subsistencia mínima 2014- 2017

Vigencia	Solicitado**	Inicial*	Vigente*	Compromiso*	Obligación*	Pago*
2014	596.300.777.198	445.056.729.873	537.114.379.832	534.298.764.106	531.367.056.726	482.204.065.076
2015	764.940.200.000	685.057.000.000	779.056.123.413	772.768.188.366	771.824.512.532	691.084.620.061
2016	780.689.606.000	823.428.248.466	823.428.248.466	819.868.867.693	628.985.877.209	533.650.379.950
2017	834.767.560.753	794.318.868.430	524.507.655.577	504.523.964.077	501.712.568.191	490.938.624.809
2018	6.818.524.410	0	0	0	0	0
TOTAL CUATRENIO PAGADO						2.197.878.678.569

Fuente: SPI – DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

En lo que respecta a la ejecución presupuestal de Atención Humanitaria, tanto en la fase de emergencia como en la fase de transición, se identifican falencias de información y de planeación. Dicho análisis se desarrolló a partir de la ejecución presupuestal en el cuatrienio 2014 a 2017, según los reportes presentados por la UARIV en el SPI, tal como se presenta en la tabla 13:

Tabla 13 Ejecución presupuestal de atención humanitaria de emergencia y transición

Vigencia	Actividad	Inicial	Vigente	Obligado	Observaciones
2014	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia	\$62.000.000.000	\$67.296.575.245	\$67.296.575.245	

2014	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición	\$293.984.806.077	\$341.093.932.599	\$341.093.932.599	De acuerdo con la distribución de recursos dentro del proyecto de inversión, esta actividad tuvo una ejecución de \$444.287.851.141,08. Este dato no se puede registrar porque no hubo cambios en SUIFP
2014	Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de Ley.	\$13.433.094.110	\$13.433.094.110	\$13.433.094.110	De acuerdo con la distribución de recursos dentro del proyecto de inversión, esta actividad tuvo una ejecución de \$ 13.432.720.262. Este dato no se puede registrar porque no hubo cambios en SUIFP
2015	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia	\$290.428.340.000	\$358.156.138.280	\$358.156.138.260	
2015	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición	\$290.428.340.000	\$289.658.305.778	\$289.658.305.778	Por la transición al modelo de entrega de atención humanitaria de acuerdo con el Decreto 1084-2015 los valores para atención humanitaria de emergencia y transición se reportan por cantidades iguales del total ejecutado de atención humanitaria
2015	Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de Ley.	\$15.200.000.000	\$15.923.348.261	\$15.923.348.261	Los recursos fueron ejecutados en su totalidad en esta actividad y en cumplimiento al Auto 099
2016	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia	\$343.399.300.000	\$355.868.823.132	\$355.868.823.132	Corresponde a la entrega de AH de emergencia a diciembre de 2016. (*)
2016	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición	\$379.564.261.882	\$379.147.761.882	\$206.289.728.303	Corresponde a la proporción de pagos de AHT a diciembre de 2016.
2016	Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a	\$23.235.026.432	\$11.268.600.000	\$11.268.600.000	Corresponde a la ejecución presupuestal a mes de diciembre de 2016 del grupo de respuesta escrita a través de la orden de compra 6069 suscrita con Américas BPS

recursos de
Ley.

2017	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia	\$606.458.000.000	\$413.002.802.509	\$413.002.802.509	Para diciembre se ejecutaron \$413.002.802.509 para la atención humanitaria en la etapa de emergencia.
2017	Entregar el componente de atención humanitaria en la etapa de transición	\$136.727.000.000	\$66.859.845.582	\$58.648.108.888	Para diciembre se ejecutaron \$58.648.108.888 para los conceptos de atención humanitaria en la etapa de transición, Comunidades indígenas y Afro, Contribución de áreas de apoyo y gastos operativos.
2017	Notificar actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de Ley.	\$22.306.995.600	\$22.306.995.600	\$9.832.173.308	Para el mes de diciembre se han ejecutado \$9.832.173.308 para dar respuesta a actos administrativos de entrega o suspensión de atención humanitaria y respuesta a recursos de ley.

Fuente: SPI – DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

A partir de lo anterior, se evidencian deficiencias en la consistencia de la información reportada por la UARIV.

Por ejemplo, para 2014, la observación relacionada en el componente de atención humanitaria de transición, se argumenta que dicha “actividad tuvo una ejecución de \$444.287 mm, dato que no se puede registrar porque no hubo cambios en SUIFP”. De esto llama la atención que la observación descrita refleje baja oportunidad en los reportes por parte de la UARIV al SUIFP.

En el año 2016, para el componente de atención humanitaria en la etapa de transición, el presupuesto obligado respecto al vigente representó el 54.4%, lo que evidencia baja ejecución presupuestal generando riesgo para la efectividad de la entrega de atención humanitaria de emergencia a las víctimas de desplazamiento forzado.

En la vigencia 2017 se observa que para la entrega de atención humanitaria de transición a población víctima de desplazamiento forzado una ejecución equivalente al 87.7% con respecto al presupuesto vigente. De otro lado, para la notificación de actos administrativos de entrega o suspensión, solo se efectuó una ejecución del 44.1%.

Ahora bien, para el mismo concepto y periodo de estudio, la información reportada en el SUIFP es distinta de la información oficial entregada por la UARIV a la CSMLV. En la

tabla 14, se presenta la ejecución presupuestal histórica de atención humanitaria durante el cuatrienio allegada por la entidad. No obstante, la UARIV señala que “es importante aclarar que el presupuesto de atención humanitaria es global y no se encuentra dividido en atención humanitaria de emergencia y de transición, por tanto, las cifras que se presentan son del total de atención humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado”⁶⁵.

Tabla 14 Presupuesto histórico atención humanitaria
Cifras en millones de pesos

Vigencia	Apropiación Vigente	Valor comprometido	Valor obligado	Valor pagado	Valor correspondiente a fallos de tutela por AH
2014	\$ 480.708	\$ 477.892	\$ 474.960	\$ 425.797	\$ 47.612
2015	\$ 701.056	\$ 694.768	\$ 693.824	\$ 613.084	\$ 47.077
2016	\$ 766.951	\$ 763.391	\$ 577.303	\$ 490.942	\$ 14.184
2017	\$ 502.316	\$ 484.659	\$ 481.959	\$ 471.609	\$ 1.709
2018 *	\$ 600.432	\$ 176.122	\$ 168.610	\$ 168.607	\$ 167
Total	\$ 3.051.462	\$ 2.596.832	\$ 2.396.656	\$ 2.170.040	\$ 110.750

(*) Primer trimestre

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

Además, la gestión presupuestal de la UARIV para el pago de atención humanitaria se ve limitada. El valor pagado con respecto a la apropiación presupuestal vigente, para atención humanitaria de emergencia y transición para el periodo 2014-2017, osciló entre el 64% y el 94%, donde el año de menor ejecución fue en el 2016.

De otro lado, al analizar la ejecución presupuestal de la UARIV, en relación con lo programado en el documento CONPES 3712 de 2011, se evidencia limitaciones. Para la atención humanitaria de transición en dicho CONPES, se proyectó que 499.000 hogares son receptores de esta atención, para lo cual se estimó un rubro compuesto por alojamiento \$2.3 billones y alimentación 2.4 billones con costeo total por \$4.7 billones por 10 años. Al respecto, la ejecución presupuestal consultada en el SPI, para el periodo 2014-2017 corresponde a \$895.690 millones, solo se ha ejecutado el 19%, con respecto costo total estimado.

Indicadores de resultado

En primer lugar, se observa que el total de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, con carencias de subsistencia mínima, para el periodo 2014-2017 y primer

⁶⁵ Respuesta oficial de la UARIV, Mayo 2018.

trimestre de 2018⁶⁶, ascendieron a un total de 3.970.804 personas, con respecto al número de víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH de emergencia y transición que correspondió a 3.410.833 víctimas de desplazamiento, subestimando las metas programadas en 599.971 personas. Lo anterior, cuestiona la efectividad en la planeación y programación de metas efectuada por la UARIV para entregar la atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición acorde con las necesidades reales de esta población.

Atención Humanitaria de Emergencia

Frente a la atención humanitaria por concepto de emergencia se evidenció que 939.587 víctimas solicitaron la atención humanitaria, con respecto a las víctimas que presentan carencias en subsistencia mínima representan el 24%. Asimismo, 836.039 víctimas de desplazamiento forzado obtuvieron giro efectivo⁶⁷ que, con respecto a las víctimas con carencias de subsistencia mínima, representan el 21% y respecto a las programadas el 24,3%.

⁶⁶ Es importante señalar que, en el 2014 no se había implementado el modelo de medición de carencias mínimas.

⁶⁷ Giros colocados por modelo tradicional y por modelo de subsistencia mínima.

Tabla 15 Atención histórica - Atención humanitaria de emergencia

Vigencia	No. de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias de subsistencia mínima	No. de víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH (1)	No. de víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron AH de emergencia (Hogares)	No. de solicitudes de AH de emergencia aprobadas por la UARIV (2)	No. de víctimas de desplazamiento forzado con giro efectivo de AH de emergencia (2)	No. de solicitudes de AH de emergencia aprobadas por la UARIV (3)	No. de víctimas de desplazamiento forzado con giro efectivo de AH de emergencia (3)	No. solicitudes de AH de emergencia pendientes de giro
2014	N/A	909.982	94.761	94.761	100.745	N/A	N/A	N/A
2015	760.381	830.000	249.241	56.929	58.818	200.860	111.394	89.466
2016	1.594.495	573.986	228.204	2.579	2.271	239.367	212.152	27.215
2017	1.551.300	570.676	349.918	5.784	3.969	360.032	332.273	27.759
2018 (4)	64.628	526.189	17.463	3.502	2.086	13.921	12.331	–

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

- (1) Según el reporte de la UARIV, el dato incluye emergencia y transición y corresponde a la meta proyecto de inversión que está dado en número de hogares.
- (2) Según el reporte de la UARIV, corresponde a las solicitudes y los giros que se efectúan por modelo tradicional o ruta de trámite especial.
- (3) Según el reporte de la UARIV, corresponde a las solicitudes y giros efectuados por modelo de subsistencia mínima.
- (4) Corresponde al primer trimestre.

Atención humanitaria de transición

Frente a la atención humanitaria de transición se evidenció que 2.841.972 víctimas la solicitaron, de las cuales se aprobaron 2.782.692, lo que representa un 97% de las solicitudes. Asimismo, 2.969.416 víctimas de desplazamiento forzado obtuvieron giro efectivo de transición⁶⁸ que, con respecto a las programadas, también es del 97%. A propósito de las víctimas que obtuvieron giro frente a lo solicitado, se evidencia que 127.444 obtuvieron atención humanitaria de transición.

Tabla 16 Atención humanitaria de transición

Vigencia	No. de víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH (1)	No. de víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron AH de Transición (Hogares)	No. de solicitudes de AH de Transición aprobadas por la UARIV (2)	No. víctimas de desplazamiento forzado con giro efectivo de AH de Transición (2)	No. solicitudes de AH de Transición aprobadas por la UARIV (3)	No. víctimas de desplazamiento forzado con giro efectivo de AH de Transición (3)	No. de solicitudes de AH de transición pendientes de giro
2014	909.982	1.191.780	1.191.780	1.020.083	N/A	N/A	N/A
2015	830.000	817.401	786.603	1.374.825	31.554	-	31.554
2016	573.986	321.448	44.046	43.819	211.402	188.763	22.639
2017	570.676	364.591	220.423	166.580	150.148	111.827	38.321
2018 (4)	526.189	146.752	141.508	63.519	5.228	4.314	-

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

- (1) Según el reporte de la UARIV, el dato incluye emergencia y transición y corresponde a la meta proyecto de inversión que está dado en número de hogares.
- (2) Solicitudes aprobadas y con giro efectuado, por modelo tradicional o ruta de trámite especial.
- (3) Solicitudes aprobadas y con giro efectuado, por modelo de Subsistencia Mínima en cada vigencia.
- (4) Corresponde al primer trimestre.

De lo anterior, se concluye que, pese a la existencia de metas globales de atención, hay falencias de planeación y de operación por parte de la UARIV que se evidencian en la baja consistencia de las cifras, entre los resultados obtenidos con las mediciones de subsistencia mínima y las metas programadas para generar los pagos respectivos a quienes resultan priorizados con dicha medición. Esta situación, genera riesgo para el eficiente y eficaz manejo de los recursos, dificultando su seguimiento y control.

Indicadores de acumulación

Con el fin de evaluar los logros en cuanto a efectividad en la entrega de atención humanitaria, se calcularon dos indicadores: i) giros efectivos atención humanitaria de emergencia y transición frente a las metas programada, y ii) giros efectivos de atención humanitaria de emergencia y transición frente a las solicitudes hechas por las víctimas.

⁶⁸ Giros colocados por modelo tradicional y por modelo de subsistencia mínima.

Frente a los giros efectivos y su relación con las metas programadas, como se presenta en la tabla 17, se evidencia que en los años 2014, 2015 y 2017, se efectuaron giros superando lo programado, situación que evidencia nuevamente falencias de planeación presupuestal acordes con las reales necesidades de la población desplazada. Para el año 2016, la UARIV entregó giros de atención humanitaria de emergencia y transición al 78% de las víctimas de desplazamiento forzado programadas para atender.

Tabla 17 Relación de giros efectivos sobre los programados

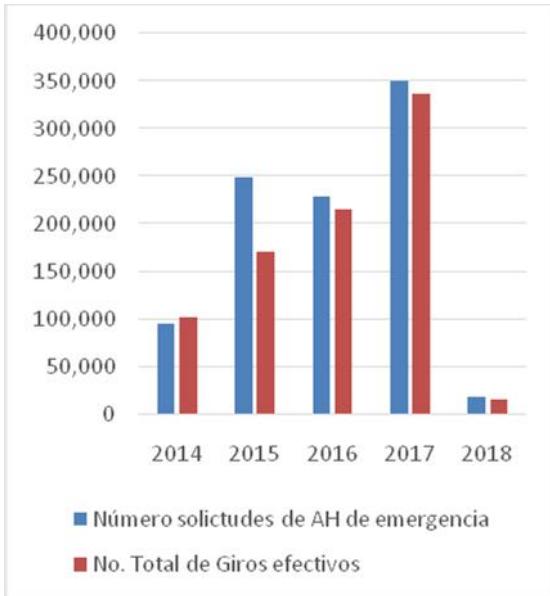
Vigencia	Programación		Giros efectivos		
	Víctimas de desplazamiento forzado programadas por la UARIV para prestarle AH (1)	No. de hogares víctima de PD con giro efectivo por concepto de atención humanitaria de emergencia (2)	No. de hogares víctima PD con giro efectivo por concepto de atención humanitaria de transición (3)	Total, de Hogares víctimas que recibieron giro efectivo	Hogares con giro efectivo/Hogares programados
2014	909.982	100.745	1.020.083	1.120.828	123%
2015	830.000	170.212	1.374.825	1.545.037	186%
2016	573.986	214.423	232.582	447.005	78%
2017	570.676	336.242	278.407	614.649	108%
2018 (Primer trimestre)	526.189	14.417	63.519	77.936	15%

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

- (1) Según el reporte de la UARIV, el dato incluye emergencia y transición y corresponde a la meta proyecto de inversión que está dado en número de hogares.
- (2) Hogares víctimas de desplazamiento forzado con giro efectuado por ruta tradicional y ruta subsistencia mínima, por concepto de atención humanitaria de emergencia.
- (3) Hogares víctimas de desplazamiento forzado con giro efectuado por ruta tradicional y ruta subsistencia mínima, por concepto de atención humanitaria de transición.

En relación con los giros efectuados frente a las solicitudes desarrolladas por las víctimas, se evidencian diferencias entre las dos variables. Como se ilustra en las gráficas 8 y 9, tanto para el caso de la etapa de emergencia como la etapa de transición, a partir del 2015 con la entrada en vigencia del modelo de carencias para la medición de la subsistencia mínima, los giros efectuados se generan en menor medida a las solicitudes elevadas por las víctimas. Situación que, según la UARIV, se explica porque no todas las víctimas que presentan solicitud tienen un nivel de carencias grave o extrema para aprobar y acceder efectivamente a la atención humanitaria.

Gráfica 8 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de emergencia)



Gráfica 9 Giros efectivos en relación con las solicitudes efectuadas (Atención humanitaria de transición)



Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

Las anteriores diferencias en cada una de las vigencias, demuestran que aún no se ha consolidado el modelo de carencias y las mediciones desarrolladas por la UARIV, frente a la situación actual de la población, razón que obliga a las víctimas a continuar demandando la atención, y generando mayor presión sobre el modelo mismo.

4.1.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Se evidencia la existencia de un programa específico para la oferta de atención humanitaria de emergencia y transición. Específicamente en el periodo 2014-2017 y primer trimestre de 2018, contó financieramente con el presupuesto vigente por \$3.051.462.094.105 y ejecutó \$ 2.170.040.104.232 (según los datos reportados por la UARIV), equivalente al 71,1%, lo que evidencia deficiencias de planeación y de ejecución del programa.

Ahora bien, entendiendo que la asequibilidad como los programas sociales están disponibles para la población, la atención humanitaria tiene limitaciones, dado que aún la población desplazada usa el recurso de tutela para acceder a sus derechos.

Como se evidencia en la tabla 18 en el periodo del cuatrienio, las reclamaciones fueron de 215.643 tutelas interpuestas ante UARIV por un valor de \$235.752.889.000. De estas tutelas no se puede identificar cuántas fueron por la etapa de emergencia y cuántas por etapa de transición. Cabe resaltar que las reclamaciones vía tutela indican deficiencias

en la gestión y operatividad de la UARIV, la cual ha tenido que valerse de terceros para hacer frente a esta situación. Se evidenció en el SIIF que la UARIV tiene una orden de compra adición Nro. 06063 de 2017 con *American Business Process Services S.A.* para tramitar, consolidar, proyectar la respuesta, PQR y acciones de tutela de atención humanitaria por valor de \$9.832.173.308, lo que indica la recepción de gran volumen de tutelas.

Tabla 18 Pagos de atención humanitaria – vía tutela

Vigencia	No. De reclamaciones ayuda humanitaria vía tutela (No. De hogares)	Valor total girado
2014	69138	\$ 82.815.215.000
2015	88847	\$ 108.597.361.000
2016	36009	\$ 35.056.466.000
2017	21239	\$ 9.003.067.000
2018 *	410	\$ 280.780.000
Total tutelas	215.643	235.752.889.000

Fuente: UARIV, Mayo 2018. Elaboración propia.

Accesibilidad

En este aspecto, no se tiene suficiente claridad sobre la efectividad del modelo de medición de subsistencia mínima, con respecto a las reales necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado lo que genera incertidumbre sobre el acceso a la oferta institucional.

Si bien es cierto en el periodo analizado, a 3.805.455 víctimas de desplazamiento forzado la UARIV les entregó giros efectivos de atención humanitaria de emergencia y transición, no es menos cierto que en cuanto a la accesibilidad la atención humanitaria mencionada presenta falencias estructurales que se reflejan en las deficiencias en los procesos de notificación y reintegros.

Para el caso de devoluciones, se evidenció que se reintegró \$135.005.416.864 correspondientes a 226.983 giros para la población desplazada en el 2017 y lo corrido del 2018. Este valor representa el 28,6% de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017 que está por un total de \$471.608.918.454.

Esta situación repercute negativamente en la accesibilidad de la población víctima de desplazamiento forzado por cuanto no recibe su giro efectivo oportunamente, esto sumado a los costos bancarios en que incurre la UARIV por estos reintegros, situación que presenta riesgo para el manejo eficiente de los recursos destinados a la entrega de AH.

Para el caso de las notificaciones, se evidencia que la UARIV pagó \$50.457.215.679 en este proceso de atención humanitaria de emergencia y transición en el cuatrienio. Sin embargo, el proceso de notificación para la suspensión y la entrega de AH presenta

falencias históricas que han sido constatadas en los procesos de auditoria desarrollados por la CGR y restringen el acceso a la información.

Tabla 19: Valor de las notificaciones

Año	Valor ejecutado Notificaciones
2014	13.433.094.110
2015	15.923.348.261
2016	11.268.600.000
2017	9.382.173.308
Total	\$ 50.457.215.679

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

En el Informe de auditoría a la UARIV vigencia 2016, se señaló que existen “debilidades en la gestión institucional referidas a la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la medición realizada, no requieren de la misma. Según la información suministrada al equipo auditor, solo el 67% de dichos actos administrativos han sido notificados”⁶⁹.

Lo anterior demuestra las limitaciones de la UARIV para adelantar estrategias efectivas que permitan a las víctimas conocer la situación real sobre las decisiones administrativas que afectan la garantía de su derecho y limitan el acceso a la información efectiva, oportuna y de calidad.

Adaptabilidad

En el entendido de que la adaptabilidad apunta a la pertinencia de la oferta, en el caso específico de la Atención Humanitaria de Emergencia y de Transición, se evidenció que presentan problemas de adaptación respecto a las reales necesidades de su población objeto. Este es el caso de los deficientes resultados en cuanto a la medición de carencias mínimas, lo que impacta sobre la efectividad y oportunidad de la Atención Humanitaria de transición. Por otra parte, la inoportunidad de la entrega de la Atención Humanitaria de emergencia a la PVDF, evidencia falencias de adaptación de la oferta de Atención Humanitaria y por ende del Impacto de la política pública de Atención Humanitaria.

4.1.3 Conclusiones

Respecto a la gestión llevada a cabo por la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas en el cuatrienio 2014 -2017 y primer trimestre de 2018, se concluye que:

⁶⁹ CGR. Informe de Auditoría UARIV. 2016.

- Ha venido realizando gestión para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a la población víctima de desplazamiento forzado con carencias de subsistencia mínima, la cual se refleja en la ejecución presupuestal, que en lo corrido del cuatrienio, correspondió 2.1 billones de pesos.
- Existe incertidumbre sobre la real ejecución presupuestal para el proyecto de inversión que soporta el pago de atención humanitaria, pues la información no es consistente en las distintas fases que componen el ciclo de la inversión pública. Lo anterior, pone en riesgo la coherencia entre la formulación, la programación, la ejecución y el seguimiento a los proyectos de inversión que se realizan a través del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas.
- El seguimiento y control a los recursos destinados para atención humanitaria, tanto de emergencia como de transición a víctimas de desplazamiento forzado, se ve limitado por cuanto la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas en sus registros no discrimina la ejecución presupuestal por tipo de atención, sino que la presenta de manera global frente a las etapas de atención humanitaria.
- A tres años del plazo para la terminación de la Ley de Víctimas, persisten falencias en la gestión presupuestal desde la planeación hasta la ejecución de los recursos, generando riesgo e incertidumbre para su seguimiento y control.
- Los fallos de tutela sobre el derecho a la atención humanitaria de emergencia y transición, en los que se condena a la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas corresponden a un valor de \$235.752.889.000. Si bien no se puede identificar cuántas fueron por la etapa de emergencia y cuántas por etapa de transición, este hecho preocupa a la CSMLV dado que sugiere limitaciones relacionadas con la oportunidad en la entrega de atención.
- Las notificaciones de actos administrativos tanto de entrega como de suspensión, no llegan de manera oportuna a los beneficiarios, lo cual limita el acceso a la información por parte de la población.

4.1.4 Recomendaciones

A la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a Víctimas:

- Implementar acciones correctivas para mejorar el proceso de planeación, y la definición de indicadores y metas propuestas para el seguimiento de la atención humanitaria, en coherencia con los resultados obtenidos por el modelo de medición de carencias para la subsistencia mínima.

- Cumplir efectivamente con los reportes de seguimiento a los proyectos de inversión, acordes con el Decreto 2844 de 2010, de manera clara y transparente, sin que haya lugar a inconsistencias entre lo reportado por el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas y las cifras oficiales de la entidad.
- Tener un centro de costos por atención humanitaria tanto de emergencia como de transición con el objeto de hacer seguimiento y control a la ejecución de las entregas y a los gastos operativos en que incurre.
- Mejorar los canales de contactabilidad con los beneficiarios para notificar de manera oportuna las decisiones administrativas sobre la entrega o suspensión de atención humanitaria.

4.2 SALUD

La Ley 1448 de 2011 establece el derecho a la salud de la población víctima del conflicto armado como una medida de asistencia, que contempla el acceso mediante el aseguramiento en el Régimen Subsidiado, la atención de emergencia en salud de manera inmediata y con independencia de la capacidad económica y los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria⁷⁰. El objetivo es que a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- se garantice este derecho.

El análisis se centra en los avances en materia de afiliaciones al SGSSS de la población víctima, así como de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad. El Gobierno Nacional, asume que el 93% de la población víctima hace parte del régimen subsidiado⁷¹. Por tal razón, este documento se ocupa del análisis del uso de los recursos del SGP con el cual se cubre la afiliación al Régimen Subsidiado del SGSSS. El MSPS es la entidad responsable de establecer los lineamientos de esta política.

4.2.1 Análisis Cuantitativo

El CONPES 3712 de 2011 presentó un costo total de \$15. 682 millones⁷² para cubrir los gastos en salud. De este monto, el 91% correspondería a la afiliación al SGSSS en el periodo 2012-2021. Posteriormente, el monto total de las medidas de salud fue ajustado a \$15.392 millones en el 2012⁷³.

En relación con la cobertura en salud, se da cuenta de las víctimas del conflicto armado afiliadas al SGSSS en un año determinado, según la afiliación al régimen contributivo o subsidiado:

⁷⁰ Ley 1448 de 2011, artículo 52 a 57.

⁷¹ Estimación del costo de la atención en SGSSS del CONPES 3712 de 2011.

⁷² El costo de las medidas de asistencia en salud tuvo en cuenta cinco componentes: 1) atención como parte del sistema de seguridad social en salud; 2) vacunación a la primera infancia; 3) programas de apoyo psicosocial específicos para todas las víctimas; 4) rehabilitación de niños y niñas víctimas de minas antipersonales, y 5) atención de emergencia y servicios de asistencia en salud.

⁷³ A través del CONPES 3726 de 2012.

Tabla 20 Cobertura del SGSS según régimen

Vigencia	No. de víctimas afiliadas al SGSS – Régimen Subsidiado	No. de víctimas afiliadas al SGSS – Régimen Contributivo
2014	3.151.845	970.627
2015	4.110.342	1.298.003
2016	4.212.870	1.480.197
2017	4.539.482	1.545.558

Fuente. MSPS. Bases de datos OTIC. Mayo 2018. Elaboración propia.

Ahora bien, es importante señalar que el indicador planteado en el CONPES 3726 y actualizado en el 2015, no pudo ser calculado año a año, dado que el número de víctimas sujetas de atención en el RUV corresponde a una cifra acumulada.

En este sentido, de acuerdo con la información provista por la UARIV, el número de víctimas registradas en el RUV fue de 6.696.056 en el 2017. De este universo, 6.085.040 contaban con afiliación al SGSS. Lo anterior, evidencia una cobertura del 91% para el año 2017. Este porcentaje indica un incremento en relación con la cobertura del 90,44% reportada con corte 31 de diciembre de 2016.

Ante el ajuste de la meta de afiliación en salud del 100% al 93%,⁷⁴ el Gobierno Nacional reporta un incremento de 4.5 puntos porcentuales en el avance de dicho indicador, entre el 2014 y el 2016⁷⁵. Si bien el ajuste en la meta guarda una mejor relación con las tasas de cobertura en salud a nivel nacional, el cubrimiento esperado de la población víctima para 2021 está al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional en el 2016. (95.66%)⁷⁶.

En cuanto a la cobertura, para la población víctima, preocupa la precariedad de la información disponible para llevar a cabo un seguimiento ordenado de la afiliación y la prestación de servicios. De los cinco informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012, sólo el primero, publicado en el 2015, reporta información de afiliación a la población víctima. Los demás informes indican que no se cuenta con la información, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS-. Por otro lado, el informe al Congreso de 2017 del Gobierno Nacional, sólo reporta información con corte a 31 de diciembre de 2016. Esto llama particularmente la atención dado que la información sobre afiliaciones a nivel nacional, departamental y municipal se encuentra plenamente definida.

El análisis de cobertura en salud de la población víctima debe tener en cuenta que la afiliación de la población sin capacidad de pago al Régimen Subsidiado del SGSS, es

⁷⁴ Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012 -Primer informe 2015.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Ministerio de Salud y protección social. Tomado el 25 de julio de 2018. Cifras de aseguramiento en salud. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>.

competencia de los entes territoriales. No obstante, determinar la cobertura de la afiliación de la población víctima del conflicto a dicho régimen a nivel de entidades territoriales enfrenta restricciones por la calidad y consistencia de los registros administrativos.

Los reportes de las ciudades capitales y los municipios a la CGR a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes -SIRECI-, muestran que en 2017 estaban afiliadas al Régimen Subsidiado 1.809.028 víctimas. Una cifra que se encuentra muy por debajo de la afiliación esperada de acuerdo con los recursos asignados, para los cuales se espera un cubrimiento cercano a los 5 millones de víctimas. Además, un consolidado similar no es posible determinarlo para 2014, porque la información disponible tiene problemas de consistencia.

Así, el análisis de una muestra de ciudades capitales evidencia el comportamiento de la afiliación al Régimen Subsidiado de la población víctima y el total de la población, pero también la falta de confiabilidad de la información reportada. Para este grupo de ciudades la cobertura en 2014 era de 17.043 víctimas afiliadas, frente a cerca de 3,9 millones de afiliados; mientras en 2017 la afiliación de las víctimas se incrementó a 362 mil personas de cerca de 4 millones de afiliados totales.

Tabla 21: Muestra de entidades territoriales con afiliación al régimen subsidiado población víctima y total

Capital	2014		2017	
	Víctimas afiliadas	Personas afiliadas	Víctimas afiliadas	Personas afiliadas
Arauca	1.735	53.212	60.726	53.658
Armenia	881	95.508	19.464	297.907
Barranquilla		581.190	19.613	630.675
Bogotá	4.923	1.321.392	123.354	1.175.245
Bucaramanga		145.006	21.449	158.063
Cartagena	639	470.409	32.397	529.877
Florencia	571	103.000	38.909	104.144
Ibagué	647	176.702	22.455	172.613
Medellín	266	594.999	2	620.121
Mocoa	6.778	36.713	10.026	37.279
Montería	176	313.144	11.238	309.249
Quibdó	427		2.496	
Total	17.043	3.891.275	362.129	4.088.831

Fuente: SIRECI – Sistema de Rendición Electrónica de la cuenta e informes – CGR. Diciembre de 2017.
Elaboración propia.

4.2.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Entendida como la disponibilidad de los servicios de salud prestados por parte del Estado, el MSPS dispone del SGP como fuente de financiación. Estos recursos permiten la afiliación al SGSSS de la población víctima, los cuales pasaron de \$2.5 billones a \$2.7 billones en el período 2014 - 2017, es decir, que tuvieron un crecimiento real de 8.1%.

Tabla 22 Recursos del SGP acceso a la salud de la población víctima
Cifras en billones

Año	Valor
2014	\$ 2.5
2015	\$ 2.6
2016	\$ 2.6
2017	\$ 2.7

Fuente: SIIF. 31 de diciembre de las respectivas vigencias. Elaboración propia.

En el mismo lapso de tiempo, el indicador de referencia de los informes del Gobierno Nacional señala que el número de víctimas con afiliación al SGSSS, se incrementó del 85,9% al 90,4%. Un resultado que se debe leer a la luz de lo planteado en los escenarios de costeo, donde se asumió como supuesto que el 93% de la población víctima hacía parte del Régimen Subsidiado para todos los años considerados, un porcentaje que corresponde también a la meta de cobertura esperada a 2021.

Accesibilidad

Para esto, el seguimiento se basó en dos aspectos: i) Identificar los obstáculos para tener asistencia en salud; y ii), examinar las disparidades y desigualdades haciendo consideración de un enfoque regional. En este sentido, se identifican los avances en materia de movilidad de la afiliación a salud (portabilidad) y la información reportada en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual.

En el 2013, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 1683⁷⁷ para garantizar la accesibilidad a los servicios de salud, en un municipio distinto en el que se reciben los servicios de forma habitual y ante una situación de emigración ocasional, temporal o permanente. Este decreto está dirigido a cubrir la totalidad de la población afiliada al SGSSS, en los regímenes contributivo o subsidiado, es de especial relevancia para facilitar el acceso a salud a la población víctima de desplazamiento forzado.

Al respecto, el MSPS señaló que “en la actualidad no existe un registro que permita identificar los afiliados de las poblaciones especiales, entre las cuales se encuentran las víctimas”⁷⁸. Razón por lo cual, no es posible hacerle seguimiento a la implementación de esta medida para las víctimas del conflicto, quienes, por varios motivos, deben trasladarse

⁷⁷ Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1438 de 2011 sobre portabilidad nacional en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

⁷⁸ Respuesta emitida por MSPS julio de 2018.

de su municipio de residencia y, por supuesto, el lugar de afiliación para su respectiva asistencia en salud.

En cuanto al análisis diferencial de género, el reporte del Gobierno Nacional se limita a presentar las cifras del número de mujeres con acceso a salud, según el tipo de hecho victimizante. No obstante, se hace evidente que no se cuenta con un mecanismo de seguimiento específico a las necesidades puntuales de afectación de la violencia por parte de las mujeres víctimas en el conflicto armado.

Adaptabilidad

Entendida como la pertinencia, relevancia y calidad del servicio que responde a las particularidades de la población víctima, el análisis se centra en la pertinencia del uso de los recursos del SGP, para dar respuesta a las necesidades específicas de la población víctima. Los pronunciamientos anteriores de la CSMLV han señalado que los recursos del SGP se dirigen a garantizar los derechos de la población víctima, en su calidad de ciudadanos.

Como sucede con la asistencia en educación, sus avances se encuentran mediados por dos características sectoriales importantes que definen la acción pública como política de Estado: i) El SGP como fuente de financiación estable y ii) El Plan Decenal de Salud Pública -PDSP-, un instrumento que precisa la gestión estratégica y orienta las acciones públicas en salud por una década.

El SGP es una fuente de recursos estable pero la determinación del monto, la distribución y la asignación se define con una regla de tipo fiscal, que no hace consideración de la condición de víctima de la población objetivo.

Por su parte, el PDSP, que expresa los lineamientos de la política del Estado colombiano, incorpora el acceso a la salud bajo diferentes enfoques complementarios: Enfoque de derechos, perspectiva de género, diferencial, regional y de determinantes sociales de salud⁷⁹. En este contexto, el derecho a la salud "se reconoce como inherente a la persona, con carácter irrevocable, inalienable e irrenunciable, determinado por su carácter universal, que obedece también a su carácter de atemporalidad e independencia de contextos sociales e históricos"⁸⁰.

La formulación de los objetivos, metas y estrategias del PDSP coincidieron con el período de vigencia de la Ley de Víctimas y, en este sentido, contempló que para 2021 existiría "un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con la capacidad técnica para ejecutar y monitorear el programa de atención psicosocial y salud integral para población víctima del

⁷⁹ Ministerio de Salud y Promoción Social, Plan Nacional Decenal de Salud Pública 2012 -2021, Bogotá marzo 15 de 2013, p.13.

⁸⁰ Ministerio de Salud y Promoción Social, Plan Nacional Decenal de Salud Pública 2012 -2021, Bogotá marzo 15 de 2013, p.26.

conflicto"⁸¹. Además, el PDSP reconoció las necesidades específicas de la población víctima y contempló la aplicación de medidas a su favor como sujetos de especial protección; por esta razón, los incluyó como parte del enfoque diferencial de las poblaciones vulnerables⁸².

No obstante, esta tarea ha tenido un lento avance y sigue pendiente ante las inequidades persistentes de la población víctima frente al acceso a la salud. En este sentido, y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la superación de la afectación de la población víctima debe tener como referente alcanzar niveles de satisfacción "en igual nivel que el resto de la población colombiana que se encuentra en condiciones socioeconómicas comparables".

Por último, es pertinente señalar que los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del PDSP no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas⁸³. Más aun, como parte del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), el PDSP planteaba la existencia de un sistema de monitoreo al acceso a la salud de la población víctima que no opera.

4.2.3 Conclusiones

- Se evidencia que el Gobierno Nacional presta atención en salud a la población víctima y, a pesar de la limitada información disponible, se puede afirmar que los recursos para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud han ido en aumento en los últimos años. Sin embargo, tal y como estableció la CSMLV en el año 2016, no se evidencia que el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política de salud, diferencien a la población víctima, lo cual impide un adecuado seguimiento a la prestación de los servicios específicos requeridos para esta población.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, entidad responsable de establecer los lineamientos de las medidas de acceso a salud de la población víctima, no presenta información oportuna, de tal manera que permita llevar a cabo un seguimiento riguroso a la prestación de este servicio. Este es el caso para los reportes producidos por el Gobierno Nacional y para la CSMLV.

4.2.4 Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social se recomienda poner en marcha el sistema de monitoreo al acceso a la salud de la población víctima, como parte del Sistema Integral de Información de la Protección Social, tal y como se contempla

⁸¹ Ministerio de Salud, Dimensión transversal gestión diferencial de poblaciones vulnerables, 2013. p.34.

⁸² En el enfoque diferencial se incluyen las políticas e intervenciones en favor de otros grupos poblacionales como: niños, niñas y adolescentes; grupos étnicos; personas en situación de discapacidad y adulto mayor.

⁸³ El Decreto 4800 de 2011 en el artículo 87 establece que el MS a partir del RUV identificará a las víctimas en el SGSSS, para que tanto EPS como la red de prestadores tengan un registro que permita garantizar este derecho de la población víctima.

en el Plan Decenal de Salud Pública. Lo anterior, teniendo en cuenta los diferentes enfoques complementarios para la prestación del servicio.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer la interoperabilidad en los sistemas de información sobre las afiliaciones a nivel nacional, departamental y municipal y la población plenamente definida, con el fin de mejorar el control y seguimiento.

4.3 EDUCACIÓN

La educación está consagrada como una medida de asistencia en la Ley 1448 de 2011, que busca contribuir a superar situaciones de vulneraciones y exclusiones a las que se han tenido que enfrentar las víctimas del conflicto armado y que, en consecuencia, adquieren un sentido reparador y transformador en la vida de estas personas. El artículo 51 establece que:

[L]as distintas autoridades educativas adoptarán, en ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos (...) en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas.

Asimismo, el Decreto 4800 de 2012, en materia de educación, tiene como objetivo asegurar el acceso a la medida en los mismos términos de la ley con enfoque diferencial. Para lo cual ordena a las secretarías de educación departamental y municipal gestionar recursos con el fin de promover estrategias de permanencia escolar, tales como, entrega de útiles escolares, transporte, uniformes, entre otras, para garantizar las condiciones dignas y promover la retención dentro del servicio educativo de la población víctima, el MEN debió ajustar los lineamientos para la política de atención educativa a las víctimas incluidas en el RUV.

4.3.1. Análisis Cuantitativo

Indicador de acumulación

El indicador de acceso a la educación, da cuenta del porcentaje de personas víctimas entre 5 y 17 años que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media, en relación a aquellas víctimas en edad escolar que están incluidas en el RUV.

Según la información del MEN, se evidencia una cobertura durante el cuatrienio de 1.893.760 víctimas que se encuentran en el sistema educativo, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 23 Víctimas de 5 a 17 años. Educación preescolar, básica y media

Nivel	2014	2015	2016	2017
Pre jardín	1.387	1.601	7.142	8.037
Transición	71.444	83.833	134.812	137.838
Primaria	630.408	762.708	899.557	982.032
Secundaria	404.453	511.591	581.563	624.143
Media	106.560	147.534	117.085	140.362
Graduados	5.106		13.602	1.348
Totales	1.219.358	1.507.267	1.753.761	1.893.760

Fuente: MEN. Julio, 2018. Elaboración propia.

Por otra parte, según el reporte dado por la UARIV, 472.983 se han identificado como víctimas que requerían acceder al sistema educativo⁸⁴. No obstante, es importante señalar los problemas de consistencia entre los sistemas de información que afectan la medición de este indicador. Dichos problemas también han sido señalados por el MEN, que encontró que, de un cruce entre la base de datos del RUV y el Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT-, “del total de 653.266 niños que cruzan entre las dos bases, 243.948 no figuran en SIMAT, 281.426 están desescolarizados, y 127.892 son atendidos”⁸⁵.

4.3.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Dicho principio corresponde a la labor del Estado de disponer la oferta para que las víctimas accedan efectivamente al derecho. En este sentido, la entidad responsable de establecer los lineamientos de política es el MEN y su principal fuente de financiación son los recursos del SGP. Estos recursos se complementan con otros montos destinados a la contratación del servicio educativo y la implementación de modelos educativos flexibles, e igualmente, con los dirigidos a la construcción de infraestructura y mobiliario escolar.

En esta vía, los recursos del SGP asignados para permitir el acceso al sistema educativo de la población víctima pasaron de \$2,7 billones a \$4,1 billones en el período 2014 - 2017, es decir, que tuvieron un crecimiento real de 51,1%.

⁸⁴ Víctimas que no cuentan no acceden al derecho de la educación. Mediciones de Superación de vulnerabilidad, a 31 de diciembre de 2017. Datos UARIV.

⁸⁵ Ministerio de Educación Nacional, Informe de gestión 2017, Bogotá enero de 2018, p.52.

Tabla 24 Recursos del SGP para acceso a la educación de la población víctima

Cifras en billones de pesos	
Año	Valor
2014	2.738,50
2015	2.747,30
2016	4.041,90
2017	4.139,10

Fuente: SIIF. 31 de diciembre de las respectivas vigencias. Elaboración propia.

Este importante incremento real de los recursos debe analizarse tomando como contexto la evolución de la población objeto de la asistencia. Así, sí se considera que la población víctima en edad escolar tuvo un crecimiento de 6,1% entre 2014 y 2017, entonces el resultado esperado era que los crecientes montos del SGP generaran una mayor cobertura. Y así ocurrió en 2015, la atención a la población víctima fue del 77,3%, en 2016 aumentó a 82,9%, y en el último año, cuando la población víctima en edad escolar era de 1.948.115⁸⁶, asistieron a la escuela 1.753.761 niños y niñas. Esto significa que la cobertura se estabilizó en el 82,4%.

Tabla 25 Población víctima en edad escolar

Rango de edad	2014	2017
Entre 6 – 11	806.348	863.523
Entre 12 – 17	988.242	1.040.177
Total	1.794.590	1.903.700

Fuente: RUV. Diciembre 2017. Elaboración propia.

La revisión de la cobertura en 2017 por departamentos permite evidenciar la disparidad de los logros en las distintas entidades territoriales. No obstante, los comportamientos atípicos de algunas de ellas (San Andrés, Cundinamarca, Casanare y Boyacá) obligan a una revisión particular de la calidad y consistencia de la información.

⁸⁶ Al respecto se evidencio incongruencia de la información entre el total y los rangos de edad.

Tabla 26 Población y cobertura de víctimas en edad escolar - 2017

Entidad Territorial	Entre 6 - 11	Víctimas Entre 12 - 17	Total	Inscritos en Básica y Media	Cobertura
Amazonas	320	363	683	577	84,5
Antioquia	153.243	190.528	343.771	330.361	96,1
Arauca	11.222	12.679	23.901	21.566	90,2
Atlántico	22.699	28.440	51.139	35.523	69,5
Bogotá	68.519	76.578	145.097	70.212	48,4
Bolívar	48.981	60.562	109.543	93.691	85,5
Boyacá	3.773	4.466	8.239	11.881	144,2
Caldas	9.253	12.192	21.445	18.332	85,5
Caquetá	26.902	31.007	57.909	46.432	80,2
Casanare	6.619	7.579	14.198	14.266	100,5
Cauca	33.563	39.194	72.757	55.265	76,0
Cesar	44.874	53.163	98.037	78.495	80,1
Chocó	33.028	35.427	68.455	53.006	77,4
Córdoba	35.167	45.431	80.598	73.478	91,2
Cundinamarca	19.257	21.084	40.341	45.212	112,1
Guainía	1.652	1.714	3.366	2.423	72,0
Guaviare	4.790	5.999	10.789	7.458	69,1
Huila	24.285	27.255	51.540	45.121	87,5
Guajira	20.412	23.965	44.377	32.491	73,2
Magdalena	41.070	56.451	97.521	75.852	77,8
Meta	26.725	31.363	58.088	42.005	72,3
Nariño	44.820	57.826	102.646	76.490	74,5
Norte de Santander	28.429	33.167	61.596	51.646	83,8
Putumayo	16.972	20.982	37.954	31.544	83,1
Quindío	5.986	7.468	13.454	5.253	39,0
Risaralda	11.703	13.787	25.490	21.196	83,2
San Andrés	20	33	53	411	775,5
Santander	26.027	30.806	56.833	52.233	91,9
Sucre	35.408	43.411	78.819	60.095	76,2
Tolima	20.970	24.768	45.738	43.689	95,5
Valle	49.628	62.117	111.745	99.695	89,2
Vaupés	898	1.086	1.984	1.084	54,6
Vichada	876	1.126	2.002	1.571	78,5
Total	878.091	1.062.017	1.940.108	1.598.554	82,4

Fuente: PAT y RUV. Diciembre 2017. Elaboración propia.

Accesibilidad

Con el fin de garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos, los avances se analizaron teniendo en cuenta dos elementos sectoriales importantes: i) el SGP como fuente de financiación estable, y ii) el Plan Decenal de Educación -PDE-, como instrumento de política pública que precisa la gestión estratégica y orienta las acciones públicas en educación por una década,

Frente al primer aspecto, se identifica que, aunque el SGP es una fuente de recursos estable tiene una restricción importante: la determinación del monto, la distribución y la asignación del SGP es definida mediante una regla de tipo fiscal, que no hace consideración de condicionamientos de orden político y social como la condición de víctima. Por tanto, con estos recursos el Estado financia el acceso y la gratuidad a la educación de la población víctima en edad escolar en tanto a su calidad de ciudadanos y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 64 y 67 de la Constitución Política.

Esta base de recursos pretende solucionar el problema de los costos educativos como una barrera de acceso. Así, el Gobierno Nacional define un criterio de priorización del gasto para estos sujetos de especial protección; y entre las competencias que establece para las entidades territoriales les asigna la obligación de garantizar el servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media en las instituciones educativas públicas sin costo económico⁸⁷. No obstante, se debe tener en cuenta que, el acceso y la gratuidad entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el grado 0 hasta 11, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la condición de víctima de la población.⁸⁸

Por otra parte, con relación al PDE, el período de vigencia de la ley se superpone con la existencia de dos planes decenales de educación. Estos planes tienen como objetivos comunes generar equidad, facilitando el acceso y la permanencia de la población al sistema escolar, y elevar la calidad del servicio. Este es un contexto que resulta determinante en la orientación, definición y ejecución de las acciones del Estado, para garantizar el este derecho a la población en edad escolar víctima del conflicto armado.

En el PDE, cuya promulgación es anterior a la Ley 1448 de 2011, el derecho a la educación se impulsa en el marco de un objetivo de universalidad, que es entendida como la garantía de acceso, permanencia, cobertura e inclusión en condiciones de equidad para toda la población. Pero en la política del Estado, definida en el PDE, no se hizo una consideración particular de las víctimas del conflicto en edad escolar.

Por su parte el segundo PDE tiene una innovación importante, se fundamenta en el modelo planteado por la primera Relatora Especial de la ONU Katarina Tomasevsky, el cual agrupa cuatro características interrelacionadas de la educación como derecho.⁸⁹ Sin

⁸⁷ Decreto 1075 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, artículo 2.3.3.5.5.1. Servicios educativos a población desplazada por la violencia.

⁸⁸ El giro directo de los recursos del SGP a los establecimientos educativos para gratuidad fue establecido en la Ley 1450 de 2011 por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2011 -2014, en su artículo 140. Las condiciones de aplicación de la gratuidad en el sistema educativo fueron reglamentada con el Decreto 4807 de 2011.

⁸⁹ En este sentido, el Plan Decenal de Educación, retoma como marco de referencias las definiciones 1) Asequibilidad: la educación es gratuita, hay infraestructura adecuada y docentes preparados capaces de sostener la enseñanza impartida; 2) Accesible: el sistema de educación es no discriminatorio, culturalmente apropiado y se adoptan medidas positivas para incluir a los más marginados; 3) Aceptable: el contenido de la educación es relevante, no discriminatorio y culturalmente apropiado, y de calidad; las escuelas son seguras y los docentes son profesionales; y 4) Adaptable: la educación evoluciona a medida que cambian las

embargo, a pesar de apoyarse en la concepción de Tomasevsky, la medición de los avances en el primer desafío no incluyó indicadores específicos para la población víctima del conflicto, sólo contempla la medición de la cobertura neta por nivel educativo y la población por fuera del sistema escolar.

El actual plan contiene un desafío estratégico que busca "construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respecto a la ética y equidad de género". En esta dirección, se define como único indicador dirigido a "la población víctima del conflicto de 5 a 17 años que se encuentra en el sistema educativo".

Adaptabilidad

El MEN, con el propósito de adecuar la oferta a las necesidades específicas de las víctimas desarrolló dos instrumentos específicos: i) los modelos de educación flexibles y ii) la formulación de lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado.

En relación con los modelos de educación flexibles, el MEN señala como una estrategia para aumentar la cobertura a la población estudiantil que se encuentra en situación de desplazamiento, extra edad, por fuera del sistema, o en condición de vulnerabilidad, situaciones que impiden o limitan el acceso y la permanencia en la educación básica y media. Durante el periodo 2014 – 2017, a partir de este modelo se han beneficiado a 47.854 víctimas.

Por su parte los lineamientos generales para esta atención diferencial tienen como objetivo "el desarrollo de acciones de promoción, prevención y protección para afrontar los riesgos y violaciones que afectan a estas poblaciones, así como a personas en situación de vulnerabilidad y víctimas del conflicto armado"⁹⁰. Para ello se plantean acciones diferenciales que garantizan la permanencia, el aumento de cobertura para la población víctima, y otras acciones complementarias.⁹¹ Sin embargo, ello presenta un desafío en términos del seguimiento y asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas para que implementen adecuadamente los mecanismos planteados.

4.3.3 Conclusiones

- Los recursos del Sistema General de Participaciones para permitir el acceso al sistema educativo de la población víctima pasaron de \$2,7 billones a \$4,1 billones en el período 2014 – 2017.

necesidades de la sociedad y puede contribuir a superar las desigualdades, como la discriminación de género y se adapta a las necesidades y contextos específicos locales.

⁹⁰ Ministerio de Educación Nacional. Lineamientos Generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno. Bogotá. 2014.

⁹¹Formación de docentes, modelos etnoeducativos, programas de competencias ciudadanas, atención educativa a la población en riesgo y víctima de MAP, MUSE y AEI, entre otras.

- Se evidencia inconsistencias de información tanto de las entidades nacionales como de las entidades territoriales en relación con la medida de educación. Las imprecisiones de datos entre el Registro Único Víctimas, el Sistema Integrado de Matrícula, y Plan de Acción Territorial, impiden identificar efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que están desescolarizados, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado.
- Aun cuando se reconoce que el Sistema General de Participaciones es una fuente de recursos estable, el acceso y la gratuidad entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la condición de víctima de la población.
- El Plan Decenal de Educación, recoge principios importantes que contemplan la integralidad y complementariedad del derecho a la educación, sin embargo, el seguimiento a su implementación se limita al porcentaje de víctimas que se encuentra en el sistema educativo.

4.3.4 Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional, realizar el acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas para garantizar la implementación de los lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno.
- Al Ministerio de Educación Nacional, establecer indicadores de seguimiento mas allá de la cobertura del sistema educativo, de acuerdo con los principios y marco de referencia establecidos en el Plan Decenal de Educación 2016-2026.
- A las entidades territoriales certificadas, administrar adecuadamente los registros de población víctima que se encuentran escolarizadas y las que no.
- A las entidades territoriales certificadas, implementar los lineamientos y acciones diferenciales para las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con los daños ocasionados por el conflicto y las recomendaciones emitidas por el rector de la política educativa.
- A la Unidad para la Atención y reparación Integral de las Víctimas y al Ministerio de Educación fortalecer el intercambio de información, para establecer con precisión las víctimas que se encuentra en el sistema educativo y aquellas que no.

4.4 IDENTIFICACIÓN

El contenido de este derecho tiene su marco regulatorio en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, dentro de los cuales se plantea el derecho del ser

humano al reconocimiento de su personalidad jurídica y la responsabilidad de las autoridades competentes de expedir los documentos de identidad a aquellas víctimas que la perdieron durante el desplazamiento y que requieren de una nueva expedición para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos.

Dentro del marco normativo nacional, el derecho a la identificación se asocia a las acciones para garantizar que la población víctima del desplazamiento forzado cuente con un documento de identificación, de acuerdo con su edad, tal como está contenido en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y reglamentado en el 65 del Decreto 4800 de 2012.

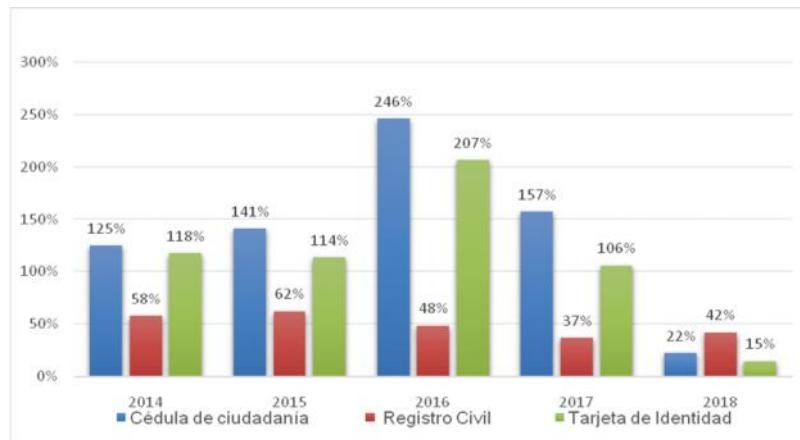
En este capítulo, se presenta el avance del Gobierno Nacional frente a la meta planteada en relación con la tenencia de los documentos de identidad acordes con la edad por parte de las víctimas de desplazamiento forzado. Además, el análisis incluye la demanda de atención y el acceso efectivo a la documentación, lo cual se constituye como una medida primaria y fundamental para acceder a las otras medidas y derechos contemplados en la Ley de Víctimas.

4.4.1 Análisis Cuantitativo

De acuerdo con lo informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, las víctimas que han accedido a sus documentos de identidad, durante el periodo 2014-2018 ascienden a un total de 580.764 personas, para los tres documentos: cédula de ciudadanía, registro civil y tarjeta de identidad.

Al analizar de manera detallada, como se ilustra en la gráfica 10, en cuanto al cumplimiento de metas de la entidad, se identifica que, para la cédula de ciudadanía y la tarjeta de identidad en todas las vigencias, las metas se superan considerablemente. Por ejemplo, para el año 2016 el avance alcanzado para la cédula de ciudadanía y la tarjeta de identidad, es del 246% y 207% respectivamente. Para 2017, se evidencia un avance de 157% en cedulación y 106% para tarjeta de identidad.

Gráfica 10 Indicadores de avance de las metas de documentos de identidad



Fuente: RNEC. Mayo 2018. Cálculos CGR. Elaboración propia.

De lo anterior, se deduce el cumplimiento de la Registraduría al proveer los servicios para la identificación de la población, sin embargo, se evidencian dificultades en relación con el ejercicio de planeación pues el cumplimiento de las metas sobrepasa la programación inicial. Además, esta situación no es coherente con la información reportada por la Registraduría en el SUIFP, en su módulo de seguimiento a los proyectos de inversión para la vigencia 2017.

En este reporte, dicha entidad presentó como meta de cedulación 42.690 documentos, con un cumplimiento de 38.361 lo cual representa un avance de 89.9%⁹², cifras de ejecución que distan de lo reportado de manera oficial de 67.201 cédulas para esta misma vigencia, con un avance del 157%. Situación similar ocurre en el seguimiento a los indicadores del CONPES 3726 de 2012 en relación con los documentos de identidad, pues el mismo Gobierno señala que “la Registraduría no ha enviado información para ningún corte pese a la solicitud realizada”⁹³.

En consecuencia, la incongruencia en los datos reportados genera incertidumbre sobre la información que soporta la función misional de la entidad y dificulta el seguimiento que se desarrolla desde los órganos de control, así como el que realiza el Gobierno Nacional respecto al avance de las metas para la garantía de los derechos de las víctimas.

4.4.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

En relación con la asequibilidad, para este caso entendida como la disponibilidad de los servicios por parte del Estado, se encuentra que efectivamente la Registraduría ha desarrollado una línea específica para la atención a las poblaciones vulnerables dentro de las que se encuentra la población víctima de desplazamiento.

Al analizar si la disponibilidad es acorde con la demanda de atención, se puede encontrar desafíos en términos de atender a toda la población que efectivamente requiere el servicio. Por ejemplo, para el caso de la población no étnica, los reportes de la UARIV señalan que existen 871.699⁹⁴ víctimas que no cuentan con sus documentos de identidad. Esto se contrasta con la capacidad y cobertura de la Registraduría, pues en lo corrido del cuatrienio se ha logrado atender 358.704 víctimas, lo que significaría que antes del vencimiento de la Ley 1448 de 2011, la atención anual de la Registraduría se debería duplicar para lograr documentar a toda la población que lo requiere⁹⁵.

⁹² Reporte de ejecución: 1 de enero al 31 de diciembre de 2017. Proyecto - Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad – APD.

⁹³ Departamento Nacional de Planeación. Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. 2017.

⁹⁴ Víctimas que no cuentan con su documento de identidad de acuerdo a su edad. Mediciones de Superación de vulnerabilidad, a 31 de diciembre de 2017.

⁹⁵ Considerando que las necesidades y universos de la población son estáticas.

Accesibilidad

En relación con la accesibilidad, entendida en este caso como los arreglos institucionales para que no existan obstáculos de carácter económico y físico para la prestación de los servicios, se identifican avances importantes.

En materia de accesibilidad económica, la Registraduría expidió Resolución 14368 de 2017 en la que exonera a la población de los costos de los trámites de duplicado y rectificación de documentos de identificación (tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía) y la expedición de copias y certificaciones de registro civil.

En lo que respecta a la accesibilidad física, la Registraduría durante el cuatrienio ha desarrollado la estrategia de Unidades Móviles que se implementan a lo largo del territorio nacional en la cual ha alcanzado una atención a 580.764 víctimas. En total, se reportan jornadas en los 32 departamentos del país, destacándose La Guajira (15%), Bolívar (11%) y Antioquia (8%) con mayores beneficiarios sobre el total de los que se atienden a través de la estrategia.

Por otro lado, se destacan las jornadas en Ecuador y Panamá con 2.846 y 707 atenciones respectivamente, para proveer los documentos de identificación a las víctimas connacionales. No obstante, llama la atención que no se haya desarrollado jornadas específicas en Venezuela como apoyo a la crisis humanitaria. Si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió directrices⁹⁶ para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela a fin de que puedan ejercer su derecho a la personalidad jurídica, nacionalidad colombiana, registro y acceso a servicios, es necesario realizar brigadas para gestionar la documentación de las familias, donde se incluyan las víctimas del conflicto armado que se encuentran en esta problemática.

Adaptabilidad

Finalmente, en relación con la adaptabilidad, entendida como la pertinencia de la oferta a las condiciones de las víctimas, se evidencia que los instrumentos planteados por la Registraduría en relación con las resoluciones de exoneración de costos y las Unidades Móviles de Atención, son herramientas que reconocen la especial vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, la implementación de estos instrumentos puede llegar a ser más eficaz si se cuenta con mecanismos que agilicen la verificación de la inclusión en el RUV para acceder a la gratuidad en los documentos de identidad. Tal es el caso que identificó la PGN en Bogotá, en el que se evidenció que la verificación de la condición de víctima se

⁹⁶ A través de la circular No. 145 del 17 de noviembre de 2017 amplió seis (6) meses más la vigencia de la circular No. 064 del 18 de mayo del mismo año.

desarrolla a partir del cruce de registros administrativos con la UARIV, situación que demora el proceso e incide en la oportunidad con que se presta el servicio.

4.4.3 Conclusiones

- Existen deficiencias en el proceso de programación y seguimiento de metas, que se explican porque no existe correlación entre la población que demanda el servicio y la meta que se programa.
- Se evidencia falta de consistencia entre los datos que se soportan el cumplimiento misional de la Registraduría a través de las plataformas que dispone el Gobierno para hacer el seguimiento respectivo.
- Se destaca la estrategia de exoneración de costos y jornadas móviles para facilitar la accesibilidad de las víctimas que requieren su documentación.
- Se identifica una demanda potencial por atender 871.699 víctimas que no cuenta con sus documentos de identidad, lo que implica un aumento en la capacidad y cobertura de la Registraduría a través de sus jornadas de atención.

4.4.4 Recomendaciones

A la Registraduría Nacional del Estado Civil:

- Mejorar los procesos de planeación y definición de los indicadores y metas propuestas a partir de la demanda identificada, así como la rigurosidad en el manejo de información que soporta el seguimiento.
- Implementar el proceso de consultas en línea del Registro Único de Víctimas en las regionales de la Registraduría, para verificar en tiempo real la inclusión de las víctimas en este registro, y así mejorar los tiempos de atención.
- Implementar las jornadas móviles de atención a partir de la demanda identificada por la Unidad de Atención y reparación Integral de las Víctimas de víctimas que no han accedido al derecho.

4.5 RETORNOS Y REUBICACIONES

El retorno y la reubicación como derechos de las personas desplazadas forzadamente⁹⁷ son procesos en los que se implementan las denominadas “soluciones duraderas”⁹⁸, para atender y superar las afectaciones generadas por este hecho victimizante. De tal forma,

⁹⁷ Ley 387/97. Art.2 numeral 6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

⁹⁸ “Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición.” (Consejo de Derechos Humanos 13º período de sesiones. “Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin”. 9 de febrero de 2010. P. 19. En: <https://undocs.org/es/A/HRC/13/21/Add.4. P.2>).

no se agotan con el traslado de las personas desplazadas a su lugar de expulsión o de reubicación, sino que comprenden un conjunto de acciones complejas y sostenidas en el tiempo, cuyo propósito es el restablecimiento de derechos bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Por lo tanto, en los mencionados procesos, confluyen todos los componentes de la política pública⁹⁹, enmarcados en el objetivo 6 de la estrategia transversal del PND: "Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia". En dicho Plan, el Gobierno Nacional enuncia las siguientes acciones estratégicas para crear las condiciones para los retornos y las reubicaciones:

- Acompañamientos e intervenciones a los hogares y comunidades que se reubican o retornan en territorios determinados, garantizando el goce efectivo de derechos tales como salud, educación, atención psicosocial y lo que permita la consolidación de un patrimonio para los hogares, como vivienda digna y generación de ingresos.
- Focalización de la oferta nacional y articulación de la misma en torno a los procesos de retorno y reubicación que se generan a partir de los fallos judiciales de restitución de tierras, de las soluciones de vivienda entregadas por el Gobierno Nacional y de los iniciados por las entidades territoriales. Lo anterior, en el marco de una respuesta integral que permita la garantía de los derechos de esta población y la sostenibilidad de la misma.
- Implementación en los procesos de retornos y reubicaciones de acciones diferenciales que contemplen las situaciones, afectaciones y características particulares de las víctimas de desplazamiento forzado. En el caso de las mujeres, por ejemplo, es importante prevenir y anticipar nuevos ciclos de violencia de género. En los grupos étnicos, es necesario tener en cuenta la visión colectiva y de su territorio en la implementación de los procesos de retorno y reubicación.
- Inscripción registral de medidas de protección de predios abandonados por causa de la violencia con el fin de impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad que se haga contra la voluntad de los titulares.
- Fortalecimiento de la articulación entre las instituciones gubernamentales y judiciales para garantizar los derechos de las víctimas sobre las tierras despojadas o abandonadas forzosamente y el restablecimiento socioeconómico de las mismas.
- Articulación de la política de retorno y reubicación, como el proceso fundamental del restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, con la política de restitución de tierras. Ello, por cuanto el primero constituye el mecanismo principal para la restitución judicial de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.¹⁰⁰

El objetivo de esta política pública está consignado en el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.8.3, Sección 8 sobre retornos y reubicaciones para las víctimas de desplazamiento forzado: "(...) establecer las condiciones para aquellas personas u hogares que deciden

⁹⁹ Prevención y protección, atención humanitaria (debido a los efectos del desplazamiento forzado, la atención inicial debe apuntar a garantizar el mínimo vital), estabilización socioeconómica y reparación integral.

¹⁰⁰ PND 2014 – 2018. P. 526. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20201%20internet.pdf>.

regresar a sus tierras voluntariamente o deciden establecerse en un lugar diferente al de su expulsión, contribuyendo a la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado.”

A partir de lo anterior, se presenta el análisis relacionado con las metas y productos establecidos por el Gobierno Nacional, en particular las referidas a los hogares que acceden a los esquemas de acompañamiento. Para medir el logro de los objetivos planteados, el PND, estableció como metas intermedias:

1. Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales;
2. Familias con orden judicial de restitución de tierras.

Asimismo, en cuanto a productos el Gobierno Nacional estableció:

1. Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento, -en adelante EEA-, en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial);
2. Entidades territoriales cofinanciadas para la atención de comunidades étnicas, en cumplimiento de los autos diferenciales de la Sentencia T-025 de 2004;
3. Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con nuevos procesos de adjudicación y formalización de tierras;
4. Solicitudes en trámites administrativos de restitución de tierras inscritas en el Registro Tierras Despojadas Abandonadas Forzosamente;
5. Medidas de protección registral colectivas a los predios despojados o abandonados (por demanda);
6. Medidas de protección registral individual a los predios despojados o abandonados (por demanda).

De tal forma, en el presente informe se abordarán

- Meta intermedia 1: “Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales”¹⁰¹.

¹⁰¹ PND 2014 – 2018.

- Producto 1: EEA, en retorno o reubicación durante el cuatrienio incluyendo víctimas en el exterior y enfoque diferencial,

Dicha meta y producto se seleccionó con el objetivo de identificar las brechas entre la demanda y la oferta de atención en los procesos de retornos y reubicaciones. Para ello se consultaron informes de gestión del Gobierno Nacional, informes de la Defensoría del Pueblo en respuesta a autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, PND, CONPES 3726 de 2012, así como los datos de SINERGIA.

En relación con la meta intermedia, asociada a los hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales. Esta es reportada por la UARIV y se establece como el universo objeto de atención para el año 2021 (470.000 hogares), calculado a través de la sumatoria de hogares desplazados que han suscrito actas de voluntariedad¹⁰². Sin embargo, ni la meta, ni el indicador, ni la fórmula, hacen referencia al universo total de víctimas en procesos de retorno o reubicación¹⁰³, por lo que esta meta fue ajustada tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 27 Ajuste a la meta intermedia 1

CONPES 3726				AJUSTES			
Indicador	Fórmula de Cálculo	Línea Base	Meta 2021	Indicador	Fórmula de Cálculo	Línea Base (31/12/2014)	Meta 2021
Hogares que retornan o se reubican con acompañamiento institucional	Número de hogares desplazados que retornan o se reubican con acompañamiento institucional	17400	200.000	Hogares víctima de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales	Sumatoria de hogares acompañados en Ruta Integral con la medida de reparación de retornos y reubicaciones que cuentan con acta de voluntariedad firmada	24000	470.000

¹⁰² En: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1208/4760>. Consultado Marzo – junio de 2018.

¹⁰³ En el entendido que el universo total de hogares desplazados en procesos de retorno o reubicación, se construye con la sumatoria de los hogares acompañados y los no acompañados, sin embargo, no es posible realizar la sumatoria, pues los datos que se conocen de estas dos categorías, se presentan en unidades de medida distintas. De acuerdo a lo reportado por la UARIV en el tercer informe de la orden trigésimo cuarta del Auto 373/16, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento del Estado, mientras que el indicador de la meta intermedia se reporta en número de hogares que firmaron acta de voluntariedad.

Fuente: DNP CONPES 3726 de 2012. Primer Informe 2015. Elaboración propia.

En cuanto al producto para alcanzar dicha meta relacionado con los hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial), se consideró la sumatoria del número de hogares víctimas de desplazamiento forzado reportados por la UARIV y el DPS en “procesos de retorno o reubicación con asignación de esquemas especiales de acompañamiento, con el fin de materializar acciones en seguridad alimentaria, generación de ingresos, y reducción de carencias habitacionales.”¹⁰⁴

4.5.1 Análisis Cuantitativo

Acumulado

El avance del Gobierno Nacional en el cumplimiento de la meta intermedia PND se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 28 Avance en el cumplimiento de la meta intermedia 1 PND

Año	Meta	Avance ¹⁰⁵	% Avance
Línea de Base		24.000	
2015	30.000	24.440	81.47%
2016	50.000	80.500	161%
2017	70.000	70.000	100%
2018	80.000	16.000	20%
2014-2018	230.000	190.940	83.02%

Fuente: DNP Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con lo reportado, se presenta un acumulado de 83% en el cumplimiento de la meta, sin embargo, la metodología de medición¹⁰⁶ no refleja los avances en el

¹⁰⁴ En: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1208/5133>. Consultado Marzo – junio de 2018.

¹⁰⁵ En los resultados cualitativos, la UARIV señala que el reporte se hace a través del acompañamiento que se realiza en el marco de la Ruta Integral, “entendida como la estrategia de orientación permanente, caracterización y gestión de la oferta para la población víctima, facilitando su acceso oportuno y efectivo a las diferentes medidas de asistencia y reparación a las que tienen derecho según la normatividad vigente.” Fuente: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#ListaSector/26> Consultado junio de 2018.

¹⁰⁶ El acompañamiento se mide a través de los hogares desplazados que han suscrito actas de voluntariedad, las cuales están disponibles en la herramienta MAARIV. De acuerdo con el informe CONPES 2017, el acompañamiento se realiza a través de la ruta integral, entendida como estrategia de orientación permanente, caracterización y gestión de oferta para la población víctima, facilitando su acceso oportuno y efectivo a las diferentes medidas de asistencia y reparación a las que tienen derecho según la normatividad vigente. (Ver: Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Diciembre 2017, P.17).

cumplimiento del objetivo de la política pública, ni los efectos de esta en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado¹⁰⁷.

Así, se evidencia que el alcance de la definición de acompañamiento que establece la UARIV, entendido como: “acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional que redunden en la definición de recursos, responsables y tiempos para lograr la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones” bajo el entendido de que dichas acciones comprenden “(...) orientación e información” sobre el derecho a retornar o reubicarse para la toma de una decisión informada, apoyo para la movilidad, gestión para el acceso a oferta para la estabilización y gestión del componente de fortalecimiento de capacidades para la participación, todo ello dentro de un enfoque de integración comunitaria¹⁰⁸ no es acorde por lo establecido por la Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025/04.

Esto, en razón a que dichas acciones en sí mismas no se traducen en la implementación efectiva de las medidas de los planes de manera articulada, tal como se observa en los casos que se acompañan desde la Defensoría del Pueblo; y por otro lado, la firma del acta de voluntariedad, no se traduce necesariamente en el acceso efectivo a medidas para atender estos procesos, tal como lo evidencia la brecha entre el número de hogares reportado en la meta y en el producto (al respecto, ver aparte de acceso y asequibilidad).

Capacidad

Esta medición corresponde a la capacidad de la administración para responder de manera adecuada a la demanda que tienen del producto Hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio.

Tabla 29 Avances en el cumplimiento del producto 1.

Año	Meta	Avance	% Avance	Acumulado
Línea de Base		43.144,00		
2015	1.500,00	1.241,00	82.73%	1,006219383
2016	15.500,00	18.766,00	121.07%	0,881855014
2017	11.500,00	1.212,00	10.54%	1,325116926
2018	21.500,00	14.223,00	66.15%	1,336213269
2014-2018	50.000,00	35.442,00	70.88%	-1,123395566

Fuente: DNP. Sinergia. Abril 2018. Elaboración propia.

¹⁰⁷ Respecto al indicador de superación del ECI, que también se refiere al acompañamiento (Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año), la UARIV considera que éste no busca, “medir el grado de estabilidad socioeconómica de los hogares, o el goce de derechos como la vivienda o la generación de ingresos, pues dichas mediciones se encuentran abordadas a partir de otros instrumentos” (Ver: UARIV. Informe anual de agosto de 2017).

¹⁰⁸ Informe anual Gobierno Nacional – agosto 2017. Capítulo III – Componente de estabilización Socieconómica Apartado 2: Derechos a retornos y reubicaciones Página 367.

De acuerdo a la fórmula de medición de avance propuesta por SINERGIA y a la información presentada, se infiere que el progreso respecto a la línea base es del -1%, puesto que el número de hogares reportados es 7.702 menos, que los identificados en la línea base del cuatrienio. Este producto, aún considerado en conjunto con los otros señalados en el PND, no permite medir los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública, pues, además de tener una meta restringida respecto al universo de los hogares en procesos de retorno y reubicación en todo el país, se mide con base en los EEA¹⁰⁹, los cuales tienen un alcance limitado¹¹⁰.

Así, es necesario garantizar la articulación del producto 1 con otros planes, programas y proyectos¹¹¹, con el objetivo de avanzar efectivamente en el restablecimiento de derechos, siendo una de las dificultades más constantes en la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones, la coordinación de las medidas a través de las herramientas de planificación dispuestas para tal fin¹¹².

Este producto hace parte de la oferta estatal para responder a la demanda de atención de las víctimas y, como se evidencia en la diferencia entre las cifras del universo de hogares en proceso de retorno¹¹³ frente al número de hogares que han accedido a EEA, la oferta no alcanza a cubrir la demanda. (Ver aparte de accesibilidad)

4.5.2 Análisis Cualitativo

Según lo indicado anteriormente, se reitera que la política pública de retornos y reubicaciones se ha caracterizado por problemáticas en su implementación, que se observan en los EEA y se manifiestan en la persistencia de los efectos del desplazamiento forzado en las comunidades en procesos de retorno y reubicación. Bajo esta premisa, a continuación se realizará un análisis de acuerdo a la valoración del producto 1, según las variables de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

Asequibilidad

De acuerdo con el artículo 2.2.6.5.8.7 del Decreto 1084 de 2015, los EEA serán desarrollados por la UARIV, para atender de manera prioritaria aspectos relacionados con vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, acciones que se articularán con las

¹⁰⁹ Los EEA son: 1. El FEST, ejecutado por le DPS y 2. los EEA individuales y colectivos, así como los proyectos dinamizadores de la UARIV.

¹¹⁰ La HCC en el Auto 373/16, señala respecto a la oferta de la UARIV y el DPS como “complementaria, transitoria y que no tiene la vocación de garantizar la estabilización socio-económica definitiva.”

¹¹¹ Particularmente aquellas para atender los derechos a la salud, educación, vivienda, generación de ingresos, tierras/territorios.

¹¹² Herramientas de planificación: planes de retorno, PIRC, PAT, RUCISTC, tablero PAT, entre otras, las cuales a la fecha no han logrado que la estrategia de corresponsabilidad sea efectiva, de manera que se garantice el cumplimiento de las medidas para lograr los principios de los derechos al retorno y la reubicación. Ver: DDPD, Informe Auto 474 y 434, diciembre de 2017.

¹¹³ Hogares acompañados (reportados en el indicador de meta intermedia) y los no acompañados.

demás medidas de asistencia, atención y reparación integral, bajo criterios de focalización definidos por esa entidad, en concordancia con los principios de gradualidad y complementariedad. Dichos esquemas, están dentro de los mecanismos de atención a los retornos y reubicaciones (Auto 373/16) y son implementados a través del programa “Familias en su Tierra” - FEST- del DPS y los EEA que implementa la UARIV. En la siguiente tabla se observa la demanda de atención y la oferta del estado¹¹⁴.

Tabla 30 Brecha demanda –meta intermedia- vs oferta –producto

	Metas /periodo	2014– 2018	2015	2016	2017	2018
Demanda de atención	Meta Intermedia Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales.	230.000	30.000	50.000	70.000	80.000
Oferta de atención-	Producto Hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)-	50.000	1.500	15.5000	11.5000	21.500
Demand Vs Oferta	Brecha % hogares en la ruta integral que han firmado acta de voluntariedad/hogares que han accedido a EEA –	78.27%	95%	69%	83.57%	73.12%

Fuente: DNP Sinergia Abril 2018. Elaboración propia.

Si se compara anualmente la demanda de atención identificada en los planes de retorno o reubicación (aproximadamente 85.535 hogares)¹¹⁵, la oferta estatal proyectada para el cuatrienio (50.000 hogares) cubriría el 58.45% de esta cifra.

Accesibilidad

¹¹⁴ Producto: Hogares con EEA (Fest y EEA de UARIV).

¹¹⁵ Sumatoria de población beneficiaria identificada en los Planes de retorno y reubicación en proceso de formulación, aprobados o en implementación, entregados por la UARIV el 27 de septiembre de 2017 a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Teniendo en cuenta que los porcentajes de avance de la meta intermedia y el producto pueden considerarse elevados, estando por encima del 70%, la brecha entre el número de hogares en EEA y los hogares que han firmado acta de voluntariedad (ver siguiente tabla), se manifiesta en barreras de acceso de las víctimas a medidas de atención en los procesos de retorno.

Tabla 31 Brecha demanda avance meta intermedia - vs oferta avance producto*

Indicador	2014 – 2018	2015	2016	2017	2018
Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales	190.940	24.440	80.500	70.000	16.000
Hogares víctimas con EEA en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)	35.442	1.241	18.766	1.212	14.223
Brecha % (hogares en la ruta integral que han firmado acta de voluntariedad/hogares que han accedido a EEA)	81.43%	94.92%	76.68%	98.26%	11.11%

Fuente: DNP Sinergia Abril 2018. Elaboración propia.

*Comparación de avances.

De lo anterior, se infiere que sólo tiene acceso a los EEA el equivalente al 18.56% de los hogares que han firmado acta de voluntariedad. De la misma manera, si se compara anualmente la demanda de atención identificada en los planes de retorno o reubicación (aproximadamente 85.535 hogares)¹¹⁶, el avance actual en los EEA (35.442 hogares) cubriría el 41.43% de esta cifra. Entre las barreras de acceso identificadas se resaltan¹¹⁷:

- La situación jurídica de los predios: aunque los EEA se implementan independientemente de dicha situación¹¹⁸, esta afecta la ejecución de planes,

¹¹⁶ Sumatoria de población beneficiaria identificada en los Planes de retorno y reubicación en proceso de formulación, aprobados o en implementación, entregados por la UARIV el 27 de septiembre de 2017 a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

¹¹⁷ Estas barreras fueron observadas durante el acompañamiento que realiza la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, que en 2017 realizó visitas de documentación a procesos de retorno en los departamentos de: Magdalena (Nueva Venecia, Buena Vista, Bocas de Aracataca, La Avianca, Las Piedras, Carabollo), Bolívar (Las Palmas, la Alta Montaña de El Carmen de Bolívar, Cerro de Burgos), La Guajira (Comunidad Wiwa de La Laguna), Santander (Ciénaga del Opón y ATCC). En el 2018 se está haciendo seguimiento al cumplimiento de las sentencias de restitución de La Emperatriz, Villa Amalia, El Danubio, Arizona/Surero y Roma, en El Carmen de Bolívar.

¹¹⁸De acuerdo con el parágrafo 1 y del Art. 77 del Decreto 4800/11.

programas y proyectos¹¹⁹, que deben complementarse con los esquemas para que se avance en la creación de las condiciones para los retornos y las reubicaciones, de conformidad con el objetivo de la política pública.

- En el marco del seguimiento al cumplimiento de órdenes de sentencias de restitución en comunidades retornadas en Montes de María y Magdalena Medio, se observa que no se implementan medidas complementarias a los EEA, como las de vivienda y proyectos productivos, debido a la situación jurídica de los predios restituidos o porque las familias retornadas, que eran tenedores antes del desplazamiento forzado, serán reubicadas como resultado de un fallo de restitución¹²⁰.
- La dificultad del Estado para llevar la atención con enfoque diferencial a lugares apartados en donde suceden los retornos y las reubicaciones, obliga a las víctimas a realizar traslados prolongados y gastos elevados, particularmente para acceder a sus derechos a la salud y la educación¹²¹.
- Las deficiencias en la identificación y caracterización de los hogares en proceso de retorno y reubicación, para determinar la necesidad de la oferta de las entidades del SNARIV¹²².

Adaptabilidad

Como se mencionó al inicio de este capítulo, los retornos y las reubicaciones son procesos complejos y prolongados, que requieren, además de la confluencia de acciones articuladas entre las entidades del SNARIV, de una política pública que se adapte a las realidades del territorio, la capacidad de estas entidades y los enfoques diferenciales.

Hasta el momento, se observa en procesos de retorno y reubicación en las subregiones de Montes de María, Magdalena Medio y la Ciénaga Grande de Santa Marta, que persisten dificultades relacionadas con: i) los procesos administrativos para implementar medidas que deben ser complementarias a las EEA, como la falta de claridad jurídica de los predios que obstaculiza la inversión de recursos para proyectos de infraestructura en educación, deporte, salud, vivienda, proyectos productivos y obras comunitarias; ii)

¹¹⁹ Tal como se observó en el caso del Predio El Danubio (El Salado, El Carmen de Bolívar) en donde se implementó el FEST pero las familias retornadas no han podido acceder a proyectos de vivienda ni generación de ingresos o proyectos productivos a causa de la situación jurídica del predio.

¹²⁰ Predio Roma (El Carmen de Bolívar) y en el corregimiento de El Salado (El Carmen de Bolívar), Veredas: La Arizona, El Danubio, La Emperatriz y Villa Amalia. En el marco de las visitas realizadas, las comunidades manifestaron haber accedido a EEA pero no han podido acceder a subsidios de vivienda y en algunos casos, proyectos productivos.

¹²¹ Como se observa con las mujeres de El Salado, que necesitan acceder a atención psicosocial (Sentencia T-045/10), las personas mayores y con discapacidad del corregimiento del Cerro de Burgos, entre otros.

¹²² Al respecto, la UARIV en el informe anual de Agosto de 2017, señala como debilidad "...falta de identificación de los procesos de retorno o reubicación adelantados en el municipio lo que impide realizar una aplicación efectiva de los esquemas especiales de acompañamiento y gradualidad en la garantía de derechos de las víctimas."

acceso a la oferta estatal para garantizar derechos fundamentales en zonas apartadas¹²³ y la estrategia de corresponsabilidad¹²⁴, entre otras.

La UARIV está rediseñando la ruta de los procesos de retornos y reubicaciones, por lo tanto, aún no es posible determinar si los cambios van a permitir superar prácticas inconstitucionales como la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; la poca atención que han recibido las reubicaciones rurales, y la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos¹²⁵.

De igual manera, es necesario que el mencionado ajuste a la política pública permita eliminar los bloqueos institucionales evidenciados en “la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento”¹²⁶.

Si bien es cierto, la estrategia que se propone a partir de 2018, busca contribuir a las soluciones duraderas para el desplazamiento forzado en 5 componentes¹²⁷, preocupa que en estos, no figuran el de alimentación, atención psicosocial, vías y comunicaciones, y seguridad alimentaria; tampoco es claro cuál es la atención inicial para garantizar el mínimo vital en estos procesos.

¹²³ Comunidades como el Cerro de Burgos (Simití), Ciénaga del Opón (Barrancabermeja), el SRC ATCC, en el Magdalena Medio; Bajo Grande y Las Palmas (San Jacinto), El salado y la Zona Alta, particularmente sus veredas, en Montes de María y los pueblos palafíticos (nueva Venecia, Buenavista y Bocas de Aracataca), tienen dificultades para acceder al derechos como al salud y al educación, debido a su ubicación geográfica, de difícil acceso.

¹²⁴ Los procesos y procedimientos para el uso de las herramientas parecen ser complejos para las entidades del SNARIV, particularmente para los entes territoriales con índice de capacidad institucional 1, o categorías 4, 5 y 6. El Decreto 2460 de 2015, por ejemplo, establece la incorporación en los PAT de los compromisos de los planes de retorno y reubicación, sin mayores resultados hasta ahora puesto que: 1. Los PAT se han diseñado sin caracterización; 2. No se incluyeron recursos nuevos para atender obligaciones derivadas de la Ley 1448 de 2011; 3. Los ejercicios de evaluación no se han centrado en medir el impacto sino las labores proyectadas; 4. Los PAT no están recogiendo la diversidad de oferta que se despliega en los municipios consignados en otros planes (retornos y reubicaciones, PIRC, desminado, entre otros). Por otro lado, en los últimos 4 años se han dispuesto una serie de sistemas de información territorial administrados por Ministerio del Interior, UARIV y DNP (RUCISTC, FUT, SIGO y Tablero PAT), que en teoría deberían dar información sobre la demanda y la oferta en materia de retornos y reubicaciones, sin embargo, por lo manifestado por la UARIV en la respuesta a la pregunta 27 del requerimiento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (octubre de 2017), se infiere, que estos sistemas presentan problemas de diseño, no contienen la información reubicaciones rurales, o esta información no se está reportando en los mismos. (Ver: informe anual 2017, DDPD, junio 2018).

¹²⁵Auto 373/16

¹²⁶ Auto 373/16.

¹²⁷ 1. Generación de ingresos; 2. Vivienda, Habitabilidad y Tierras; 3. Acceso a Derechos Sociales (Identificación, Salud, Educación y Reunificación Familiar); 4. Reconstrucción de tejido social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas (Construcción de Identidad, Incidencia y Participación Pública, Autogestión de problemas comunitarios, esquemas especiales de acompañamiento comunitario); 5. Seguimiento y monitoreo. De conformidad por lo informado por la UARIV en la reunión técnica con PGN el 12 de marzo de 2018.

Igualmente, el ajuste contempla que la implementación se realizará preferiblemente a través de los entes territoriales mediante un mecanismo de cofinanciación¹²⁸, sin embargo, este mecanismo no garantiza que se mejore la coordinación nación territorio, puesto que la política de corresponsabilidad, contenida en el Decreto 2460 de 2015, establece que sólo acceden a la cofinanciación los municipios que tienen capacidad para poner contrapartida, lo que dejaría por fuera a los entes territoriales que están en categorías 3, 4, 5 y 6; esto abre la puerta a una concentración de los recursos en los entes que cuentan con mayor capacidad presupuestal¹²⁹.

4.5.3 Conclusiones

- La meta intermedia y el producto focalizado no miden los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública y del establecido en el Plan Nacional de Desarrollo; por un lado, debido a que las metas de estos son insuficientes para la atención del universo de hogares en proceso de retorno o reubicación en todo el país; y por otro, por su metodología de medición que no refleja los avances en el cumplimiento del objetivo de la política pública, ni los efectos de esta en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.
- No hay claridad sobre el universo total de personas desplazadas en proceso de retorno o reubicación acompañados o no acompañados. En cuanto a los acompañados, en la meta del Plan Nacional de Desarrollo, este se mide por el número de hogares que firmaron acta de voluntariedad, mientras que en los informes de respuesta a la orden 34 del Auto 373, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reporta los hogares que han sido objeto de las acciones de acompañamiento gubernamental, pero no todos los hogares acompañados tienen sus miembros identificados¹³⁰. Por otro lado, la cifra de no acompañamiento, se presenta en número de personas y no de hogares.
- Las brechas entre la demanda de atención y la oferta, identificadas en este informe, evidencian las dificultades y los retos que enfrenta el Gobierno Nacional para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno o reubicación.
- Aunque el Gobierno Nacional ha realizado ajustes a la política pública de retornos y reubicaciones, aún no es posible determinar si los cambios permitirán superar

¹²⁸ Informe Conjunto del Gobierno Nacional en respuesta a las Órdenes del Auto 474 de 2017, 17 de noviembre de 2017.

¹²⁹ En 2013, la UARIV señaló que el 95% de los municipios que concentran el 70% de la población desplazada se encuentra en estas categorías. Documento: "Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional". Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Disponible en: http://www.unidadVictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf.

¹³⁰ Unidad para las Víctimas. "III Informe Trimestral en Respuesta a la Orden 34 del Auto 373/16". 5 de mayo de 2017. P. 4.

las falencias en la implementación de esta política pública¹³¹que impiden que se avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de retornos y reubicaciones¹³².

- A partir del acompañamiento a comunidades desplazadas en procesos de retorno o reubicación, se ha podido observar que, si bien es cierto el Gobierno Nacional en sus informes presenta los avances en el cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, continúan las falencias en la implementación de la política pública y, por lo tanto, persisten las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado en la realización de sus derechos¹³³.

4.5.4 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, continuar con el proceso de caracterización que se inició en cumplimiento de la orden 34 del Auto 373/16 y, con el Departamento para la Prosperidad Social, ajustar la identificación de los hogares relacionados con las metas, para poder hacer análisis y mediciones, que den cuenta del avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública, a la luz del universo total de los procesos de retornos y reubicaciones.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, garantizar la atención inicial para cubrir el mínimo vital en los procesos de retornos y reubicaciones, así como incluir en los componentes los de seguridad/soberanía alimentaria, atención psicosocial, vías y comunicaciones.
- Al Departamento Nacional de Planeación, diseñar un indicador que permita valorar el alcance de los objetivos de la política pública, considerando, por ejemplo, el índice de estabilización socioeconómica, para poder dar cuenta del avance en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Este indicador debe además hacer referencia al universo total de las víctimas para que sea funcional en el ciclo de la política pública (diseño, implementación, evaluación y ajuste).

¹³¹ Particularmente aquellas relacionadas con la garantía a los derechos económicos, sociales y culturales, así como la intervención desarticulada de las entidades del SNARIV; fallas en la estrategia de corresponsabilidad que no permite disponibilidad de recursos; falencias en los sistemas de medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados; demoras en el cumplimiento de órdenes de restitución y de medidas de los PIRC. Al respecto se recomienda consultar informes anteriores de la Defensoría del Pueblo como: "Atención al Desplazamiento a 3 años de Implementación de la Ley 1448 de 2011 (abril 2015), los informes en respuesta a los Autos 219/12 y 298/15 de la Corte Constitucional. "Balance de las Políticas Públicas Territoriales de Atención para la Población en Situación de Desplazamiento del Periodo 2012 – 2015 (junio 2017).

¹³² Al respecto ver: DDPD. Informe Anual 2017. Enviado a la HCC en el mes de junio de 2018. Capítulo de Retornos y reubicaciones.

¹³³ La crisis en la comercialización del ñame en 2017, refleja las dificultades que tiene esta comunidad retornada para insertarse en los mercados locales. Quedó en evidencia que el Ministerio de Agricultura no cuenta con estrategias para atender la crisis y mitigar sus efectos. La situación presentada pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de retorno.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Dirección Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la estrategia de Corresponsabilidad, mediante el uso efectivo de las herramientas diseñadas para tal fin¹³⁴.

Asimismo, la CSMLV reitera las siguientes recomendaciones¹³⁵

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y entes territoriales realizar un balance de los planes de retorno que actualmente están en proceso de implementación, especificando las medidas ejecutadas, las que están pendientes de ejecución y las acciones a realizar para garantizar el cumplimiento de los mismos; presupuesto ejecutado y proyectado y cronograma de implementación.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Ministerio del Interior, informar cuál es la ruta de retornos étnicos, comunidades atendidas actualmente y presupuesto disponible. Especificar cómo se incorpora la atención a comunidades étnicas en los planes de retorno municipales. Aclarar cuál es la estrategia para garantizar una atención integral de los sujetos colectivos cuando no todas las personas están en proceso de retorno.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación, informar, en el marco de la implementación de la política de corresponsabilidad y coordinación nación territorio, cómo se garantiza la respuesta estatal a las demandas de atención, asistencia y reparación de comunidades retornadas o reubicadas en jurisdicción de entes territoriales con capacidad institucional baja o media baja.
- A la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras continuar con los esfuerzos que viene realizando en cuanto a la conceptualización y cuantificación de cada una de las categorías de retorno que visualiza en las familias con sentencias de restitución de tierras; y el impulso que se viene dando a los procesos de identificación de los diferentes tipos de retorno pues ello permite orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública.
- A la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras y Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas el llamado respecto de la necesidad de que los procesos de restitución de tierras sean sincrónicos con la estrategia de retornos y reubicaciones, y sobre la base de la priorización en los territorios donde se aborden varios casos aprovechando las economías de escala que tiene la intervención acumulada y coordinada sobre áreas determinadas, de tal manera que la oferta institucional esté disponible y adecuada una vez se empiecen a proferir los fallos de restitución.

¹³⁴ RUCISTC, PAT y Tablero PAT.

¹³⁵ De conformidad a las recomendaciones de esta comisión dadas en informes pasados y que se encuentran vigentes.

QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL

5.1 REHABILITACIÓN

Este capítulo presenta los resultados obtenidos del proceso de seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación. Para ello, se expone un análisis cuantitativo del cuatrienio respecto del cumplimiento de las metas establecidas en el PND; y, posteriormente, se desarrolla un análisis cualitativo que contempla elementos específicos en relación a la asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de la oferta brindada, y que se consideran importantes para hacer seguimiento de manera adecuada a la implementación de la medida.

Por último, se recogen las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis realizado, con miras a fortalecer la medida de rehabilitación en el próximo cuatrienio, y a lograr que se dirija una mayor atención y un mayor compromiso de las entidades responsables del diseño, coordinación y ejecución de la misma, acorde con la importancia del restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas del conflicto armado.

En el marco del ejercicio de seguimiento, la información que se presenta es resultado de los requerimientos y visitas realizadas a las entidades responsables de la implementación de la medida de rehabilitación, tanto del nivel nacional como del territorial.

5.1.1 Análisis Cuantitativo

La medida de rehabilitación se materializa en dos estrategias: el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas -PAPSIVI- y la Estrategia de Recuperación Emocional -ERE-. En el 2014 inició la implementación del PAPSIVI a cargo del MSPS¹³⁶, en el año 2015 la ERE encabezada por UARIV, se consideró complementaria a dicho programa, de acuerdo con la modificación descrita en el artículo 120 de la Ley 1753 de 2015¹³⁷ – Por la cual se expide el PND. Por ello, los resultados que se presentan en este aparte, comprenden la información obtenida de las dos estrategias.

Para hacer el seguimiento a la cobertura de la medida en el cuatrienio, el PND, estableció lo siguientes indicadores que se exponen a continuación. Los resultados que se presentan para cada uno de los indicadores son del periodo 2015 hasta marzo de 2018, dado que el año 2014 se toma como línea base, más no como avance en el cuatrienio.

¹³⁶ Artículo 137 Ley 1448 de 2011.

¹³⁷ Artículo 120 Ley 1753 de 2015. Adiciónese el parágrafo 2o del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: “Parágrafo 2o. El Gobierno Nacional, a través del Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social, complementará las acciones del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, a fin de avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas, organizaciones y comunidades que han sufrido daño a causa del conflicto armado.

Tabla 32 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio

Vigencia	Línea base	Meta anual PND ¹³⁸
	100.000	100.000
2015		75.000
2016		96.666
2017		101.666
2018		106.668
Total acumulado		480.000¹³⁹

Fuente: MSPS. Marzo de 2018 y PND. Mayo 2014. Elaboración propia.

Tabla 33 Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio

Vigencia	Línea base	Atenciones brindadas	% cumplimiento meta PND
2014	107.195		
2015		110.837	147,78%
2016		137.608	142,35%
2017		167.835	165,08%
2018		17.906 ¹⁴⁰	16,79%
Total acumulado		434.186	88,6%

Fuente: MSPS. Marzo de 2018 y PND. Mayo 2014. Elaboración propia.

De la meta acumulada que el PND establece de 480.000 personas atendidas durante el periodo 2015-2018, se reporta un avance parcial del 88% con corte al 31 de marzo de 2018. Sin embargo, al analizar las cifras reportadas anualmente durante el cuatrienio, se muestra que se superó la meta establecida para cada año.

Si se hace el análisis a la luz del CONPES 3726 de 2.012 que establece una meta acumulada de 913.000 personas atendidas a 2.021 (término de vigencia de la Ley), se tiene que las 434.186 atenciones en el periodo que lleva la implementación de la medida de Rehabilitación (2014-2018), corresponden al 47.55% de la meta establecida al año 2021. Lo anterior permitiría suponer que si al menos se atienden 523.475 personas más durante los tres años siguientes (2018-2021), al término de la vigencia de la Ley se

¹³⁸ Cifras reportadas en Sinergia con fecha última de actualización 21 de marzo de 2018. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>.

¹³⁹ La sumatoria de las metas anuales es igual a 490000, pero SINERGIA indica que es 480000. En el PND aparece 490000. Cfr. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>.

¹⁴⁰ Atenciones efectivas brindadas únicamente por MSPS con corte a 31 de marzo de 2018.

superaría la meta establecida en un 14,67% (se habrán atendido un total de 1.046.950 personas).

Para el siguiente indicador hay que precisar que las cifras reportadas se refieren a la atención en rehabilitación física y/o mental que se brinda a la población víctima identificada a través del SGSSS.

Tabla 34 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental

Vigencia	Línea base	Meta acumulada PND ¹⁴¹
2014	134.650	
2015		169.464
2016		204.278
2017		239.092
2018		273.906
Total acumulado		273.906

Fuente: MSPS. Marzo de 2018. Elaboración propia.

Tabla 35 Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental

Vigencia	Línea base	Personas atendidas por año	Personas atendidas acumulado	% cumplimien to meta PND
2014	134.650			
2015		97.914	97.914	57,78%
2016		91.125	189.039	92,54%
2017		94.722	283.761	118,68%
Total acumulado			283.761	103,60%

Fuente: MSPS. Marzo de 2018. Elaboración propia.

De la meta acumulada que el PND establece de 273.906 personas atendidas durante el cuatrienio, a 31 de diciembre de 2017 ya se superó en un 3,60%.

Si se hace el análisis a la luz del CONPES 3726 de 2012 que establece una meta acumulada de 378.348 personas atendidas a 2.021, se ha cumplido con un 10,59% de la meta establecida, en el periodo que lleva la implementación de la medida de Rehabilitación (2014-2017), atendiéndose un acumulado de 418.411 personas. Si se

¹⁴¹ Cifras reportadas en Sinergia con fecha última de actualización 29 de junio de 2016 <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>.

garantiza el acceso a la rehabilitación física y/o mental de al menos otras 418.411 personas en el periodo acumulado de los cuatro años restantes, se habría superado la meta establecida al término de la vigencia de la Ley en un 121,18%.

5.1.2 Análisis Cualitativo

Esta sección presenta un balance general frente a algunos elementos de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de la oferta brindada, que se consideran importantes para realizar una adecuada valoración de la implementación de la medida de Rehabilitación durante el cuatrienio. Sin embargo, es pertinente realizar algunas precisiones. Primero, que el análisis cualitativo se realiza únicamente para el PAPSIVI con base en lo siguiente:

- En el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, se reglamenta que “el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, creará dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (...).” Es decir, la primera responsabilidad de garantizar la medida de Rehabilitación a la población víctima del conflicto armado, la tiene el PAPSIVI en cabeza del MSPS. La estrategia desarrollada por la UARIV, es complementaria.
- El ejercicio de seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación, se concentró específicamente en el PAPSIVI teniendo en cuenta que, además de lo anterior, representa el mayor porcentaje de atención en el universo de víctimas que han recibido atención psicosocial: mientras que en el periodo 2014-2018 el MSPS atendió 434186 víctimas, la UARIV atendió 92.374.
- Si bien el PAPSIVI es diseñado por el MSPS, entidad, encargada de la coordinación y monitoreo del programa, otorga responsabilidades a los entes territoriales, para su ejecución. En cambio, la ERE de la UARIV, es diseñada, monitoreada y ejecutada desde la entidad.

El balance que se presenta a continuación deriva del análisis de la información recogida mediante requerimientos y visitas a las entidades del nivel nacional, y de solicitudes de información realizadas a las entidades del nivel territorial. Sin embargo, al no haberse realizado el número suficiente de visitas al territorio con el objetivo de verificar elementos particulares de implementación del programa, se presenta un diagnóstico general del estado actual de la medida de rehabilitación a través del PAPSIVI, a cuatro años de terminarse la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Asequibilidad

A continuación se analiza la disponibilidad geográfica del programa en el periodo 2014-2017. Se observa que durante este periodo el PAPSIVI se ha implementado en 29

departamentos y el distrito capital Bogotá D.C. En ninguna de las vigencias, ha llegado a los departamentos de Amazonas, Caldas, Vichada y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior, significa que el MSPS no ha transferido los recursos necesarios para la ejecución del PAPSIVI en estos departamentos, y que tampoco las entidades territoriales han asignado recursos propios para su implementación.

En Boyacá, Cesar, Quindío, Risaralda, Tolima, Guainía y Vaupés (7 de 29 departamentos) se ha interrumpido la atención del PAPSIVI durante el periodo analizado. Sin embargo, cabe resaltar que únicamente para la vigencia 2017 no se implementó en Risaralda. De esto se espera que en 2018, al menos, se dé continuidad en los seis departamentos restantes.

Teniendo en cuenta que el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 ordena que el PAPSIVI se implemente “comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas”, en la siguiente tabla se muestra los datos de cobertura en Bogotá y en los departamentos con mayor número de población víctima sujeto de atención.

Tabla 36 Cobertura municipal del PAPSIVI

Departamento	Periodos de implementación				Municipios	Municipios intervenidos	% intervención
	2014	2015	2016	2017			
Antioquia	X	X	X	X	125	58	46,40%
Valle del Cauca	X	X	X	X	42	16	38,10%
Bolívar	X	X	X	X	46	26	56,52%
César	X		X	X	25	14	56,00%
Nariño	X	X	X	X	64	39	60,94%
Magdalena	X	X	X	X	30	23	76,67%
Bogotá D.C.	X		X	X	1	1	100%
Córdoba	X		X	X	30	30	100%
Cauca					42	23	54,76%
Sucre					26	14	53,85%
Meta					29	15	51,72%
Norte de Stder.					40	24	60,00%
Santander					87	15	17,24%
Caquetá					16	5	31,25%
Huila					37	29	78,38%
Tolima	X		X	X	47	5	10,64%
Chocó					31	15	48,39%

Fuente: MSPS. Marzo de 2018. Elaboración propia.

De lo anterior se refleja que en 11 de los 16 departamentos y en Bogotá D.C., se ha logrado intervenir más de la mitad de sus municipios. Se esperaría que en los próximos tres años de implementación del programa, o se logre una mayor cobertura siendo preocupante la situación de Antioquia y Valle del Cauca, que al ser los departamentos con mayor número de población víctima sujeto de atención, se logre intervenir más de la mitad de los municipios que los conforman.

Accesibilidad

Este apartado muestra la disponibilidad presupuestal en relación con la población víctima estimada que tendría necesidad de atención psicosocial. Respecto al presupuesto y financiación del PAPSIVI en la siguiente tabla se muestra el presupuesto asignado para su implementación durante el periodo 2014-2017.

Tabla 37 Asignación presupuestal del PAPSIVI

Vigencia	ECAT – FOSYGA – ADRES	Proyecto de inversión	Concurrencia ET	Total presupuesto asignado
2014	\$25.000.000.000	-	-	\$ 25.000.000.000
2015	\$15.000.000.000	\$4.926.164.474	\$4.706.216.767	\$ 24.632.381.241
2016	\$15.000.000.000	\$8.000.000.000	\$5.265.536.834	\$ 28.265.536.834
2017	\$16.000.000.000	\$6.370.000.000	\$17.476.510.682	\$ 39.846.510.682
2018	\$13.767.511.000 ¹⁴²	\$5.740.000.000		\$19.507.511.000 ¹⁴³

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Se evidencia que el presupuesto total asignado para la implementación del PAPSIVI ha aumentado en cada vigencia¹⁴⁴ (excepto para el año 2015) gracias a los recursos derivados de los proyectos de inversión adquiridos por el MSPS, y de los recursos de concurrencia destinados por las entidades territoriales.

No obstante, en cuanto a los gastos que, conforme al artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, “serán reconocidos y pagados por conducto del Ministerio de la Protección Social con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (FOSYGA), Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito¹⁴⁵”, se puede apreciar que se han reducido en comparación con la asignación inicial de 2014.

Por lo anterior, se deberá revisar las razones que han llevado a la disminución de la asignación presupuestal, teniendo en cuenta que el presupuesto destinado por el MSPS para la implementación del PAPSIVI ha sido un gasto recurrente desde 2013 para atender la responsabilidad asignada por la Ley 1448 de 2011 en la recuperación emocional y psicosocial de la población víctima de nuestro país

El MSPS en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y ADRES, deberá encontrar soluciones alternas para que la asignación de un presupuesto específico y estable para la atención psicosocial, no esté condicionada a la obligación de cubrir el aseguramiento en salud de la población nacional.

¹⁴² Aprobado por Administradora De Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) bajo Resolución 083 del 15 de febrero de 2018. Actualmente en proceso de distribución territorial para su ejecución.

¹⁴³ Pendiente acumular recursos de concurrencia asignados por las entidades territoriales.

¹⁴⁴ Desde el año 2014 a 2017 considerando que el año 2018 aún no ha finalizado.

¹⁴⁵ Actualmente ADRES.

El presupuesto destinado por los proyectos de inversión para la vigencia 2018 corresponde a la adición y prórroga de los Convenios de Asociación No. 231 y 233 de 2017 celebrados con la Fundación para la Orientación Familiar -FUNOF- y con el Secretariado Nacional de Pastoral Social. Teniendo en cuenta que según lo informado por el MSPS, dichos recursos se encuentran planeados hasta el 15 de junio de 2018, habría que definir nuevos proyectos de inversión que cubran por lo menos la disminución de \$20.338.999.682 respecto a la asignación presupuestal de la vigencia anterior.

Conforme a la responsabilidad designada por la Ley de Víctimas a las entidades territoriales de: "garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, así como la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada¹⁴⁶", se reconoce el aumento gradual de los recursos de concurrencia destinados por estas, para aumentar la cobertura del PAPSIVI en el periodo 2015-2017.

Sin embargo, de los 29 departamentos donde se ha ofertado el PAPSIVI desde 2014, doce entidades territoriales todavía no han concurrido con recursos propios para su ejecución: Caldas, Risaralda, Tolima, Guajira, Casanare, Meta, Chocó, Guaviare, Valle del Cauca, Cundinamarca, Sucre y San Andrés y Providencia y Santa Catalina (solo concurrió en 2016). Se espera que para la vigencia 2018 el departamento de Tolima y Guajira destinen recursos propios.

Adicionalmente, llama la atención que de las entidades territoriales que no han concurrido con recursos, como Valle del Cauca (solo ha concurrido el municipio de Cali), Sucre, Meta, Tolima y Chocó, hagan parte de los 17 departamentos con mayor población víctima sujeta de atención, lo que significaría que la responsabilidad de atender a las víctimas de su jurisdicción es mayor.

A continuación se presenta un análisis respecto al número total de personas atendidas en el marco del PAPSIVI, en relación al presupuesto asignado.

Tabla 38 Atenciones brindadas según presupuesto asignado PAPSIVI

Vigencia	Total presupuesto asignado	Total de personas atendidas	Costo por persona atendida
2014	\$ 25.000.000.000	107.195	\$ 233.220
2015	\$ 24.632.381.241	76.746	\$ 320.960
2016	\$ 28.265.536.834	107.608	\$ 262.671
2017	\$ 39.846.510.682	139.552	\$ 285.532
Promedio costo de atención			\$ 275.596

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

¹⁴⁶ Artículo 161 y 174 Ley 1448 de 2011.

Si para los próximos tres años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 se logra garantizar mínimo un aumento del 21%¹⁴⁷ anual en el presupuesto asignado, a 2021 se habrían atendido un aproximado mínimo de 1.382.909 personas, superando la meta establecida en el CONPES 3726/2012¹⁴⁸ en un 51,47%. Esto, sin haberse acumulado las personas que sean atendidas bajo la ERE de la UARIV.

En relación al tiempo de implementación del PAPSIVI para el periodo 2015-2017¹⁴⁹, ha sido de máximo 9 meses y mínimo 6. Hay que tener en cuenta que cada ciclo de atención tiene una duración aproximada de dos meses y se atiende diferente población en cada uno de estos ciclos. Por lo tanto, en 6 meses de implementación del programa, habría 3 ciclos de atención, mientras que en 9 serían entre cuatro y cinco ciclos. Para exemplificar la relación existente entre tiempo de implementación, atenciones brindadas y presupuesto asignado, se muestran los siguientes datos de los departamentos de Córdoba y Nariño¹⁵⁰.

Tabla 39 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado
Departamento de Córdoba

Vigencia	Número de personas atendidas	Tiempo de implementación	Presupuesto total asignado
2015	7.470	7 meses	\$1.722.491.000
2016	8.744	8 meses	\$1.908.185.510
2017	11.030	6 meses	\$1.990.407.000

Fuente: Secretaría de Salud de Córdoba. Marzo 2018. Elaboración propia.

Tabla 40 Cifras de atención en relación al tiempo de implementación y presupuesto asignado
Departamento de Nariño

Vigencia	Número de personas atendidas	Tiempo de implementación	Presupuesto total asignado
2015	8.706	6 meses	\$2.011.362.543
2016	11.685	8 meses	\$2.492.190.000
2017	13.384	7 meses	\$2.421.260.950

Fuente: Secretaría de Salud de Nariño. Marzo 2018. Elaboración propia.

De lo anterior, se desprende que un mayor tiempo de implementación del programa no resulta necesariamente en un aumento del número de personas atendidas en la vigencia. Aunque la generalidad sea que, a mayor presupuesto total asignado, mayor número de atenciones brindadas, para el año 2017 se atendieron más personas en el departamento de Nariño con un tiempo de implementación y un presupuesto total, menor en comparación al año anterior.

¹⁴⁷ Corresponde al promedio en el que aumentó la asignación total del presupuesto para la implementación del PAPSIVI en el periodo 2015-2017.

¹⁴⁸ Meta de 913.000 personas atendidas a 2021.

¹⁴⁹ Frente a el inicio y culminación del PAPSIVI en la vigencia 2013 – 2014, se señala que la operación se realizó a través de la OIM como operador e inició en Julio de 2013 y finalizó en Junio de 2014, igualmente a través de la Resolución 2892 DE 2014, se transfirieron recursos a las entidades territoriales en julio de 2014, finalizando ejecución en diciembre de 2014.

¹⁵⁰ Se escogen estos departamentos teniendo en cuenta la información solicitada respecto del presupuesto asignado desde 2014 a 2017 para cada uno de ellos.

Sin embargo, aumentar la cobertura en el departamento podría ser resultado de superar el tiempo mínimo de implementación del programa (seis meses). Teniendo en cuenta que la transferencia de los recursos asignados por el MSPS desde el nivel nacional, está sujeta a la aprobación y desembolso de los recursos en lo que puede demorarse el primer semestre del año, las entidades territoriales pueden planear y asignar recursos propios durante el primer trimestre del año, garantizando por lo menos nueve meses de implementación del programa.

Por ejemplo, para el año 2017 el departamento de Córdoba asignó recursos propios de \$218.407.000 para una implementación de seis meses. Ahora bien, en cuanto al acceso efectivo de la población víctima al programa, en relación a la población víctima estimada que tendría necesidad de atención psicosocial, se hace el siguiente análisis.

Tabla 41 Población que requiere atención psicosocial vs. Población que accedió al PAPSIVI

Población sujeto de atención	Estimado de población que requiere atención psicosocial	Población que accedió a PAPSIVI 2014-2017	% de población que accedió/ estimado de población que requiere atención psicosocial
6.944.905 ¹⁵¹	3.472.453 ¹⁵²	431.101	12,41%

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Si bien se reconoce un avance en el cumplimiento de las metas propuestas en el PND, la meta de atención fijada no corresponde al universo sujeto de atención que se estima requiere atención psicosocial que asciende a 3.472.453 víctimas. Es decir que la atención que actualmente se ha brindado corresponde al 12.41% del estimado de población que la requiere.

Adaptabilidad

Para este análisis se abordarán aspectos que tienen que ver con la atención integral en salud, y la participación de la población víctima en el seguimiento del programa. El PAPSIVI se compone de dos ejes: por un lado, está la atención psicosocial, y por otro, la atención integral en salud. Para garantizar dicha atención, el MSPS en cabeza del programa, construyó un protocolo cuyo objetivo principal es desarrollar indicaciones para que las entidades del SGSSS orienten la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial, como medida de asistencia y/o rehabilitación para la población

¹⁵¹ Cifras reportadas en la Red Nacional de Información con fecha última de actualización 01 de mayo de 2018 <https://cifras.unidadavictimas.gov.co/>.

¹⁵² Cifra estimada teniendo en cuenta que el MSPS considera que por lo menos la mitad de la población sujeto de atención, requeriría de atención psicosocial.

víctima del conflicto armado, logrando un impacto positivo en la salud y calidad de vida de esta población.

El primer Protocolo de Atención Integral en Salud fue diseñado en el 2013 y hasta el 2015. Después, en el año 2016 el MSPS modificó este protocolo y empezó un trabajo directo de asistencia técnica con el nivel territorial a fin de socializarlo e implementarlo. Durante la vigencia 2016 se llevaron a cabo las socializaciones en las 32 entidades territoriales departamentales y Bogotá D.C., y en 2017 el MSPS brindó acompañamiento técnico para implementarlo a tres departamentos (Antioquia, Nariño y Chocó). Para la vigencia 2018 se inició la segunda etapa de acompañamiento técnico a otros tres departamentos (Caquetá, Cauca y Córdoba).

En dicho contexto, si bien se han creado y socializado los lineamientos contenidos en el Protocolo de Atención Integral en Salud, no es claro hasta dónde influye la adopción de este protocolo en la identificación, priorización y solución de las solicitudes de las víctimas que acceden a la rehabilitación física y/o mental en las entidades del SGSSS. Adicionalmente, cuáles son los resultados esperados con la implementación de este protocolo.

En relación con la participación de la población víctima en el seguimiento y monitoreo del PAPSIVI, se han realizado 70 jornadas de seguimiento al programa con igual número de Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, y 488 con igual número de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas. Adicionalmente, se lleva a cabo un plenario nacional con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en cada vigencia.

De lo anterior, si bien se demuestra un cumplimiento a la participación de la población víctima en el seguimiento y monitoreo del PAPSIVI, es importante evaluar la labor que hacen las personas víctimas que participan de estos espacios en la socialización del programa en sus respectivos territorios, pues se debe garantizar la mayor divulgación posible sin asignar únicamente esta responsabilidad a las entidades del orden territorial.

5.1.3 Conclusiones

- Las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en el CONPES 3726 de 2012, no están acorde con el universo estimado de población víctima que requiere atención psicosocial (3.472.453 personas).
- Lo anterior implica una planeación presupuestal desde el nivel nacional garantizando que el presupuesto asignado no siga reduciéndose en las próximas vigencias para ser cubierto por proyectos de inversión, pero adicionalmente requerirá un esfuerzo de las entidades territoriales para que sigan asumiendo la responsabilidad de designar recursos propios para aumentar la cobertura del PAPSIVI en sus territorios.

- No se ha logrado medir la población víctima que accede a la atención psicosocial del PAPSIVI y que reside en zonas rurales dispersas del territorio. De ahí que no se cuente con un diagnóstico de cómo ha avanzado la implementación del programa en estas zonas. Lo anterior, se considera importante por cuanto la oferta psicosocial debería trascender las barreras urbanas de implementación y de cara a la ejecución del Plan Nacional de Rehabilitación, que pretende ampliar la oferta de la medida en estas zonas.
- Se reconoce que el PAPSIVI ha aumentado su tiempo de implementación progresivamente en el territorio (en 2015 en la mayoría de departamentos se implementaba por 5 o 6 meses, y en 2017 en la mayoría se implementó por 9 meses).
- Más allá de las evaluaciones sobre perspectivas y opiniones individuales que han logrado recoger el Ministerio de Salud Protección Social o la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas para medir los resultados de sus estrategias, el Gobierno Nacional no ha desarrollado una evaluación de política pública a la medida de rehabilitación lo que impide contar con resultados robustos sobre el impacto de esta medida en la población víctima.

5.1.4 Recomendaciones¹⁵³

- Al Departamento Nacional de Planeación, asignar nuevas metas para medir el avance de la medida de rehabilitación en el próximo cuatrienio, tanto en la atención psicosocial como en la salud física y/o mental. Es necesario realizar un diagnóstico de la población víctima identificada en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ha manifestado necesitar esta atención en comparación a la población que efectivamente ha accedido a estos servicios, para determinar con mayor certeza el avance en este componente.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social realizar un diagnóstico de la población víctima identificada en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ha manifestado necesitar atención en rehabilitación física y/o mental en relación con la población que efectivamente ha accedido a estos servicios
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud, realizar un diagnóstico de la población víctima residente en zonas rurales que solicita acceder y/o accedió al PAPSIVI.
- A las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud realizar la planeación oportuna de los recursos destinados a la implementación del PAPSIVI durante el primer trimestre del año, para así lograr aumentar el tiempo de

¹⁵³ Estas recomendaciones recogen las expuestas en los anteriores informes presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso de la República correspondiente a los años 2014-2015 y 2016-2017.

implementación del programa mientras son transferidos los recursos desde el nivel nacional.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud, desarrollar un mecanismo que mida la efectividad de la divulgación del PAPSIVI en el territorio.

5.2 RESTITUCIÓN

5.2.1 TIERRAS

El modelo de restitución de tierras involucra una noción compleja de reparación que trasciende la restitución jurídica y entrega de los predios despojados y/o abandonados por causa del conflicto armado. Es posible discutir qué tan ambiciosa puede ser la política de restitución en la reconstrucción del proyecto de vida de sus beneficiarios, pero lo cierto es que esa política comprende una serie de estrategias y medidas, que además de la recuperación de la relación jurídica con la tierra, promueven y facilitan la recuperación de las condiciones de vida autónoma de las víctimas mediante garantías para la explotación de los predios y la habitabilidad de las viviendas¹⁵⁴ de dignidad.¹⁵⁵

Esta noción se ha categorizado en textos académicos y en la misma Ley 1448 de 2011¹⁵⁶ como reparación transformadora¹⁵⁷, un concepto que parte de reconocer las condiciones estructurales de pobreza y exclusión en las que ha habitado la población víctima del conflicto, incluso antes de padecer las consecuencias de la guerra, y que pretende corregirlas al mismo tiempo que se lleva a cabo el proceso de reparación, de tal manera que el resultado final sea el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas.

Desde esta perspectiva, el fin de la política de restitución de tierras no se limita a restituir jurídica y materialmente el predio abandonado o despojado, sino que apunta a la superación del estado de vulnerabilidad de las víctimas, agravado por las condiciones impuestas en el conflicto, como una manera de hacer sostenible el esfuerzo reparativo a través de distintas medidas cuyo objeto común es contribuir a una solución duradera al problema del desplazamiento forzado.

En ese contexto, se presentará un balance del cumplimiento de la política de restitución que no se restringe al número de casos tramitados, ni al número de familias beneficiadas con sentencia, indicadores establecidos en el PND, pues el verdadero impacto de esta política se encuentra en la materialización de dichas decisiones.

¹⁵⁴ Artículo 123 Ley 1448 de 2011.

¹⁵⁵ Artículo 73, 91 y 102. Ley 1448 de 2011.

¹⁵⁶ Artículo 25, Ley 1448 de 2011.

¹⁵⁷ "Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión." Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

A continuación se presenta un balance del cumplimiento de los indicadores de la política de restitución propuestos por el gobierno en el PND. Posteriormente se desarrollan los aspectos generales del trámite administrativo y judicial de las solicitudes de restitución de tierras y una reflexión sobre la articulación de la política de restitución con la política de vivienda, que es un eje fundamental para garantizar el retorno pleno de la población restituida. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones frente a este tema.

5.2.1.1 Análisis Cuantitativo

De acuerdo con el Gobierno nacional la implementación de la política pública de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente le apunta al cumplimiento de la estrategia transversal “seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz” que plantea como uno de sus ejes “la justicia transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado”.

En relación con el componente de restitución de tierras, el PND plantea dos indicadores de seguimiento para medir el avance en la implementación de esta política: i) familias con orden judicial de restitución de tierras, como meta intermedia, y ii) solicitudes de restitución en trámite administrativo inscritas, como producto necesario para lograr la realización de la meta propuesta.

Sobre el indicador “familias con orden judicial de restitución de tierras”, el Gobierno identificó su línea base, con corte a diciembre de 2014, con una cifra de 2.868 familias restituidas y se fijó una meta para el cuatrienio de 15.000. De acuerdo con la información entregada por la UAEGRTD, con corte al 31 de marzo de 2018 se habían emitido órdenes de restitución para 10.305 familias desde la vigencia de la Ley 1448 de 2011, por lo que el avance del cumplimiento de la meta es del 69%¹⁵⁸. No obstante, es importante precisar que esta información puede ser parcial en la medida en que corresponde solamente a las sentencias que le son notificadas a dicha entidad y no al número total de sentencias proferidas.

La entidad competente para determinar con claridad la información sobre el número de familias con sentencia judicial de restitución de tierras es el Consejo Superior de la Judicatura - CSJ, porque son los Jueces y Magistrados Especializados quienes resuelven sobre la restitución de tierras. Sin embargo el CSJ informó a la CSMLV¹⁵⁹ que no cuenta con esta información, pero señala que 4.652 procesos fueron fallados desde 2013 hasta marzo 31 de 2018, sin precisar el número de familias restituidas.

¹⁵⁸ El porcentaje de avance es el resultado de aplicar el indicador acumulado cuya fórmula es el cociente entre el último dato y la meta del cuatrienio, multiplicado por 100. DNP, SINERGIA.

¹⁵⁹ Oficio No. UDAEO18-953 del 08 de junio de 2018.

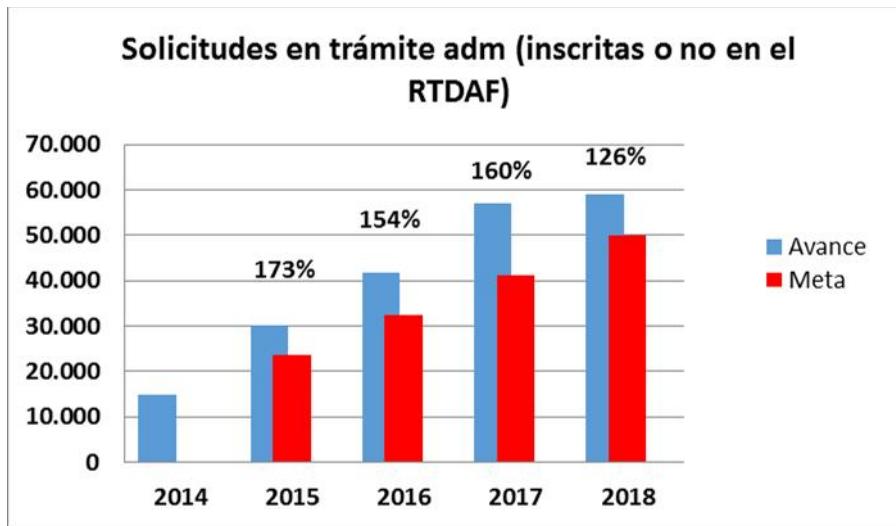
Tabla 42 Avance en el cumplimiento de la meta intermedia "Familias con orden judicial de Restitución de Tierras"

Año	Línea base	Familias restituidas	Meta anual	% Avance (Indicador acumulado)
2014	2.868			69%
2015		1.577	3.033	
2016		1.131	3.033	
2017		3.804	3.033	
2018		925	3.033	
Total		10.305	15.000	

Fuente: UAEGRTD. Marzo 2018. Elaboración propia.

De otra parte, respecto del indicador “solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa” la línea base a diciembre de 2014 era de 14.848 solicitudes y la meta establecida a 2018 es de 50.000. En relación con este indicador la UAEGRTD reportó 59.085 solicitudes con trámite administrativo finalizado, cifra que corresponde al 126% de cumplimiento aplicando el indicador de capacidad¹⁶⁰.

Gráfica 11Solicitudes de restitución de tierras en trámite



Fuente: UAEGRTD. Marzo de 2018. Elaboración propia.

¹⁶⁰ Mide la cantidad de bienes y servicios que se producen y entregan en un periodo específico, centrando su atención en la medición del avance entre la línea base y la meta, cuya fórmula es el cociente de la diferencia entre el último dato y la línea de base y la diferencia entre la Meta anual y la línea de base. DNP, SINERGIA.

Como puede verse, si bien esta cifra muestra un resultado significativo en términos de indicador de capacidad es importante precisar que el 63% de las solicitudes decididas han sido de no inclusión en el RTDAF.

5.2.1.2 Análisis Cualitativo

La medición de los avances en la política de restitución no se puede restringir al cumplimiento de los indicadores trazados en el PND. Conviene realizar un balance general sobre la implementación de la política que permita presentar los principales avances y cuellos de botella, así como examinar el alcance y limitaciones de la restitución para contribuir en el goce efectivo de derechos.

Asequibilidad

Las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras disponen de un andamiaje institucional que involucra entidades administrativas y operadores judiciales que estudian y deciden sobre la restitución jurídica y material de las tierras. Se han presentado ante la UAGERTD un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras con corte 31 de marzo de 2018.

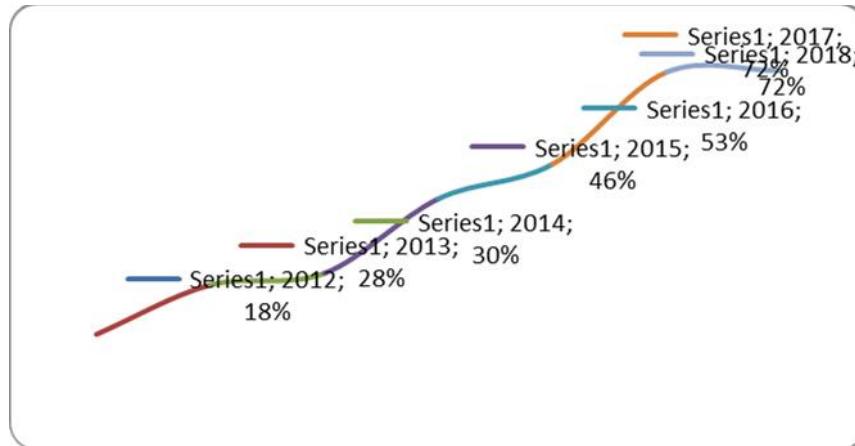
En los últimos tres años, la tendencia de presentación de estas solicitudes se ha reducido. De hecho, el 71% corresponde a reclamaciones radicadas entre los años 2011 y 2014. Estas solicitudes se hicieron sobre un aproximado de 99.733 predios por 77.329 reclamantes, de los cuales el 58,5% son hombres, el 41,1% mujeres, el 0,3% personas jurídicas y un 0,1% población LGTBI. Asimismo, de los 99.733 predios solicitados en restitución, el 89% corresponde a predios rurales y el 11% a predios urbanos.

El avance en la microfocalización¹⁶¹ de las zonas a partir de la implementación de la estrategia en 2015¹⁶² ha coincidido con un incremento en las solicitudes microfocalizadas sobre el total recibido, lo cual ha repercutido en un aumento del número de solicitudes de restitución tramitadas administrativamente a partir del año 2015 mejorando la asequibilidad de la política.

¹⁶¹ Microfocalización es el requisito para el inicio del estudio administrativo de Restitución de Tierras teniendo en cuenta el cumplimiento de los criterios de seguridad, condiciones para el retorno y densidad histórica del despojo (Decreto 4829 de 2011)

¹⁶² Estrategia 20-15 implementada por la UAEGRTD que consistió en concentrar los esfuerzos institucionales en el centro y norte del país, donde existen condiciones favorables de seguridad. (UAEGRTD, 2015)

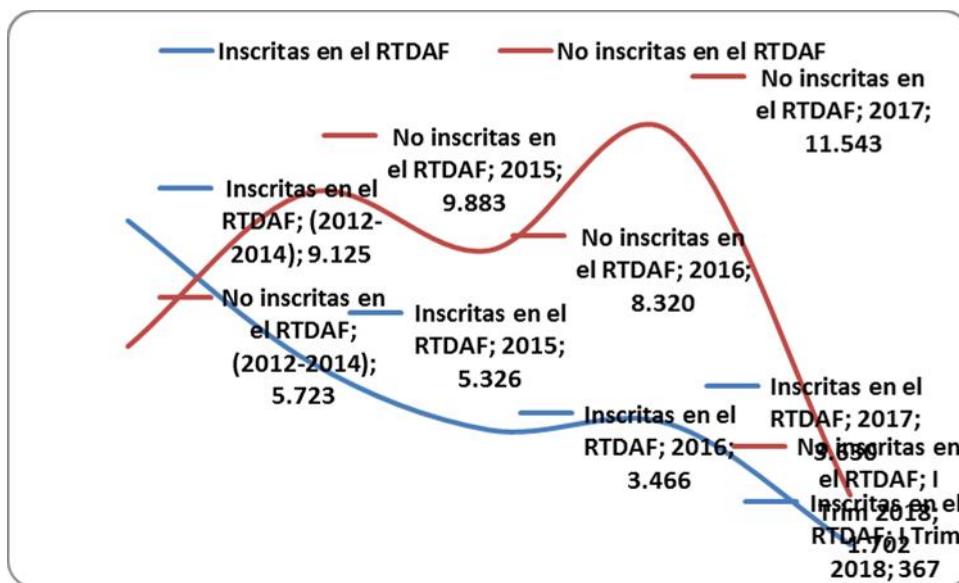
Gráfica 12 Avance en la microfocalización



Fuente: UAEGRTD. Marzo 2018. Elaboración propia.

Pero de otro lado, la CSMLV observa con preocupación que el incremento de solicitudes en trámite administrativo ha estado acompañado de una tendencia al alza de las decisiones negativas, que representa el 63% del total de casos con trámite administrativo finalizado. Del total de solicitudes no inscritas en el Registro (37.171), 14.675 corresponden a casos con resoluciones de no inicio del estudio formal (40%), 14.208 casos de no inclusión (38%) y 8.288 casos corresponden a desistimientos y rechazadas de plano (22%).

Gráfica 13 Trámite administrativo de las solicitudes de restitución



Fuente: UAEGRTD. Marzo 31 2018. Elaboración propia.

Ahora bien, del total de solicitudes inscritas en el RTDAF (21.914), 15.077 casos se han radicado ante los Jueces, acumuladas en 6.517 demandas, por lo que a la fecha se encuentran pendientes por presentarse ante los despachos judiciales un total de 6.837 solicitudes inscritas en el RTDAF, que corresponden al 31% de las solicitudes inscritas.

De igual forma, con corte al 31 de marzo de 2018, de las 15.077 reclamaciones presentadas ante los Jueces, 6.961 cuentan con sentencia judicial (46%), es decir que existe un cúmulo de 8.116 represadas en sede judicial (54%).

En términos generales, de los 99.733 predios asociados en las 112.177 solicitudes de restitución de tierras, 19.371 corresponden a las solicitudes inscritas en el RTDAF (17%), y de estos, 5.639 ya tienen orden judicial de restitución.

Accesibilidad

Una de las barreras que retrasó el estudio administrativo y judicial de las solicitudes de restitución de tierras en los primeros años de implementación de la política fue la demora en la microfocalización de zonas y las difíciles condiciones de seguridad. Esta situación se ha venido subsanando debido a la implementación del Acuerdo Final y las estrategias que desde el 2015 viene implementando la UAEGRD, que han permitido tramitar el número total de solicitudes en zonas en las que se tiene certeza que cumplen con los criterios de seguridad.

Además de estos avances y con fundamento en el Decreto 440 de 2016, la UAEGRD ha venido tomando la decisión de cerrar microzonas tras calcular y evaluar el índice de avance en el trámite de restitución e identificar si existen microzonas y/o municipios con densidad mínima o inexistente de despojo y/o abandono.

Se advierte que esta decisión puede obstaculizar el acceso al derecho a la restitución de las víctimas del conflicto armado quienes por desconocimiento del proceso de restitución de tierras, por miedo o por las amenazas que provienen de grupos opositores a la restitución de tierras en los territorios, no se han acercado a reclamar su derecho sobre los predios despojados o abandonados forzosamente, solicitud que una vez sea presentada podrá no iniciar trámite administrativo hasta que no se microfocalice de nuevo el predio. La UAEGRD informa que al 31 de marzo de 2018, de las 988 microzonas abiertas en el país 45 han sido cerradas.

Otra barrera es el incremento de las no inscripciones de las solicitudes de restitución de tierras en el RTDAF, puesto que del total de casos finalizados en etapa administrativa, el 63% de las solicitudes decididas han sido resueltas negativamente. Esta cifra es preocupante teniendo en cuenta que la UAEGRD no identifica con precisión y para cada uno de los casos las causales determinantes para tomar la decisión de fondo. Así, en algunos casos se señala que las solicitudes no cumplen con los requisitos establecidos en

la Ley 1448 de 2011 (temporalidad, acreditación de la relación jurídica con los predios y hecho victimizante de despojo o abandono forzado), en otros casos se alega la falta de nexo causal, en otros se identifican desistimientos tácitos o expresos, rechazos de plano, rechazos por solicitud idéntica o solicitudes no inscritas en el RTDAF y remitidas a la UARIV por hecho superado.

En relación con la ausencia de nexo de causalidad entre el contexto generalizado de violencia o los factores y las circunstancias derivadas del mismo con la realización del negocio jurídico en particular, se identifican varios casos en los que la UAEGRTD ha decidido el no inicio del estudio formal de los casos y la no inclusión de predios en el RTDAF, aun cuando se tiene certeza de que el reclamante es víctima de desplazamiento forzado. En estos casos, advirtiendo que la determinación de la relación entre el contexto y el negocio jurídico exige el despliegue de una labor probatoria amplia a efectos de determinar si existe o no dicho nexo, la CSMLV considera que dicha valoración debe realizarse en el marco de la fase judicial del proceso de restitución y no en la etapa administrativa.

De otra parte, frente a los desistimientos la CSMLV manifiesta su preocupación por la aplicación de esta figura de la jurisdicción contenciosa administrativa en el proceso de restitución de tierras teniendo en cuenta que, como lo señala la jurisprudencia constitucional, la acción de restitución de tierras tiene una naturaleza especial cuyo fin es, por un lado, revertir el despojo o abandono forzado, y por el otro, contribuir a la realización del derecho fundamental a la verdad, cuya titularidad no está solo en cabeza de las víctimas sino de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la aplicación de esta figura desconoce la naturaleza especial de esta acción, poniendo en riesgo la consecución de los fines propios de la justicia transicional, en especial el deber de buscar y difundir la verdad.

Asimismo, se advierte que varias decisiones donde se aplicó como causal de no inclusión la figura de hecho superado se sustentan en la aplicación de la Circular DJR 007 de 2017, que estableció que en los casos de propietarios retornados opera la figura jurídica del hecho superado en tanto las víctimas no perdieron la relación jurídica de propiedad.¹⁶³

Si bien la CSMLV valora positivamente la expedición de esta nueva circular, por cuanto resulta más ajustada a los criterios normativos legales y jurisprudenciales, en el desarrollo de seguimiento a la implementación de Ley 1448 de 2011, se han identificado un importante número de casos finalizados en la etapa administrativa con resolución de no inclusión, casos que en consideración de la CSMLV deben ser revisados por la UAEGRTD.

Adaptabilidad

¹⁶³ Esta circular perdió efectos como directriz interna a partir de la expedición de la circular DJR N° 01 de 2018, que exige aplicar las reglas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los Tribunales de Restitución de acuerdo a la valoración probatoria y jurídica en cada caso concreto.

Con el fin de determinar la adaptabilidad de la política, es necesario examinar la contribución que tiene la restitución jurídica y material de los predios en el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES- en el año 2016, constató mediante la Primera Encuesta Sobre Restitución de Tierras y Retorno que la intención de retorno de quienes han sido restituidos depende en gran medida de la garantía y disponibilidad de bienes y servicios básicos para una vida digna, como son: seguridad, vías de acceso, vivienda, centros educativos, centros de salud, servicios públicos e infraestructura para la explotación adecuada de las parcelas.

Sobre esta base, un adecuado análisis sobre los avances de la política necesariamente debe dar cuenta de las repercusiones que ha tenido la garantía de las condiciones mencionadas, como un todo que recíprocamente va creando las condiciones adecuadas para la reparación. En este informe, se presentan las consideraciones en materia de adjudicación de subsidios de vivienda, como una manera de exemplificar y hacer visibles los avances así como los cuellos de botella, y las conclusiones que de esto se derivan en materia de adaptabilidad.

Subsidio de vivienda y restitución de tierras

La restitución de viviendas para la población que ha sido despojada o se ha visto obligada a abandonar sus tierras, es tanto un derecho humano¹⁶⁴ como una obligación internacional¹⁶⁵ y un compromiso expreso de la Ley 1448 de 2011.¹⁶⁶ Se trata de un derecho cuya garantía tiene todo que ver con el goce de la tierra recuperada, pues como lo han señalado en el Manual sobre restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y población desplazada:

La restitución de viviendas de desplazados hace parte de una triada de derechos: vivienda, tierra y patrimonio, que aunque tienen diferentes fuentes legales a nivel internacional y son diferenciables entre sí, están estrechamente ligados e interconectados en su aplicación. Cada una de estas dimensiones no es suficiente, aunque sí necesaria para la garantía plena del derecho a la restitución.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁶⁵ Se deriva de los Principios Pinheiro y Deng que han sido incorporados al ordenamiento jurídico nacional a través del bloque de constitucionalidad. Los Principios Pinheiro 2.1 y 2.2 establecen que la restitución de vivienda es un derecho que debe ser garantizado independientemente de la voluntad de retorno de los refugiados o desplazados.

¹⁶⁶ Ley 1448 de 2011, artículo 123.

¹⁶⁷ Bolívar, A. Gutiérrez, L. Botero, A., en “Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos. Ideas para el posacuerdo.”

De acuerdo con las cifras reveladas por CODHES en la encuesta a población restituida, el 72,6% de la muestra deseaba realizar un retorno pleno¹⁶⁸, es decir, aquel que implica vivir y explotar el predio. Si bien el derecho a la restitución de vivienda es independiente del retorno, en más del 70% de los casos es absolutamente indispensable que tal derecho sea garantizado en condiciones óptimas, pues los beneficiarios, en efecto, buscan habitar los predios al mismo tiempo que los explotan, es decir, piensan en un proyecto donde todas las dimensiones de la vida están ancladas al territorio y requieren de una intervención estatal robusta para ser realizadas.

Ahora bien, se destaca que del total de casos en los que se ha ordenado el otorgamiento del subsidio, tan solo el 21% cuenta con vivienda finalizada¹⁶⁹ de lo cual se puede concluir que existen problemas de adaptabilidad de la restitución con el goce efectivo de las víctimas restituidas, en tanto casi el 80% de los casos no han accedido a una solución de vivienda, dados los obstáculos que enfrenta la institucionalidad para el cabal cumplimiento de las órdenes judiciales en esta materia. Algunos de estos obstáculos son:¹⁷⁰

- Demoras por parte de la UAEGRT en la postulación de los beneficiarios.
- La presencia de segundos ocupantes, en algunos casos, puede demorar la entrega material del predio y consecuentemente generar demoras en la ejecución del subsidio.
- La distancia de los predios respecto de los centros poblados, en algunos casos encarece la ejecución de la obra.
- Las certificaciones relacionadas con aptitud del terreno, permisos ambientales y demás, presentan demoras.
- En algunos casos los operadores han renunciado al contrato, con lo cual se hace necesario iniciar de nuevo el proceso de definición de operadores.
- No existe control sobre la presentación oportuna de los proyectos ante la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario.
- El trámite del subsidio y el desembolso dependen del nivel central del Banco Agrario, por lo tanto, los gerentes de las sucursales están sometidos a los plazos y agenda que se determinen desde Bogotá.

¹⁶⁸ De acuerdo con los parámetros de ENR la noción de retorno pleno implica volver para habitar el predio y explotarlo económico. Se diferencia del retorno económico directo porque este implica la explotación del predio sin habitarlo (CODHES, 2016).

¹⁶⁹ La CSMLV no desconoce que de esta cifra debe descontarse un porcentaje de casos cuya sentencia ha sido emitida recientemente, en los cuales sería inadecuado exigir la vivienda construida desconociendo los plazos razonables de cumplimiento.

¹⁷⁰ En términos comparativos, estos obstáculos tienen acentos o pueden ser más relevantes en algunos departamentos o regiones.

- Demoras en el trámite y aprobación de pólizas que requieren los contratistas ejecutores.
- La carencia o precariedad de vías de acceso y servicios públicos (como agua y electricidad), entorpece la realización de las obras en algunas zonas del país.
- La pésima calidad de algunas de las viviendas entregadas, que en casos documentados por la PGN y algunas organizaciones de la sociedad civil, han implicado la demolición de las mismas.

5.2.1.3 Conclusiones

- La política de restitución de tierras, tiene como propósito permitir la recuperación o generación de condiciones de vida autónoma y digna de las víctimas de abandono forzado y despojo, mediante un conjunto de medidas que tienen por base la restitución jurídica y material los predios. En consecuencia, la presentación de un balance sobre los avances de la política de restitución obliga a ir más allá de los indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la política en clave del goce efectivo de derechos de la población restituida.
- En relación con los indicadores establecidos por el Gobierno nacional, en particular el indicador de “familias con orden judicial de restitución de tierras”, se observa una dificultad en el seguimiento por falta de información consolidada, y a partir de la información disponible se observa un cumplimiento parcial de la meta porque se han restituído predios apenas a un aproximado de 10.305 familias, de las 15.000 que se proyectaron.
- Respecto del indicador “solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa” de acuerdo con las cifras de la Unidad de Restitución de Tierras a marzo de 2018 se ha logrado un cumplimiento del 126%. Si bien esta cifra muestra un avance significativo, la CSMLV nota que el 63% de las solicitudes decididas han sido resueltas negativamente.
- En relación con las causales que fundamentan las decisiones de no inicio de estudio formal y de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, la CSMLV alerta sobre la aplicación de figuras como desistimientos, nexo de causalidad y hecho superado en el proceso de restitución de tierras, que pueden ser cuestionables teniendo en cuenta la naturaleza especial de esta acción y su importancia, no solo para lograr revertir el despojo, sino también para avanzar en la búsqueda de la verdad y la justicia.

- Se reconoce el avance en la microfocalización de zonas lo que garantiza mayor accesibilidad a la política de restitución. No obstante, la CSMLV alerta sobre las decisiones de cierre de microzonas en la medida en que estas pueden obstaculizar el acceso al derecho a la restitución de las víctimas del conflicto armado quienes por distintas razones, en muchos casos que constituyen fuerza mayor, no se han acercado a reclamar su derecho sobre los predios despojados o abandonados forzosamente.
- En cuanto a los subsidios de vivienda para las víctimas restituidas, como elemento importante que garantiza el retorno, la CSMLV advierte que esta oferta puede ser poco eficiente, y que en consecuencia dificulta el goce efectivo de sus derechos.
- Los resultados de la implementación de la política pública de restitución de tierras de tierras, el alto de número de solicitudes no incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, la baja presentación de los recursos de reposición frente a los actos administrativos de no inclusión, la baja socialización de las órdenes judiciales de las sentencias, entre otros factores, denotan que aún existe desconocimiento por parte de las víctimas sobre la oferta institucional del proceso de restitución de tierras, por lo que la CSMLV reitera la recomendación de mayor pedagogía sobre su alcance y una participación más activa de las víctimas en los espacios que tienen que ver con la implementación de esta política pública.

5.2.1.4 Recomendaciones

- A la Rama Judicial contar con una base de datos que permita dar cuenta de las cifras reales sobre el número de familias restituidas, número de predios y hectáreas restituidas, ya que solo se cuenta con las que entrega la Unidad de Tierras, las cuales se calculan con base en las sentencias que son notificadas a dicha entidad y no al número total de las sentencias proferidas.
- A la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas contar con un indicador en su sistema de información que señale con precisión y para cada uno de los casos las causales determinantes para tomar la decisión de fondo, especialmente en los casos de no inicio de estudio formal y de no inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.
- A la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas revisar sus directrices internas ajustándolas a la jurisprudencia constitucional y a las normas y principios que orientan la política de restitución de tierras, para la toma de decisiones de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente.

5.2.2 VIVIENDA URBANA Y RURAL

El acceso al derecho a la vivienda en el marco de la Ley 1448 de 2011, se constituye en una medida de restitución y parte del contenido de la indemnización administrativa, teniendo como herramienta de acceso el subsidio en dinero o en especie de vivienda rural y urbana. En este sentido, el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, establece que:

- Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad o acceso preferente a programas de subsidio de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en adelante Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial -MVCT-, y el MADR-MADR-, ejercerán las funciones con relación al subsidio de vivienda.
- El Gobierno Nacional, realizará las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales.
- En relación con la población desplazada, se accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población desplazada y discapacitada.
- Se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de condiciones de seguridad.

A continuación, se analizan los avances relacionados con el acceso preferente y efectivo de los hogares desplazados a una vivienda en el marco de la política de vivienda urbana y rural. Igualmente, para el caso de vivienda urbana, el producto a analizar corresponde a subsidios familiares de vivienda en especie asignados a población desplazada en el programa de vivienda gratuita, y para el caso de vivienda rural se analizarán las soluciones de vivienda rural entregada a las víctimas.

5.2.2.1 Vivienda Urbana

5.2.2.1.1 Análisis Cuantitativo Vivienda Urbana

Para el análisis cuantitativo se tendrá en cuenta el producto definido en el PND y reportado en SINERGIA: "Porcentaje de Subsidios familiares de vivienda en especie asignados a población desplazada en el programa de vivienda gratuita".¹⁷¹

¹⁷¹ Si bien en el documento del PND, el producto se denomina "Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado", la ficha del técnico del indicador reportado en SINERGIA lo denomina Porcentaje de Subsidios Familiares de Vivienda en Especie asignados a Población

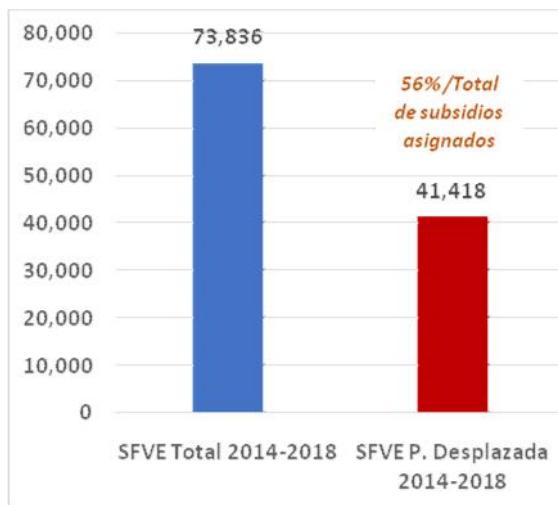
Acumulado

En materia de asignación de subsidios familiares de vivienda en especie para población desplazada, se han venido cumpliendo las metas propuestas para garantizar el acceso preferente de esta población al Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno Nacional-PVG-.

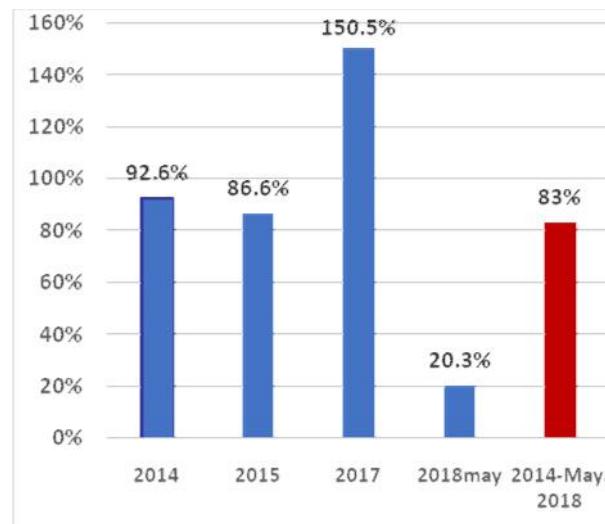
En el PND el Gobierno Nacional planteó como meta asignar el 50% de los subsidios familiares de vivienda en especie -SFVE- a población desplazada en el marco del PVG.

Conforme a la información enviada por el MVCT, durante el cuatrienio se han asignado un total de 41.418 SFVE a población desplazada, lo cual corresponde al 56% del total de subsidios asignados en el marco del PVG durante este periodo (73.836 SFVE).

**Gráfica 14 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada
Avance cuatrienio**



**Gráfica 15 Subsidio familiar de vivienda en especie a población desplazada
Avance metas anuales**



Fuente: MVCT. Mayo - junio 2018. Elaboración propia.

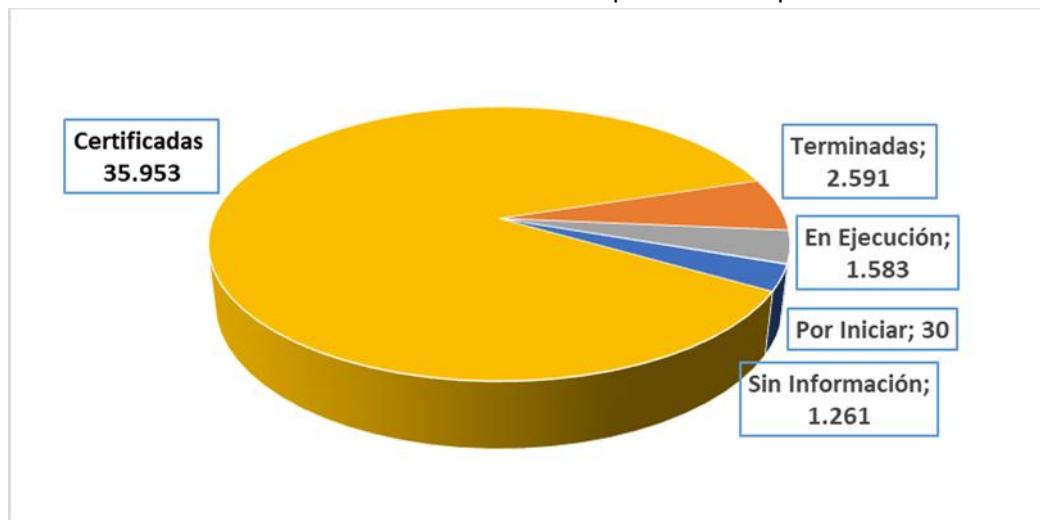
De otra parte, se registra un cumplimiento del 83% de SFVE asignados a población desplazada en relación a la meta del cuatrienio (46.400), conforme a la información enviada por el MVCT.

Desplazada en el Programa de Vivienda Gratuita, razón por la cual el presente capítulo mide el avance de este programa de vivienda gratuita, para las víctimas de desplazamiento forzado.

En cuanto a la verificación de la aplicación efectiva del SFVE, la CSMLV solicitó al MVCT la relación de hogares desplazados con SFVE asignados, entregados y escriturados durante el periodo 2014-2018.

Según la base de datos por proyecto enviada por el MVCT, de los 41.418 SFVE aplicados durante el cuatrienio; 35.953 (87%) se asocian a viviendas certificadas que hacen parte de 257 proyectos habitacionales. Con referencia al estado de las viviendas certificadas, se indica que, si bien cumplen con las condiciones de habitabilidad¹⁷², esto corresponde a un momento anterior a la escritura y entrega de la vivienda.

Gráfica 16 Estado viviendas SFVE población desplazada



Fuente: MVCT, Mayo 2018. Elaboración propia.

Según información remitida por el MVCT se habrían escriturado un total de 33.572 es decir el 80% del total de SFVE asignados. A la fecha, el MVCT no ha suministrada la información relacionada con las entregas de las viviendas a los hogares desplazados.¹⁷³.

El Gobierno no cuenta con la información de hogares desplazados que habitan las soluciones de vivienda entregadas. La CSMLV solicitó esta información al MVCT quien informa que mediante Circular 004 de 2017, y en virtud del principio de colaboración armónica encarga a las entidades territoriales de hacer dicho seguimiento, así como verificar que los hogares estén habitando la vivienda, esta labor la pueden realizar los municipios en consorcio con las personerías municipales. Asimismo, mediante esta circular, se encarga a las entidades territoriales en el marco de este seguimiento, trasladar a FONVIVIENDA los casos de SFVE que estén incumpliendo el artículo 2.1.1.2.6.2.3 del Decreto 1077 de 2015.

¹⁷² Estas viviendas son certificadas por FONADE.

¹⁷³ En cuanto a la información de entregas MVCT informa que solicitó esta información a Fiduciaria Bogotá.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que en cuanto acceso de la población víctima a una solución de vivienda, la política de vivienda urbana ha avanzado frente al modelo anterior, considerando que el 80% de los SFVE asignados corresponden a viviendas escrituradas. Sin embargo, se recomienda mayor seguimiento por parte del Gobierno en aras de garantizar el acceso efectivo a la vivienda. Es sustancial que los rectores de la política cuenten con la información de viviendas entregadas y habitadas para el respectivo seguimiento y monitoreo del cumplimiento de este derecho.

5.2.2.1.2 Análisis Cualitativo Vivienda Urbana

Asequibilidad

Si bien el Gobierno Nacional desde la expedición de la Ley 387 de 1997, desarrolló diversos instrumentos para priorizar a las víctimas de desplazamiento forzado, el impacto efectivo sobre el acceso a la vivienda no dio los resultados esperados¹⁷⁴.

Específicamente, a partir de 1999 y hasta 2007, el Gobierno estableció el subsidio familiar de vivienda como instrumento de política enfocado hacia la demanda, otorgado -SMMLV-, según el tipo de vivienda, y se identificó exclusivamente por su valor. A partir 2007 y hasta 2009, mediante el Decreto 4466 de 2007, se definió que la Vivienda de Interés Social (VIS) correspondía a la solución de vivienda cuyo coste máximo era de 135 SMMLV, y se incluyó la definición de Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP), entendida como aquella cuyo coste máximo era de 70 SMMLV.

No obstante, una de las principales problemáticas de la política de vivienda, según la Corte Constitucional¹⁷⁵, es que el "acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad".

Además, la principal dificultad de la efectividad del subsidio familiar de vivienda en dinero a población desplazada es la incapacidad que tiene esta población de lograr hacer el cierre financiero (ahorro y crédito) para aplicar al subsidio, así como la inexistente oferta de vivienda accesible a sus condiciones económicas, lo cual imposibilitó la aplicación de más del 50% de los subsidios asignados a esta población.¹⁷⁶

¹⁷⁴ En este periodo se expedieron algunos decretos que reglamentan la Ley 387 y otras leyes que regulan aspectos relacionados con la atención a la PD, especialmente el Decreto 951 de 2001, que establece el subsidio familiar de vivienda para población desplazada.

¹⁷⁵ Especialmente los Autos 008 de 2009, 383 de 2010, y 219 de 2011.

¹⁷⁶ Con corte 31 de diciembre de 2011, de los 180.502 hogares beneficiarios del SFV de las convocatorias 2004 y 2007, 103.933 hogares, correspondientes al 58%, no habían podido acceder a ninguna de las modalidades de vivienda, bien porque no hubiesen podido aplicar el subsidio o bien porque no tuvieron los recursos y quedaron solo "calificados". Informe CSMLV 2015-2016.

En este contexto, el Gobierno asignó recursos y generó procedimientos para promover la oferta de vivienda hacia la población desplazada a través del Decreto 4911 de 2009. Sin embargo, este mecanismo fue demasiado complejo y el resultado generó un importante número de proyectos de vivienda siniestrados.

Posteriormente, se sancionó la Ley 1537 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda que da prioridad a la atención de la población desplazada víctima del conflicto armado, en el marco del PVG.

Al respecto, se estableció el proceso y las condiciones para el acceso de la población víctima del conflicto armado a una vivienda, así como la selección de hogares de acuerdo con criterios de priorización, encontrándose como primera priorización a la población víctima del desplazamiento forzado.¹⁷⁷

Dentro del diseño del programa, se buscó intervenir el mercado de VIS subsanando deficiencias encontradas en la oferta de VIS y VIP que enfrentaba el programa del SFV, en cuanto a la disponibilidad efectiva de las viviendas, la calidad de las mismas y la habitabilidad del suelo urbanizable.

El Programa de Vivienda Gratuita opera a través de un esquema tercerizado donde, el DPS identifica los potenciales beneficiarios y selecciona los beneficiarios definitivos, aplicando las normas sobre priorización y focalización del programa, quedando la asignación en cabeza de FONVIVIENDA que tiene a cargo la función del desembolso del subsidio. En el proceso de demanda, la operación del programa está a cargo de FONVIVIENDA a través de la Unión Temporal CAVIS-UT quien coordina las Cajas de Compensación Familiar para esta tarea¹⁷⁸.

En cuanto al proceso de oferta, se implementaron tres esquemas¹⁷⁹para la generación de las viviendas que posteriormente son transferidas a los beneficiarios: i) esquema privado, en el cual se compran viviendas al sector privado, ii) esquema público, en donde se seleccionan constructores para desarrollar los proyectos en lotes aportados por entidades públicas, y iii) esquema de convenios interadministrativos para la adquisición de vivienda.

En general, el programa se ha implementado a través de dos fases: La primera, se viene desarrollando en 29 departamentos, 215 municipios, donde se han construido 262 proyectos de vivienda gratuita que equivalen a 93.841 viviendas. La segunda, se viene desarrollando en 26 departamentos, 195 municipios, donde se construirán 204 proyectos equivalentes a 29.964 viviendas.

¹⁷⁷ Artículo 12 Ley 1537 de 2012 reglamentado mediante el Decreto 1921 de 2012.

¹⁷⁸ En el Anexo 2, se sintetiza la cadena entrega de la vivienda del actual programa de vivienda gratuita.

¹⁷⁹ Estos esquemas son operados a través de un contrato de fiducia, el cual está a cargo de Fiduciaria Bogotá S.A (Fidubogotá), quien administra los recursos del Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita. Se delegan las funciones de interventoría y supervisión entre Findeter y Fonade, dependiendo del tipo de esquema de oferta.

En relación al acompañamiento social de vivienda gratuita, se creó el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa Vivienda Gratuita -SNAIS-, el cual se encarga de orientar las acciones de planificación, ejecución, evaluación y seguimiento que adelantan entidades públicas y privadas, con el propósito de articular la oferta social y la infraestructura social en los proyectos que se ejecuten en marco del PVG.

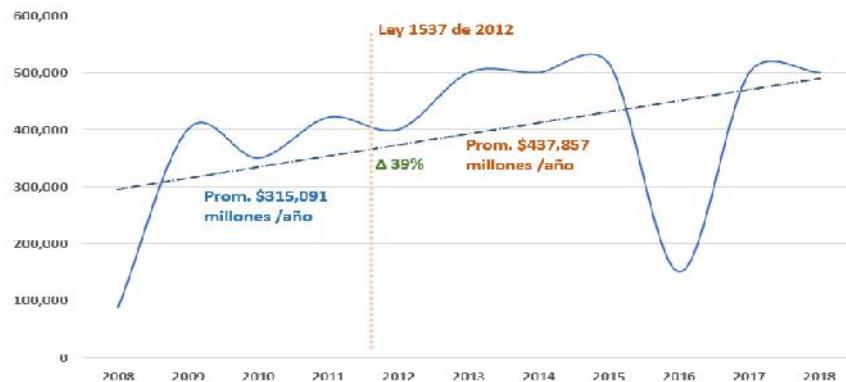
En esta estrategia, con corte marzo de 2018, el acompañamiento directo cubre los 262 proyectos de vivienda gratuita para la gestión y articulación de acciones tendientes a resolver las necesidades en el marco del Sistema y opera a través de un plan de acción nacional y plan de acción territorial.

En materia de atención preferencial el MVCT tiene una apropiación específica a través de un proyecto de inversión exclusivo para población desplazada, el cual facilita los ejercicios de planeación y programación presupuestal.

En términos de asignación de recursos del Gobierno a población desplazada, en el marco de la política de vivienda urbana, esta tendencia ha sido creciente. Se registra un incremento del 39% en materia de asignación presupuestal si se compara el promedio anual apropiado durante el periodo 2008-2011 antes de la Ley 1537 de 2012 y el periodo 2012-2018 posterior a dicha ley- (Gráfica 17). En este sentido, se concluye que el Gobierno ha realizado un esfuerzo presupuestal para atender las necesidades de la población víctima en materia de vivienda urbana.

Específicamente durante el periodo 2014-2018, se presupuestaron \$ 2.1 billones¹⁸⁰, los cuales fueron girados en su totalidad a las fidencias encargadas de administrar los recursos con destino a la construcción de los proyectos de vivienda gratuita.

Gráfica 17 Presupuesto Programa Subsidio Familiar de Vivienda Urbana Población Desplazada



* La caída en la asignación de recursos en 2016 se explica por la transición entre la fase I y II del Programa de Vivienda Gratuita. Fuente: SUIFP. Mayo 2018. Elaboración propia.

¹⁸⁰ Actualmente 257 proyectos de vivienda y 41.578 soluciones con SFVE asignado.

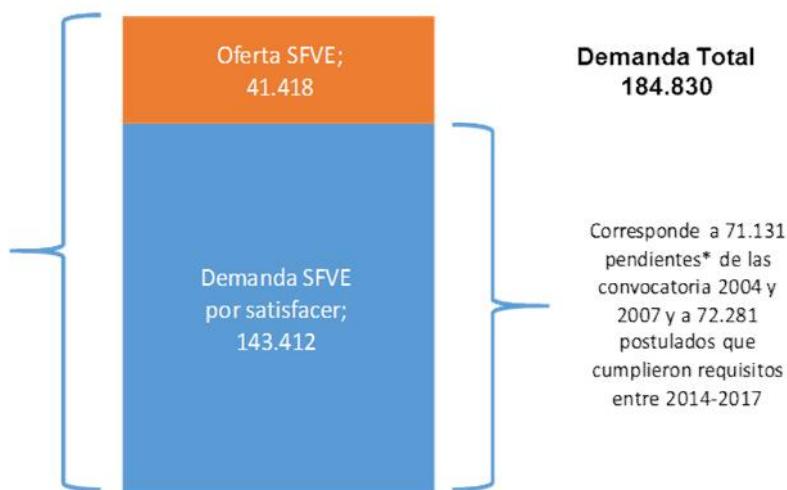
En términos generales, la política ha sido consistente con algunas de las recomendaciones de la CSMLV, en lo que se refiere al diseño de procedimientos que tengan en cuenta las particularidades de la población desplazada, así como al registro presupuestal riguroso de los recursos destinados para la implementación de la Ley de Víctimas y la capacitación a los hogares sobre la estructura de sus viviendas y el buen uso de la misma, a través de los cogestores sociales de la Red Unidos.

Accesibilidad

El SFVE entrega el 100% de una VIP a hogares en condición de pobreza extrema, que estén en situación de desplazamiento, que hayan sido afectados por desastres naturales o calamidades públicas, o que se encuentren viviendo en zonas de riesgo no mitigable, y subsana las barreras económicas de acceso que enfrentaban los hogares desplazados en el marco del SFV.¹⁸¹

Frente a la capacidad institucional y presupuestal de la política de vivienda urbana según información enviada por el MVCT quedan pendientes por atender 71.131 hogares de las convocatorias 2004 y 2007 lo cual sumado a los 72.281 hogares postulados que cumplieron requisitos durante el periodo 2014-2018, arrojan una demanda por atender de 143.412 hogares, frente a una oferta de 41.418 durante el cuatrienio. Es decir, la cobertura del programa frente a la demanda es de tan solo el 23%, como se ilustra a continuación:

Gráfica 18 Demanda por atender - Hogares víctimas de desplazamiento.



*27.650 asignados pendientes de aplicar y 43.481 calificados.

Fuente: MVCT. Mayo 2018. Elaboración propia.

¹⁸¹ Este esquema asigna un subsidio en dinero y para hacerlo efectivo el hogar debe contar con cierre financiero, proveniente de ahorro y crédito, requisitos que imposibilitan acceder a muchos de estos hogares a una vivienda dadas sus altas condiciones de vulnerabilidad.

De otra parte, en el marco de los programas “Mi Casa Ya”, el MVCT asignó un total de 5.771 subsidios familiares de vivienda a hogares víctimas por valor de \$ 110.774. mm. Dicho programa, corresponde al subsidio de vivienda en dinero que otorga el Gobierno para facilitar la adquisición de vivienda nueva urbana a hogares que no tienen vivienda y cuyos ingresos no superen los 4 SMLMV. Con el SFV los hogares logran la cuota inicial para completar el cierre financiero para la compra de una vivienda nueva, previo cumplimiento de los requisitos que establece la norma. Este subsidio es complementado con una cobertura de la tasa de interés que es un porcentaje de la misma, asumido por el Gobierno y se ve representado en una menor cuota mensual del crédito hipotecario que paga a la entidad otorgante del mismo. (Tabla 43).

En el marco de estos programas el MVCT no dispone de mecanismos diferenciales, por lo que es necesario generar mecanismos de acceso preferencial a población víctima interesada en este tipo de solución de vivienda.

Tabla 43 SFV “Mi Casa Ya” asignado a población víctima desplazada

Año	No. SFV	Valor Asignado
2014	87	155
2015	2.222	38.800
2016	2.648	42.223
2017	813	24.991
2018	231	4.605
Total	5.771	110.774

Fuente: MVCT. Mayo 2018. Elaboración propia.

Otro aspecto que limita la accesibilidad a la vivienda por parte de la población víctima es la localización geográfica de los proyectos de vivienda gratis. De hecho, una de las recomendaciones de la CSMLV refiere que la localización de la vivienda debe responder a la ubicación de la población víctima, así como a la existencia de la infraestructura social para su beneficio. No obstante, se evidencia que el programa de vivienda gratuita responde a situaciones de mercado tales como disponibilidad de suelo, situación que dificulta la accesibilidad de los hogares desplazados.

Para desarrollar proyectos de vivienda, tanto sociales como prioritarios, se requiere de disponibilidad de servicios públicos, expedición de licencias de urbanismo y construcción y uso del suelo de acuerdo con los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios.

Según la evaluación realizada por Econometría Consultores S.A, en 2014 al PVG fase I, “para definir la oferta de suelo disponible en los esquemas públicos y de convenios de adquisición las entidades territoriales debían presentar a FINDETER lotes públicos disponibles para el desarrollo de proyectos de VIP”. No obstante, apenas el 45,8% de los

lotes postulados fueron viabilizados¹⁸². Además, esta distribución inicial de la oferta se define con base en información secundaria sobre posibles beneficiarios, y por lo tanto la oferta final depende de la disponibilidad de lotes y no necesariamente coincide con la localización de la demanda efectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, y pese a los avances desarrollados por el Gobierno, aún no se superan las barreras de acceso tanto a nivel de cobertura, pues no hay oferta suficiente frente a la demanda, como a nivel de localización geográfica, dadas las restricciones de mercado que limitan la oferta de vivienda en todo el territorio requerido.

Adaptabilidad

La población desplazada por el conflicto armado en su mayoría proviene de las áreas rurales. Además, dichos hogares han tenido un impacto negativo a causa del desplazamiento forzado, pues no solamente pierden activos como la tierra o la vivienda, sino que se fragmenta el tejido social, y muchas veces hay pérdida de sus redes de apoyo. Bajo estas afectaciones, las víctimas de desplazamiento que habitan en los proyectos de vivienda gratuita, enfrentan algunos factores propios de la dinámica urbana:¹⁸³

- Convivencia: Asociados a desconocimiento del reglamento de propiedad horizontal, tenencia inadecuada de mascotas, poca o ninguna participación y organización de la comunidad, consumo de sustancias psicoactivas y pandillismo.
- Empleabilidad e Ingresos: Asociados a falta de oportunidades, falta de formación en competencias para desempeñar una labor, falta de procesos organizativos.
- Educativos: Asociados a la falta de cupos y rutas escolares, oferta limitada de programas artísticos, recreativos y deportivos para niños, niñas y jóvenes.
- Delincuencia Común: Asociados a falta de programas de ocupación del tiempo libre y falta de oportunidades laborales y educativas para los jóvenes. Falta de espacios y programas recreativos y culturales.
- Problemas Ambientales: Asociados al inadecuado manejo en la disposición de residuos, desconocimiento en la tenencia de animales, aguas residuales en calles y zonas comunes.
- Problemas de Salud: Asociados a la distancia de los centros de atención, oferta escasa de programas para la atención de la primera infancia en educación, salud y nutrición

¹⁸² Los lotes deben cumplir condiciones mínimas de servicios públicos, no tener limitaciones de dominio deben estar localizados en suelo urbano, deben ser de uso residencial entre otros aspectos.

¹⁸³ Diagnóstico 19 proyectos con mayor número de hogares habitando Fase I. DPS.

Estas problemáticas se han abordado a través de las diferentes instancias del SNAIS, quienes han centrado sus esfuerzos en atender algunas dimensiones identificadas como prioritarias para la estabilización de los proyectos de vivienda gratuita. Dichas prioridades identificadas son: organización comunitaria y propiedad horizontal, seguridad y convivencia, cultura de paz, acceso a justicia, generación de ingresos, educación, cultura, recreación y deportes, salud, habitabilidad, servicios públicos, vías de acceso y transporte público, ciclo del subsidio (asignación, escrituración, calidad de obra, revocatorias), entre otras.

En términos generales, el Comité Técnico del SNAIS, aprobó los planes de acción para los años 2016 y 2017 y formuló el plan de acción para la vigencia 2018¹⁸⁴. Sin embargo, subsisten retos importantes en materia de caracterización y concurrencia de la oferta institucional para cubrir efectivamente las necesidades de los hogares y de las comunidades que habitan dichos proyectos.¹⁸⁵

Por otra parte, en relación con la prioridad del acceso a hogares con población mujeres cabeza de familia desplazadas, adultos y discapacitados conforme a la información enviada por el MVCT, de los 41.418 SFVE asignados el 19.3% (8.119) se asignaron a mujeres cabeza de familia el 4% (1.827) a adultos mayores y el 2% a población con discapacidad.

5.2.2.1.3 Conclusiones Vivienda Urbana

- En materia de vivienda urbana el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda Gratuita, como instrumento para contribuir al acceso preferencial de la población desplazada a una vivienda.
- El acceso preferente de la población desplazada al Programa de Vivienda Gratuita, se evidencia en la asignación de un total de 41.418 de subsidios familiares de vivienda en especie a población desplazada, lo cual corresponde al 56% del total de subsidios asignados en el marco de dicho programa durante este periodo.
- En relación con las metas de asignación de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, exclusivo para población desplazada propuestas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se tiene que de una meta de 46.400 subsidios asignados se lograron 41.418 subsidios, es decir se registra un cumplimiento del 83% de la meta.
- Se han escriturado un total de 33.572 viviendas, es decir el 80% del total de los subsidios asignados. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que en cuanto

¹⁸⁴ A la fecha se cuenta con 208 Mesas Municipales y 6 mesas departamentales, Con el fin de institucionalizar las mesas territoriales en cumplimiento del Decreto 528 de 2016 95 municipios y 5 departamentos han expedido decretos para formalizar las mesas territoriales de vivienda.

¹⁸⁵ El avance detallado de dichas acciones, se encuentra en el Anexo 3.

acceso de la población víctima a una solución de vivienda, la política ha avanzado frente al esquema anterior.

- Frente a la capacidad institucional y presupuestal de la política de vivienda urbana según información enviada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cobertura del programa frente a la demanda es de tan solo el 23%. Se evidenció que de las convocatorias 2004 y 2007 quedan pendientes por atender 71.131 hogares. Asimismo, se encuentra una demanda por atender de 72.281 hogares postulados que cumplieron requisitos durante el periodo 2014-2018. Es decir, en general existe una demanda pendiente total por atender de 143.412 hogares.
- Pese a los avances, aún no se superan las barreras de acceso tanto a nivel de cobertura pues no hay oferta suficiente frente a la demanda, como a nivel de localización geográfica, dadas las restricciones de mercado que limitan la oferta de vivienda en los territorios requeridos.
- No existen mecanismos preferenciales de acceso para que las víctimas de desplazamiento forzado participen en los demás programas que ofrece la política de vivienda urbana.
- Se evidencian avances en la configuración del esquema institucional para el acompañamiento social y comunitario de la vivienda gratuita. Sin embargo, persisten retos importantes frente a las problemáticas sociales que convergen en muchos de estos proyectos.

5.2.2.1.4 Recomendaciones Vivienda Urbana

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mantener un registro detallado y preciso sobre la situación actual de las viviendas escrituradas, entregadas y habitadas, que esté disponible y facilite el respectivo seguimiento y monitoreo del cumplimiento de este derecho.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, como rector de la política de vivienda urbana, en virtud del principio de corresponsabilidad, debe acompañar y asistir técnicamente a los municipios para la implementación de la Circular 004 de 2017, donde se les encargó a éstos la labor de seguimiento a las obligaciones de los beneficiarios que habitan los respectivos proyectos.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, revisar el esfuerzo presupuestal requerido para incrementar la cobertura necesaria de atención a población víctima en materia de vivienda urbana, en congruencia con la demanda de hogares víctimas que están pendiente por atender de las convocatorias pasadas, así como

aquellos hogares que no gozan de la vivienda y están identificados por otras fuentes de información.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, generar los mecanismos preferenciales para que la población desplazada que tenga condiciones para participar en los programas de “Mi Casa Ya” tengan mayores posibilidades de acceso.
- Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita - SNAIS, sostener y fortalecer el proceso de acompañamiento social a las viviendas gratis con el propósito de superar las necesidades de atención en sus diferentes dimensiones sociales, a fin de buscar una efectiva adaptación e inclusión en su entorno receptor.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar la gestión necesaria para garantizar que los hogares víctimas de desplazamiento beneficiarios de la vivienda gratis accedan efectivamente a las medidas de reparación integral que son de su competencia, según lo contenido en el Título IV de la Ley 1448 de 2011.
- Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, promover los mecanismos y brindar orientación sobre el régimen de propiedad horizontal, buscando la adaptabilidad de la población desplazada en dicho proyecto de vivienda gratuita.

5.2.2.2 Vivienda Rural

5.2.2.2.1 Análisis Cuantitativo Vivienda Rural

Acumulación.

Producto: Número de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas del conflicto.

El Gobierno Nacional en el marco del PND, planteó como meta para el sector agricultura entregar un total de 23.000 soluciones de vivienda a hogares víctimas del conflicto armado durante el periodo 2014-2018.

En materia de asignación de subsidios familiares de vivienda rural y la respectiva entrega de soluciones de vivienda para población desplazada, se concluye que no se han cumplido las metas propuestas para garantizar el acceso preferente de dicha población al programa de vivienda rural del Gobierno.

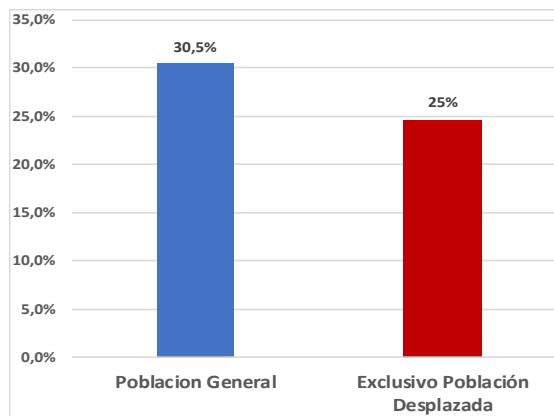
De otra parte, según las metas plateadas por la entidad durante el cuatrienio, se tendría una meta de asignación de subsidios de vivienda rural -SFVR- exclusivo para población desplazada de 86.068 (39%), frente a una meta de 219.816 SFVR para el total del programa de vivienda rural.

De acuerdo con la información reportada por el MADR a la CSMLV, durante el período 2014 - 2018 se han asignado un total de 66.963 SFVR a población vulnerable, de los cuales 21.239 SFVR (32%) corresponden a población desplazada, alcanzando un 25% del total de subsidios programados por esa entidad para esta población -Tabla 44- Gráfica No.5.7.

Gráfica 19 Avance Metas SFVE asignados
PD

Tabla 44 SFVR asignados2014-2018

Años	Programa Total			Exclusivo PD		
	Metas Asignación SFVR	SFVR Asignados	% Avance	Metas Asignación SFVR	SFVR Asignados	% Avance
2014	74.456	29.776	40%	20.400	5.267	26%
2015	39.144	17.891	46%	15.000	3.784	25%
2016	11.684	8.405	72%	13.404	4.463	33%
2017	17.916	10.149	57%	13.068	4.098	31%
2018*	76.616	742	1%	24.196	3.627	15%
Total	219.816	66.963	30%	86.068	21.239	25%



Fuente: MADR. 2018. Elaboración propia.

Se observa que de la base de datos de beneficiarios enviada por el MADR durante este mismo periodo, se habrían adjudicado un total de 17.431 subsidios, 63% a través de la bolsa departamental para víctimas y 37% a través de programas estratégicos¹⁸⁶. Al interior de los programas estratégicos el 62% se adjudicó a través de postulaciones presentadas por la UARIV, el 32% a partir de postulaciones presentadas por la UAEGRTD y el 7% a partir de otros promotores¹⁸⁷ (Tabla No.45). Llama la atención la diferencia entre el total de subsidios asignados 21.239, frente a los subsidios adjudicados¹⁸⁸ que corresponden a 17.431, lo que representa una diferencia de 3.808 subsidios, como se muestra a continuación:

¹⁸⁶ Mecanismo de acceso preferencial a potenciales beneficiarios víctimas, a través del cual se atienden de manera prioritaria a grupos poblacionales previamente identificados y focalizados por entidades del orden nacional, entre las cuales se destacan la UARIV y la URT, entre otras.

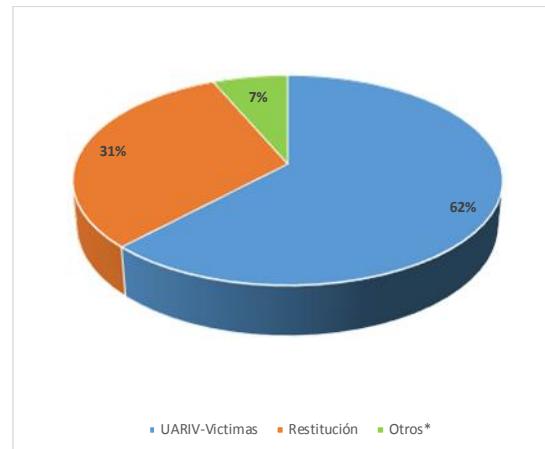
¹⁸⁷ Entre estos promotores se encuentran INCODER y Ministerio de Defensa.

¹⁸⁸ Mediante la adjudicación se asignan bajo condición resolutoria los subsidios de VIS Rural a los hogares postulados por las Entidades Oferentes o Promotoras

Gráfica 20 SFVR adjudicados programas estratégicos

Tabla 45 SFVR adjudicadas

SFVR Adjudicados	No	%
Bolsa Departamental Víctimas	10.900	63%
Programas Estratégicos	6.531	37%
Total	17.431	100%



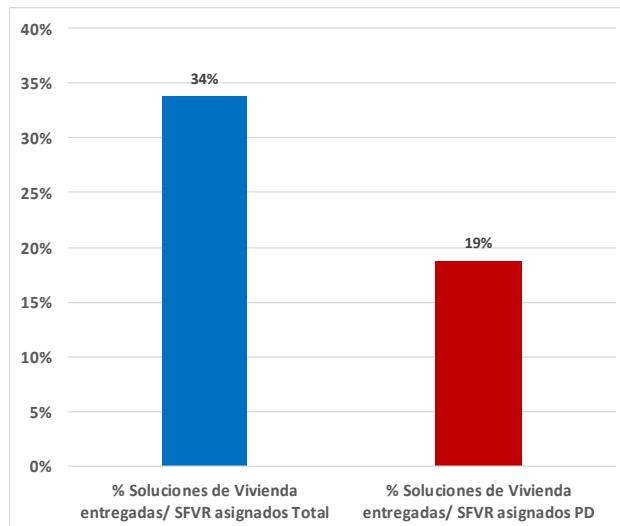
Fuente: MADR. 2018. Elaboración propia.

En cuanto a las soluciones de vivienda entregadas, el acumulado 2014 – 2018 asciende a 22.637 para el total del programa, de los cuales 3.995 corresponden a soluciones de vivienda exclusivas para población desplazada. Se presenta un avance del 19% sobre la meta del cuatrienio (23.000 soluciones.)¹⁸⁹.

Tabla 46 Soluciones de vivienda entregadas

Años	No. Soluciones de Vivienda entregadas	No. Soluciones de Vivienda entregadas exclusivo PD
2014	21.138	3.471
2015	1.499	262
2016	-	262
2017	-	-
2018 (*)	-	-
Total	22.637	3.995

Gráfica 21 Soluciones de vivienda entregadas



Fuente: MADR. Abril 2018. Elaboración propia.

¹⁸⁹ Este dato se verificó con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Según informa el MADR, el esquema actual presentó en 2016 dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras, las cuales se encargan de estructurar los proyectos y contratar las entidades ejecutoras de las obras y la interventoría. Asimismo, afirma que dichas dificultades fueron solucionadas en octubre de 2017 y que a la fecha se encuentran en ejecución las obras civiles.¹⁹⁰

No obstante, se concluye que el avance frente al propósito del acceso efectivo de los hogares desplazados a las viviendas del PVISR es muy bajo conforme a los resultados registrados.

5.2.2.2.2 Análisis Cualitativo Vivienda Rural

Asequibilidad.

Como antecedente para analizar la disponibilidad de la oferta de vivienda en la zona rural, es importante señalar el desarrollo normativo y los cambios operativos introducidos con la Ley 1537 de 2012, y regulados a través del Decreto 1071 de 2015, Decreto 1934 de 2015 y demás normas reglamentarias.

Al respecto, es importante señalar como antecedente, que durante el periodo 2005 – 2010, el Programa de Vivienda de Interés Social Rural ejecutó \$371 mil millones a precios constantes de 2014 y asignó 55.251 soluciones de vivienda de interés social rural de las 89.587 previstas. No obstante, de las soluciones de vivienda asignadas, a 31 de diciembre de 2014 se habían entregado 27.618, concretando el goce efectivo del derecho a la vivienda digna a 49.9% de los hogares a los que se les asignó el subsidio, equivalente al 1.7% de los 1.6 millones de hogares en déficit total de vivienda que residían fuera de las cabeceras municipales en el año 2005.

En el Plan Nacional de Desarrollo anterior(2010-2014), se propuso ampliar la cobertura de vivienda de interés social rural, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio y de la implementación de mecanismos alternativos que facilitaran el acceso a la vivienda mediante crédito del Banco Agrario, focalizándose en la población más pobre del campo. A partir de 2012, se desarrollaron nuevos instrumentos de política como el Programa de Formalización de Tierras, y el Fondo de Microfinanzas Rurales, entre otros.

De otra parte, mediante el Decreto 0900 de 2012, se ajustó el modelo de ejecución del programa de vivienda del subsidio rural con el propósito de asegurar la materialización de

¹⁹⁰ Comunicación 20184400153571 del 19 de julio de 2018.

la vivienda evitando la siniestralidad¹⁹¹ observada por la Corte Constitucional en el marco del modelo anterior.

A través de las gerencias integrales, se consiguió administrar los recursos de manera controlada mediante la delegación contractual de la administración por parte del Banco Agrario de Colombia amparada por póliza y se le quitó al constructor el rol de oferente del modelo anterior. Adicionalmente, se eliminó la figura de las interventorías itinerantes sustituyéndolas por interventorías de obra. Mediante este ajuste, las gerencias integrales se comprometieron a responder integralmente por el proyecto, así: administran los recursos, contratan a los constructores e interventores, y garantizan que las viviendas se terminen. De esta forma, se redujo considerablemente la siniestralidad a índices inferiores al 1%, según respuesta del Banco Agrario al Auto 162 de 2015. Sin embargo, esto no se refleja en los tiempos de la entrega de las viviendas.

Para el 2012, la Ley 1537 de 2012 estableció que el MADR ejecutaría la formulación de la Política de Vivienda de Interés Social Rural, y definiría de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural las condiciones para la asignación del subsidio. Asimismo, reglamentó el programa como una estrategia de aplicación del SFVR, definido en el Decreto 1071 de 2015, como un “aporte en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social rural, sin cargo de restitución del mismo”.

De otra parte, mediante el Decreto 1934 de 2015 y demás normas reglamentarias, el MADR modificó el esquema de ejecución del Programa VISR¹⁹². Los principales cambios son los siguientes:

1. La distribución de los recursos está a cargo del MADR conforme lo estipula la norma.
2. Elimina el concurso de las entidades territoriales, como entidades oferentes.¹⁹³ Esta labor se asigna a la entidad operadora del proyecto, persona jurídica contratada por la entidad otorgante¹⁹⁴ para que estructure el proyecto de vivienda,

¹⁹¹ 397 pólizas se hicieron efectivas en el marco de 814 proyectos de vivienda vigentes en el año 2011; es decir un 48.77 % de siniestralidad del modelo anterior.

¹⁹² Dentro de estas normas se encuentra el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural- VISR. Decreto 1934 de 2015. Por medio del cual se modifica el Decreto No. 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Reglamentación y valor del VISR. Decreto Ley 890 de 2017, donde se dictan disposiciones para la formulación del plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Además, se destaca el Reglamento Operativo SV-OT-001, el cual complementa, integra, implementa y precisa la actuación funcional del Banco Agrario de Colombia S.A. en lo relacionado con la administración y otorgamiento del subsidio del VISR.

¹⁹³ En este sentido, se supera la necesidad de capacitar a los municipios para formular proyectos.

¹⁹⁴ Banco Agrario de Colombia recursos PGN.

elabore diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar Vivienda de Interés Social Rural.

3. Se incrementa el valor del Subsidio familiar de Vivienda Rural: i) Construcción en Sitio Propio: 55 SMMLV población general y 60 SMMLV población víctima. ii) Mejoramiento y saneamiento básico 16 SMMLV y 22 SMMLV.¹⁹⁵ La cuantía del SF VISR al momento de su adjudicación será del 100% del valor de la solución de vivienda¹⁹⁶.
4. Se determinan condiciones de vivienda un poco más acordes a las necesidades de la población desplazada. El esquema anterior ofrecía viviendas de 36 m² con dos habitaciones, sala, comedor, cocina, baño y en obra negra. Actualmente, el área mínima es de 50 m², con un espacio múltiple, tres habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para almacenamiento de agua y limpieza y saneamiento básico, incluyendo instalaciones hidráulicas y sanitarias de las viviendas, manejo de excretas y/o aguas residuales, acabados básicos en paredes, fachadas y pisos.
5. Se precisan las funciones de las entidades competentes en el proceso operativo de la vivienda, entre las cuales se definen los roles de la entidad otorgante, la entidad operadora, la entidad ejecutora, la entidad promotora, y las entidades oferentes¹⁹⁷. (Anexo 3)
6. El costo de transporte de los materiales de construcción al sitio de construcción de la vivienda es aportado en dinero o en especie por la entidad oferente y/o otras entidades que concurren a la cofinanciación y corresponde al 13% de los costos directos de la obra.
7. En relación a la selección de los beneficiarios, eliminó las convocatorias públicas, por tanto, los beneficiarios se seleccionan a través de los listados presentados por entidades promotoras y programas estratégicos de desarrollo rural, tales como: Ministerio de Defensa, Autoridad Nacional de Acuicultura con Responsabilidad, UARIV y UAEGRD.

¹⁹⁵ Para el caso de esta modalidad se aclaró que para las viviendas que no cumplen con los requisitos de estructura y cimientos, o estén construidas en materiales provisionales, deberán ser postuladas al subsidio en modalidad de construcción nueva.

¹⁹⁶ Exceptuando los programas de desarrollo rural cuya cuantía será hasta del setenta por ciento (70%) del valor de la solución de vivienda.

¹⁹⁷ En el Anexo 4 se detalla los roles de estas entidades en el ruta de ejecución del programa.

Tabla 47 Esquema de postulación de beneficiarios
Comparativo: Esquema de postulación de beneficiarios

	Esquema Anterior	Esquema Actual
Convocatoria especial para desplazados	Convocatoria 60% Bolsa Departamental	Atención permanente hasta agotar recursos No aplica
Convocatoria ordinaria	40% Bolsa Política Sectorial Rural	Proyectos para programas de desarrollo rural Proyectos para Programas Estratégicos

Fuente: MADR. Diciembre 2017.

Ahora bien, actualmente el PVISR cuenta dos rubros de inversión: i) subsidio construcción de vivienda de interés social para población víctima de desplazamiento forzado, y ii) subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social nacional.

Durante el periodo 2014-2018 el Gobierno presupuestó un total de \$ 1 billón para la totalidad del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, de los cuales \$ 723.447¹⁹⁸ millones (68%) se orientan a población desplazada y de los cuales se han ejecutado presupuestalmente el 99%, tal como se ilustra a continuación:

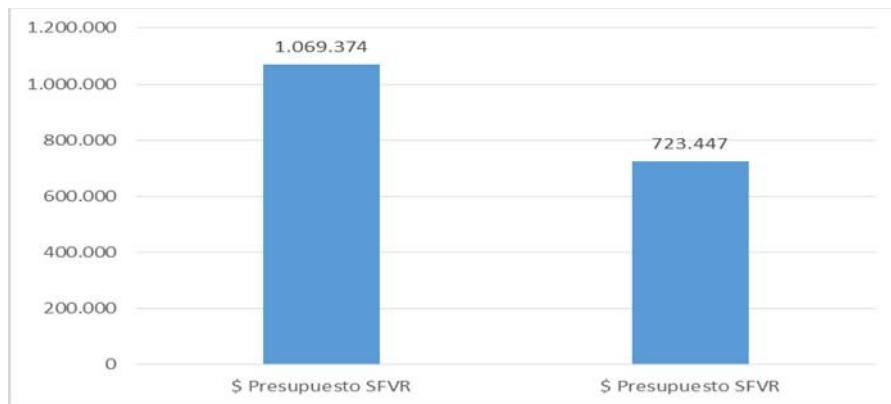
Tabla 48 Recursos asignados y ejecutada población desplazada.
Cifras en millones de pesos

Años	\$ presupuesto SFVR PD	\$ Ejecutados PD	%
2014	80.000	80.000	100%
2015	150.900	150.551	100%
2016	155.427	155.091	100%
2017	161.644	161.261	100%
2018	175.476	170.170	97%
Total	723.447	717.072	99%

Fuente. MADR. Mayo y Julio 2018. Elaboración propia.

¹⁹⁸ El valor presupuestado y ejecutado es coherente con el número de SFVR asignado. Sin embargo, frente a las metas enviadas por el MADR de asignación no guardaría coherencia este presupuesto, pues estarían desfinanciadas.

Gráfica 22 Recursos SFVR total y población desplazada.
Cifras en millones de pesos



Fuente. MADR. Mayo y Julio 2018. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, si bien el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda de Interés Social Rural como principal instrumento para propender el acceso preferencial de la población desplazada a una vivienda, los cambios en el esquema operativo, el incremento del SFVR, la priorización de las víctimas en las postulaciones y demás ajustes, aún no se registran avances en el cumplimiento de este propósito.

Accesibilidad

Las viviendas del sector rural se asignan a título de subsidio en dinero o especie por parte de la entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social rural a: (i) los hogares que se encuentran en situación de desplazamiento, (ii) que sus predios hayan sido restituidos por la autoridad competente, (iii) que sean beneficiarios de los programas de formalización y titulación de predios rurales que desarrolla el MADR, o (iv) que pertenezcan a comunidades indígenas o afrodescendientes. La ejecución de los recursos se realiza de manera prioritaria en municipios de categorías 4, 5, y 6.

Los SFVR se obtienen a través de proyectos presentados por las entidades territoriales, los Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios de Comunidades Negras legalmente reconocidos; las entidades gremiales del sector agropecuario, las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y demás personas jurídicas que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas por el MADR a quienes se les denomina entidades oferentes. Estos proyectos deben ser presentados cuando existan convocatorias o atención permanente a población en

situación de desplazamiento ordenadas por el MADR en las fechas y condiciones pactadas.

Asimismo, el esquema actual contempla un mecanismo adicional de acceso a potenciales beneficiarios, a través de programas estratégicos, a través del cual se atienden de manera prioritaria a grupos poblacionales previamente identificados y focalizados por entidades del orden nacional. De esta forma, entidades promotoras como por ejemplo la UAEGRTD y la UARIV, focalizan para la postulación, los beneficiarios del SFVR conforme a los criterios establecidos en el Decreto 1071 de 2015.

Pese a lo anterior, la baja efectividad del programa limita el acceso de la población desplazada a este tipo de solución de vivienda. El MADR informa que adicional a las dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras, el proceso constructivo enfrenta dificultades inherentes al contexto de acceso-terrestre o fluvial, costos de los materiales de construcción, condiciones climáticas y dificultades sociales entre otros, situaciones que se convierten en problemas de tipo contractual como incumplimiento de cronogramas, adiciones o suspensiones de contratos e incluso liquidación anticipada o cesiones.

La CSMLV solicitó al MADR la información de postulantes y calificados a SFVR, así como los hogares pendientes por atender en el marco de este programa. Sin embargo, esta información no fue enviada y por ende, no se cuenta con el dato exacto de demanda por atender.

Adaptabilidad

El programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario durante su desarrollo ha tenido cambios importantes. Con la expedición del Decreto 1934 de 2015, se mejoraron las características de diseño de las soluciones de vivienda, entregando las mismas con acabados completos. Otro cambio relevante, incluido en el decreto, fue la eliminación de las convocatorias para que sea el MADR quien defina los cupos municipales, aplicando la fórmula consignada en el Decreto (que se ciñe a tres indicadores - déficit de vivienda, Índice de Pobreza Multidimensional y porcentaje de población rural-).

En este modelo se permite la postulación de hogares víctimas de la violencia, los cuales serán presentados por los municipios, distritos, departamentos, cabildos gobernadores de resguardos indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras, a quienes se les denomina Entidades Oferentes.¹⁹⁹

Este Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario del MADR tiene dos componentes: construcción de vivienda nueva de mínimo 55 metros cuadrados compuesta de espacio múltiple (sala y comedor), dos habitaciones, baño, cocina, así como las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de grupos étnicos

¹⁹⁹Informe de Gestión del Banco Agrario 2017.

para quienes prevalecerán sus usos y costumbres y mejoramiento de vivienda y saneamiento básico que busca superar:

- Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.
- Carencia o deficiencia en los sistemas de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas.
- Carencia o deficiencia de baño(s) y/o cocina.
- Pisos en tierra o en materiales inapropiados.
- Construcción en materiales provisionales tales como latas, telas asfálticas y madera de desecho, entre otros.
- Existencia de hacinamiento crítico, cuando en el hogar habitan más de tres personas por cuarto, incluyendo espacio múltiple, comedor y dormitorios.

El 95% de los recursos adjudicados fueron para vivienda nueva y el 5% para mejoramiento de la vivienda. Se adjudicaron recursos para atención de sentencias de órdenes judiciales de restitución de tierras, damnificados por desastres naturales focalizados por la Unidad de Gestión del Riesgo, población víctima de la violencia postulada por la UARIV, y hogares incluidos en proyectos integrales de desarrollo agropecuario seleccionados por la Agencia de Desarrollo Rural.²⁰⁰

5.2.2.2.3 Conclusiones Vivienda Rural

- Si bien es cierto, el Gobierno Nacional dispone del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, como principal instrumento para propender el acceso preferencial y efectivo de la población desplazada a una vivienda, los cambios introducidos no registran mayores avances en el cumplimiento. Lo anterior, a pesar del cambio de esquema operativo, el incremento del subsidio, los programas estratégicos para priorización preferencial y demás ajustes programáticos.
- En materia de entrega de soluciones de vivienda para hogares víctimas se concluye que el avance frente a la meta del cuatrienio, según lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, es muy bajo si se tienen en cuenta que se registra un cumplimiento del 19% frente a la meta del periodo (3.995 de una meta de 23.000).
- La ausencia de un sistema de información que identifique los beneficiarios en cada una de las fases del programa de vivienda rural, genera incertidumbre frente a las cifras reportadas lo cual limita el adecuado seguimiento y control a esta política.
- Según informa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el esquema actual presentó durante el año 2016 dificultades relacionadas con la contratación de las entidades operadoras. Asimismo, afirma que dichas dificultades fueron

²⁰⁰*Ibídem.*

solucionadas en octubre de 2017 y que a la fecha se encuentran en ejecución las obras civiles.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala que durante el proceso constructivo la ejecución de vivienda rural enfrenta dificultades tales como: (i) acceso-terrestre o fluvial, (ii) costos de los materiales de construcción, (iii) condiciones climáticas y (iv) dificultades sociales, entre otros. Situaciones que se convierten en problemas de tipo contractual como incumplimiento de cronogramas, adiciones o suspensiones de contratos e incluso liquidación anticipada o cesiones.
- En términos de adaptabilidad, el esquema actual, mejora las características de las soluciones en cuanto a espacio, acabados y servicios más apropiados para la población víctima. No obstante, los procesos de retornos y reubicaciones requieren además de la solución un acompañamiento integral, garantizando el goce efectivo de derechos, de tal manera que permita la consolidación de un patrimonio para los hogares, como vivienda digna.

5.2.2.2.4 Recomendaciones Vivienda Rural

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, evaluar los cuellos de botella de la política de vivienda rural actual e implementar los correctivos del caso para garantizar el cumplimiento del acceso a vivienda rural por parte de la población víctima. En particular, se deben revisar las causas que conllevaron a las demoras para la contratación de las entidades operadoras y buscar mecanismos que solucionen esta problemática en el marco esquema actual.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con las problemáticas asociadas al proceso constructivo de vivienda rural, debe idear instrumentos como por ejemplo valor del Subsidio Familiar de Rural diferencial según particularidades territoriales, que mitiguen situaciones de mercado tales como disponibilidad de materiales, difícil acceso geográfico entre otros, de tal forma que se garantice el equilibrio financiero de los proyectos de vivienda rural.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con sus entidades operadoras, debe contar con un sistema de información único y estandarizado que permita monitorear los beneficiarios permitiendo la trazabilidad del ciclo del Subsidio de vivienda rural en sus diferentes fases.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, formular y liderar una estrategia de acompañamiento integral efectiva para los hogares beneficiarios de vivienda rural, en el marco del ciclo del Subsidio Familiar de Vivienda Rural, que vaya desde la postulación, hasta la entrega y posterior articulación del hogar beneficiario con componentes de política social según sus necesidades.

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas realizar la gestión necesaria para garantizar que los hogares víctimas de desplazamiento beneficiarios del Subsidio de Vivienda Rural accedan efectivamente a las medidas de reparación integral que son de su competencia, según lo contenido en el Título IV de la Ley 1448 de 2011.

5.2.3 ACCESO A CRÉDITOS

Las medidas en materia de crédito y tasa de redescuento para víctimas del conflicto armado según lo establecido en la Ley 1448 de 2011, artículo 128 y 129, están enmarcadas dentro de las siguientes disposiciones:

- La categoría de riesgo especial: Los créditos otorgados por parte de los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata la presente ley, y que como consecuencia de los hechos victimizantes hayan entrado en mora o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, quedarán clasificados en una categoría de riesgo especial de acuerdo con la reglamentación que expida la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC-. Las operaciones financieras descritas en el presente artículo no serán consideradas como reestructuración.
- Las tasas especiales de redescuento: el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario—FINAGRO y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — BANCÓLDEX, o las entidades que hagan sus veces, establecerán líneas de redescuento en condiciones preferenciales dirigidas a financiar los créditos que otorguen los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata la presente ley, para financiar actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva.

Tal como se ilustra en la Gráfica No.23, la implementación de dichas disposiciones requiere de la coordinación institucional entre las entidades del Estado, la banca de segundo piso como BANCÓLDEX y FINAGRO, la banca comercial de primer piso y desde luego las víctimas naturales o jurídicas que requieren acceder al crédito.

Gráfica 23 Modelo de operación de la medida de crédito y tasa de redescuento.



Fuente: Ley 1448 de 2011. Elaboración propia.

Es importante señalar que el Gobierno Nacional no estableció dentro del PND, ni en el documento CONPES 3726 de 2012, metas específicas para medir el acceso a créditos, por lo cual el análisis se basó en la implementación histórica de las respectivas medidas. A partir de lo anterior, el presente acápite se estructura en dos temáticas específicas: i) categoría especial de riesgo, ii) tasas especiales de redescuento y otras líneas de crédito.

Para promover la categoría especial de riesgo, la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC - expidió la Circular 021 de 2012, sobre las reglas especiales para la administración del riesgo de crédito en aquellos que fueron otorgados a las víctimas, en atención a lo previsto en el artículo 128 de dicha ley, reglamentado por el artículo 141 del Decreto 4800 de 2011.

Luego, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 782 de 2002, la misma entidad, expidió la Circular Externa 006 de 2013 la cual implementó la “Proforma F001 – 133 (Formato 504) – Informe de Créditos a víctimas”, con el objetivo que los establecimientos de crédito o Intermediarios financieros -IF- reporten la información relacionada con las solicitudes de crédito, los desembolsos a las víctimas y el otorgamiento de beneficios a los créditos de deudores con categoría de riesgo especial a la que se refiere la Circular 021 de 2012.

5.2.3.1 Análisis Cuantitativo

Como resultado de estas medidas, en primer lugar, los IF realizan el análisis de las solicitudes de crédito, así como la evaluación de riesgo según los parámetros establecidos para el efecto por la SFC, solicitan las garantías que crean pertinentes, y aprueban o rechazan las solicitudes.

Las operaciones de crédito dentro de la Categoría de Riesgo Especial, reportadas por los IF en el formato 504 a la SFC, indican que, para el período de referencia, el número de

víctimas que solicitaron incluir sus créditos en esta categoría fue de 53.653, de las cuales accedieron efectivamente 52.904 por un valor de \$410.455.000.000. Sin embargo, la SFC desconoce si la fuente de los recursos fue BANCÓLDEX o FINAGRO debido a que el formato 504 no lo contiene. También desconoce si los créditos de categoría de riesgo especial, tienen tasas de redescuento o no.²⁰¹

Tabla 49 Créditos en categoría de riesgo especial periodo 2014 – 2018

Vigencia	No. víctimas que solicitaron incluir su crédito	Modalidad: Categoría Riesgo Especial	
		No. víctimas con solicitudes aprobadas	Monto de los créditos aprobados
2014	4.194	4.004	\$ 28.344.000.000
2015	9.833	9.660	\$ 96.793.000.000
2016	21.247	21.068	\$ 157.316.000.000
2017	15.588	15.411	\$ 109.339.000.000
2018 *	2.791	2.761	\$ 18.663.000.000
Total	53.653	52.904	\$ 410.455.000.000

(*)Corresponde a primer trimestre

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

Estos resultados indican que los créditos conservaron la calificación que tenían al momento del hecho victimizante, con ello no se afectó la historia crediticia de la víctima por hechos ajenos a su voluntad. Asimismo, con esta categoría, los establecimientos de crédito no cobran intereses derivados del incumplimiento, desde la ocurrencia del hecho victimizante hasta un año después de estar incluido en el RUV. Adicionalmente, la celebración de acuerdos de pago debe darse en condiciones de viabilidad financiera para el deudor.

En cuanto a los procesos de coordinación, la SFC ha verificado la gestión adelantada por algunos establecimientos de crédito en la implementación de las instrucciones de la Circular Externa 021 de 01 de junio de 2012 y ha desarrollado otras acciones para de gestión entre las cuales cabe destacar:

- i. Participación en mesas temáticas, tales como participación en el Grupo de Medidas Financieras del Subcomité de Restitución, junto a BANCÓLDEX, Banco Agrario, FINAGRO, Fondo Nacional de Garantías, UAEGRTD y la UARIV.
- ii. Jornadas de capacitación a funcionarios de Unidades Territoriales que atienden víctimas, en relación con las medidas financieras en la ley, los mecanismos de reparación de pasivos y créditos establecidos en la ley y la Circular 021 de 2012 y las líneas especiales de crédito FINAGRO y BANCÓLDEX. Además, se ha

²⁰¹ Tomado de la Respuesta Superintendencia Financiera de Colombia a la CGR en comunicación No. 2018081038-003-000.

reportado el avance en la atención de 45 quejas en el 2017 presentadas por víctimas.

En cuanto a las líneas de redescuento en condiciones preferenciales se tiene que estas se derivan de la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional—ACCI con la Red de Solidaridad Social—RSS, en adelante Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional—Acción Social; indicando que todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a Acción Social, relacionadas con atención a víctimas de la violencia y atención a población desplazada, deben entenderse referidas a la UARIV, por cuanto esta entidad es la encargada del aporte para cubrir el diferencial de las tasas de redescuento mediante la celebración de convenios interadministrativos.

Al revisar la aplicación de la medida a través de los convenios suscritos entre la UARIV y BANCÓLDEX, y la UARIV y FINAGRO, se encuentra que, en consideración del artículo 10.4.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010, se confirma este hecho, la RSS es la encargada de cubrir la diferencia entre el costo de captación de las entidades y la tasa a la que se haga el redescuento de los créditos que otorguen los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos de la RSS, de conformidad con los términos estipulados en el convenio suscrito entre las dos partes. En cada vigencia, dichos convenios dan origen a la creación de la línea para la implementación del cupo de crédito. El banco de segundo piso hace la publicación e invitación a los establecimientos de crédito, o bancos de primer piso, para que informen a las víctimas sobre la existencia de la línea de crédito de redescuento.

Asimismo, para garantizar que los recursos sean entregados a las víctimas, el establecimiento de crédito de primer piso solicita a BANCÓLDEX, o a FINAGRO, la acreditación de la inclusión de los beneficiarios en el RUV. Para ello, la RNI, a través del protocolo de acreditación creado el 10 de febrero del 2015, revisa en sus bases de datos si la persona consultada se encuentra en el RUV, o en sentencias judiciales, en el marco de la Ley 1448 de 2011, Ley 975 de 2011, Ley 1592 de 2012, y el resultado es confirmado al establecimiento de crédito, para ver si procede o no la aprobación del crédito.

El aporte de la UARIV se refiere al valor trasladado a BANCÓLDEX, o FINAGRO, para cada vigencia mediante la suscripción de un convenio interadministrativo que permite la proyección financiera para la creación del cupo de crédito para víctimas, y empresas pertenecientes a víctimas del conflicto armado en Colombia. Los recursos que constituyen el capital de los créditos son aportados por BANCÓLDEX y FINAGRO, independientemente de los recursos que traslada la UARIV. Cabe precisar que el valor que no se utiliza del aporte de la UARIV es girado a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público—MHCP, cuando se efectúa el proceso de liquidación del convenio interadministrativo.

Ahora bien, en el marco del seguimiento que desarrolla la SFC reportó los resultados de las líneas especiales de redescuento, a partir de la información del formato 504, el cual es reportado por las entidades a la SFC.

Tabla 50 Líneas de redescuento en condiciones preferenciales 2014 – 2018.
Cifras en Millones

Vigencia	Modalidad: Líneas Especiales de Redescuento				Modalidad: Otras líneas de crédito		
	BANCÓLDEX		FINAGRO		No. de Víctimas que accedieron	Monto desembolsado	
	No. víctimas que solicitaron	No. de víctimas que accedieron	No. de Víctimas que accedieron	Monto desembolsado			
2014	44.056	10	\$ 32	21.738	\$ 178.080	11.706	\$ 48.878
2015	40.169	160	\$ 1.486	19.806	\$ 177.347	9.115	\$ 57.320
2016	33.174	133	\$ 1.368	13.897	\$ 161.753	11.317	\$ 95.811
2017	37.839	44	\$ 843	21.171	\$ 229.280	11.799	\$ 169.210
2018 *	14.213		\$ 0	7.970	\$ 86.667	4.110	\$ 28.858
Total	169.451	347	\$ 3.730	84.582	\$ 833.128	48.047	\$ 400.077

(*)Corresponde a primer trimestre

Fuente: Superfinanciera. Mayo 2018. Elaboración propia.

Durante el período de referencia BANCÓLDEX ha desarrollado operaciones de crédito dirigidas a población víctima del conflicto armado, por valor de \$271'544.799.524 millones a través de su portafolio de crédito, y de la firma de cinco (5) convenios interadministrativos con la UARIV; la UARIV aportó en total \$1.475.000.000 y BANCÓLDEX creó un cupo total de la línea de crédito abierto por \$12.000.000.000. Cada vigencia BANCÓLDEX expidió la circular dirigida a los establecimientos de crédito o intermediarios financieros, con las orientaciones sobre el manejo del cupo de crédito y las condiciones financieras.²⁰²

Con relación a los convenios, al identificar la línea base, no se encontraron registros en la UARIV ni en BANCÓLDEX del número de solicitudes de crédito realizadas por empresas de población víctima; este hecho limita el análisis de oferta frente a la demanda, así como la evaluación de la efectividad de la medida. Llama la atención que, salvo dos vigencias, los aportes de la UARIV no fueron utilizados al 100%, si la vigencia del cupo es hasta el agotamiento de los mismos. También, que el número de operaciones con empresas de población víctima financiadas por la línea especial de redescuento es tan solo 352, mientras que por las otras líneas de crédito de BANCÓLDEX fueron 66.370 (Tabla No.51).

²⁰² Circulares - cupo de crédito para las empresas víctimas del conflicto armado interno en Colombia años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Tabla 51 Montos convenios UARIV - BANCÓLDEX y desembolsos a empresas víctimas
Cifras en millones de pesos

Vigencia	Aporte UARIV	Monto aproximado del cupo de crédito	Valor utilizado del aporte	Modalidad: Línea especial de redescuento		Modalidad: otras líneas de crédito	
				Valor desembolsado	No. de víctimas accedieron al crédito	Valor desembolsado	No. de víctimas accedieron al crédito
2014	\$ 225	\$ 1.650	\$ 183	\$ 1.917	26	\$ 57.189	18.427
2015	\$ 250	\$ 2.650	\$ 250	\$ 2.658	156	\$ 63.328	15.024
2016	\$ 250	\$ 2.750	\$ 250	\$ 1.755	129	\$ 70.622	17.847
2017	\$ 350	\$ 1.750	\$ 107	\$ 1.437	41	\$ 60.585	12.733
2018*	\$ 400	\$ 3.200	\$ 0	\$ 0	0	\$ 12.053	2.339
Total	\$ 1.475	\$ 12.000	\$ 790	\$ 7.767	352	\$ 263.777	66.370

(*)Corresponde a primer trimestre

Fuente: BANCÓLDEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Frente a la cobertura territorial, la línea de redescuento, a través del convenio UARIV y BANCÓLDEX, ha operado en 12 departamentos y 22 municipios; mientras que las otras líneas de crédito, operaron en 28 departamentos y 394 municipios. Con relación a lo anterior, BANCÓLDEX asegura que la razón para canalizar los recursos obedece a la alta demanda, la existencia de una actividad empresarial financieramente sostenible, y a la presencia en las regiones de los intermediarios financieros con cupo de crédito en BANCÓLDEX que decidan canalizar los recursos de redescuento de esta entidad²⁰³.

Por su parte, FINAGRO ha reportado que desde 2014 hasta el primer trimestre de 2018, ha desarrollado operaciones de crédito dirigidas a población víctima del conflicto armado, por valor de \$274.481.263.058 millones, a través de su portafolio de crédito. La importancia de la población víctima del conflicto armado ha estado en el centro de las operaciones de FINAGRO, tal y como lo ponen de manifiesto las circulares reglamentarias de 2011, 2012, 2013 y 2016. Esta última, la de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario—CNCA, compiló todos los Programas de Crédito (ordinarios y especiales), y quitó los topes para su cartera, que antes de esta resolución era de hasta \$100.000 millones en saldos. Sin embargo, la cartera dependerá de que exista disponibilidad de recursos en Tesorería o Portafolio de FINAGRO de Títulos de Desarrollo Agropecuario - TDA - Clase A para poder fondear los créditos que se soliciten a través del programa.

Adicional a esto, desde el año 2014 se han firmado seis (6) convenios interadministrativos entre la UARIV y FINAGRO. Para ejecutar estos convenios FINAGRO expidió circulares reglamentarias donde se describen las condiciones para la utilización de dichos recursos,

²⁰³ Tomado de la respuesta de Bancoldex a la CGR en comunicación No. 2018ER0049896.

las cuales se resumen en la disminución en dos (2) puntos a la tasa de colocación, quedando al Depósito a Término Fijo -DTF- efectivo anual e. a. + cero (0) puntos.

En el marco del convenio suscrito entre la UARIV y FINAGRO para la línea especial de redescuento a víctimas se encuentra que el valor aportado por la UARIV fue de \$ 3.525 millones para una obligación por valor de \$2.612 millones de lo cual fue girado a los intermediarios financieros \$445 millones. En consecuencia en esta línea especial, el monto desembolsado para atender a 3.512 víctimas fue de \$29.565 millones durante el cuatrienio. Frente a las otras líneas de crédito, se atendieron 27.470 víctimas por un monto desembolsado de \$ 244.916 millones. (Ver tabla 52)

Tabla 52 Montos convenio UARIV y FINAGRO y monto desembolsado a víctimas
Cifras en millones de pesos

Vigencia	Aporte UARIV	Valor Obligación	Valor Girado a Intermediarios Financieros - abril 2018	Modalidad: línea especial de redescuento		Modalidad: otras líneas de crédito	
				Monto desembolsado	No. de víctimas que accedieron al crédito	Monto desembolsado	No. de víctimas que accedieron al crédito
2014	\$ 150	\$ 7	\$ 6	\$ 135	1	\$ 8.765	1.161
2015	\$ 450	\$ 276	\$ 117	\$ 3.062	446	\$ 16.149	2.207
2016	\$ 700	\$ 700	\$ 260	\$ 8.310	1.064	\$ 50.159	5.797
2017	\$ 1.125	\$ 1.125	\$ 61	\$ 12.487	1.407	\$ 126.821	13.789
2018*	\$ 1.100	\$ 503	\$ 0	\$ 5.572	594	\$ 43.022	4.516
Total	\$ 3.525	\$ 2.612	\$ 445	\$ 29.565	3.512	\$ 244.916	27.470

(*)Corresponde a primer trimestre

Fuente: FINAGRO. Mayo 2018. Elaboración propia.

La cobertura territorial de la línea de redescuento se ha incrementado en los municipios atendidos, pasando de 1 municipio en el 2013 a 174 en lo corrido del primer trimestre de 2018, en 27 departamentos.

Al igual que en el caso de BANCÓLDEX, FINAGRO y la UARIV no cuentan con registros del número de solicitudes de crédito realizadas por las víctimas, únicamente el número víctimas que logró acceder a crédito, lo que limita el análisis de oferta frente a la demanda y evaluar la efectividad de la medida.

Por su parte, el Banco Agrario en sus resultados para el cuatrienio, expone que desde 2014²⁰⁴ hasta el primer trimestre de 2018, recibió 330.132 solicitudes de crédito hechas por 313.816 víctimas, a las que efectivamente respondió con 214.913 operaciones desembolsadas que entregaron crédito a 211.344 víctimas por un valor total de \$ 1.7 billones, como lo explica la Tabla 53, a través de:

²⁰⁴ Teniendo en cuenta que una víctima puede tener productos en varias líneas, bancas, departamentos, municipios y años.

- Línea especial de redescuento, para atención a la población víctima, donde se atendieron 19.478 víctimas con recursos desembolsados.
- Otras líneas de redescuento que no son especiales para población víctima, donde se cuentan las operaciones y clientes (víctimas) atendidos con recursos de redescuento diferentes a las dos líneas antes mencionadas. Esta línea atendió a 113.677 víctimas a las que se les desembolsaron recursos.
- Otras líneas de crédito del banco, donde se cuentan las operaciones y clientes (víctimas) atendidos con otros recursos, en total se atendieron 78.189 víctimas con recursos desembolsados.

Tabla 53 Víctimas atendidas por el Banco Agrario con créditos desembolsados.

Año	Línea Especial Redescuento		Otras líneas de redescuento			Otras líneas de crédito		
	Trámites radicados	Víctimas con trámites radicados	Víctimas con operac. desemb.	Trámites radicados	Víctimas con trámites radicados	Víctimas con operac. desemb.	No. de trámites radicados	Víctimas con trámites radicados
2.014				41.890	38.774	28.318	27.649	25.532
2.015	1.663	1.653	1.207	33.538	32.161	23.397	29.255	27.520
2.016	6.798	6.634	5.216	34.470	33.475	27.579	35.963	33.916
2.017	12.956	12.641	10.597	33.218	32.417	28.755	51.117	48.212
2018*	3.083	3.031	2.458	6.574	6.501	5.628	11.958	11.349
	24.500	23.959	19.478	149.690	143.328	113.677	155.942	146.529
Total								78.189

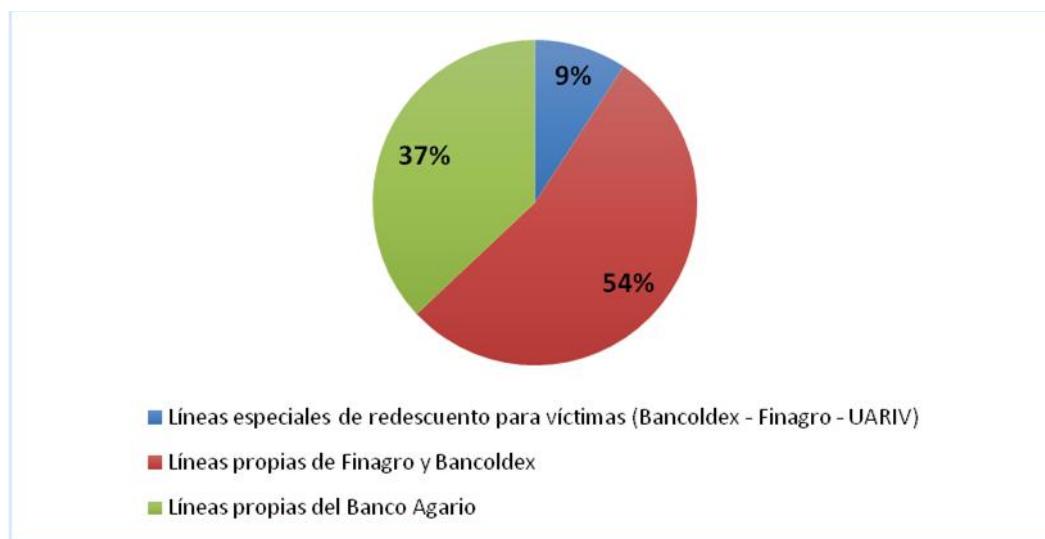
(*) Primer Trimestre

Fuente: Banco Agrario de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

Tal como se ilustra en la Gráfica No.24, llama la atención que del 100% de los créditos desembolsados (211.344) por el Banco Agrario, solo el 9% (19.478) corresponde al uso de las líneas especiales de redescuento de FINAGRO y BANCÓLDEX – UARIV. Se evidencia que el 54% (113.677) se opera a través de otras líneas de crédito con redescuento. Finalmente, el 37% (78.189) fue atendido con otras líneas de crédito y recursos propios de Banco Agrario²⁰⁵.

²⁰⁵ El Banco Agrario posee una línea específica para víctimas.

Gráfica 24 Créditos desembolsados por Banco Agrario según línea



(*) Primer Trimestre

Fuente: Banco Agrario de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

Frente a la cobertura en el territorio, el Banco Agrario desembolsó recursos en 32 departamentos y Distrito Capital y en 734 municipios, destacándose Antioquia como el departamento con mayor número de municipios beneficiados, el mayor número de solicitudes de víctimas y el monto más grande de los recursos desembolsados. En la gráfica No.25, se observa el comportamiento de los desembolsos departamentales.

Gráfica 25 Cobertura de créditos del Banco Agrario



Fuente: Banco Agrario de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

Al detallar presupuestalmente los desembolsos realizados se encuentra que fue a través de la Banca Agropecuaria donde se desembolsó el 63% de los recursos por valor de

\$1'096 billones para atender al 50% de las víctimas que accedieron a crédito. Los demás recursos se otorgaron a través de la banca personal y banca microfinanzas, tal como se identifica en la Tabla 54:

Tabla 54 Montos desembolsados a víctimas según portafolio- Banco Agrario
Cifras en millones

Vigencia	Banca Agropecuaria		Banca Microfinanzas		Banca Personal		Total	
	Desembolsos	Monto	Desembolsos	Monto	Desembolsos	Monto	Desembolsos	Monto
2014	23.340	\$211.174	14.167	\$ 47.249	7.381	\$61.193	44.888	\$319.616
2015	20.214	\$189.769	12.571	\$ 47.624	7.272	\$65.200	40.057	\$302.594
2016	26.875	\$289.878	16.867	\$ 71.468	10.115	\$99.803	53.857	\$461.149
2017	30.059	\$331.231	19.067	\$ 88.703	13.173	\$131.026	62.299	\$550.959
2018*	6.329	\$74.742	4.775	\$ 22.877	2.708	\$ 28.437	13.812	\$126.056
Total	106.817	\$1.096.794	67.447	\$277.921	40.649	\$385.659	214.913	\$1.760.374

Fuente: Banco Agrario de Colombia. Mayo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con la base de datos suministrada por el Banco Agrario, la destinación de los recursos, en su gran mayoría fue para inversión²⁰⁶ a las que, durante el periodo de estudio, le fueron desembolsados el 77% de los recursos por valor de \$1.3 billones, beneficiando al 73% de las víctimas que accedieron a crédito.

De igual forma, el 17% de los recursos por valor de 299.960 millones fue girado para capital de trabajo, beneficiando al 23% de las víctimas que accedieron a crédito. El 6% restante se giró para la compra de cartera y mejora de vivienda beneficiando al 6% de las víctimas restantes.

5.2.3.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

En términos de la disponibilidad, existe la oferta de las líneas de crédito con tasas de redescuento, la cual se ha divulgado en los territorios y su operación ha sido constante hasta la fecha. No obstante, debido a las limitaciones de recursos, y al gran número de solicitudes no atendidas, se evidencia que pese a estar disponible, es una medida insuficiente.

²⁰⁶Para la recuperación de la capacidad productiva, como por ejemplo inversión en compra de semovientes, compra de maquinaria y equipos, compra de semillas, entre otros.

Para el caso de la refinanciación o consolidación de los créditos en categoría de riesgo especial, se aprecia que el 97% de las solicitudes fueron atendidas. No obstante, adicional a la existencia de la medida; la divulgación es un factor importante para que más población víctima, en mora con los bancos, conozca los beneficios y los gestione.

Accesibilidad

Desde la perspectiva económica, la accesibilidad a la oferta disponible de líneas de crédito con tasas de redescuento se evidencia con la disminución en la tasa de interés a la que pueden acceder los beneficiarios de la medida. Sin embargo, debido a que el cupo de crédito que dispuso BANCÓLDEX y FINAGRO, de forma conjunta con la UARIV, fue insuficiente frente al número de solicitudes por cubrir. Esta situación llevó a que las víctimas, que buscaban financiación para recuperar su capacidad productiva, y no alcanzaron a ser atendidas por la medida, tuvieran alternativa de acceder a otras líneas de crédito que son dirigidas a toda la población, pero que son más costosas.

Con relación a la accesibilidad a asesorías personales, las víctimas han logrado acceder al crédito en sus territorios a través de los intermediarios financieros o bancos de primer piso, principalmente a través del Banco Agrario, que es el intermediario con el mayor número de población víctima atendida desde la creación de la medida, pues cuenta con 766 oficinas a disposición de sus clientes en todo el país, en zonas urbanas y rurales de territorios apartados.

Adaptabilidad

El portafolio que ofrecen los intermediarios financieros, con líneas de crédito cobijadas por la medida de tasas de redescuento, está diseñado para que la víctima acceda a los recursos de financiación a menor costo. La disminución en dos (2) puntos a la tasa de colocación por parte del intermediario financiero, hace que la víctima pague únicamente el DTF efectivo anual. Lo que constituye una oferta flexible y diversificada que responde parcialmente a las necesidades de financiación, así como a las diferencias individuales y colectivas de las víctimas. Sin embargo, la medida parece ser poco relevante y carente de calidad al no responder efectivamente a la demanda, limitar el acceso de las víctimas al crédito y compensar las desventajas de su situación.

5.2.3.3 Conclusiones

- Dentro de la categoría de Riesgo especial, 53.653 víctimas establecieron acuerdos de pago refinaciando sus deudas que entraron en mora con ocasión de los hechos victimizantes; esto corresponde al 98,6% de las solicitudes.
- Las operaciones de crédito de BANCÓLDEX, FINAGRO y Banco Agrario, demuestran que las líneas de redescuento y de crédito propias de la banca, son

más utilizadas que la línea de redescuento preferencial para víctimas creadas por dichas entidades en convenio con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

- Durante el cuatrienio, BANCÓLDEX financió 352 empresas por la línea preferencial, frente a 66.370 por otras líneas propias del banco. En FINAGRO, los beneficiarios de la línea preferencial correspondieron a 3.512 víctimas y por las líneas propias se atendieron 27.470. Por el Banco Agrario, la línea preferencial financió a 19.478 víctimas; las líneas de redescuento propias atendieron a 113.677 y las otras líneas de crédito atendieron 78.189.
- Con el análisis de la operación del Banco Agrario, BANCÓLDEX y FINAGRO se demuestra que existe una alta demanda de créditos, que aún no ha sido satisfecha por las líneas de redescuento que se crearon como respuesta a las medidas establecidas por la Ley 1448 de 2011.
- La demanda de crédito de las víctimas se ha cubierto por los bancos de primer y segundo piso con otras modalidades y líneas de crédito, que han tenido mayor número de operaciones, mayor cantidad de empresas de víctimas y víctimas atendidas, mayor cobertura y mayores montos desembolsados.
- Se evidencia que la información presentada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en algunos casos, difiere de la presentada por BANCÓLDEX, FINAGRO y Banco Agrario, supone asimetría en los reportes que los establecimientos de crédito deben hacer a dicha entidad.
- Los cupos de crédito con tasas de redescuento como una medida para recuperar la capacidad productiva de las víctimas, son insuficientes. Sin embargo, los recursos girados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas para pagar el redescuento al Intermediario Financiero, no han sido ejecutados al 100%.

5.2.3.4 Recomendaciones

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas en coordinación con las Superintendencia Financiera aumentar la divulgación y orientación a las víctimas sobre la medida de categoría de riesgo especial para refinanciar o consolidar sus deudas con los bancos.
- A los establecimientos de crédito, permitir la celebración de acuerdos de pago entre la víctima y el establecimiento financiero se de en condiciones de viabilidad financiera para el deudor.
- Al Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, y Ministerio de Trabajo, como rectores de la política, armonizar sus programas con la medida

de acceso a crédito para lograr el adecuado apoyo técnico en el manejo de los proyectos y apoyar la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Banco de Comercio Exterior de Colombia y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, revisar la pertinencia de los convenios interadministrativos, en relación con la demanda atendida y la capacidad de respuesta de otras líneas preferenciales de las entidades bancarias.
- A los establecimientos de crédito, administrar y reportar adecuadamente la información de las víctimas con operaciones de crédito y cartera a la Superintendencia Financiera de Colombia.

5.2.4 EDUCACIÓN SUPERIOR

El artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 en materia de educación superior, establece que las Instituciones de Educación Superior -IES-, en el marco de su autonomía, definirán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten a las víctimas, en los términos de la ley, acceder a los programas académicos ofrecidos por estas instituciones. Asimismo, le ordena al MEN, vincular a las víctimas dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantar las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” – ICETEX.

De igual manera, el Decreto 4800 de 2011 establece que el ICETEX participará de forma prioritaria en las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como de los subsidios financiados por la Nación, a partir del ajuste de los criterios de calificación, incorporando en ellos la condición de víctima para el acceso a las líneas de crédito subsidiado.

Bajo este marco regulatorio, el presente capítulo se divide en dos secciones. La primera, correspondiente al análisis cuantitativo del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima - fondo de carácter exclusivo para las víctimas del conflicto enmarcadas en la Ley 1448 de 2011- y las diversas líneas de crédito que oferta el ICETEX en las cuales han ingresado víctimas como beneficiarias-. La segunda parte, corresponde al análisis cualitativo respecto al acceso de las víctimas a dichos créditos y subsidios.

El Gobierno Nacional no estableció dentro del PND, ni en el Documento CONPES 3726 de 2012 metas para medir el acceso a créditos educativos. Por tanto, se hace un análisis del comportamiento histórico de la implementación de esta medida contemplada en la ley.

5.2.4.1 Análisis Cuantitativo

Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima - Fondo de Educación Superior para Víctimas-

Fondo de Educación Superior para Víctimas-, se constituye a partir de convenio marco de cooperación No. 389 del 23 de mayo de 2013, celebrado entre el MEN, el ICETEX y la UARIV, en el que se vinculan tres medidas para fomentar el acceso a la educación:

1. Créditos educativos de pregrado hasta de once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV) del valor total de la matrícula del periodo académico y que son 100% condonables, para adelantar programas de niveles técnico profesional, tecnológico y universitario.
2. Recurso de sostenimiento de (1.5 SMMLV) por semestre, que está incluido dentro del crédito condonable y por tanto no es considerado subsidio. Es asignado a todos los beneficiarios y es entregado directamente al estudiante.
3. Recurso de fomento a la permanencia por (1 SMMLV), este último se entrega a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para que desarrollen estrategias diferenciales y preferenciales de permanencia para la población víctima.

Dichos créditos son condonables y no requieren tasas de financiación durante la época de estudios. No obstante, los beneficiarios que no cumplen con los requisitos para acceder a la condonación del crédito en el plazo establecido por el reglamento operativo del Fondo de Educación Superior para Víctimas-, deberán cancelar al ICETEX el capital junto con los intereses que se generen en cuotas mensuales.

Presupuestalmente, el Fondo depende de los recursos de inversión del MEN y de los recursos provenientes de otras fuentes como los entes territoriales. En cuanto a la participación del ICETEX, su aporte no es con recursos. Esto dado que, con fundamento en las obligaciones asignadas, funge como administrador. También es el encargado de la custodia de los recursos del Fondo, el giro oportuno a los beneficiarios por concepto de sostenimiento y el giro a las IES por concepto de matrícula.

Frente a la adhesión de los entes territoriales, desde la creación del Fondo hasta 2018, únicamente se logró que la Secretaría de Educación del Distrito Capital – SED y la Oficina de la Alta consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - ACDVPR- se asociaran con el Convenio No. 3346 del 8 de noviembre de 2013.

Asimismo, como se expresa en el otrosí de modificación No. 5 al de Adhesión No.1/ 03346 del 8 de noviembre de 2013, en la cláusula quinta del frente a la destinación de los recursos, establece que los recursos aportados por la ACDVPR, se otorgarán a estudiantes víctimas incluidos en el RUV, que estén cursando o vayan a cursar programas

educativos en Bogotá, en el nivel universitario, en modalidad presencial, egresados de la matrícula oficial distrital, municipal, departamental o nacional, de estratos 1, 2 y 3 o mujeres víctimas, residentes en el Distrito Capital por un periodo no inferior a 4 años.

De igual manera, se contempla que los recursos aportados por la SED se otorgarán a estudiantes víctimas incluidos en el RUV, o reconocidos como tales en los procesos de Justicia y Paz, y que estén cursando o vayan a cursar programas educativos en el nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, en modalidad presencial en Colombia, a egresados de colegios oficiales distritales de estratos 1, 2 y 3 o mujeres víctimas, residentes en el distrito capital por un periodo no inferior a 4 años. Desde la creación del Fondo de Educación Superior para Víctimas a la fecha se tienen los siguientes resultados.

Tabla 55 Recursos Aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas

Entidad aportante	Valor consignado					
	2013	2014	2015	2016	2017	Total
121790 MEN	\$ 33.484.267 .627	\$ 28.484.000. 000	\$ 15.000.000. 000			\$ 76.968.267. 627
121805 SED	\$ 5.000.000. 000	\$ 5.000.000. 000	\$ 2.000.000. 000	\$ 2.000.000. 000	\$ 2.000.000. 000	\$ 16.000.000. 000
121940 (ACDVP R)					\$ 6.000.000. 000	\$ 6.000.000. 000
Total, recursos	\$ 38.484.267 .627	\$ 33.484.000. 000	\$ 17.000.000. 000	\$ 2.000.000. 000	\$ 8.000.000. 000	\$ 98.968.267. 627

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Igualmente, con la Resolución 03009 de 17 de febrero de 2016, y el Convenio de Cooperación No. 1463 de 2017, entre el MEN y el ICETEX, se transfirieron recursos adicionales al ICETEX para nuevos créditos a población víctima así:

Tabla 56 Recursos adicionales, entidades constituyentes del Fondo

Vigencia	Entidad Aportante	Valor consignado	Total
2016	121921 - MEN	\$ 15.000.000.000	\$ 15.000.000.000
2017	121959- MEN	\$ 4.632.275.781	\$ 4.632.275.781
TOTAL		\$ 19.632.275.781	\$ 19.632.275.781

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

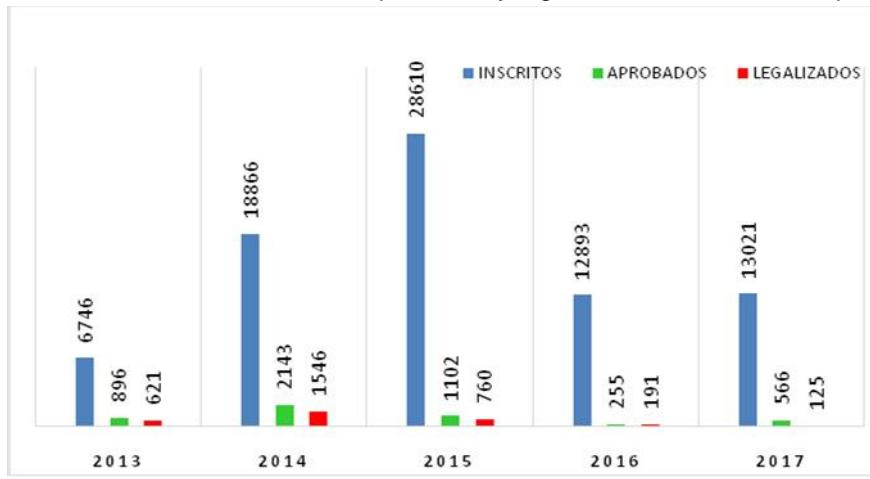
En relación con las asignaciones para el funcionamiento del Fondo de Educación Superior para Víctimas, llama la atención que durante el cuatrienio los recursos se han visto disminuidos en un 62% al pasar de \$ 33.484.267.627 en el 2013 a \$ 4.632.275.781 en el 2017, lo cual ha limitado la cobertura del FRAPGESPV para atender la demanda.

En cuanto a la cobertura de atención desde la creación del Fondo en el año 2013 hasta el cierre de la vigencia 2017, del 100% de las víctimas que aspiraron y se inscribieron para acceder a créditos educativos (80.136) y posterior a la verificación del cumplimiento de los requisitos, se aprobaron solo a 4.962. Sin embargo, tan solo el 4% (3.243) de las víctimas inscritas lograron legalizar y acceder al giro de los recursos de crédito y sostenimiento a la fecha, por valor de \$ 50.096.765.135. Cabe señalar que los recursos del Fondo de Educación Superior para Víctimas deben garantizar los giros a las entidades educativas y a los estudiantes durante el tiempo que dure el programa de formación de aquellos beneficiados para cada vigencia.

Como se ilustra en la Gráfica 26, durante los cinco años de operación del Fondo, la demanda más alta se presentó en la vigencia 2015 con 28.610 inscritos o solicitudes de crédito, pero la oferta en términos de los créditos aprobados fue del 3.8% y la de los créditos legalizados fue de tan solo el 2.6%.

En términos generales, desde la operación del Fondo de Educación Superior para Víctimas se demuestra la existencia de una gran demanda insatisfecha del 96% con 76.893 víctimas que quedaron sin acceder a crédito en las convocatorias desde el año 2013.

Gráfica 26 Créditos solicitados vs aprobados y legalizados – Fondo de Reparación



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

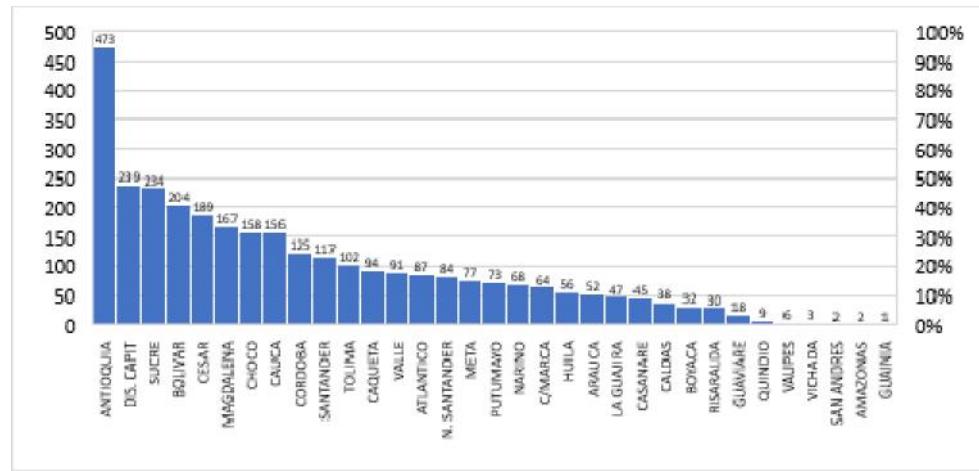
Del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243)

La cobertura territorial del Fondo de Educación Superior para Víctimas desde el año 2013 de su creación, ha sido en los 32 departamentos y Distrito Capital. De los 3.243 créditos legalizados y desembolsados, Antioquia ha sido el mayor beneficiario con el 15 %, seguido por el Distrito Capital con un 7,4% y Sucre con el 7,2%. Los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Quindío, Risaralda, San Andrés, Vaupés y Vichada, son los que menos víctimas beneficiarias tuvieron, ya que no alcanzan al 1% de los créditos.

Los criterios de regionalización obedecen a los departamentos que mayor número de víctimas tienen como es el caso de Antioquia (1.104.261) y a la concurrencia de las entidades territoriales, como es el caso de lo establecido en la adhesión de la Alcaldía Mayor de Bogotá al Fondo de Educación Superior para Víctimas.²⁰⁷

Llama la atención que, pese a la invitación del MEN a las entidades territoriales para que apoyaran la financiación, el único que participó fue la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Gráfica 27 Histórico de cobertura territorial de créditos - Fondo de Educación Superior para Víctimas

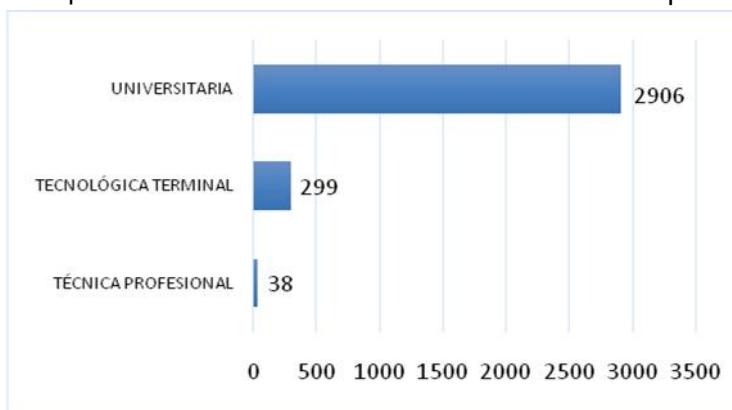


Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Con relación al nivel de formación, de los 3.243 créditos legalizados y desembolsados, el 90% fueron con destinación a programas de formación universitaria o profesional, el 9% a programas de formación tecnológica y el 1% a programas de formación técnico profesional. Lo que indica, que las víctimas han mostrado más interés en ser profesionales que en ser tecnólogos o técnicos. Cabe señalar, que a nivel nacional existe oferta educativa para los niveles técnico y tecnólogo de acceso gratuito a través del SENA.

²⁰⁷ Otrosí de modificación No. 5 al Otrosí de Adhesión No.1/ 03346 del 8 de noviembre de 2013.

Gráfica 28 Créditos por nivel de formación - Fondo de Educación Superior para Víctimas



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Por otra parte, frente a las condonaciones de los créditos de los estudiantes que cumplieron con el requisito de graduación, a través del Resolución de Condonación No. 0038 del 19 de enero de 2017, se realizó condonación de 82 obligaciones del Fondo de Educación Superior para Víctimas por valor de \$568.037.172.

Mediante resolución de condonación No. 0845 del 06 de junio 2018 se realizó condonación de 190 obligaciones del FRAPGESPV por valor de \$2.093.117.457.

Conforme lo anterior, desde la creación del Fondo de Educación Superior para Víctimas se han llevado a cabo un total de 272 condonaciones por valor \$2.661.154.629.

Tabla 57 Condonación de los Créditos

Fecha de resolución de condonación	No. Resolución	Beneficiarios condonados	Valor condonación
19 de enero de 2017	0038	82	\$568.037.172
06 de junio de 2018	0845	190	\$2.093.117.457
Total beneficiarios condonados		272	\$2.661.154.629

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Líneas de Crédito Educativo del ICETEX.

A partir de la implementación de la ley de Víctimas en el año 2011 y hasta el 2018, el ICETEX ha atendido población víctima a través de diversas líneas de crédito educativo. En la Tabla 58 se presentan créditos aprobados a 17.137 estudiantes por valor de \$46.426.528.547, de los cuales se giraron 12.544 por valor \$31.930.930.149. En cuanto a los subsidios se aprobaron 10.669 por valor de \$7.565.312.554 y se giraron 7.958 por valor de \$5.896.373.873

La diferencia entre los créditos aprobados y los girados, corresponde a asuntos relacionados con el trámite de legalización. Lo anterior, teniendo en cuenta que todas las

solicitudes de crédito de estas poblaciones que cumplen los requisitos mínimos son aprobadas por el comité de crédito de la entidad. Sin embargo, cada beneficiario se encarga de presentar y tramitar lo pertinente para la legalización del crédito.

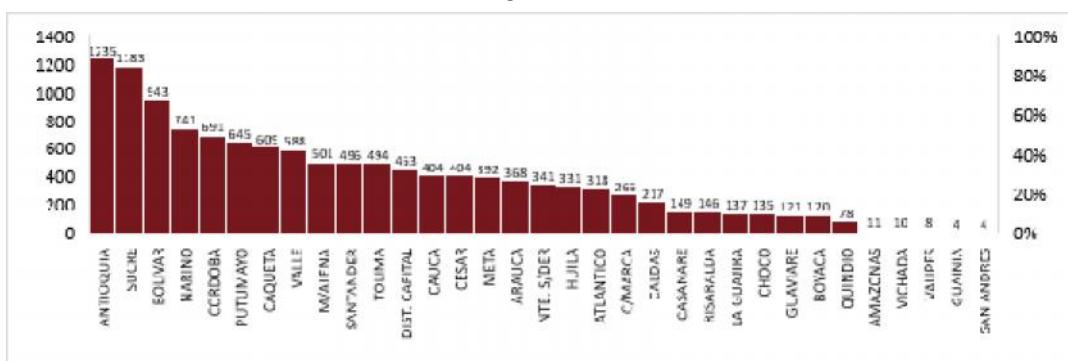
Tabla 58 Créditos – Líneas del ICETEX

Créditos a Víctimas			Subsidios a Víctimas					
Aprobados		Girados		Aprobados		Girados		
Vigencia	Beneficiarios	Valor Aprobado	Beneficiarios	Valor girado	Beneficiarios	Valor Aprobado	Beneficiarios	Valor girado
2011	1.314	\$ 2.593.800.	833	\$ 1.514.903.	1.217	\$ 755.072.1	563	\$ 343.807.1
		098		479		88		63
2012	2.361	\$ 4.776.554.	1.806	\$ 2.929.193.	2.071	\$ 1.326.831.	1.335	\$ 1.017.399.
		328		877		616		066
2013	2.200	\$ 4.540.410.	2.245	\$ 5.219.520.	1.202	\$ 806.327.8	1.159	\$ 792.964.4
		997		362		72		98
2014	2.068	\$ 4.685.937.	1.456	\$ 3.325.242.	1.274	\$ 866.241.2	830	\$ 589.460.8
		035		136		29		64
2015	2.485	\$ 6.466.566.	1.800	\$ 4.325.328.	307	\$ 236.387.9	1.223	\$ 910.566.0
		282		990		70		51
2016	2.238	\$ 7.507.291.	1.501	\$ 4.790.263.	1.808	\$ 1.345.994.	1.240	\$ 950.028.1
		429		688		981		89
2017	4.471	\$ 15.855.968	2.903	\$ 9.826.477.	2.790	\$ 2.228.456.	1.608	\$ 1.292.148.
		.380		617		700		042
Total	17.137	\$ 46.426.528	12.544	\$ 31.930.930	10.669	\$ 7.565.312.	7.958	\$ 5.896.373.
			.547	.149		554		873

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

La cobertura territorial del ICETEX desde el año 2011 ha alcanzado los 32 departamentos y Distrito Capital. De los 12.544 créditos legalizados y desembolsados, Antioquia ha sido el mayor beneficiario con el 10%, seguido por Sucre con un 9.4% y Bolívar con el 7,5%. Los departamentos de Quindío, Amazonas, Vichada, Vaupés Guainía y San Andrés, ya que no alcanzan al 1% de los créditos.

Gráfica 29 Histórico de cobertura territorial de créditos - "Líneas ICETEX"



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Adicionalmente, el ICETEX creó la línea de crédito especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional²⁰⁸, dentro de los cuales se encuentran las víctimas del conflicto armado, los indígenas, las personas en situación de discapacidad, los beneficiarios de la Red Unidos y los reinsertados. Los beneficiarios que obtuvieron créditos a través de esta línea, tienen financiación a largo plazo con tasa de interés equivalentes al IPC. Asimismo, cuentan con subsidios de sostenimiento solamente por comprobar su pertenencia a alguna de estas comunidades y la posibilidad de obtener condonaciones del 25% por graduación.

En relación a lo anterior, la Tabla 59 detalla desde el 2014 al primer trimestre de 2018, la clasificación de las 8.235 víctimas beneficiarias por líneas de crédito y características poblacionales. Se aprecia que 6.700 se beneficiaron a través de las diversas líneas de crédito del ICETEX y 1.535 a través de la línea de protección constitucional.

²⁰⁸Sentencia T-282/08(marzo 14 de 2008) de la Corte Constitucional.

Tabla 59 Créditos por características Poblacionales - Líneas del ICETEX

Vigencia	Créditos Aprobados				Créditos Girados			Total, de Víctimas atendidas
	Características Poblacionales	Diversas Líneas del ICETEX	Línea de Protección Constitucional	Víctimas atendidas	Diversas Líneas del ICETEX	Línea de Protección Constitucional	Víctimas atendidas	
2014	Afrocolombianos	231	N/A	231	135	N/A	135	1.456
	Indígenas	123	N/A	123	84	N/A	84	
	Gitanos	0	N/A	0	0	N/A	0	
	Población no Étnica	1.076	N/A	1.076	1.237	N/A	1.237	
2015	Afrocolombianos	121	1	122	80	1	81	1.800
	Indígenas	244	4	248	181	2	183	
	Gitanos	0	0	0	0	0	0	
	Población no Étnica	2.100	15	2115	1.527	9	1.536	
2016	Afrocolombianos	82	23	105	58	16	74	1.501
	Indígenas	192	28	220	132	20	152	
	Gitanos	0	0	0	0	0	0	
	Población no Étnica	1.458	455	1913	960	315	1.275	
2017	Afrocolombianos	215	38	253	143	28	171	2.903
	Indígenas	402	422	824	250	322	572	
	Gitanos	0	0	0	0	0	0	
	Población no Étnica	2.718	676	3394	1.682	478	2.160	
2018*	Afrocolombianos	76	17	93	35	2	37	575
	Indígenas	46	527	573	13	146	159	
	Gitanos	0	0	0	0	0	0	
	Población no Étnica	633	546	1179	183	196	379	
Total		9.717	2.752	12.469	6.700	1.535	8.235	8.235

Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Frente a las características de la población, el 80% de los créditos girados a víctimas fue a poblaciones no étnicas con 6.587 beneficiados y el 20% a poblaciones étnicas. Las comunidades indígenas el 14% con 1.150 beneficiarios, seguidas por las poblaciones afrocolombianas el 6% con 498 beneficiarios. La población Rrom no se ha beneficiado.

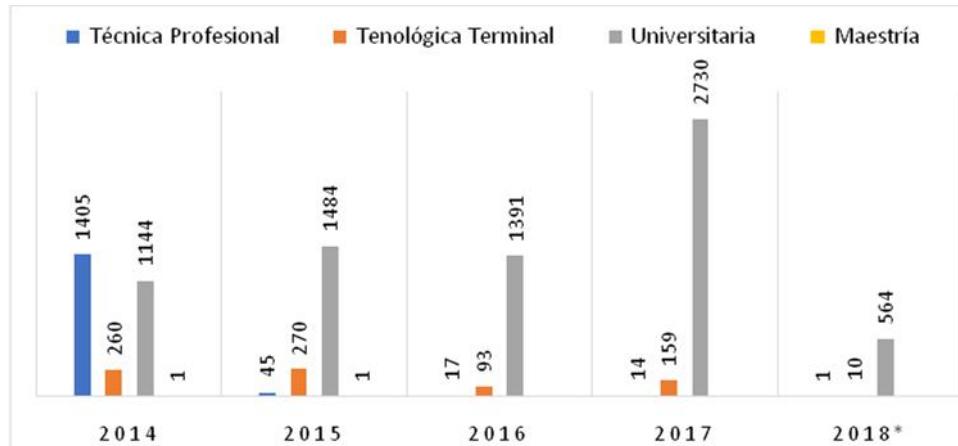
Gráfica 30 Créditos características de la Población - “Líneas del ICETEX”



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Con relación al nivel de formación, de los 9.589 créditos legalizados y desembolsados, el 76% fueron con destinación a programas de formación universitaria o profesional, el 8% a programas de formación tecnológica y el 15% a programas de formación técnico profesional. Como ocurrió con los créditos del Fondo de Educación Superior para Víctimas, las víctimas mostraron mayor interés en programas del nivel profesional. En estas líneas de créditos hay mayor interés en el nivel técnico profesional que en nivel tecnológico. En el nivel de posgrado se han girado 2 créditos para maestría.

Gráfica 31 Créditos educativos por nivel de formación - Líneas del ICETEX.



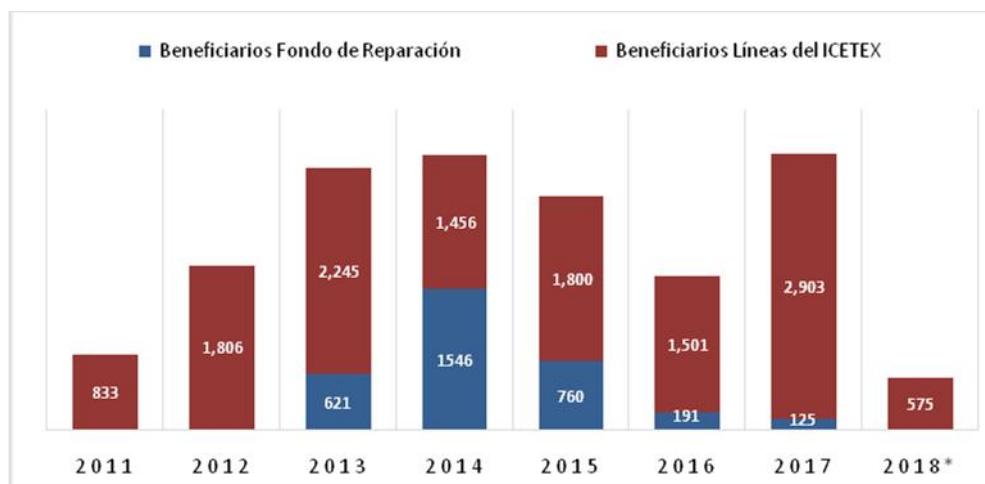
Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

En el periodo de 2013 a 2017, las víctimas que lograron el acceso a créditos educativos a través del Fondo de Educación Superior para Víctimas fueron tan solo de 3.243. Mientras que las que lo lograron a través de las diversas líneas de crédito del ICETEX, incluida la línea de crédito especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional, fue de 9.905²⁰⁹. La gráfica No.32 presenta el comparativo entre

²⁰⁹ Este dato corresponde al período comprendido entre 2013 y 2017 el cual se uso para hacerlo comparable con el período de funcionamiento del FRAPGESPV. Ahora bien, para el cuatrienio el total de víctimas beneficiados con las todas las líneas del ICETEX fue de 8235. Tal como se muestra en la tabla 59.

la operación de la medida establecida por la ley con el FRAPGESPV, frente al comportamiento de otras líneas de crédito del ICETEX que también benefician población víctima.

Gráfica 32 Beneficiarios del Fondo de Educación Superior para Víctimas Vs. Líneas del ICETEX.



Fuente: ICETEX. Mayo 2018. Elaboración propia.

Finalmente, frente al beneficio de la condonación de los créditos, las diversas líneas de crédito del ICETEX no son condonables. Este es una condición que solo tiene la línea de protección constitucional con el 25% del crédito y el Fondo de Educación Superior para Víctimas el 100%, las dos, si el estudiante logra la graduación.

5.2.4.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

En términos de la disponibilidad, tal como lo consideró la ley, existe la oferta de crédito educativo a través del Fondo de Educación Superior para Víctimas, el cual tiene condiciones favorables como el monto del crédito hasta de once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV) del valor total de la matrícula del periodo académico y que son 100% condonables, para acceder a cualquier programa y nivel de formación de educación superior. Además, un recurso de sostenimiento semestral condonable que es girado al 100% de los beneficiarios del crédito y un recurso de estrategias diferenciales y preferenciales de permanencia para la población víctima girado a las IES.

No obstante, la operación del Fondo ha sido objeto de disminución de recursos de inversión para su funcionamiento desde su puesta en marcha. En el 2013, se asignaron 38 mil millones y a 2017 solo se cuenta con 27 mil millones (incluidos las adiciones desarrolladas por los aportantes), lo cual evidencia que pese a estar disponible, la medida es insuficiente.

Accesibilidad

Desde la perspectiva económica, a través del Fondo de Educación Superior para Víctimas- se aprecia la accesibilidad a la oferta de créditos educativos en condiciones favorables. Sin embargo, dicho Fondo tiene restricciones presupuestales y algunos requisitos de las convocatorias que limitan los resultados esperados con la medida.

La diferencia entre los créditos aprobados y los legalizados se explica por dificultades en el proceso de aplicación. El primero de ellos, está relacionado con insuficiencia de la información, debido a que en el proceso de inscripción se presentan novedades como datos incompletos en algunos aspirantes, lo que dificulta el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos. Además, cuando los créditos son aprobados, en el momento de la legalización en algunos casos, la información registrada por la víctima aspirante no correspondió a su situación real. Esto demanda esfuerzos conjuntos entre el ICETEX y la UARIV para brindar mayor orientación a las víctimas en el marco de cada convocatoria.

El otro problema está asociado al cumplimiento de requisitos por parte del aspirante. Específicamente lo relacionado con la admisión efectiva a una IES. Si bien es cierto que durante la convocatoria y aprobación del crédito la medida permite que los estudiantes apliquen cuando están en proceso de admisión, para el proceso de legalización, las víctimas deben estar efectivamente admitidas o de lo contrario pierden el acceso al beneficio, y no pueden aplicar nuevamente.

De lo anterior, llama la atención que la convocatoria establezca como requisito de inscripción estar en proceso de admisión²¹⁰, ya que como es de entender, un aspirante que no sea admitido no continúa en el proceso. Lo anterior representa una expectativa que genera trámites innecesarios al aspirante con el supuesto de ser admitido o no; diferente a que el requisito sea solo estar admitido en una IES.

Finalmente, del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243). Esto refleja la dificultad del Fondo de Educación Superior para Víctimas para cumplir con la demanda requerida, debido a que el cupo de crédito fue insuficiente frente al número de inscritos.

Lo anterior, llevó a que las víctimas interesadas en acceder a un crédito para estudiar un programa de educación superior y no alcanzaron a ser atendidas por la medida, eligieran como alternativa acceder a otras líneas de crédito del ICETEX que son dirigidas a toda la población en general, pero que son más costosas, ya que no tienen condiciones preferenciales.

²¹⁰ ICETEX- Convocatoria del fondo para víctimas del conflicto armado - junio 06 de 2018, Requisitos para participar: “ser admitido o en proceso de admisión en una Institución de Educación Superior, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación Superior reconocida por el MEN”

La única línea de crédito diferente al Fondo de Educación Superior para Víctimas que está destinada para el año 2011 para población víctima, es la línea especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional. Los beneficiarios que obtuvieron créditos a través de esta, tienen financiación a largo plazo con tasa de interés baja, subsidios de sostenimiento por pertenecer a estas poblaciones y condonaciones del 25% por graduación.

Con relación a la accesibilidad física, las víctimas lograron acceder a la medida del Fondo de Educación Superior para Víctimas a través de las convocatorias que se publicaron en la página web de ICETEX y que los aspirantes gestionaron desde sus territorios con el apoyo de las oficinas territoriales de la UARIV, el MEN y los demás constituyentes del fondo.

Adaptabilidad

Las medidas ofrecidas por el La única línea de crédito diferente al Fondo de Educación Superior para Víctimas que está destinada para el año 2011 para población víctima, es la línea especial para estudiantes pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional. Los beneficiarios que obtuvieron créditos a través de esta, tienen financiación a largo plazo con tasa de interés baja, subsidios de sostenimiento por pertenecer a estas poblaciones y condonaciones del 25% por graduación.

, que son los créditos y apoyos de sostenimiento condonables y el recurso de permanencia están diseñadas para que la víctima acceda a los recursos de financiación de su educación superior, en cualquier nivel de formación y en cualquier área de conocimiento, a menor costo y gratis si llega a la graduación. Lo que representa una oferta que responde parcialmente a las necesidades de educación de la población víctima.

Sin embargo, debido al presupuesto que maneja el fondo, la cantidad de solicitudes que pueden atender es insuficiente, pues limita el acceso de los inscritos y dificulta la cobertura en todo el territorio nacional. La pertinencia de la medida se aprecia desde la satisfacción de las víctimas que están estudiando y de las que se graduaron y como consecuencia obtuvieron la condonación del 100% del crédito. Contrario a la insatisfacción de las que no lograron.

5.2.4.3 Conclusiones

- A través del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, del 100% de los inscritos (80.136), solo lograron acceder a crédito educativo el 4% (3.243), lo cual refleja la dificultad del Fondo en lograr cumplir con la demanda requerida.

- En cuanto a los aportes del Ministerio de Educación Nacional al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, los recursos se han visto disminuidos en un 86%, al pasar de \$ 33.484.267.627 en el 2013 a \$ 4.632.275.781 en el 2017.
- Se evidencia falta de concurrencia de las entidades territoriales con el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, en el fortalecimiento de la cobertura territorial. Solo se destaca como experiencia exitosa el Distrito Capital.
- La demanda insatisfecha llevó a que parte de las víctimas buscaran financiación en otras líneas de crédito del ICETEX, con condiciones distintas y costos superiores. Allí, del 100% de las solicitudes de crédito (17.137), logró acceder el 73% (12.544).

5.2.4.4 Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional, garantizar la operación del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima con una cobertura aceptable frente a la demanda, fortaleciendo el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas promover los mecanismos de concurrencia con las entidades territoriales para el fortalecimiento del Fondo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas garantizar el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, de acuerdo con las fechas de convocatoria y minimizar los errores de aplicación, cumplimiento de requisitos y legalización de créditos.
- A los constituyentes del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima revisar la pertinencia de los requisitos en relación con aquellas víctimas que aplican en proceso de admisión.
- Al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, desarrollar estrategias de acompañamiento de las entidades constituyentes e instituciones educativas para el acompañamiento a las víctimas y lograr la efectiva graduación.
- Al Ministerio de Educación Nacional establecer otras medidas en materia de acceso educación superior, diferente al crédito educativo.

5.2.5 GENERACIÓN DE INGRESOS

En este capítulo se analiza el avance en la implementación de la medida de generación de ingresos como un derecho transversal del Estado Social de Derecho. Según la Organización Internacional del Trabajo -OIT- es “[e]l derecho que tienen las víctimas del conflicto armado a los medios de vida sostenible”²¹¹, lo que supone que las víctimas puedan disponer de los medios (capacidades, bienes y actividades) necesarios, que les permitan desarrollar una actividad productiva generadora de los ingresos suficientes para mantener una vida digna de forma sostenible, es por ello que esta medida, a su vez permite la realización de otros derechos.

Resulta pertinente aclarar el alcance y enfoque dado por el Gobierno Nacional a esta medida, ya que en sus distintos informes afirma que es concebida como una obligación de medio y no de resultado. Ello significa que los programas están dirigidos a potenciar la posibilidad de enganche laboral o de emprendimiento, y no a lograr un enganche real o un emprendimiento exitoso.

Ahora bien, para la CSMLV es claro que la generación de ingresos como política pública, requiere de acciones integrales que permitan superar los obstáculos que se puedan presentar con ocasión de las especiales circunstancias de las víctimas del conflicto armado, en especial aquellas que han sufrido de desplazamiento forzado. Tales como su formación, la salud mental e incluso composición etaria del hogar, que son en realidad los principales factores que generan barreras de acceso a la oferta institucional, y la principal distancia entre las expectativas de esta población y la realidad de la oferta.

Es pertinente señalar que la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017²¹², pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por cuenta propia, que el 4 % es obrero del sector privado y el 2 % obrero en el sector público. Solo el 7% es asalariado y el 1 % ha accedido a un proyecto productivo.

La Ley 1448 de 2011 estableció como objetivo de esta medida apoyar el auto sostenimiento de los núcleos familiares víctimas del conflicto armado, facilitando la inserción de sus miembros en el mercado laboral.

En este acápite se presenta el seguimiento a la medida de generación de ingresos y empleo, partiendo de las metas e indicadores propuestos por el Gobierno Nacional en el CONPES 3726 de 2012 y en el PND. Siendo así, el seguimiento se desarrolló a partir de los productos establecidos para las líneas de formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento.

²¹¹OIT. Generación de Ingresos. Colección Buenas prácticas y lecciones Aprendidas. OIT. Asunción Tomado de: El Enfoque en la planeación del Desarrollo Municipal. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá- Colombia. Enero de página. 18.

²¹² Defensoría del Pueblo, Informe Defensoría. Análisis de las acciones de política pública de generación de ingresos, una perspectiva desde las víctimas del conflicto armado en Colombia 2017, página 49

5.2.5.1 Análisis Cuantitativo

Línea de formación para el trabajo

Se entiende como los programas de formación que reciben las víctimas para potenciar sus capacidades y el desarrollo de habilidades, con el fin de engancharse efectivamente en el mercado laboral. Bajo esta definición se identificó que el Gobierno cuenta con dos indicadores para medir el avance de esta medida, una en la fase de reparación integral y otra en la fase de asistencia.

En la fase de reparación, se evidencia:

Producto: Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral.²¹³

Las entidades que aportan a través de su oferta programática para el cumplimiento de este producto son el Ministerio del Trabajo, el DPS y el SENA, quienes presentaron el avance de información con corte a 31 de marzo de 2018, donde se evidencia los siguientes avances:

Tabla 60 No. de Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral

AÑO	Meta	Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral	% Avance
2014			
2015	5.620	1.790	31%
2016			
2017	2.833	3.674	129%
2018	2.020	-	-
Meta cuatrienio *	18.500	15.964**	86.29%***

Fuente: Ministerio de Trabajo. Marzo 2018. Elaboración propia.

*la meta del PND es de 18.500 no obstante la meta acumulada reportada por el Ministerio del Trabajo corresponde a 20.973

** valor acumulado que incluye la linea base del PND 10.500

*** avance en el cuatrienio acumulado respecto de la MC indicada en esta fila.

El PND estableció como meta para el cuatrenio 18.500 víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral, de lo cual se evidencia un avance del 86%, lo que corresponde a 15.964 víctimas.

Al respecto, el Ministerio del Trabajo en la respuesta dada a la CSMLV, señala que las metas proyectadas se formulan bianualmente, razón por la cual los datos se presentan de

²¹³ Producto y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. p. 520.

manera agregada. Además, informó que las metas establecidas en realidad corresponden a una meta acumulada de 20.973 víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el cuatrienio.

Lo anterior, evidencia dificultades en los procesos de programación de metas, pues los datos reportados en el PND no guardan coherencia con los señalados por la entidad. Si se compara la meta con las demás del PND, se encuentra que solo impactaría al 1.6% de las personas víctimas que durante el cuatrienio superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado, o el 1.10% de las víctimas que se proyectan que avancen en la reparación integral por vía administrativa. Este dato resulta muy diciente en el entendido que este es un producto que permite evaluar el avance de la meta intermedia a la que estamos haciendo referencia.

En la fase de asistencia, el producto planteado a través del CONPES 3726 de 2012:

Producto: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.

Este producto, se asocia a la medida de generación de ingresos y empleo, bajo la marcación del componente de asistencia, y es el resultado de la sumatoria del número de víctimas atendidas por diferentes programas del Gobierno Nacional, dentro de los cuales se encuentran: i) intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional del SENA; ii) Enruteate - TU, Ventanilla, Empleo Temporal - ET y Empleabilidad del DPS y iii) las víctimas atendidas por todos los nuevos programas que estén relacionados de manera directa con el objeto del indicador.

Sobre este indicador hay que señalar que su fórmula de cálculo fue actualizada en el año 2015, en el primer informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012, y ahí se estableció que la línea base de este indicador era de 416.793 y que la meta a 2021 era de 1.636.128, razón por la cual se procedió a solicitar las metas anuales a las entidades que tienen la responsabilidad de aportar al indicador, tal como se detalla a continuación:

Tabla 61 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo

Año	Meta*	Víctimas atendidas	% Avance
2014	385.009	588.661	152,90%
2015	347.722	657.177	188,99%
2016	353.446	795.723	225,13%
2017	357.951	829958	231,86%
2018	363.458	169.438	46,62%
Total	1.807.586*	3.040.957	168%

Fuente: Sena. DPS, Ministerio de Trabajo. Marzo 2018. Elaboración propia.

*Este indicador presenta una inconsistencia por cuanto la meta acumulada en el cuatrienio es superior a la establecida en el documento CONPES. Esto obedece a que el SENA aumentó su meta de cobertura en los programas que alimentan este indicador.

Este indicador presenta un comportamiento de sobrecumplimiento debido a que el SENA formula metas de atención de conformidad con sus programas de inversión y a la aplicación de algún criterio diferencial para víctimas. En particular el SENA, a través de la estrategia de acceso preferente asigna un porcentaje de participación de hasta el 20% en los programas de formación ofertados²¹⁴. No obstante, esta entidad al reportar el cumplimiento de la meta, reporta la totalidad de aprendices que se encuentran incluidos en RUV, lo que significa que el mayor valor de atención reportado por el SENA no corresponde a víctimas que accedieron en condiciones preferentes a los programas de formación y que cuenten con condiciones diferenciales de atención, si no a víctimas que accedieron a dichos programas en condiciones de igualdad con el resto de aspirantes, cuya atención se realiza con recursos ordinarios de la entidad.

Sumado a lo anterior, la CSMLV en sus informes de seguimiento ha evidenciado duplicidades en los reportes y en los esquemas de atención. Por ejemplo, los beneficiarios atendidos por la línea de formación y orientación para el trabajo, se reportan por el SENA y el Ministerio del Trabajo. Para la línea de enganche laboral se reporta desde el SENA, el Servicio Público de Empleo y el DPS, evidenciando que es la sumatoria de atenciones, más no el seguimiento de los beneficiarios.

Línea de emprendimiento y fortalecimiento:

Corresponde a las acciones y programas relacionados con los procesos de orientación, asistencia técnica, conformación y fortalecimiento de unidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Para esta línea el Gobierno Nacional, a través del CONPES 3726 de 2012, planteó el producto de: "Víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento".

Para este producto la meta a 2021 es la atención de 344.125 víctimas de desplazamiento forzado, estableciendo como línea base 55.272 víctimas atendidas al discriminar anualmente esta meta tenemos que en el cuatrienio se atenderán 121.264. Ahora bien, al analizar el avance de este indicador, se evidencia un cumplimiento del 194%, donde nuevamente se nota un sobrecumplimiento en las metas programadas inicialmente²¹⁵. Lo

²¹⁴ Ello significa que las víctimas compiten entre sí por el 20% de los cupos disponibles asegurando como mínimo este número de cupos para las víctimas del conflicto armado que lo demanden.

²¹⁵ Para el cálculo del indicador se realiza la sumatoria del número de víctimas atendidas por i) Los programas: Familias en su Tierra - FEST, Ruta de Ingresos y empresariado - RIE, Capitalización Microempresarial - CM, Emprendimiento Colectivo, Recuperación de activos improductivos - RAI, Produciendo por mi futuro, Sostenibilidad estratégica e Iraca del DPS; ii) Los programas: Alianzas productivas, Mujer rural y Joven rural del Ministerio de Agricultura; iii) El programa de proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras; iv) Los programas: Fortalecimiento a la Política de Generación de Ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes - Convocatoria APD, Fondo de modernización e innovación para las Mipymes - Convocatoria Afros, Programa de Microfranquicias, Programa de Desarrollo de Proveedores, Ruedas sociales de negocios, Programa de

anterior da cuenta de las fallas en los procesos de planeación por parte de las entidades del SNARIV. Esto sin considerar la ausencia de una caracterización precisa sobre las víctimas, su perfil productivo y sus necesidades de atención en relación con las líneas o fases que integran la ruta de generación de ingresos.

Tabla 62 Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

Año	Meta*	Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	% Avance del producto
2015	30.316	44.800	147,78
2016	30.316	86.932	286,75
2017	30.316	71.291	235,16
2018	30.316	32.238	106,34
Total cuatrienio	121.264	235.261	194.01

Fuente: DPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Si bien se observa que el Gobierno Nacional a través de los distintos sectores atiende la población en situación de desplazamiento forzado a través del apoyo de emprendimiento o fortalecimiento de sus unidades productivas, al considerar el detalle de los programas ofertados, los mismos no tienen un diseño que atienda las características propias de esta población, sino que obedece a las políticas de impulso productivo del respectivo sector, y solo impactan al 3.5% de la población que es objeto de atención y asistencia.

En esta línea es pertinente señalar la dispersión y duplicidad de oferta programática que impacta la efectividad de los programas y de la política, la cual busca garantizar el autosostenimiento de las víctimas y la recuperación de sus capacidades productivas. Por ejemplo, se evidencia el establecimiento de proyectos productivos para los procesos de retorno tanto por el DPS como por el Ministerio del Trabajo, situación que evidencia las duplicidades en la actuación estatal y la necesidad de generar acciones coordinadas que representen mayor impacto.

5.2.5.2 Análisis Cualitativo

Este acápite tiene como propósito valorar cualitativamente los resultados presentados, desde la perspectiva de derechos del universo de víctimas que han logrado potenciar su fuente de ingresos debido al acompañamiento institucional.

Asequibilidad

fortalecimiento empresarial para comunidades indígenas de Colombia, Centro de Desarrollo de Empleabilidad y Empresarial Próspera Aguablanca, Fortalecimiento a tenderos del oriente antioqueño y Negocios inclusivos - PROIM del Ministerio de Comercio Industria y Turismo; v) Las líneas de crédito: Para empresas de la población desplazada, Para empresas de la población víctima en convenio con la UARIV y Portafolio de Bancóldex diferente al de empresas de la población desplazada de Bancóldex.

El SNARIV afronta el reto de desarrollar programas de restitución de capacidades con víctimas que no han satisfecho un mínimo de subsistencia básico. Por ello, la asequibilidad se analizó a partir de la disponibilidad de los recursos que se destinan para dar cumplimiento a este componente de la política pública.

Al respecto, se evidenció que durante el cuatrienio esta asignación no ha sido representativa, pues el promedio histórico asignado corresponde a 1.9% de los recursos frente al total de la política de víctimas.

Tabla 63 Participación de los recursos asignados al componente de generación de ingresos y empleo. Miles de millones de pesos constantes de 2018

Vigencia	Presupuesto asignado	Participación sobre el total de la política
2014	165,74	1,8%
2015	195,39	1,6%
2016	269,44	2,2%
2017	243,98	1,8%
2018	266,84	1,9%

Fuente: SPI. Marzo 2018. Elaboración Propia.

De otro lado, la disponibilidad de la oferta en cuanto a las metas físicas ofertadas se encontró que el DPS, para el cuatrienio, proyectó 158.737 cupos en sus 13 programas de generación de ingresos que aportan al indicador CONPES, cuando solo en el 2017 se ofertaron 142.652 cupos para la población vulnerable general.

Sobre esto, hay que precisar que, de conformidad con la respuesta del DPS sobre el cumplimiento de la meta: “Porcentaje de hogares víctimas que acceden a nueva oferta del sector inclusión social y reconciliación en materia de generación de ingresos y son víctimas de desplazamiento forzado” se tiene que 412.581 hogares han accedido a la oferta del sector, siendo los años de 2014 y 2015 los de mayor cobertura con 163.897 y 147.251 respectivamente.

Tabla 64 Hogares que accedieron a la oferta de generación de ingresos del sector de inclusión social y reconciliación

Año	Meta	No. de hogares
2014	167.363	163.897
2015	146.315	147.251
2016	77.591	78.478
2017	35.232	22.955
2018	65.624	En proceso de atención.
Total cuatrienio	488.659	412.581

Fuente: DPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Como se puede evidenciar en la tabla 64 el número de hogares que participan en la oferta del sector de inclusión social se ha reducido significativamente en el cuatrienio, al punto

que en el año 2017 la meta planteada correspondía al 21% de los atendidos en el año 2014. Si esto se relaciona con la meta planteada en el PND, se obtiene que entre la oferta del sector de Inclusión Social y Reconciliación y Trabajo²¹⁶ se proyectó atender a través de programas de generación de ingresos y empleo solo al 19.4% de la población sujeta de atención en materia de generación de ingresos.²¹⁷

Aunado a lo anterior, en el cuatrienio se han colocado laboralmente a través del programa de administración e intermediación de empleo del SENA a 112.179 víctimas, que sumadas a las 14.828 colocadas por el DPS, a través de los programas de empleo temporal y empleabilidad, solo se ha atendido al 1.89% de la población objeto de atención lo que corresponde al 4.17% de la población que fue formada en la línea de intervención para el trabajo. Se evidencia nuevamente la duplicidad de la actuación estatal.

Accesibilidad

Tomando como referencia las acciones preferenciales para la garantía de la población víctima a la oferta de generación de ingresos, se evidencian condiciones generales para el ingreso de la población.

Particularmente en el SENA, al verificar el número de aprendices que han sido formado para el desarrollo de una actividad productiva, se evidenció que desde el 2011 se han formado a 4.621.375 víctimas del conflicto armado, de estos el 20% han sido atendidos por la modalidad de acceso preferente, relación que corresponde a 924.275 beneficiarios; lo que significa que 3.697.100 han accedido a la oferta de formación del SENA en las mismas condiciones de la población en general²¹⁸.

En consecuencia, se evidencia que no existe un esquema de formación para el trabajo flexible que atiendan las necesidades y las especiales circunstancias de la población víctima del conflicto armado que cuente con la cobertura necesaria para atender el universo de víctimas.

El Ministerio del Trabajo a través de su oferta específica solo atendió efectivamente al 10.3% de la población objeto de atención, el SENA solo ha atendido al 13% del universo de víctimas de manera preferente en los términos aquí descritos y el sector de la inclusión social solo impacta al 7.3% de la población víctima del conflicto armado en situación de desplazamiento forzado.

²¹⁶ La meta en este indicador para el Ministerio de Trabajo es de 18.500 víctimas.

²¹⁷ Se relaciona las metas de atención contenidas en el PND y las víctimas que no cumplen el derecho a la generación de ingresos, según los resultados de la medición de vulnerabilidad, remitidos por la UARIV, con corte diciembre de 2017.

²¹⁸ Hay que precisar que este número obedece al número de formaciones entregadas por el SENA a la población víctima, y no corresponde al total único de beneficiarios, toda vez que una persona pudo recibir varias formaciones. Situación similar ocurre con las víctimas que inician programas de la oferta profesional del SENA los cuales se ejecutan en vigencias fiscales continuas, ello significa que se contabiliza en las dos vigencias fiscales correspondiente de manera independiente.

Sumado a lo anterior, se evidenció que el 9.03% de la población sujeto de atención y asistencia fue atendida a través de la línea de emprendimiento y fortalecimiento de un proyecto productivo.

Adaptabilidad

La oferta en materia de generación de ingresos para las víctimas, se ha realizado especial énfasis en programas de formación para el trabajo, los cuales han sido impulsados por el SENA y el Ministerio del Trabajo. La actividad y la oferta del SENA en esta materia resulta ser fundamental, ya que cuenta con las capacidades para formar y capacitar a la población víctima que no puede acceder a la educación superior.

Ahora bien, los esfuerzos de formación se quedan cortos al momento de potenciar el enganche laboral o a la hora de poner en marcha un proyecto productivo o emprendimiento. Solo el 4% de la población que es formada, es colocada laboralmente por el servicio público de empleo, de ahí la necesidad que la oferta formativa atienda las caracterizaciones socio económicas de los territorios y estén dirigidas a potenciar las capacidades de los hogares víctimas.

La Encuesta Indicativa a Población Víctima de la Defensoría del Pueblo y la OIM, caracteriza de manera clara las especiales circunstancias que dificultan el acceso de la población víctima a la oferta de generación de ingresos, al identificar que el 9,7% de las víctimas no sabe leer ni escribir, de estos el 3,1% son jóvenes y el 54,3% están entre 29 y 59 años. Asimismo, el 40,8% de los encuestados tienen como máximo nivel de formación la primaria, de ellos el 6,5% son jóvenes y el 65,8% son adultos entre 29 y 59 años. Esta situación es preocupante toda vez que las empresas de varios sectores productivos exigen para la contratación del personal que los trabajadores como mínimo sean bachilleres.²¹⁹

Lo anterior, cobra importancia en la medida que a la fecha no existe una oferta específica que permita nivelar desde el punto de vista de la escolaridad a la población víctima del conflicto armado con la población en general, por lo que a esta política pública debe vincularse al Ministerio de Educación quien es el llamado a diseñar y poner en marcha una estrategia que atienda las necesidades de alfabetización y escolarización de la población en extra edad.

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional, desde el 2009 y reiterando en el 2016, le ordenó a la UARIV, al DPS, al DNP, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, que formulen una estrategia que permita superar la falta de impacto directo de los programas de generación de empleo y de ingresos en la estabilización socioeconómica. La Corte Constitucional, ha reconoce que la obligación estatal en este tema es de medio y no de resultado. Al respecto, la sala fijó los criterios constitucionales para determinar cuándo las autoridades

²¹⁹ *Ibíd*em P. 62

cumplen con la obligación de medio en estos casos, y cuando se puede dar por declarado el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucionales en este componente de la política.

Por su parte, el Gobierno Nacional se comprometió con la reformulación de esta política pública desde la promulgación del PND²²⁰ y a la fecha, aunque se presentan avances conceptuales, no se establece un panorama cierto o una ruta concreta para actualizar el CONPES 3616 de 2009 o expedir un instrumento alternativo que oriente la política pública. El DPS señala que actualizará la política a partir de la expedición de un documento del Consejo de Política Económica y Social.

Al respecto, la CSMLV reitera la necesidad del rediseño y ajuste de una política de generación de ingresos y empleo que contribuya al auto sostenimiento de las víctimas del conflicto armado. Transcurridos seis años de promulgación de la Ley de Víctimas, aún esta política no está implementada, y la definición de la misma es fundamental para reducir la dependencia de la atención humanitaria y lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas que se encuentran en vulnerabilidad.

De otro lado, la CSMLV ha insistido en que la caracterización es uno de los puntos de partida para desarrollar programas acordes con las características de la población y las condiciones del entorno. Frente a este requerimiento, el Gobierno Nacional ha informado que centrará sus esfuerzos a partir de los indicadores que arroje el SISBEN IV²²¹, pero no presenta las estrategias sobre las cuales dichos indicadores guiarán el ajuste o adecuación de la oferta programática en función de las características de la población y de las características productivas del territorio.

5.2.5.3 Conclusiones

- Las metas en materia de generación de ingresos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 no son concordantes con las establecidas en el CONPES 3726 de 2012, las cuales fueron actualizadas en el 2015. Además, las programaciones de las metas no aportan de manera significativa al objetivo específico de la Ley 1448 de 2011, en relación con el autosostenimiento de las víctimas que perdieron su capacidad productiva a causa del conflicto armado.
- Los niveles de cobertura de los programas de generación de ingresos y empleo aún son insuficientes, ya que las metas de atención solo impactan al 19% de la población que requieren atención en esta medida, según las mediciones que ha desarrollado el mismo Gobierno.

²²⁰ Ley 1753 de 2015, Artículo 260.

²²¹ El cual tiene como objetivo general “Actualizar el instrumento de focalización individual Sisbén con un enfoque de inclusión social y productiva, con información dinámica y de calidad que se articule con otros registros administrativos”

- No existe una oferta que permita a la población víctima del conflicto armado cumplir con los requisitos de escolaridad que exige los programas ofertados en esta política.
- La oferta en materia de generación de ingresos para las víctimas, se ha concentrado fundamentalmente en programas de formación para el trabajo, los cuales han sido impulsados por el SENA y el Ministerio del Trabajo y solo se ha logrado colocar al 4.17% de la población que fue formada en la línea de intervención para el trabajo. En la línea de emprendimiento y fortalecimiento productivo solo ha impactado al 3.5% de esta población.
- El Gobierno se comprometió con la reformulación de la política de inclusión social y productiva desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, a través de la Ley 1753 de 2015, sin embargo, a cierre del gobierno no se evidencian avances significativos, que permita superar las fallas ya identificadas por esta Comisión y las órdenes dadas por la Corte Constitucional en sus diversos autos de seguimiento.

5.2.5.4 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, formular metas en materia de generación de ingresos que sean concordantes con la demanda de atención identificada a partir de los sistemas de medición del mismo Gobierno.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, al Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Agricultura, establecer una participación mínima de atención a población víctimas en cada uno de sus programas, incluso aquellos que operan a través de convocatoria.
- Al Ministerio de Educación, que en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, formular una estrategia que permita nivelar a la población víctima del conflicto armado cumplir con los requisitos de escolaridad demandados por los programas de esta política.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar la política de generación de ingresos y empleabilidad, donde de manera clara se planteé la ruta de atención en el ámbito urbano y rural, y se generen las estrategias para superar las fallas evidenciadas en el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional.

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es imperativo que en el ajuste de la política de inclusión social y productiva se tenga en cuenta el enfoque reparador y transformador de la ley, a efectos que se atiendan las vulnerabilidades de la población víctima y se establezcan sinergias y complementos con las demás políticas sociales, sin perder la especial protección constitucional en la que ellas se encuentran.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecer una arquitectura institucional sólida y eficiente, en la cual se clarifiquen las competencias de las entidades en materia de fortalecimiento, enganche, emprendimiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas. Asimismo, establecer mecanismos eficientes de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno nación- nación y nación- territorio, de manera que se logren acciones contundentes frente al resultado esperado de la política.

5.2.6 INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La indemnización administrativa es una medida de reparación propia de contextos de justicia transicional, en los que se pretende asignar una compensación económica a un gran número de personas, atendiendo a criterios de equidad. Esta medida se encuentra en el centro de la política pública de reparación, porque la Ley 1448 de 2011 la concibió como el reconocimiento que hace el Estado al daño sufrido y como el mecanismo que impulsa la trasformación de las condiciones de vulnerabilidad del núcleo familiar²²².

El Gobierno Nacional en el PND fijó como meta intermedia que: 920.000 “víctimas avancen en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio” y como producto para alcanzar la meta intermedia: indemnizar a 470.000 víctimas.

En este capítulo, se analizarán las condiciones de acceso a la medida de indemnización administrativa y, para ello, se examinará el comportamiento de los criterios de priorización; los niveles de cobertura por hecho victimizante y el nivel de avance en cada uno de los departamentos.

5.2.6.1 Análisis Cuantitativo

Los resultados que se presentan a continuación provienen de la información suministrada por la UARIV a la CSMLV, con corte a 31 de marzo de 2018.

Producto: Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio

²²² De conformidad con el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, el Estado Colombiano debe diseñar una línea de intervención que garantice que la indemnización administrativa contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar

Tabla 65 No. de víctimas indemnizadas por año

Año	Meta anual	Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio
2014		460.826 línea base
2015	100.230	105.000
2016	100.230	87.876
2017	100.230	115.265
2018	169.310	3.338
Total cuatrienio	470.000	311.479**

Fuente: UARIV. *víctimas indemnizadas marzo de 2018. Elaboración propia.

**víctimas indemnizadas durante el cuatrienio.

El PND contempla que para el cuatrienio esta meta es de 470.000 víctimas indemnizadas, indicando que la línea base es de 460.826. Sin embargo, en la respuesta de la UARIV al requerimiento de información, encontramos que la línea base reportada es de 482.399²²³ víctimas indemnizadas a 2014, y que la meta del cuatrienio es de 952.399. Ahora bien, en el PND se indica que la meta es de 470.000 indemnizaciones por lo que se podría afirmar que la meta del Gobierno Nacional, una vez descontada la línea base, sería de 9.174 indemnizaciones. No obstante, luego de analizar la respuesta de la UARIV y de ver los distintos instrumentos de seguimiento al indicador, se evidencia que la meta plasmada en el PND es de nuevas indemnizaciones y no es una meta acumulada.

Tabla 66 Porcentaje de avance en la meta intermedia.

Año	Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio	Porcentaje de avance respecto de la meta anual	Porcentaje de Avance respecto de la meta acumulada
2015	105.000	104 %	60,79 %
2016	87.876	87 %	70,23 %
2017	115.265	115 %	82,61 %
2018*	3.338	1.97%	82,97 %

*Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Así, el cumplimiento de este producto es del 82.97%.²²⁴No obstante, al analizar la capacidad que tiene el Gobierno de proveer a las víctimas del conflicto armado de la medida de indemnización, a 31 de marzo de 2018, se evidenció que ha incrementado levemente su capacidad ya que el indicador refleja un aumento de 0.66²²⁵.

²²³ En la plataforma de seguimiento de Sinergia se utiliza la línea base del plan de desarrollo.

²²⁴En la plataforma de Sinergia del DNP se reporta un avance del 70.18% para este indicador.

²²⁵Capacidad: avance cuatrienio % = $\frac{UD - LB}{MC - LB}$ = $\frac{793878 - 482.399}{952.399 - 482.399} = \frac{311.479}{470.000} = 0.66$

Según lo anterior, esta capacidad adicional no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, teniendo en cuenta que a la fecha el universo de víctimas a indemnizar es de 6.972.882²²⁶, como se detallará más adelante, al momento de evaluar el avance territorial de la medida.

5.2.6.2 Análisis Cualitativo

Esta sección tiene como propósito valorar algunos aspectos cualitativos de la meta del producto analizado, desde la perspectiva de su materialización respecto del universo de víctimas que tienen derecho a recibirla.

Asequibilidad

Al valorar los recursos que tiene la UARIV para el pago de la indemnización administrativa, encontramos que cuenta con herramientas tecnológicas que le permite consultar las bases de datos de las entidades del SNARIV, para determinar potenciales destinatarios que se encuentren en las situaciones priorizadas señaladas por la ley. De conformidad con el informe de auditoría de la CGR se determinó que es necesario mejorar los sistemas de información de la UARIV, para lograr mayores controles y reducir los riesgos de otorgar la medida a quien no corresponda. Por lo anterior, se requiere un esfuerzo para evidenciar los requerimientos de recursos que permitan el otorgamiento de la medida en condiciones equitativas.

El Gobierno Nacional planteó que la distribución del presupuesto destinado para el pago de esta medida debe ser proporcional al número de víctimas de cada uno de los hechos. Es por ello, que para el año 2018 determinó otorgar una participación presupuestal del 66.5% a las víctimas de desplazamiento forzado, lo que podría generar un desequilibrio entre los distintos hechos victimizantes.

Es importante señalar que, desde el año 2009 hasta el 31 de diciembre de 2017, se han reconocido 791.801 indemnizaciones por valor de \$5.002.007 mm, que sería el presupuesto total destinado para el pago de esta medida desde el inicio de su implementación, el cual incluye 9.617 indemnizaciones, por valor de \$177.419 mm. Esto corresponde al cumplimiento de órdenes judiciales emanadas de los procesos de Justicia y Paz. De igual manera, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas,²²⁷ equivalentes a \$4.824.587 mm. De estas, 32.749 se han pagado en atención a turnos asignados por una orden emitida en el marco de una acción constitucional (fallo de tutela).

Se advierte que estas cifras se quedan cortas si se considera el universo total de víctimas que son sujeto de reparación integral, ello es 6.972.882. Esto significa que, luego de 10

²²⁷ Una víctima puede tener derecho a más de una indemnización, en atención al número plural de hechos victimizantes que pudo haber sufrido.

años de haber iniciado la implementación de la medida y faltando tres vigencias fiscales para que se agote el tiempo máximo de su implementación, solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables²²⁸.

Accesibilidad.

La aplicación de los criterios de priorización, contenidos en el Decreto 1084 de 2015 y en la Resolución 090 del mismo año, exigen acreditar los supuestos de hecho señalados en tal regulación, para determinar el acceso a la medida de indemnización. Por ello se utilizará como parámetro de seguimiento la información contenida en los registros para determinar el peso del criterio de priorización en el procedimiento de asignación de la medida. |

Es pertinente recordar que la Resolución 090 de 2015, estableció 12 criterios de priorización para las víctimas de hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, a saber:

1. Víctimas que habían solicitado indemnización en los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008);
2. Víctimas que sean diagnosticadas con enfermedades catastróficas, ruinosas o de alto costo.
3. Víctimas que tengan una discapacidad física, sensorial (auditiva, visual), mental cognitiva/intelectual, mental psicosocial o múltiple.
4. Víctimas incluidas en el RUV por lesiones con discapacidad o incapacidad permanente sufridas por ocasión de hechos causados por accidente de MAP, MUSE y AEI.
5. Víctimas cuya jefatura del hogar sea asumida por una mujer madre de familia y tenga a su cargo una o más personas con discapacidad y/o enfermedad catastrófica, ruinosa o de alto costo;
6. Víctimas de violencia sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes, nacidos como consecuencia de una violación sexual;
7. Víctimas mayores de setenta (70) años;
8. Niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita;
9. Víctimas individuales que hagan parte de un sujeto colectivo que esté incluido en el RUV, que se encuentre adelantando la ruta del Programa de Reparación Colectiva y que cuente con un PIRC formulado con acompañamiento de la UARIV;
10. Víctimas que se encuentren auto-reconocidos en el RUV con orientación o identidad sexual no hegemónica (LGBTI);

²²⁸ Lo anterior teniendo en cuenta el total de los sujetos indemnizables en el territorio reportados por la UARIV en la respuesta dada a la CSML el cual se discrimina en la tabla 70 Cifras históricas de indemnizaciones administrativas otorgadas por departamento.

11. Víctimas que se encuentren fuera del territorio nacional y que cuenten con una cuenta bancaria en el país donde estén domiciliadas o residenciadas, o una cuenta a su nombre en Colombia²²⁹.
12. Familiares de víctimas de desaparición forzada y de homicidio que participen en procesos de entregas de cuerpos, o restos óseos.

De igual manera, en el Decreto 1377 de 2014, incluido en el Decreto Único Sectorial 1084 de 2015, indica que se priorizará la entrega de la indemnización a los hogares víctimas de desplazamiento que acrediten estas características:

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la UARIV formulará, con participación de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI.
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

En primer lugar, se procedió a determinar el número de víctimas de desplazamiento forzado sobre el total de indemnizaciones pagadas durante el cuatrienio encontrando que; de las 759.341 víctimas indemnizadas, 377.398 se encuentran incluidas en el RUV por desplazamiento forzado; lo que significa que el 49% del total de indemnizaciones pagadas corresponde a este hecho, situación que es concordante con el número de víctimas inscritas en el RUV, ya que el 79.7% corresponden a desplazamiento forzado.

No obstante, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, lo que representa un estimado de 6.207.189 de desplazados, tal como se detalla a continuación:

²²⁹ Este criterio también se aplica para las víctimas de desplazamiento forzado.

Tabla 67 Víctimas pendientes por indemnizar en relación con el universo RUV²³⁰

Hecho victimizante	Número de víctimas Sujetas pendientes de indemnizar	% Avance de la indemnización en relación con el universo pendiente de indemnizar
Delitos contra la libertad e integridad sexual	20.280	27%
Desaparición forzada	26.574	64%
Desplazamiento forzado	6.207.189	5%
Homicidio	163.587	62%
Lesiones que produzcan o no incapacidad permanente	96274	2%
Vinculación de niños niñas y adolescentes	6.317	20%
Secuestro	22.900	25%
Tortura o tratos inhumanos y degradantes	7.242	3%

Fuente UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el primero de los criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015, se procedió a verificar el peso de los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 en el comportamiento global de la medida de indemnización administrativa y, en específico, sobre las víctimas indemnizadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. Sobre este particular, se evidenció que desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el 38.7%²³¹ del total de las indemnizaciones pagadas fueron reconocidas por mandato de la Ley 418 de 1997 y del Decreto 1290 de 2008, y que el 76% de las indemnizaciones fueron pagadas a otros hechos victimizantes en atención al primer criterio de priorización contenido en el Resolucion 090 de 2015, como se muestra a continuación:

²³⁰ Para estimar este universo pendiente de indemnización, se tomó como base de referencia los datos aportados por la UARIV, a partir de la depuración del RUV.

²³¹ Se reconocieron 34 indemnizaciones a víctimas de desplazamiento forzado de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 1290 de 2008.

Tabla 68 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011.

Marco normativo	Año	Nº. de Indemnizaciones Administrativas
Ley 418 de 1997	2011	199
	2012	5.822
	2013	1147
	2014	91
	2015	157
	2016	3
	2017	60
	2018	5
Decreto 1290 de 2008	2011	75.006
	2012	151.193
	2013	83.072
	2014	25.120
	2015	8.559
	2016	8.220
	2017	2.256
	2018	214
TOTAL		361.124

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

En tercer lugar, el análisis se centra en el estudio de los 11 criterios de priorización restantes de la Resolución 090 de 2015. Para ello, se le solicitó a la UARIV que cruzara la información que reposa en el aplicativo INDEMNIZA, con la caracterización que posee la Red Nacional de Información - RNI-, ejercicio que se pudo adelantar respecto de 754.847 de las víctimas indemnizadas. En efecto, esta cifra es menor que la del total de víctimas indemnizadas por vía administrativa, debido a que, aproximadamente 5.000 víctimas se encuentran en depuración pues corresponden a pagos efectuados en el marco de la Ley 418 de 1997, que, por antigüedad, no se han incorporado en su totalidad al histórico del aplicativo INDEMNIZA.

Como resultado de este ejercicio, se estableció que las víctimas indemnizadas según los criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015 son:

Tabla 69 Víctimas indemnizadas por marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011

Criterio de priorización	No. de víctimas según registros administrativos INDENMIZA vs. RUV
Víctimas de discapacidad física, sensorial mental o múltiple	28.544
Víctimas que poseen enfermedad catastrófica, ruinosa o de alto costo	9.672
Víctimas de lesiones personales y que declararon específicamente ser víctimas de MAP, MUSE y AEI.	235
Víctimas mujeres jefes de hogar que tienen a su cargo personas con discapacidad y/o enfermedad catastrófica, ruinosa o de alto costo.	150.475
Víctimas que tienen 70 años o mas ²³²	48.071
Víctimas de reclutamiento forzado y utilización ilícita;	3.191
Víctimas pertenencia a un sujeto de reparación colectiva	2.900
Víctimas que se auto reconocen como LGTBI	156
Víctimas residentes en el extranjero	309
Víctimas que han participado en acciones para la entrega de cuerpos o restos óseos	242
TOTAL	243.795

Fuente: UARIV. Elaboración propia.

Lo anterior significa que 243.795 de las indemnizaciones pagadas a víctimas de hechos distintos al desplazamiento forzado corresponden a un criterio de priorización diferente al de haber solicitado la indemnización en vigencia de los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008). Lo anterior no resulta consistente toda vez que la UARIV reportó que 404.786 víctimas fueron indemnizadas por hechos distintos al desplazamiento forzado, pero la sumatoria de todos los criterios de priorización nos arroja que se han indemnizado a 604.919. Lo anterior se explica porque una víctima puede cumplir con más de un criterio de priorización.

Por otra parte, de las 377.398 indemnizaciones pagadas a víctimas del delito de desplazamiento forzado, 161.669 no presentan carencias y se encuentran en proceso de retorno y/o reubicación; 33.379 se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y 8.319 superaron su condición de vulnerabilidad y le solicitaron a la UARIV activar la ruta de retorno y reubicación, pero esta no pudo continuar por condiciones de seguridad. Lo que significa en la práctica, que solo el 53.8% de las indemnizaciones pagadas a víctimas de desplazamiento forzado se otorgaron de conformidad con los criterios del Decreto 1084 de 2015.

²³² La UARIV precisa “que del total de datos de víctimas indemnizadas 13.000 registros no tenían información de la edad, y otros 263.516 registran indicaban como año de nacimiento 1900, de manera que no se incluyeron por no tener certeza de la edad de la víctima.”

Finalmente, se analizará el alcance del criterio territorial ya que la UARIV informa que, una vez aprobadas las partidas de recursos para la asignación de la medida de reparación económica, se realiza un ejercicio de territorialización. El mismo busca que se dé una participación equitativa, en términos geográficos de manera que las víctimas ubicadas en todo el territorio nacional, puedan acceder a la indemnización administrativa.

Tabla 70 Cifras históricas de indemnizaciones administrativas otorgadas por departamento

Departamento	Personas indemnizables	Número de indemnizaciones pagadas*	% víctimas indemnizadas en el departamento	% de participación sobre el total de indemnizaciones
AMAZONAS	1.916	313	16,34	0,04
ANTIOQUIA	1.347.679	203.331	15,13	25,97
ARAUCA	113.040	8.408	7,49	1,08
ATLÁNTICO	18.241	12.785	70,29	1,63
BOGOTÁ D.C.	12.446	31.546	254,78	4,04
BOLÍVAR	562.227	18.176	3,26	2,34
BOYACÁ	31.839	3.329	10,49	0,43
CALDAS	114.755	10.259	8,95	1,31
CAQUETÁ	293.459	20.386	6,97	2,61
CASANARE	52.448	9.090	17,35	1,16
CAUCA	326.129	26.467	8,12	3,37
CESAR	372.217	28.730	7,76	3,68
CHOCÓ	346.678	9.499	2,76	1,22
CÓRDOBA	324.322	24.634	7,64	3,15
CUNDINAMARCA	107.579	8.046	7,5	1,03
GUAINÍA	6.543	250	3,87	0,03
GUAJIRA	132.201	7.753	5,88	0,99
GUAVIARE	75.348	5.579	7,41	0,71
HUILA	129.671	15.566	12,06	1,99
MAGDALENA	426.905	17.755	4,17	2,27
META	210.322	28.889	13,76	3,68
NARIÑO	365.465	27.690	7,58	3,53
NORTE DE SANTANDER	238.547	18.015	7,57	2,3
PUTUMAYO	217.954	23.641	10,88	3,02
QUINDÍO	14.541	3.793	26,13	0,48
RISARALDA	51.213	13.324	26,07	1,7
SAN ANDRÉS	85	16	18,82	0

Departamento	Personas indemnizables	Número de indemnizaciones pagadas*	% víctimas indemnizadas en el departamento	% de participación sobre el total de indemnizaciones
SANTANDER	156.614	31.464	20,13	4,01
SUCRE	254.447	14.751	5,8	1,88
TOLIMA	282.109	12.771	4,55	1,63
VALLE	356.149	35.920	10,11	4,58
VAUPÉS	9.240	124	1,42	0,02
VICHADA	20.553	169	0,82	0,02
ENCARGO / CONSIGNACIONES		109.715		14,12
Total	782.184			100.00

Fuente: UARIV. Diciembre 2017. Elaboración propia.

Lo anterior evidencia que 67.2% de las indemnizaciones se entregaron en los departamentos que agrupan el 34% de las víctimas del conflicto armado del país, pero este criterio no necesariamente tiene en cuenta el índice de presión de la población víctima²³³. Lo anterior, en el entendido que departamentos como Magdalena, Norte de Santander, Putumayo y Chocó tienen índices altos de intensidad²³⁴ y presión, pero no aparecen dentro de los primeros 10 entes territoriales priorizados.

Adaptabilidad

El comportamiento de la medida está atado a la disponibilidad presupuestal que quizás es el tema más complejo para la materialización de la misma. Esto, entendiendo que se trata de una medida que se traduce en una asignación monetaria. Esta situación se agrava debido al aumento constante en el número de víctimas que ingresan al RUV, y la capacidad operativa actual de la UARIV, la cual no permite establecer con claridad los tiempos en que se prevén asignar y llevar a cabo el agendamiento de todas las citas para la documentación de los casos y el tiempo que se llevará en el análisis de los mismos.

Así las cosas, sumado al problema presupuestal, existe un problema estructural en la manera en que son priorizadas las solicitudes de indemnización. Por ejemplo, se ha indemnizado solo al 14,6% de las víctimas incluidas en RUV que son mayores de 70 años y este procedimiento no permite focalizar a las personas más vulnerables entre los vulnerables, ya que se prioriza dando mayor peso al criterio del tiempo. Lo anterior, considerando que el 38.7% de las indemnizaciones pagadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado se han priorizado teniendo en cuenta los marcos

²³³Índice de Presión: se define como la presión que ejercen las víctimas del conflicto armado sobre la población del municipio /departamento receptor por cada mil habitantes, lo que determina el impacto del conflicto sobre las entidades territoriales que alojan población víctima.

²³⁴El índice de intensidad muestra el número de individuos victimizados en un municipio/ departamento con ocasión al conflicto armado por cada mil habitantes en cada vigencia, teniendo en cuenta las proyecciones de población del DANE de acuerdo con el censo de 2005.

normativos anteriores y que, solo 6% de las mismas, se pagaron atendiendo el criterio de edad.

Todavía no existe un mecanismo o instrumento de priorización que permita definir cuál es la temporalidad de la lista de espera para el pago de indemnizaciones, lo que resulta problemático sobre todo en los casos en que las víctimas son adultos mayores o que padecen enfermedades catastróficas.

Ahora bien, mediante la Resolución 01958 de 2018, la UARIV reglamentó el procedimiento para la entrega de la indemnización administrativa. Este desarrollo normativo se sustenta en la premisa según la cual los criterios de priorización no operan de manera adecuada debido a las dificultades en el proceso de documentación por parte de las víctimas y la verificación de los registros administrativos para la viabilización del pago.

De acuerdo con esta resolución, se abandona el sistema de oferta en donde la UARIV focaliza, con base en sus sistemas de información, y se implementa uno de demanda en donde las víctimas solicitan el pago de la indemnización administrativa. Sobre este particular, hay que recordar que este esquema ya se ha utilizado en el pasado y a la fecha aún existen rezagos, hecho que resulta constatable al revisar la evolución de los pagos de las indemnizaciones administrativas solicitadas en el marco del Decreto 1290 de 2008, el cual se basaba en un modelo de demanda y cuyas indemnizaciones aún se están desembolsando.

Preocupa a la CSMLV la capacidad que pueda tener la UARIV para atender oportunamente la demanda de solicitudes de indemnización, debido a que se está implementando un procedimiento de revaloración que puede presentar los mismos problemas que el procedimiento de valoración inicial para acceder al RUV. Por ello, se requieren de medidas estructurales que garanticen superar las dificultades en los procesos de respuestas que originaron la adopción de un plan de choque y el pronunciamiento de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional²³⁵.

5.2.6.3 Conclusiones

- Las metas formuladas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, son consistentes con la realidad presupuestal que soporta la implementación de la Ley 1448 de 2011. No obstante no se compadece con la realidad, ya que una vez finalizado el cuatrienio la medida presentará una avance del 11.2% frente al universo de víctimas del conflicto armado que tienen derecho a esta medida. Lo que significa que al ritmo de implementación de la medida se requieren de 57 años para pagar la totalidad de las indemnizaciones.

²³⁵ Corte Constitucional Auto 206 del 2017.

- Sobre el total de indemnizaciones pagadas durante el cuatrienio se identificó que de las 759.341 víctimas indemnizadas, el 48% corresponden a víctimas desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, frente al universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado es del 5%, lo que representa un estimado pendiente de 6.207.189 de personas desplazadas.
- Solo el 24% de las indemnizaciones pagadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado, atienden criterios de priorización basados en vulnerabilidad.
- El 4.18% de las indemnizaciones pagadas se realizaron en cumplimiento a turnos asignados por una orden emitida en el marco de una acción constitucional (fallo de tutela).
- El 46.2% ello es, 174.031 de las indemnizaciones pagadas a víctimas del delito de desplazamiento forzado, no atendieron ningún criterio de priorización.
- Los procedimientos adoptados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas para acceder a la indemnización son limitados, se concentran en establecer un orden de pago que no atiende necesariamente al nivel de vulnerabilidad de la víctima reclamante de la medida, supeditando la garantía del derecho a la disponibilidad presupuestal.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida. Persiste la incongruencia entre los datos (número de giros, número de personas, número de personas y hogares pagados, cortes de información, tipología de hechos victimizantes, entre otros) lo que genera incertidumbre y limitan el ejercicio de seguimiento y control que se desarrolla en la CSMLV.

5.2.6.4 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado sobre las víctimas para indemnizar y la fuente de recursos para su financiamiento, dado que la indemnización es una de las medidas que mayor presión fiscal ejerce en el presupuesto asignado a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, adoptar el documento de política pertinente que permita dar respuesta clara y precisa a la orden emitida por la Corte Constitucional en el Auto 206 del 2017.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, optimizar los sistemas de información, depurar la información relacionada con el comportamiento histórico de esta medida.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer estrategias eficientes para el procedimiento establecido en la Resolución 01958 de 2018, de manera que se optimicen la verificación de información a la capacidad instalada de dicha entidad.

5.3 MEDIDAS DE SATISFACCIÓN LIBRETA MILITAR

El acceso al documento de libreta militar constituye un beneficio en dos medidas puntuales dentro de la política de víctimas. De un lado, en el marco del componente de asistencia, la tenencia del documento se constituye en una medida de identificación de la población para clarificar la situación militar de los hombres que cumplen su mayoría de edad y hasta el día en que cumplen 50 años de edad. De otro lado, en la reparación, la libreta militar se constituye en la manera de materializar la exención en la prestación del servicio militar y la exoneración de pagos, como mecanismo para contribuir a las medidas de satisfacción de las víctimas.

La Ley 1448 de 2011 en el artículo 139 precisa las medidas de satisfacción como un deber que tiene el Estado de realizar acciones orientadas a la difusión de la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, buscando restablecer la dignidad de las víctimas. Son acciones que mitigan el dolor y proporcionan bienestar a las personas afectadas por la violencia armada en el país.

Asimismo, el artículo 140 establece como una de las medidas de satisfacción, la exención del servicio militar obligatorio, indicando que "quienes estén obligados quedan exentos de prestarlo, sin perjuicio del deber de adelantar los demás trámites para resolver su situación militar por un lapso de 5 años, a partir de hechos victimizantes o la promulgación de la ley"²³⁶. De igual manera, se estipula la exoneración de la cuota de compensación militar.

Complementando lo anterior, el artículo 178 del Decreto 4800 de 2011, define la suspensión de la prestación del servicio militar hasta que se defina su condición de víctima. Para lo cual la UARIV adoptará "las medidas necesarias para suministrar la información a las autoridades de reclutamiento, en tiempo real, sobre el estado del proceso de valoración".

²³⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 140, no obstante es necesario tener claro cuál es la edición que usan.

En este mismo sentido, el artículo 179 establece que: "quienes ya estén prestando servicio militar y presenten solicitud de registro ante la UARIV, sólo serán desacuarteladas una vez sean incluidas en el RUV"

Por otro lado, la Corte Constitucional en la sentencia T-414 de 2014, reitera que la exención de la prestación del servicio militar obligatorio, es una medida de satisfacción de que busca restablecer la dignidad de la víctima, pero, sobre todo, evitar que esta retorne al conflicto armado:

(...) se consagraron como medidas de satisfacción tendientes a preservar la dignidad humana de las víctimas, en este caso, la exención en la prestación del servicio militar obligatorio, cuyo fin primordial parte de la idea básica de evitar el retorno al origen del conflicto que causó la interrupción su diario vivir, y permitir a la víctima encontrar nuevos espacios de armonía y convivencia pacífica.²³⁷

Considerando lo anterior, a continuación se realiza un análisis sobre el acceso que han tenido las víctimas del conflicto armado a esta medida de atención y reparación, para lo cual se tendrán en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas planeadas, la evolución de la normativa en cuanto al reclutamiento y servicio militar obligatorio y la manera como se ha reconocido este derecho en términos de entrega efectiva de libretas militares.

Es necesario señalar que dentro del PND no se establecen metas específicas ni productos asociados que hagan referencia a la medida de exención al servicio militar obligatorio para las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, el CONPES 3726 de 2011 contempla la meta en la medida de identificación: "Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar", meta que es objeto de seguimiento para el presente capítulo.

La información que se encuentra en esta sección fue recolectada a través de respuestas a las solicitudes de informaciones elevadas a la UARIV y al COREC, así como a través de visitas administrativas realizadas a las mencionadas entidades.

5.3.1 Análisis Cuantitativo

El COREC informa que para el cuatrienio han accedido a la libreta militar 42.042 hombres víctimas.

²³⁷ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Andrés Mutis Vanegas. Igualmente, la Corte Constitucional en la misma sentencia determina el alcance del reconocimiento de la calidad de víctima beneficiaria de esta medida: "(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno". Es necesario recordar que la exención en la prestación del servicio militar obligatorio, consagrada en el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, es una medida de reparación integral, cuya satisfacción es independiente de la superación de la condición de vulnerabilidad y/o debilidad manifiesta de la víctima, pues a través de ella se busca "la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas".

Tabla 71 Libretas militares solicitadas y entregadas a víctimas del conflicto armado

Año	Solicitudes	Libretas Entregadas
2014	0	0
2015	135	135
2016	20.994	20.994
2017	20.542	20.542
2018	391	391
Total	42.062	42.062

Fuente: COREC. Mayo 2018. Elaboración propia.

Como puede observarse, según lo reportado por el COREC, la entidad viene cumpliendo la meta proyectada por cuanto se muestra un avance del 100% en relación con las solicitudes recibidas. Este dato concuerda con la información suministrada por la UARIV a propósito de la entrega de libretas militares para los años 2016 y 2017, pero no coincide respecto al número de solicitudes recibidas, pues la UARIV afirma que entre 2016 y 2018 se generaron 801 solicitudes mientras que para el Ministerio de Defensa corresponde a 42.062. Respecto a las metas proyectadas por año, se evidencia que ni la UARIV ni el COREC determinan metas de atención, aspecto relevante, toda vez que para superar el rezago deberían establecerse metas específicas.

Ahora bien, en la información de programación realizada por la UARIV, que correspondió sólo a los años 2016 y 2017 (pues no dio respuesta para 2018), el avance del indicador se detalla a continuación:

Tabla 72 Avance en la entrega efectiva de libretas militares

Año	Meta	Avance	Porcentaje avance %
2016	24.000	20.994	87.4
2017	23.000	20.542	89.31

Fuente. Datos UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, el avance para los años 2016 y 2017 no corresponde al 100%, como reporta el COREC, sino del 87.4% y 89. 31%, respectivamente. La UARIV provee la información a partir de registros administrativos y no aclara si esta meta corresponde a su plan de acción interno o a metas contempladas en sus proyectos de inversión.

En concepto de la CSMLV, las cifras deben ser consistentes entre las dos entidades pues se trata de la implementación de la misma medida, al igual que se enmarcan en el mismo protocolo de intercambio de información. En este aspecto, llama la atención la diferencia en la información ya que las dos entidades cuentan con el mismo protocolo de intercambio de información desde el año 2015; el cual permitiría en su implementación superar este tipo de dificultades. Además, las contradicciones en la información exigen a las entidades fortalecer sus procesos de gestión y calidad de la información de manera que no generen incertidumbres y ambigüedades para el control y seguimiento.

En cuanto a capacidad, el PND no presenta metas intermedias para la medida referente a la exención del servicio militar obligatorio para víctimas del conflicto armado y tampoco cuenta con un producto asociado²³⁸. Por ello no es posible establecer el avance en términos de capacidad de este componente de la política pública.

5.3.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Esta variable se analizó a partir de la disponibilidad de los instrumentos normativos y operativos que ha usado el Gobierno Nacional para brindar el acceso efectivo a la Libreta Militar. Frente a ello, se tomará como principio la interpretación normativa en relación con la aplicación de los beneficios.

Para comprender los avances frente al acceso a esta medida, es importante tener el contexto de otras normas y definiciones que han regulado la situación militar en Colombia y, por lo tanto, la interpretación y aplicabilidad del artículo 140 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Entre las principales definiciones se encuentra exención de servicio militar, remiso²³⁹, costos de elaboración, cuota de compensación, multas e inscripción.²⁴⁰

Dentro de los principales instrumentos normativos que reglamentan el servicio de Reclutamiento se encuentra la Ley 48 de 1993, Ley 1184 de 2008 y Ley 1861 de 2017. Las leyes que establecen los beneficios a las víctimas como un grupo de especial protección constitucional son la Ley 387 de 1997 y la Ley 1450 y 1448 del 2011.²⁴¹

A partir del análisis de la anterior normatividad, llama la atención a la CMSLV que pese a que el Gobierno Nacional ha tenido los instrumentos legales para exonerar a las víctimas de todos los hechos victimizantes de los costos asociados a la libreta militar, la interpretación fue limitada y solo se aplicó a las víctimas de desplazamiento forzado.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 1448 de 2011 estableció la exención al servicio militar obligatorio para todas las víctimas objeto de la ley, pero la oferta se dirigió, desde su estructura e instrumentos, a aquellas personas afectadas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado incluidas en el RUV.

²³⁸ La Dirección Nacional de Reclutamiento del Ejército del Ministerio de Defensa, entidad a cargo de esta medida, no responde, ni a través de oficio ni en visita administrativa, si la entidad tiene definido un producto en términos de planeación para esta medida de reparación.

²³⁹ Los que habiéndose citados a concentración no se presenten en la fecha, hora y lugar indicado por las autoridades de Reclutamiento, son declarados remisos.

²⁴⁰ Contribución ciudadana especial, pecuniaria e individual que debe pagar al tesoro nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen. Está constituida por el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de la persona de quien éste dependa económicamente.

²⁴¹ Ver Anexo 9 Matriz de evolución normativa – Libreta Militar.

En esta vía, la interpretación normativa que ha dado el Ministerio de Defensa y el COREC, se refiere a la distinción entre la exoneración de la prestación del servicio militar y los costos relacionados a la libreta militar (pago de las cuotas de compensación, costos de elaboración de tarjeta y multas), para las víctimas de desplazamiento forzado y los otros hechos victimizantes, pese que la Ley 1448 en el artículo 140 ya se había referido a todas las víctimas.

Así, hasta antes de la citada Ley 1861 de 2017, se exoneraba de todos los costos relacionados sólo a las víctimas cuyo hecho victimizante fuera desplazamiento forzado en razón de la Ley 1450 de 2011 dejando por fuera los demás. Pero, la misma ley estableció cuatro grupos a los que se exoneran²⁴²: i) exentos por ley, ii) inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, iii) los inscritos en Red de Pobreza Extrema, y iv) los incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

Dentro del análisis realizado, la CSMLV pudo establecer que, de acuerdo con la normatividad vigente, desde el año 2011, a través de la Ley 1450 y 1448, habría podido aplicarse la presente medida de reparación simbólica para las víctimas de todos los hechos victimizantes.

Pese a lo anterior, la oferta de orientación de la UARIV en los diferentes territorios, entregada ante solicitudes de exoneración de pagos, se realiza mediante una planilla o proforma generalizada, en la cual la entidad insiste en que la gratuidad o exoneración de todo costo de libretas militares es sólo para víctimas de desplazamiento forzado, incluso tras la promulgación de la Ley 1681 de 2017, en la cual se especifica que se trata de todos los hechos victimizantes.

Además, en el análisis desarrollado por la CSMLV se evidenció que, pese a los avances normativos dados a través de la Ley 1861 de 2017, para clarificar la exoneración del costo en la expedición del documento a todos las víctimas enmarcadas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011²⁴³, no se corrigió la exoneración de las multas de inscripción y de remiso, las cuales fueron generadas por causa de los hechos de conflicto, y aún son una barrera de acceso para que las víctimas que incurrieron en multa puedan clarificar efectivamente su situación militar.

Por otro lado, el enfoque de la asequibilidad también se abordó a partir de la implementación del Protocolo para el Intercambio de Información en Materia de Exención

²⁴² Artículo 188: "los hombres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cobro de la Cuota de Compensación Militar ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el artículo 9º de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares".

²⁴³ La Ley 1861 de 2017, en el artículo 12 y 20 señalan la exoneración en la prestación del servicio y del pago de la cuota de compensación a las víctimas incluidas en el RUV, es decir deja taxativo la exoneración de todas las víctimas indistintamente de su hecho victimizante.

de la Obligación del Servicio Militar Obligatorio para las Víctimas²⁴⁴, como un instrumento que ayuda a la disponibilidad y provisión de los bienes y servicios.

La primera versión del protocolo fue firmada en el 2013. Sin embargo, no contó con implementación suficiente, en parte porque para el año 2014 el Ejército Nacional empezaría con el trámite de definición de la situación militar vía web a través de la herramienta informática “FENIX”. Por ello, para finales del año 2015, el Ministerio de Defensa Nacional, con el Comando de Reclutamiento y la UARIV procede a actualizar el procedimiento del protocolo y se emite una segunda versión documento, adicionando una ruta específica de desincorporación.

Dicho documento tuvo como principal propósito determinar los parámetros de intercambio de información, rutas de acceso y demás criterios operativos necesarios para el efectivo funcionamiento de la medida a través de la nueva plataforma informática. Además, determinó la exención de los costos asociados a la libreta, precisando la exoneración para las víctimas de desplazamiento forzado: i) Cuota de compensación, ii) multa de remiso, iii) multa de inscripción y iv) costo de elaboración de la libreta. Además, estableció el desarrollo de las jornadas específicas de definición de libreta militar, así como una ruta específica de desincorporación de los jóvenes víctimas que se encuentran vinculados en las fuerzas.

De lo anterior, se deduce un avance importante en la disponibilidad de la oferta para las víctimas del conflicto armado. No obstante, su implementación no ha sido totalmente efectiva. Como se ilustra en la Gráfica No. 33, la implementación del protocolo de 2013, sólo alcanzó a beneficiar 135 víctimas, con la implementación del protocolo, actualizado en 2015 se identifica un avance de atención de más de 20 mil hombres víctimas para dos vigencias, pero para el 2018, hay una baja significativa en la atención, pues solo en el transcurso del primer trimestre solo han atendido 391 víctimas. A lo anterior se suma la atención de víctimas de otros hechos la cual ha sido nula, pese a que se reconoce la exoneración de la cuota y de las multas de remiso desde el 2015, y la exoneración de los demás costos en el 2017, a partir de la expedición de la Ley 1861 del mismo año.

²⁴⁴ De acuerdo con el Artículo 180 del Decreto 4800 de 2012, dicho protocolo debe contener i) El procedimiento para que la UARIV suministre a las autoridades de reclutamiento la información en tiempo real sobre el estado del proceso de valoración y ii) El procedimiento para que el Ministerio de Defensa informe a la Unidad Administrativa Especial para sobre la expedición y entrega de la libreta militar.

Gráfica 33 Víctimas hombres que acceden a la libreta militar en el cuatrienio



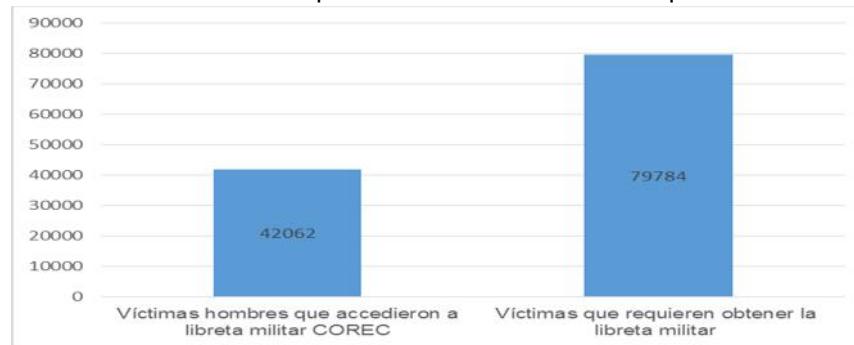
Fuente: UARIV y COREC. Mayo 2018. Elaboración propia.

Accesibilidad

En cuanto a la accesibilidad al derecho, las diferentes interpretaciones de la ley por parte de las instituciones se convirtieron en un obstáculo para que las víctimas del conflicto armado accedieran a la medida de satisfacción. Aunque la Dirección Nacional de Reclutamiento ha omitido el plazo máximo de cinco años que establece la Ley 1448 de 2011 para acceder a esta medida – término que ya se habrían cumplido en 2016 - a abril 30 de 2018, sólo se había entregado una libreta militar a una víctima de otro hecho victimizante diferente al desplazamiento forzado, según la información reportada.

En la siguiente gráfica se muestra la magnitud del rezago de las víctimas susceptibles de atención. Esto considerando que la UARIV ha identificado a través de sus modelos de medición de vulnerabilidad que 79.784 víctimas requieren acceder a la libreta militar, frente a 42.062 que han recibido libreta militar de manera gratuita en el marco de la política pública de víctimas.

Gráfica 34 Víctimas hombres que accedieron vs víctimas requieren acceder libreta



Fuente: UARIV y COREC. Mayo 2018. Elaboración propia.

En relación con la accesibilidad física, se analizarán las jornadas específicas de la UARIV y el Ejército Nacional dado que es el mecanismo utilizado para minimizar las barreras geográficas para las víctimas.

Según la información aportada por las dos entidades, en lo corrido del cuatrienio se ha llevado a cabo 214 jornadas en 186 municipios, con el fin de facilitar la orientación, inscripción y entrega de la libreta militar a los hombres víctimas. Al analizar cada una de las vigencias se encuentra que durante el 2014 no se desarrollaron jornadas y en el 2015 solo llevó a cabo una; en el 2016 se realizaron (92) jornadas con una atención de 20.994 víctimas y en el 2017 se ejecutaron 116 jornadas para la atención de 20.052 víctimas; para el 2018, a mayo sólo se han desarrollado cinco.

Lo anterior, demuestra una mejora sustancial a partir del 2016, que se explica por la firma del protocolo, pero llama la atención que las jornadas para 2018 se encuentran rezagadas lo cual limita que las víctimas accedan al servicio. Además, esta situación se acentúa, si se tiene en cuenta que el Ejército solo hace presencia en 3 de los 28 CRAV, lo cual limita una atención adecuada y oportuna a las víctimas.

Ahora bien, en relación con la financiación de las jornadas de libreta militar, la UARIV ha asumido la financiación de algunas de ellas. Para el 2017, financió 22 jornadas por un valor total de \$183.632.669, además señaló que dichas jornadas tienen un costo entre 5 y 9 millones de pesos, dependiendo de la población a atender. Al analizar la información detallada del costo de cada una de las jornadas, se encuentra que, en algunos casos, los gastos operativos superan mucho más que el costo de elaboración de la libreta. Por ejemplo, se evidencia el caso de una jornada por un valor total de \$7.986.554 para 30 beneficiarios, es decir una inversión promedio de \$266,218 en relación a \$12.000 que cuesta la elaboración de la libreta. En otros casos, el costo promedio está entre \$32,000 y \$64,000. Lo anterior, evidencia que los gastos operativos, en la mayoría de los casos supera el costo promedio de lo que se invierte en la elaboración de la libreta.

Adaptabilidad

Se ha tomado como categoría de análisis el proceso de orientación a las víctimas con orientación sexual diversa, encontrando que los procesos de orientación a cargo de la UARIV no cuentan con un enfoque diferencial, sino únicamente con un apoyo por parte del grupo de enfoques en las jornadas que se planifican para la entrega de libretas. Por su parte, el Ejército reporta la adición de preguntas relacionadas a la orientación sexual en el formulario de solicitud para definir la situación militar. Tanto la UARIV como la Dirección Nacional de Reclutamiento del Ejército, afirman que las víctimas pueden acceder a su derecho, independientemente de su orientación sexual.

5.3.3 Conclusiones

- Desde la expedición de la Ley 1448 en 2011, el Gobierno Nacional estaba en la posibilidad de permitir el acceso a la exención de la prestación del servicio militar obligatorio a todas las víctimas. Sin embargo, sólo posibilitó esta medida a las víctimas de desplazamiento forzado. Tal interpretación y aplicación de la ley significó un obstáculo importante en el acceso a la libreta militar por parte de víctimas del conflicto armado de otros hechos victimizantes.
- A pesar de la expedición de la Ley 1861 de 2017 para garantizar este derecho, aún existen imprecisiones frente a los costos de las multas de inscripción y remisión que deben asumir por las víctimas de otros hechos victimizantes, lo cual obstaculiza la obtención de la libreta militar de manera oportuna.
- En materia de planeación y programación, el Gobierno Nacional no definió, ni metas, ni productos de esta medida en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que dificulta hacer seguimiento a los avances en esta materia.
- El Ministerio de Defensa, el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa y la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, no llevan registros de las solicitudes de libreta militar a las que se les haya dado respuesta negativa, lo que impide hacer un seguimiento de las víctimas que reciben un concepto negativo y no acceden al derecho.
- Pese a la actualización del Protocolo para el Intercambio de Información en Materia de Exención de la Obligación del Servicio Militar Obligatorio para las Víctimas, existe una desarticulación evidente entre la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Ministerio de Defensa, referente a la disparidad de datos reportados por ambas entidades, sobre el número de solicitudes y entregas de la medida.
- La atención efectuada no es congruente con la demanda de la población que requiere obtener su libreta militar, los niveles de avance están rezagados y no presentan una tendencia estable en el periodo del cuatrienio, pese a la herramientas y protocolos que se han promulgado para la garantía de este derecho.
- Los mecanismos utilizados para facilitar la orientación, inscripción y entrega de la libreta militar a las víctimas son limitados. Considerando el acceso por demanda, ellas sólo pueden acercarse a 3 de 28 Centros Regionales donde hace presencia el Ejército. Frente al mecanismo de acceso por oferta (el cual corresponde a las jornadas de atención), se evidencia que dichas jornadas vienen descendiendo, en lo corrido del año sólo llegan a cinco, y en algunos casos los gastos operativos de dichas jornadas son mucho más altos de lo que cuesta la entrega del beneficio.

5.3.4 Recomendaciones

Ai Ministerio de Defensa y al Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa:

- En materia de planeación se recomienda que el Ministerio de Defensa defina metas y productos de la medida para el Plan Nacional de Desarrollo. De la misma manera, estas metas deben estar definidas numéricamente y no en porcentaje que facilite su seguimiento.
- Vincular en este proceso de planeación y rendición de cuentas a la Policía Nacional y a la Armada Nacional, teniendo en cuenta que en dichas entidades también se presta servicio militar y no sólo en el ejército.
- Disponer del personal y de estrategias claras para brindar orientación y asesoría a las víctimas en los Centros Regionales de Atención a Víctimas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.
- Precisar en el instrumento normativo y/u operativo la exoneración de multas de remiso e inscripción para víctimas de otros hechos victimizantes.

A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas:

- Promover y adoptar los ajustes y la actualización del Protocolo para facilitar la definición de la situación militar de víctimas de otros hechos victimizantes de acuerdo con la Ley 1681 de 2017 y la reglamentación que de allí se derive.

Al Ministerio de Defensa, al Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas

- Realizar jornadas de entrega de libreta militar a víctimas por otros hechos victimizantes, que permitan avanzar en el rezago que tiene el acceso a esta medida, antes de finalizar la vigencia de la Ley en 2021.
- Fortalecer los mecanismos de accesibilidad por demanda, es decir los mecanismos de atención que se presta en los Centros Regionales de Atención a Víctimas como en los respectivos batallones. Así como la atención que se brinda por oferta a través de las jornadas de atención. Para ambos casos garantizar la orientación diferencial para las víctimas con orientación sexual diversa.
- Llevar un registro claro y preciso sobre las solicitudes de acceso, los beneficiarios efectivamente atendidos, y las solicitudes de desacuartelamiento elevadas por las víctimas, con el fin de optimizar el intercambio, unificación de información y presentar cifras concretas y de calidad con relación a las víctimas que han solicitado y accedido de manera efectiva a la exención del servicio militar.

5.4 REPARACIÓN COLECTIVA

La implementación del Programa de Reparación Colectiva²⁴⁵ comprende la materialización de las medidas de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición²⁴⁶ a las que tienen derecho los sujetos de reparación colectiva inscritos en el RUV. Es así como avanzar en la implementación de este programa, significa propender por el “reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado, en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, y la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica”.²⁴⁷

Para el cumplimiento de este propósito fundamental, desde la reglamentación de la ley, se estableció las siguientes líneas y objetivos del Programa de Reparación Colectiva: i) reconstrucción del proyecto de vida colectivo y/o planes de vida y/o proyectos de etnodesarrollo, ii) reconstrucción del tejido social y cultural de los sujetos colectivo, iii) recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados, iv) recuperación de la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural, y v) promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica.²⁴⁸

Adicionalmente, en el Acuerdo Final, punto 5to, estableció como parte de las medidas de reparación integral, el fortalecimiento de la reparación colectiva. En esta vía, se estableció que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET- “incorporarán los planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades.”²⁴⁹

Bajo este contexto, este capítulo expone el resultado del seguimiento a la meta intermedia y a los productos contenidos en el PND sobre reparación colectiva. Los cuales se orientan principalmente a cumplir los objetivos del programa, con énfasis en la implementación de la infraestructura comunitaria, formulación de proyectos para obras de infraestructura e implementación de estrategias de recuperación del tejido social.

Dichas metas y productos, serán analizados desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa; en esta última, se analizarán los productos relacionados con infraestructura e

²⁴⁵ Artículo 224 del Decreto 4800 de diciembre de 2011. Diario Oficial 48280.

²⁴⁶ *Ibid.* Artículo 222.

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ Artículo 225 del Decreto 4800 de diciembre de 2011. Diario Oficial 48280.

²⁴⁹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno Nacional y la FARC EP. 2016. Punto 5.1.3.3.2.

intervenciones para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial desde la perspectiva de género.

La información fue obtenida de requerimientos y visitas administrativas a la UARIV, hallazgos identificados del seguimiento continuo que hacen tanto la PGN como la DP a la implementación del Programa de Reparación Colectiva, y entrevistas a los comités de impulso de cuatro sujetos de reparación colectiva que pertenecen a los enfoques diferenciales (Ver anexos del 5 al 8).

5.4.1 Análisis Cuantitativo

Como información de contexto, es importante señalar los resultados generales del Programa de Reparación Colectiva. Del universo de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV, 368 corresponden a sujetos colectivos étnicos. Tal como se presenta en la Tabla 73, de este universo: el 50% de los sujetos aún están en la fase de identificación y solo el 20% cuentan con el Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC aprobado y en implementación²⁵⁰.

Este situación presenta el avance limitado de la ruta de reparación colectiva, y tal como lo ha expuesto la CSMLV en sus informes anteriores, se explica en parte, por las dificultades metodológicas en el proceso de construcción del PIRC, así como las dificultades de coordinación y articulación interinstitucional para la materialización de algunas de las medidas contenidas en dichos planes.

Tabla 73 Cifras generales de implementación del Programa de Reparación Colectiva

Sujetos de Reparación colectiva incluidos en el RUV		626
Sujetos de reparación colectiva clasificados por etapas, en la ruta del Programa de Reparación Colectiva	Identificación	316
	Alistamiento	97
	Caracterización del daño	44
	Diagnóstico del daño	26
	Diseño y formulación del PIRC	14
	Implementación*	129

Fuente: UARIV. Mayo 2018. Elaboración propia.

*De estos, la UARIV afirma que 3 sujetos, ya implementaron la totalidad del PIRC.

A continuación se presentan los avances del Gobierno frente a las metas y productos específicos planteados.

Acumulado

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrenio de la meta intermedia: “Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa

²⁵⁰Los resultados de avance que se presentan se realizaron teniendo en cuenta las siguientes cifras generales de la implementación del programa de reparación colectiva con corte a 31 de marzo de 2018.

implementadas". De acuerdo con la información reportada por la UARIV, los avances corresponden a:

Tabla 74 No. de Sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual
2014	76		0
2015		150	113
2016		170	124
2017		190	124
2018		210	124

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

No obstante, es importante señalar que dicha información corresponde a un reporte acumulado. Es decir, que en el año 2015 no se beneficiaron 113 sujetos, sino 37 de ellos, por cuanto se debe restar el valor de la línea base que es 76. En el año 2016, únicamente se beneficiaron 11 sujetos y no los 124 reportados en el avance anual por la UARIV, teniendo en cuenta que el año anterior se reportaron 113. En este mismo sentido, en los años 2017 y 2018 no se benefició ningún sujeto porque el reporte para ambos años es el mismo que para 2016. Adicionalmente, en la respuesta suministrada por la UARIV al requerimiento, se enunciaron uno a uno los nombres de los sujetos de reparación colectiva beneficiados en cada año y la relación de los años para el periodo 2016-2018 es la misma.

Tabla 75 Avance en el cumplimiento de la meta de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas por año

Año	Meta anual	Línea base	Avance anual	% Avance
2014		76		Sin avance
2015	150		37	24
2016	20		11	55
2017	20		0	Sin avance
2018	20		0	Sin avance
Total	210		48	22

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

El PND contempla que para el cuatrienio esta meta debería ser de 210 sujetos. Sin embargo, se identifican 48 sujetos colectivos que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas. De conformidad con lo anterior, se tiene que el avance acumulado en el cuatrienio es del 22.8%. Esto demuestra que el Gobierno nacional en este cuatrienio no cumplió con la meta intermedia analizada.

Capacidad

Esta medición corresponde a la capacidad de la administración para responder de manera adecuada a la demanda que tienen los siguientes productos: i)Planes de reparación

colectiva con infraestructura mejorada y construida; ii) sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva y iii) comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

Ahora bien, el primer producto se entiende como aquellas obras para la construcción, reconstrucción, adecuación y/o reparación locativa de la infraestructura para la reparación contempladas en los PIRC aprobados. A partir de ello, se evidencia que en el cuatrienio el avance del Gobierno fue del 8%.

Tabla 76 Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual	% Avance
2014	3			0
2015		13	0	0
2016		13	1	7,69
2017		12	2	16,67
2018		12	1	8,33
Total		50	4	8

Fuente: DPS, Marzo 2018. Fuente: Elaboración propia.

Se observa que existe una baja capacidad del Estado para garantizar el acceso a los bienes de infraestructura que ayudan a los procesos de reparación de los sujetos colectivos. Ademas, al analizar el total de lo alcanzado en el cuatrenio, se evidencia una disminución respecto del año 2014 en el que se avanzó en 3 planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.

De otro lado, el producto presentado por el Gobierno se expresa en términos de PIRC y no de obras, por lo que si varias obras se ejecutan dentro de un mismo PIRC, el número a tener en cuenta es el de PIRC beneficiados, no el de obras ejecutadas.

En relación con el segundo producto de "sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva"²⁵¹, se observa que sobre la meta de 80 sujetos colectivos, se beneficiaron 64, es decir, se logró un avance del 80%, para el cuatrenio.

²⁵¹ Frente a esto, hay una contradicción en cuanto a la entidad que debe reportar el avance de este producto: "Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida" por cuanto en visita administrativa realizada a la oficina de planeación de la UARIV esta entidad informó que este reporte lo otorga el DPS. Sin embargo, en la ficha técnica de Sinergia correspondiente a este producto figura como responsable la UARIV.

Tabla 77 Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva, discriminados por año.

Año	Meta anual	Línea	Avance
		Base	anual
2014	No se reporta el cumplimiento de la meta discriminado por año	5	
2015			7
2016			2
2017			43
2018			7
Total	80		64

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

Es importante señalar que la UARIV no cuenta con metas anualizadas, esto que se realice un seguimiento por cada vigencia. Asimismo, al contrastar con la información en SINERGIA, no se encontró el indicador ni la información relacionada sobre el producto, pese a que es una meta contenida en el PND. Esto quiere decir que además de no haberse cumplido la meta, hay vacíos en la planeación lo que tiene incidencia en la medición de los resultados propuestos por el Gobierno Nacional y los niveles de exigencia a las entidades del SNARIV.

En relación con el tercer producto :"Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial". Para este producto, las intervenciones psicosociales se ponen en marcha a través de la estrategia Entrelazando. Al respecto, se evidencia que durante el cuatrienio el avance del indicador fue del 19%, tal como se detalla a continuación:

Tabla 78 Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual	% Avance
2014	135		-	
2015		15	9	60
2016		50	8	16
2017		50	41	82
2018		50	0	0
Total		300	58	19,33

Fuente: UARIV, Marzo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia una baja capacidad del Estado para garantizar a las comunidades, intervenciones que propendan por la reconstrucción del tejido social, por cuanto en ninguno de los años analizados, el Estado superó la meta propuesta.

5.4.2 Análisis Cualitativo

Productos relacionados con infraestructura

Esta sección tiene como propósito analizar cualitativamente los productos expuestos anteriormente desde los indicadores de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad. Este análisis contiene de una parte, las observaciones relacionadas con medidas de los PIRC que involucran infraestructura, y de otra, lo relacionado con las intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

Asequibilidad

Para el DNP la infraestructura se refiere a “la ejecución de las obras de construcción, demolición, reconstrucción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento, cerramiento y/o reparaciones locativas de la infraestructura contempladas en los PIRC aprobados”²⁵² y las entidades responsables del reporte de avance de los indicadores mencionados son la UARIV y el DPS.

Ahora bien, las obras de infraestructura son relevantes en los procesos de reparación colectiva porque, entre otras razones, constituyen las medidas materiales de la reparación. Asimismo, estas obras se constituyen como parte de la oferta del Estado en el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y en su articulación con los PDET, tal como se estableció en el Acuerdo Final.²⁵³

En particular el Acuerdo Final señala que: “[El] Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo” con el propósito de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y contribuir a transformar sus condiciones de vida. Por lo tanto, los PIRC deben incorporar entre otras, medidas dirigidas a las víctimas colectivas tales como “acciones de dignificación, de memoria, homenajes y conmemoraciones, obras de infraestructura y arquitectura conmemorativa”.²⁵⁴

La materialización de los dos productos relacionados con infraestructura se orienta sólo a la etapa de implementación de los PIRC (una vez se ha formulado y aprobado). En esta etapa las medidas habrían debido ser construidas de manera articulada y participativa entre la institucionalidad y los sujetos colectivos, teniendo en cuenta las características y dinámicas propias de cada uno de ellos. Este aspecto llama la atención si se tiene en cuenta que no existe metas ni productos definidos en este aspecto para 497 sujetos que

²⁵² www.dnp.gov.co. Consultado: junio 15 de 2018.

²⁵³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno Nacional y la FARC EP. 2016. Punto. 5.1.3.3.2.

²⁵⁴ *Ibíd*.

son aquellos que no se encuentran en la fase de implementación, lo que quiere decir que la oferta existe solamente para el 20.6% de ellos.

Accesibilidad

Como se expuso anteriormente, para el cumplimiento del producto de “planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida”, se observa que en el cuatrinenio solo 4 de 50 sujetos que era la meta, accedieron de manera efectiva a este producto. De otra parte, respecto del indicador de “sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva” accedieron a esta oferta 64 de los 80 sujetos de reparación colectiva programados.

Así las cosas, se observa que de los 129 sujetos que se encuentran en implementación delos PIRC, solo han accedido 4 al producto de infraestructura mejorada y construida, y 64 al de acompañamiento y asistencia técnica. La capacidad del Estado para ofrecer este producto en la fase de formulación del PIRC es nula, siendo ella importante por cuanto es el espacio en donde de concertan y se analiza la viabilidad de las medidas. Esto se constata dado que el Gobierno Nacional no tiene metas que permitan hacer seguimiento en las fases de formulación. Adicionalmente, se presentan fallas en la formulación de los PIRC en tanto que las medidas de infraestructura que se aprueban no cuentan con un proceso previo de análisis técnico jurídico y financiero y, en algunos casos, tampoco con la participación de las entidades encargadas de su materialización.

Pero, además, en la etapa de implementación el acceso a esta oferta también se ve limitado por varios razón: i) altos costos que implican la ejecución de estas medidas ii) condiciones de tercerización (celebración de contratos y/o convenios), a través de las cuales se materializan las medidas relacionadas con infraestructura iii) dificultad para consecución de terrenos y licencias de construcción de las obras, y que no fueron previstas en el momento de la formulación del PIRC.

En el ejercicio de seguimiento a algunos sujetos de reparación colectiva como son: La Gabarra, la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare - ATCC y Ciénaga del Opón,²⁵⁵ se ha identificado que sus PIRC contienen medidas relacionadas con infraestructura que a la fecha no se han materializado, o se han ejecutado de manera insatisfactoria para los sujetos.

En el caso de La Gabarra la ejecución del proyecto de la Planta de Procesamiento de Cárnicos a la fecha no se ha culminado. Esto, debido a que tanto la Gobernación de Norte de Santander, como las alcaldías de Tibú y El Zulia, no han logrado dotar de servicios públicos y licencias ambientales y del sector de alimentos (INVIMA) a la planta

²⁵⁵ Seguimiento específico realizado por la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas a estos sujetos de reparación colectiva a través de requerimientos, visitas administrativas y acompañamiento en diferentes escenarios de la implementación del PIRC.

de cárnicos. En la visita a terreno se observó una infraestructura que sólo podrá funcionar y cumplir con su objetivo de fortalecer las capacidades productivas de las mujeres en el momento en que se superen estas deficiencias²⁵⁶. Para este sujeto de reparación colectiva el acceso a este producto no se ha realizado de manera eficiente ni oportuna.

Frente a la ATCC se tiene que una de las medidas del PIRC es la construcción de un hospital en el corregimiento de La India. Esta medida resulta inviable por varias razones: i) la Secretaría de Salud del Departamento de Santander indica que para la construcción de un hospital se hace necesario contar con una demanda específica que no existe en el corregimiento y ii) ninguna de las 6 alcaldías en las que hay presencia de los miembros de la ATCC, ni el departamento de Santander tienen el presupuesto para la construcción del hospital. Pese a que el PIRC de la ATCC ya fue ajustado y aprobado nuevamente en Comité Departamental de Justicia Transicional -CTJT-, la medida sigue incluida en el PIRC y la comunidad tiene la expectativa de que se materialice. Para la CSMLV es claro que ni en la formulación, ni el proceso de ajuste del PIRC se realizó un análisis técnico, jurídico y financiero de esta medida. Para este sujeto de reparación colectiva el acceso a esta medida es inviable.

De otra parte, en el caso del sujeto de reparación colectiva Ciénaga del Opón, se encuentra en el PIRC una medida relacionada con la reconstrucción de un puente llamado “Las Morrocoyas” que fue destruido por grupos armados ilegales y era el único acceso por tierra a la comunidad. Ante su ausencia, la única vía de acceso habilitada es a través de uno de los brazos del río Magdalena que desemboca en la Ciénaga, lo cual implica altos costos de transporte fluvial para la comunidad y buenas condiciones de tiempo para usarla. A la fecha, ni el municipio de Simacota (jurisdicción del puente), ni el departamento de Santander, han realizado acciones para avanzar en su reconstrucción. Para este sujeto de reparación colectiva el acceso a esta medida se ha dilatado injustificadamente en el tiempo por falta de voluntad, articulación y activación del sistema de corresponsabilidad entre las entidades responsables de su ejecución.

Adaptabilidad

En este aspecto se analiza, en primera medida, la participación efectiva de las víctimas en las fases de formulación, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de los PIRC. En segunda medida, la oferta de conformidad con las características y dinámicas propias de cada uno de los sujetos de reparación colectiva.

Como lo ha reiterado la CSMLV²⁵⁷, se ha identificado que la participación de las víctimas en los procesos de formulación e implementación de los PIRC se condiciona a la oferta que tenga el Estado, desconociendo las dinámicas propias de las organizaciones.

²⁵⁶ Visita de verificación conjunta realizada entre la CGR y la PGN del 19 al 23 de febrero de 2018.

²⁵⁷ Cuarto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras emitido por la CSMLV.

En el caso de La Gabarra, las organizaciones beneficiadas por el proyecto de infraestructura “Planta de Procesamiento de Cárnicos” han manifestado²⁵⁸ que aceptaron ese proyecto por no tener más opción, ni oportunidad de concertación. En su implementación se han visto inmersas en una serie de prácticas con las que han manifestado sentirse revictimizadas.

Estas prácticas son: i) sacrificar los cerdos sin la capacitación, ni las herramientas adecuadas para este proceso, ii) la práctica del sacrificio de los animales las ha afectado psicosocialmente teniendo en cuenta el impacto que el conflicto armado ha dejado de sus vidas, iii) la implementación de este proyecto no se relaciona con ninguna de las prácticas económicas previas que ejercían las mujeres de estas organizaciones antes de su victimización; y iv) para ser beneficiarias del proyecto, debieron formalizar su organización de manera paralela a la asignación de los recursos e insumos para su desarrollo, cuando los procesos organizativos deben ser previos y autónomos. Para este sujeto de reparación colectiva se considera que la oferta no fue pertinente.

En el caso de la ATCC, la construcción de un hospital no está relacionada con las dinámicas propias que identifican a la asociación, por cuanto no es claro por qué se encuentra esta medida aprobada dentro del PIRC y frente a la que la asociación tiene una expectativa de cumplimiento. Para este sujeto de reparación colectiva se considera que la medida de infraestructura mencionada no es acorde ni con las dinámicas del sujeto ni con el daño sufrido por él, a lo que se suma que esta medida no se va a implementar por ser inviable.

Frente a las dificultades para materializar las medidas relacionadas, entre otras, con infraestructura, la CSMLV ha tenido conocimiento de la modificación que se propone realizar al Programa de Reparación Colectiva. La UARIV ha informado que varios aspectos que contempla la modificación se recogieron en el marco del Espacio Amplio Participativo desarrollado en virtud del punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final. Se resalta que, entre estas modificaciones, se contempla el deber de realizar un análisis técnico, jurídico y financiero de cada medida que se formule y apruebe. Este análisis debe ser realizado en conjunto con las entidades responsables de su materialización y los sujetos de reparación colectiva. Con este ajuste se espera que sólo se aprueben aquellas medidas que sean viables y respondan al daño sufrido por los sujetos de reparación colectiva.

Productos relacionados con reconstrucción del tejido social

A continuación se identifica el alcance de la oferta institucional existente para la atención psicosocial frente a la reconstrucción del tejido social y el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos, desde el enfoque de género²⁵⁹, entendido este como una categoría de análisis que permite identificar, visibilizar y enfrentar los condicionamientos,

²⁵⁸ Informe de visita de verificación conjunta realizada entre la CGR y la PGN del 19 al 23 de febrero de 2018.

²⁵⁹ Constituye una categoría de análisis sobre las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, entre los ámbitos “masculino y femenino” en torno a la distribución del poder, donde las mujeres han estado en una posición de subordinación frente a los hombres.

normas y pautas socio-culturales que se construyen en una sociedad alrededor de los roles y atributos socialmente asignados a hombres y mujeres, así como la definición de pautas de comportamiento socialmente “aceptables” sobre lo masculino y lo femenino.

En consecuencia, se focalizaron cuatro sujetos colectivos, tres de los cuales están integrados mayoritariamente por mujeres y uno de ellos por población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas -OSIGD-, a saber: Asociación de Mujeres Afro por la Paz – AFROMUPAZ-, Liga de Mujeres Desplazadas y Narrar para Vivir, de un lado, y Mesa LGBT de La Comuna 8, del otro.

Adicionalmente, se señalarán algunos elementos relacionados con el cumplimiento de otras medidas en los PIRC de los sujetos seleccionados (ver anexo del 5 al 8), teniendo en cuenta que el avance de las medidas en su conjunto, contribuye de una u otra manera a la reconstrucción del tejido social.

Asequibilidad

Para la UARIV la reconstrucción del tejido social

[C]onstituye uno de los propósitos fundamentales del proceso de reparación integral, definido como una serie de acciones que marcan la ruta para contribuir a la reconstrucción de las relaciones sociales, comunitarias e institucionales fraccionadas por el conflicto armado. Las medidas orientadas a la consecución de este objetivo buscan propiciar la convivencia y el restablecimiento de relaciones de confianza entre diferentes actores de las comunidades y el Estado, desde un enfoque de derechos y partiendo de las iniciativas colectivas ya existentes²⁶⁰.

Así las cosas, la reconstrucción del tejido social de los sujetos de reparación colectiva de mujeres y personas con OSIGD no pudo darse sin la implementación del enfoque de género.

La estrategia Entrelazando consta de un componente específico para organizaciones de mujeres conocido como “Entrelazando Organizaciones de Mujeres”, que tiene cinco ámbitos de intervención: duelos colectivos, imaginarios colectivos, incidencia social, fortalecimiento organizativo e iniciativa local de memoria²⁶¹.

Frente a la materialización del enfoque de género en la oferta institucional de los PIRC con enfoque diferencial, la UARIV señala que cuenta con el Modelo de Enfoque Diferencial y de Género, en el cual se adelantan diferentes acciones para la articulación del enfoque, tales como:

²⁶⁰ Oficio 20187208344061 Respuesta oficio 4020 244. Solicitud de Información sobre Metas y Productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.

²⁶¹ *Ibidem*.

- Acompañamiento y asesoría técnica en la implementación de la ruta de reparación colectiva de organizaciones de mujeres con elementos metodológicos en cada uno de los momentos y fases de la ruta.
- Desarrollo de espacios de formación y reflexión en la implementación del enfoque de género, dirigido a los profesionales psicosociales que lideran la estrategia Entrelazando.
- Revisión y aportes al documento realizado por la UARIV, respecto al alcance del Programa de Reparación Colectiva, para la transversalización del enfoque diferencial y de género en la definición de atributos, categorías de análisis y fases de la ruta de reparación colectiva.

La CSMLV encontró que hay ausencia de indicadores de inclusión del enfoque de género²⁶² en los procesos de reparación colectiva. Lo anterior, permite evidenciar que el modelo de Enfoque Diferencial y de Género, no está presente en la planeación de los PIRC y que se deben definir e implementar acciones puntuales bajo este enfoque durante todas las fases.

Ahora bien, dentro de las medidas señaladas por la UARIV para el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos, están incluidas medidas de satisfacción de carácter material e inmaterial como lo es el reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad y nombre; publicaciones, actos conmemorativos, homenajes públicos, monumentos, reconstrucción del tejido social, investigación y juzgamiento de responsables, entre otros. En ese mismo sentido, se encontró que no existe una oferta específica para población con orientación sexual e identidad de género diversas, y que hace falta una mayor profundización y comprensión en el abordaje de este enfoque durante todas las fases del PIRC.

Por último, frente a la materialización del enfoque de género en la oferta institucional de los “PIRC que pertenecen a los enfoques diferenciales y a las organizaciones de mujeres”²⁶³, la UARIV señala que se hace un proceso de identificación de la oferta de políticas, programas y proyectos específicos con enfoque de género que desarrollan las diferentes entidades estatales e instituciones de cooperación que responden a los daños de cada colectivo. Al mismo tiempo, afirma que la fase de alistamiento institucional y de identificación de la oferta se realiza teniendo en cuenta las características y afectaciones particulares de cada organización y grupo. Sin embargo, no se señala la oferta específica existente con enfoque de género y OSIGD-LGBTI.

²⁶² Oficio 20187208344061 Respuesta oficio 4020 244. Solicitud de Información sobre Metas y Productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.

²⁶³ *Idem*.



Accesibilidad

Primero, para el caso de AFROMUPAZ²⁶⁴ cuyo PIRC cuenta con 23 medidas, se encuentra que las medidas 1, 2, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 17, 18 y 19 (Anexo No. 5) son reportadas por el sujeto como incumplidas. El colectivo señala que la UARIV ha buscado un proceso de articulación de Entrelazando y la estrategia la Huerta al Perejil²⁶⁵, desarrollada por el mismo colectivo con miras a la atención psico-social de sus integrantes y sus familiares, encontrando que la principal dificultad se ha centrado en la disponibilidad presupuestal de la UARIV. En este mismo sentido, señalan que no hay avances significativos en la atención psicosocial individual, familiar y comunitaria.

De las medidas de satisfacción y que están igualmente orientadas al restablecimiento desde la dimensión psicosocial, son los ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica, las estrategias de sanación para los niños y niñas de las mujeres que conforman el colectivo, las de fortalecimiento a la identidad cultural, a las prácticas organizativas y su difusión a través del apoyo de iniciativas culturales y comunicativas que promuevan la re significación de imaginarios colectivos, asociados a la estigmatización, discriminación por razones de género, raza y condición de víctima.

Segundo, Narrar para Vivir²⁶⁶ cuenta con un PIRC con 15 medidas de las cuales los numerales 3, 7, 10 y 12 presentan incumplimiento. Respecto de la implementación de la estrategia Entrelazando, la UARIV informa que se cumplieron todas las actividades, excepto la implementación de la “estrategia por parte de las tejedoras” pues no se contaba con los recursos suficientes.

Frente a la oferta del PAPSIVI se identifican dificultades de acceso. De otra parte, la CSMLV tiene información que hasta la fecha no se ha realizado el documento de memoria histórica incluido dentro de las medidas del PIRC, en el cual se debe plasmar la experiencia de la organización y su aporte a la construcción de paz. En líneas generales, según los colectivos, las medidas simbólicas de satisfacción implementadas hasta el momento, no han sido significantes.

En tercer lugar, para la Liga de Mujeres Desplazadas²⁶⁷, la medida de reconstrucción del tejido social se desarrolla a través de la estrategia Redconstruyendo, junto a otras incluidas en el PIRC como la atención psicosocial a través del PAPSIVI y de reconocimiento y dignificación como homenajes públicos y la difusión de la verdad.

²⁶⁴ Organización fundada e integrada mayoritariamente por mujeres afro-descendientes asentadas en la localidad de Usme, en la ciudad de Bogotá, a consecuencia del desplazamiento forzado.

²⁶⁵ La Huerta al perejil, es una estrategia construida desde los saberes ancestrales de las mujeres afro descendientes que constituyen estos colectivos, y cuya sistematización ha sido acompañada por el equipo de la dupla de mujer y género de la regional Bogotá.

²⁶⁶ Es una red de mujeres víctimas sobrevivientes de 15 municipios de la región de Montes de María, conformada por 840 mujeres aproximadamente, con una presencia en los departamentos de Sucre y Bolívar.

²⁶⁷ Organización de mujeres de base, con una amplia experiencia en la defensa de los Derechos de las Mujeres. Este colectivo está conformado por 300 mujeres aproximadamente con diversidad étnica.

Se señala que este caso presenta los retrasos más importantes en su implementación, teniendo en cuenta que de las 16 medidas que conforman su PIRC, solo se han implementado parcialmente dos de ellas. El colectivo señala dificultades técnicas y operativas para el acceso a las medidas establecidas, como la falta de continuidad en las distintas intervenciones, la baja cobertura en los territorios donde tiene presencia la organización, así como dificultades de diversa índole con el operador de la UARIV y la poca resolución de los obstáculos jurídicos frente a la posesión de bienes inmuebles donde funcionan la diferentes sedes de la organización. Las mencionadas situaciones no permiten una adecuada reconstrucción del tejido social.

Finalmente, respecto a la Mesa LGBTI de la Comuna 8, existe poco conocimiento en la organización sobre la oferta institucional para la población LGBTI en el territorio. Respecto a las medidas de reconstrucción de tejido social, el colectivo tuvo un acercamiento con representantes de la estrategia “Entrelazando”. Sin embargo, han manifestado su interés de implementar una estrategia de reconstrucción diferente e independiente, que se ha venido construyendo históricamente a través del ejercicio de su liderazgo. Sobre esta propuesta no han tenido respuesta de la UARIV.

Como obstáculos para el acceso a las medidas de reconstrucción del tejido social, se encontraron: (i) dificultades de coordinación para el acompañamiento por parte del equipo de reparación colectiva de la UARIV del nivel nacional; (ii) desarrollo del proceso de identificación del sujeto colectivo sin considerar los significados propios frente al enfoque de género y su materialización en el diagnóstico sobre el que se fundamenta el PIRC; (iii) ausencia de articulación de la UARIV con las entidades regionales competentes para la implementación de algunas medidas incluidas en el PIRC, (iv) desconocimiento y ausencia de aplicación del enfoque de género en las acciones institucionales de la Dirección Territorial de Antioquia, ya que esta no cuenta con personas y estrategias de abordaje del enfoque de OSIGD generando barreras frente al sujeto de reparación²⁶⁸, entre otras.

Por último, la CSMLV considera importante mencionar la información entregada por el sujeto colectivo, en la que señala que dentro de la valoración del daño falta un mayor análisis desde la perspectiva interseccional²⁶⁹, ya que el diagnóstico centra su mirada en la diversidad pero no contiene la transversalización del enfoque de género y el enfoque étnico-racial, sobre todo en temas fundamentales como la relación de las diferentes violencias con el momento que atraviesan en su ciclo vital como jóvenes.

²⁶⁸ Visita realizada a la UARIV a nivel territorial. Memoria de Reunión 24 de abril de 2018, Articulación y seguimiento al proceso de Reparación Colectiva Comuna 8 LGBTI.

²⁶⁹El enfoque interseccional es una herramienta de análisis, la elaboración de políticas donde se abordan múltiples discriminaciones y que influye frente al acceso que se puede tener a derechos y oportunidades. http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_awid_interseccionalidad.pdf. Consultado: el 06 de junio de 2018.

Adaptabilidad

La organización AFROMUPAZ resalta, la articulación entre el programa “Entrelazando” y la “Huerta al Perejil”, destacando que esta ha tenido en cuenta sus necesidades y valoran que la UARIV reconozca su propia estrategia de reconstrucción del tejido social.

Como parte de los esfuerzos de AFROMUPAZ por reconstruir su tejido social impulsan una iniciativa colectiva que les permite conservar y reconfigurar muchos de los elementos identitarios que consideran fundamentales como mujeres afro-colombianas oriundas principalmente de zonas rurales, a través de la preservación de herramientas ancestrales para la sanación, el emprendimiento a través del trabajo colectivo, la conservación de tradiciones culinarias y la conservación de estructurales matriarcales. Así, frente al PAPSIVI y a las estrategias psicosociales con énfasis en la medicina ancestral, señalan que aunque se han realizado reuniones con el distrito, no hay avances significativos frente al cumplimiento de esta medida.

Respecto a Narrar para vivir, la ejecución del programa Entrelazando se encuentra detenida por no contar con los recursos suficientes para su adecuada y oportuna implementación, según información entregada por la organización señalan que un alto porcentaje de los recursos destinados al programa se destinan al pago del operador, situación que incide directamente en el éxito de la estrategia.

Asimismo, es importante que la organización acceda a través del PAPSIVI a la atención psicosocial requerida y que esta actividad, como todas aquellas que promuevan la reconstrucción del tejido social parta de sus necesidades particularidades y vinculen sus núcleos familiares.

En lo que referente a Liga de Mujeres Desplazadas, el programa Entrelazando no cuenta con la continuidad requerida por lo que no la consideran como una medida cumplida frente a la reconstrucción del tejido social. Asimismo, afirman que las medidas referentes a la garantía de la seguridad jurídica de las sedes y centros multifuncionales de la organización no se han materializado por lo que no se han podido desarrollar actividades de fortalecimiento de sus procesos organizativos, actividades culturales, entre otras.

Por último, sobre la Comuna 8 LGBTI, el sujeto de reparación colectiva considera que la estrategia Entrelazando no cumple con las necesidades del colectivo, por lo que han solicitado a la UARIV financiación para el fortalecimiento e implementación de las actividades psicosociales propias, las cuales tienen en cuenta su interseccionalidad; contando con actividades para la formación artística, la dignificación de los tránsitos de género, el emprendimiento cultural y el fortalecimiento de “Casa Diversa”²⁷⁰.

²⁷⁰ Centro cultural ubicado en la Comuna 8 de la ciudad de Medellín, el cual más allá de ofrecer programas de homosocialización y transocialización, se ha convertido en un espacio articulador de la movilización y de expresiones comunitarias presentes en el territorio, y desde donde se espera se brinde acompañamiento psicosocial y jurídico a población LGBTI desde sus propias metodologías, particularidades y experiencias.

5.4.3 Conclusiones

- Se observa que el Gobierno Nacional no ha cumplido ni con la meta intermedia, ni con los tres productos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, relacionados con el Programa de Reparación Colectiva. Por el contrario en dos de los productos se evidencia una baja capacidad del Estado para garantizar el acceso a los bienes y servicios relacionados con la implementación del Programa de Reparación Colectiva.
- Al hacer seguimiento a los resultados de los productos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrinio, no es posible tener un panorama general de avance del Programa de Reparación Colectiva. Por cuanto los indicadores analizados incluyen acciones que se relacionan únicamente con la fase de implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- El Gobierno no definió productos ni indicadores para las demás fases del programa en las que se encuentran la mayoría de sujetos de reparación colectiva. Del análisis se deduce que, de 626 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, 50% están en la fase de identificación, 15% están en alistamiento, 11% en caracterización y diagnóstico del daño, 2% están en diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva y solo el 20% de los sujetos cuenta con un Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado que se encuentra en implementación.
- Frente a las acciones relacionadas con infraestructura, se evidencia que existe una baja capacidad del Estado para garantizar a los sujetos de reparación colectiva el acceso a los bienes y servicios con la construcción y/o mejoramiento de las obras. Lo anterior se debe a las debilidades identificadas en las etapas de formulación y aprobación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Pues la fase de formulación no se realiza con una especificidad técnica, jurídica y financiera que permita asegurar el cumplimiento de lo formulado, a lo que se suma que en la mayoría de casos no participan las entidades con responsabilidad en implementación de esas medidas.

Frente a esta situación la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas ha informado la necesidad de ajustarlos, por cuanto los sujetos de reparación colectiva tienen una expectativa frente a su cumplimiento²⁷¹. Asimismo, se identificó que varias de las medidas de infraestructura no fueron concertadas con los sujetos de reparación colectiva²⁷².

²⁷¹Frente a esta situación el 30 de mayo de 2018, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo manifestaron a la UARIV su preocupación frente al proceso de implementación de PIRC que contienen medidas que son inviables.

²⁷²Unos de los casos más emblemáticos que refleja esta problemática es el proyecto de la Planta de Procesamiento de Cárnicos que se asignó a las mujeres de las organizaciones de AMUCANEFU (La Gabarra)

- No existen indicadores de inclusión de enfoque de género en los procesos de reparación colectiva y en general, existe un desconocimiento en la aplicación del enfoque de Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa en las acciones institucionales, situación que se presenta con particular énfasis en la Dirección Territorial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas de Antioquia.
- Se evidencia la importancia de formular e implementar medidas diferentes en cada uno de los colectivos, que parten de sus características particulares, necesidades e intereses enmarcados o focalizados desde el enfoque de género.
- Se identificó una baja articulación entre las entidades nacionales y territoriales, especialmente en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y su relación con el nivel regional, situación que incide negativamente en la implementación exitosa de los Plan Integral de Reparación Colectiva. Además, se evidenció un mayor avance de las medidas cuyo cumplimiento corresponde exclusivamente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, respecto a las medidas que para su cumplimiento requieren la articulación de dos o más entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas.

5.4.4 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación de cara a la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2021, tener en cuenta las diferentes fases del Programa de Reparación Colectiva para la definición de metas y productos. Asimismo, se recomienda plantear con precisión los criterios de culminación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva e incluirlos en la programación de metas e los indicadores. Se recomienda la construcción e inclusión de indicadores de enfoque de género en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que permitan realizar el seguimiento pertinente y faciliten la inclusión de actividades puntuales que apunten a las necesidades de los sujetos pertenecientes a los enfoques diferenciales y de género.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su calidad de coordinadora del Programa de Reparación Colectiva, fortalecer a las entidades territoriales y las demás con presencia en el orden regional, en el proceso de formulación de los Planes integrales de Reparación Colectiva, incluyendo los análisis técnicos, financieros y jurídicos de cada medida. Dicho análisis deberá ser

y AMUCIC (El Zulia). Frente al cual la PGN y CGR identificaron que la formulación y aprobación del proyecto no contó con la aprobación de las mujeres pertenecientes a estas organizaciones.

realizado de manera conjunta entre el sujeto y las entidades responsables de su materialización, con el fin de evitar la aprobación de medidas que no se puedan implementar.

- A la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, teniendo en cuenta, el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplado en el Punto 5.1.3.3.1 del Acuerdo Final, se potencialicen las medidas relacionadas con infraestructura incluidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que a la fecha no se han materializado.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar procesos de formación continuada a las Direcciones Territoriales en todos sus niveles, sobre los enfoques de género y Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa con el fin de materializar este enfoque en el territorio, así como las acciones institucionales.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se recomienda fortalecer la implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial, para que esta responda a las características y necesidades particulares de los sujetos colectivos desde sus territorios, fortaleciendo su proceso organizativo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas robustecer la asignación presupuestal para la debida implementación de la estrategia Entrelazando para garantizar un proceso de atención continuo en todas sus etapas y fases en su conjunto.
- Al Ministerio de Salud y de la Protección Social, garantizar la focalización de la atención psicosocial a través del PAPSIVI de los colectivos que contengan en su Planes Integrales de Reparación Colectiva dicha intervención. Esta atención debe reconocer sus necesidades, características y particularidades.

Adicionalmente, en esta oportunidad la CSMLV reitera las recomendaciones que frente ha emitido a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas en informes anteriores de la CSMLV frente a la reparación colectiva:

- Acompañar adecuadamente a los sujetos en la formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y precisar las medidas que pueden ser incluidas en los mismos. Además, es conveniente que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas oriente a la población sobre aquellas solicitudes que, siendo válidas, deben ser tratadas por fuera del plan. De esta manera y, mediante un proceso consensuado, el plan deberá ser formulado solamente con medidas que puedan ser materializadas para la satisfacción del sujeto colectivo.

- 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 Planes Integrales de Reparación Colectiva 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.
- Adelantar una caracterización de los sujetos de reparación colectiva, así como de los miembros que los conforman. Esta caracterización debe actualizarse anualmente de manera articulada con los Comités de Impulso.
- Revisar los procesos y procedimientos establecidos para la coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y los entes territoriales, de manera que pueda agilizarse la implementación efectiva de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y hacer real la reparación a las víctimas colectivas no étnicas.
- Propender porque 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 concertados con la comunidad y tener en cuenta las condiciones específicas de cada territorio.

SEXTA SECCIÓN: VERDAD

De acuerdo con el texto "Yo aporto a la Verdad"²⁷³ del CNMH²⁷⁴, la verdad entendida como un derecho, encuentra sus orígenes en el Derecho Internacional Humanitario. Se definió, en un primer momento, como un mecanismo que permitiera "(...) establecer el paradero de combatientes y víctimas desaparecidas forzosamente"²⁷⁵. Se entiende entonces como un derecho que tienen los individuos, y la sociedad en general, a saber la verdad y el deber que tienen los Estados de recordar lo sucedido como medida fundamental de la no repetición. Saber y recordar todo el contexto del conflicto armado, las situaciones y condiciones (sociales, históricas y demás) que permitieron la ocurrencia de crímenes de lesa humanidad. En este contexto, la CNMH lo define así:

El derecho a la verdad es una condición necesaria para que sean garantizados los derechos de las víctimas a la justicia y a la reparación. Aunque no se lograra identificar el victimario, las víctimas reclaman saber qué pasó, pues se trata de un presupuesto básico de la justicia no sólo en su sentido de acceso, sino incluso más allá, del derecho a la reparación integral²⁷⁶.

Para que el derecho a la verdad se materialice, el Estado está en la obligación de facilitar el acceso a la información y colaborar con la gestión pertinente para que las víctimas puedan "recordar esos hechos"²⁷⁷.

Bajo esta perspectiva, el capítulo busca hacer un seguimiento a la manera como el CNMH, entidad responsable del componente de verdad en la política pública de víctimas, ha avanzado respecto a las metas y productos definidos por ella misma en el PND. Para ello, se analizan las cifras de reportes del avance en la meta, los bienes ofrecidos desde la entidad, así como la manera cómo se definen y estructuran sus productos, con el fin de mostrar los avances alcanzados en la materia e identificar las necesidades que subsisten frente al derecho que tienen las víctimas y la sociedad de acceder a la verdad de los sucesos ocurridos en el marco del conflicto.

Para el caso del componente de verdad en la política de víctimas, el CNMH estableció un indicador en el CONPES, una meta intermedia en el PND y cinco productos asociados. Para efectos de seguimiento, la CSMLV escogió la meta intermedia definida en el PND como: "personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad" y sus cinco productos, pero para el análisis cuantitativo se limita al producto: "hechos victimizantes documentados". La información para el análisis fue

²⁷³CNMH "Yo Aporto a la Verdad", Acuerdos de la contribución a la verdad y a la memoria histórica. Mecanismo no judicial de contribución a la verdad, memoria histórica y la reparación. Ley, 1424/2010, Bogotá, CNMH, 2015-.

²⁷⁴ Entidad a cargo de este componente según la política pública de víctimas.

²⁷⁵ *Ibidem* CNMH, 2015 p. 19.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ *Ibidem*.

recolectada a través de respuestas dadas por el CNMH a la CSMLV y a través de oficios y visitas administrativas.

La Ley 1424 de 2010, "Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones", la cual es el marco jurídico en el que se encuentran los acuerdos de contribución a la verdad y la memoria histórica a los que apunta la meta del PND.

Para el caso de la Ley 1448 de 2011 la verdad está definida como un derecho de las víctimas. El marco temporal de este componente incluye medidas de verdad a personas cuyos hechos victimizantes hayan ocurrido antes del 1 de enero de 1985, así como es el marco para todas las medidas que contempla la Ley. En la misma norma, se define la dignidad como el "fundamento axiológico del derecho a la verdad" y circunscribe la verdad como un elemento constitutivo y central de la Justicia Transicional en los siguientes términos:

Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.²⁷⁸

Más adelante, en el artículo 145 de la misma ley, se definen las acciones en materia de memoria histórica. Algunas de ellas son: i) integrar un archivo con todos los hechos victimizantes, ii) recopilar los testimonios orales correspondientes a las víctimas y sus familiares de que trata la presente ley, iii) poner a disposición de los interesados los documentos y testimonios, iv) fomentar la investigación histórica sobre el conflicto armado en Colombia y contribuir a la difusión de sus resultados, v) promover actividades participativas y formativas sobre temas relacionados con el conflicto armado interno, con enfoque diferencial y vi) realizar exhibiciones o muestras, eventos de difusión y de concientización sobre el valor de los derechos humanos.²⁷⁹

Ahora bien, el Decreto Ley 2244 de 2011, adscribe al CNMH las funciones de la Ley 1424 del año 2010, correspondiente al mecanismo no judicial de contribución a la verdad por parte de desmovilizados. El proceso de certificación se considera que aporta a la verdad en los términos definidos en la Ley 1448 de 2011, por cuanto se producen informes sobre las estructuras paramilitares, en donde una de las fuentes son precisamente los

²⁷⁸ Ley 1448 de 2011.

²⁷⁹ *Ibidem*

testimonios certificados de dichos desmovilizados. Hasta el corte de información para elaborar este informe se había producido uno sobre las Autodefensas del Tolima.

6.1 Análisis Cuantitativo

Acumulado

A continuación, se presenta el avance del CNMH respecto a la meta: "Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad.

Tabla 79 Avance acumulado de personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad

Año	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	0	0	0%
2015	4200	2984	71%
2016	3200	4203	131%
2017	3200	3694	115%
2018	2400	604	562%

Fuente: CNMH. Abril 2018. Elaboración Propia.

El balance general del cuatrienio presenta un avance del 88.34%, que corresponde a 11.484 personas desmovilizadas, frente a la meta proyectada para 2018 que es de 13.000²⁸⁰, según lo presentado en el PND.

Según la tabla anterior, la entidad ha venido presentando un avance significativo en los dos últimos años reportados, a pesar del rezago presentado en el 2015. Adicionalmente, para 2018, han cumplido un cuarto de la meta en el primer trimestre del año.

Capacidad

Tabla 80 Avance en el cumplimiento de capacidad documentación hechos victimizantes

Año	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	0	0	0%
2015	55.000	55.000	100%
2016	35.000	35.000	100%
2017	35.000	35.000	100%
2018	30.000	168.694	562%

Fuente: CNMH. Abril 2018. Elaboración Propia.

Con el resultado anterior se muestra que el CNMH cuenta con la capacidad de documentar hechos victimizantes, ya que en todos los años el resultado marcó un avance frente a la línea de base.

²⁸⁰ Reporte de 2018 con corte a 30 de abril.

Frente a los demás productos definidos en el PND para la Ley 1448 de 2011, a continuación se presentan los avances reportados por el CNMH. Para algunos casos no coincide lo reportado en SINERGIA con lo informado a la CSMLV mediante oficio.

Tabla 81 Museo Nacional de Memoria Histórica construido

Año	Línea base	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	10%	LB 10%		10%
2015		20%	20%	100%
2016		40%	22%	40%
2017		70%	23%	21%
2018		100%	0	-11%

Fuente: Sinergia DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

*Se reporta una línea de base de 10%.

Tabla 82 Museo Nacional de Memoria Histórica construido

Año	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	0	0	0,00%
2015	20%	0%	0,00%
2016	20%	2%	10%
2017	30%	1%	3,33%
2018	30%	0	0,00%

Fuente: CNMH. Marzo 2018. Elaboración propia.

Como puede observarse en las tablas 81 y 82, los reportes de Sinergia y del CNMH presentan unas diferencias que llaman la atención. En efecto, en línea de base que, según lo reportado en SINERGIA es de 10% y por el CNMH de cero. También en cuanto al avance en cada año, en donde para 2015, SINERGIA presenta un 100% y la respuesta del CNHM un 0%. De la misma manera para los años siguientes teniendo en cuenta el desfase en los dos primeros años.

A través de oficio y en visita administrativa, el CNMH explica que esta situación se presenta porque el proceso de construcción del Museo tiene un componente físico y otro social. Desde 2012, se había formulado un proyecto de inversión desde el componente social denominado “Desarrollo y proceso de diseño y consulta participativa para la construcción del Museo Nacional de la Memoria en Colombia” que avanzó previo al PND del que se ocupa este informe. Por esta razón, se determinó una línea base desde el PND del 10% que es aquello que se reporta en SINERGIA (tabla 81). Ahora bien, como puede verse en la misma tabla, el avance para el año 2015 contempla la línea base que corresponde a la construcción social del Museo.

Sin embargo, para 2016 se define lo que la entidad denomina “hitos” que permitan diferenciar los procesos físicos y sociales que den cuenta del avance en el componente físico y el reporte del 2% corresponde a este tipo de avance del Museo (en este caso implantación y diseños), así como para los años siguientes, pues el CNMH en los años siguientes sólo reporta lo correspondiente a los hitos definidos para el avance físico.

Adicionalmente, la entidad afirma que sólo a través de la ratificación del proyecto, a través de la Ley 1837 de 2017 y del CONPES 3909, se hizo la asignación de recursos para adelantar el componente físico. Esta situación se ve reflejada en el rezago importante que presenta este indicador en el marco del proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011, pues para el cuatrienio el CNMH presenta un avance muy pequeño: sea con el componente social (23%) o sólo físico (3%).

Tabla 83 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad

Año	Línea base	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	23%			
2015		38%	38%	100%
2016		48%	48%	100%
2017		53%	53%	100%
2018		58%	55%	91%

Fuente: Sinergia DNP. Mayo 2018. Elaboración propia.

Tabla 84 Investigaciones difundidas para el esclarecimiento de la verdad

Año	Línea base	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	23%			0%
2015		15	15	100%
2016		10	10	100%
2017		8	8	100%
2018		5	0	-5%

Fuente: CNMH. Marzo 2018. Elaboración propia.

Estos reportes en avance también presentan diferencias como el caso del Museo, aunque menos evidentes. El reporte de SINERGIA, para corresponder con el del CNMH para el año 2017, debería contar con un avance de 56% y no de 53%. Para el 2018, teniendo en cuenta que el CNMH reporta cero, permanecer en la cifra de 56% y reporta en su lugar 55% (lo que también llama la atención). El CNMH afirma que se trata de un error de actualización de SINERGIA, pues el reporte por parte de la entidad se había llevado a cabo. Por otro lado, el avance de este indicador se muestra constante y no presenta rezagos, ya que se encuentra en el 97%.

Frente a los indicadores de los dos productos restantes no hay diferencias en el reporte, por lo que presentaremos lo reportado directamente por el CNMH:

Tabla 85 Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general

Año	Línea base	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014	99248	99248		0%
2015		60752	60800	100%
2016		69000	69000	100%
2017		72600	72637	100%
2018		79860	12060	4.4%

Fuente: CNMH Marzo 2018. Elaboración propia.

La meta cuatrienal de este indicador es de 381.460 (incluida la línea de base) y para 2018 con corte en Marzo 30, el CNMH ha avanzado en 313.745, lo que muestra que el avance es constante y no presenta rezagos.

Tabla 86 Iniciativas de memoria histórica del conflicto armado vinculadas a la Red de Memoria Histórica

Año	Meta anual	Avance (último dato)	%
2014			-
2015	24	24	100%
2016	25	25	100%
2017	25	25	100%
2018	25	0	0%

Fuente: CNMH Marzo 2018. Elaboración propia.

Como puede verse a la fecha no se reporta ningún avance para el 2018 pero, el CNHM sólo reporta el avance en este indicador al final del año cuando culminan los procesos de dichas iniciativas. Los reportes de 100% en años anteriores muestran que, en efecto, se está cumpliendo con el avance de este indicador.

Para finalizar, es importante resaltar que existen al menos dos dificultades en términos de planeación y una en términos de avance. Por un lado, en cuanto a política pública no puede afirmarse que la meta intermedia objeto de seguimiento y definida en el PND contenga los productos analizados, o que estos desarrollos la meta intermedia. En este sentido, se identifica una imprecisión en la planeación al momento de la definición de las metas y productos del componente de verdad. Por otro, la definición del indicador asociado al producto de Museo de Memoria Histórica, no permite dar cuenta de los avances frente a la construcción física del mismo. Lo anterior se refleja en las

inconsistencias de la información reportada y, adicionalmente, este indicador presenta un rezago importante para la finalización del cuatrienio.

6.2 Análisis Cualitativo

El análisis sobre asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad para el componente de Verdad en la política pública de víctimas, se lleva a cabo desde el producto de documentación de hechos victimizantes.

Asequibilidad

La documentación de hechos victimizantes se evidencia a través del trabajo realizado por el Observatorio del CNMH, el cual es el bien y/o programa disponible en el componente de verdad y en el producto antes señalado. El Observatorio se crea en 2014 como proyecto de la Dirección de Construcción de Memoria Histórica del CNMH y tiene como objetivo el esclarecimiento de los hechos acaecidos en el marco del conflicto, priorizando la voz de las víctimas.

Para tal fin, utiliza diversas fuentes de información como el RUV, organizaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales, sentencias de la Corte Constitucional, entre otros, a través de las cuales ha podido construir una base de datos que describe once modalidades diferentes de violencia ejercida e incluye la sistematización de más de cuatrocientas mil víctimas asociadas.

Accesibilidad

A partir de la información registrada en la base de datos mencionada, se han producido informes de memoria histórica sobre reclutamiento forzado y desaparición forzada. En cuanto el acceso a la información que contiene el Observatorio solo se puede obtener mediante petición formal escrita.

Sumado a lo anterior, la página web del CNMH no contaba al momento del corte de información del presente informe - tres años después y acabando el cuatrienio - con un micrositio que permita acceder al Observatorio y por ende, al registro de los hechos victimizantes documentados. Teniendo en cuenta que el sujeto de derecho para este caso es la sociedad en general, debería haber una ruta o camino de acceso efectivo y expedito a la misma.

Adaptabilidad

El Observatorio del CNMH cuenta con una estrategia de transversalización del enfoque diferencial para el ingreso de casos, respecto al resguardo y territorio específico si está relacionado con comunidades indígenas, así como frente a algunas características de las

víctimas asociadas como: género, orientación sexual, situación de discapacidad y vulnerabilidad, rango etario, entre otras.

6.3 Conclusiones

- Existe una falla en la planeación de la política pública referente al componente de Verdad, que no permite establecer una relación entre la meta intermedia y los productos del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el mecanismo de contribución a la verdad no contiene a los productos definidos: Documentación de hechos victimizantes que se realiza a través del Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica, Museo Nacional de Memoria Histórica, Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto, Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados e Iniciativas de memoria vinculadas a la red de memoria histórica.
- Esta dificultad en términos de planeación también se refleja en la definición de la línea de base y la medición del indicador Museo de Memoria Histórica, en cuanto a su construcción física, además de presentar un rezago significativo en el proceso de implementación de la Ley de Víctimas.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica no ha implementado estrategias que permitan un acceso real de la sociedad a la información del observatorio de documentación de hechos victimizantes, ya que está supeditado a la solicitud mediante derecho de petición.
- La meta intermedia “Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad” no logra abarcar todos los aspectos que contiene el derecho a la verdad en el marco de una política estatal de justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado.

6.4 Recomendaciones

Al Centro Nacional de Memoria Histórica

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, definir una meta que pueda contener ambos procesos: tanto el de acuerdos de contribución a la verdad de desmovilizados de la Ley 1424 de 2010, como los procesos de verdad y memoria histórica que se derivan de la Ley 1448 de 2011.
- Al Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica que documenta los hechos victimizantes, generar estrategias para que la sociedad pueda acceder de manera más efectiva a la información que contiene y no restringirla únicamente a

través de derechos de petición. Igualmente, se recomienda crear un micrositio en la página web que permita acceder a dicha información de manera ágil y sencilla.

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, avanzar de manera significativa en los procesos tanto sociales, como físicos, de la construcción del Museo de la Memoria Histórica.

Adicionalmente la CSMLV reitera las siguientes recomendaciones realizadas en los anteriores informes:

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, disponer y solicitar los recursos que permitan un mayor acompañamiento en los procesos de reconstrucción de memoria histórica y medidas de satisfacción a los sujetos no étnicos de reparación colectiva.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, continuar con el trabajo de fortalecimiento de las entidades territoriales, buscando garantizar la inclusión de medidas en materia de memoria histórica en los Planes de Acción Territorial.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, revisar los mecanismos de difusión de los programas de atención y reparación integral que permitan mejorar el reconocimiento de los derechos, por parte de las víctimas, así como de las entidades encargadas de atenderlos y asistirlos y de las rutas de acceso a programas y beneficios.

SÉPTIMA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES

7.1 PARTICIPACIÓN

A continuación se presentan los resultados del seguimiento realizado a las garantías para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado en el marco de las mesas de participación efectiva, teniendo en cuenta que el PND y el CONPES 3726 de 2012 no establecen metas ni productos específicos asociados a la política pública de participación efectiva, lo que de entrada implica la imposibilidad de realizar un seguimiento técnico y riguroso a su implementación.

De tal forma, y considerando que las mesas de víctimas deben participar en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública, la CSMLV determinó las metas objeto de seguimiento: i) mesas de participación instaladas durante los tres períodos definidos por el protocolo de participación de víctimas (2013, 2015 y 2017) y ii) sesiones de mesas realizadas en cada año. Asimismo, se estableció como producto a valorar dentro del seguimiento, las propuestas presentadas por las mesas al formular el PAT 2016²⁸¹ con repuesta de las entidades territoriales.²⁸²

Para realizar el ejercicio de seguimiento se definieron cinco zonas: Antioquia-Caldas, Norte de Santander-Convención, Cauca-Morales, Nariño-Tumaco y Casanare-Tauramena²⁸³, en las cuales se realizaron visitas administrativas a los entes territoriales, Personerías y Defensorías del Pueblo en calidad de Secretaría Técnica de las mesas y se aplicaron entrevistas a los delegados de las mesas de víctimas en los CTJT durante el año 2016.

El Protocolo de Participación de Víctimas (Resolución 0388 de 2013 expedida por la UARIV), definió que las elecciones de las mesas en todos los órdenes territoriales (municipal distrital, departamental y nacional) se realizarán cada dos años, en los períodos 2013 – 2015, 2015 – 2017, 2017 – 2019 y el último 2019 – 2021.

El sistema de elección se desarrolla a través de un procedimiento escalar que garantiza que integrantes de las mesas municipales conforman las mesas departamentales, quienes a su vez, envían delegados a la elección de la Mesa Nacional.

²⁸¹ Teniendo en cuenta el artículo 255 del Decreto 4800 del 2011, la vigencia de los PAT es de 4 años en concordancia con los períodos de las administraciones locales. En este orden de ideas el PAT actual fue formulado en el año 2016.

²⁸² No se incluyen el seguimiento a las propuestas realizadas en los procesos de ajustes anuales a los PAT.

²⁸³ Teniendo en cuenta criterios como mayor impacto del conflicto armado, amenazas a líderes de víctimas según el Sistema de Alertas Tempranas - SAT de la Defensoría del Pueblo y el Auto 373 de la Sala de Seguimiento a la sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional. Posteriormente mediante comunicación de los delegados de la Mesa Nacional a la Comisión, se solicitó una quinta zona para esta actividad correspondiente al Departamento del Casanare - Tauramena.

Sesiones. Las mesas de participación de víctimas tendrán por lo menos dos sesiones ordinarias por semestre²⁸⁴, en las fechas que para tal fin determine el plenario como máxima instancia de toma decisión de las mesas. En el año de creación de las mesas (2013) estas fueron instaladas en el segundo semestre, razón por la cual la medición de las sesiones este año se realizará bajo la meta de dos sesiones para dicho año.

Valoración de las propuestas de las mesas por parte de las entidades del Estado. La principal función de las mesas de víctimas es servir de instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas ante las administraciones y entidades públicas de orden nacional y territorial. En este sentido, la Ley 1448 de 2011 (artículo 194) indica que aquellas entidades encargadas de tomar decisiones, deben valorar las observaciones realizadas por las víctimas a través de las mesas. De manera tal, que exista una respuesta institucional a cada observación presentada, con la correspondiente justificación en caso de ser rechazadas.

7.1.1 Análisis Cuantitativo

Medición de Acumulado: Meta: Elecciones de Mesas Departamentales

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrenio de la meta: Mesas departamentales elegidas e instaladas durante los tres períodos definidos por el Protocolo de Participación Efectiva de víctimas.

Tabla 87 Avance de mesas elegidas e instaladas en los departamentos focalizados

Departamento	Período	Meta Elecciones	Avance	Porcentaje
Antioquia	2013	1	1	100%
Norte de Santander		1	1	100%
Cauca		1	1	100%
Nariño		1	1	100%
Casanare		1	1	100%
Antioquia	2015	1	1	100%
Norte de Santander		1	1	100%
Cauca		1	1	100%
Nariño		1	1	100%
Casanare		1	1	100%
Antioquia	2017	1	1	100%
Norte de Santander		1	1	100%
Cauca		1	1	100%

²⁸⁴ Artículo 21, Resolución 0388 de 2013 expedida por la UARIV.

Nariño	1	1	100%
Casanare	1	1	100%

Fuente: Visitas Administrativas Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

De acuerdo a la información recogida a nivel departamental, se observa un cumplimiento del 100%, evidenciando en las regiones focalizadas, la instalación de sus respectivas mesas, garantizando el establecimiento del mecanismo que el Gobierno Nacional ha diseñado para la participación efectiva de las víctimas.

Vale la pena anotar que el cumplimiento de esta meta permite conocer únicamente si se desarrollaron elecciones y posteriormente la instalación de las mesas de participación, pero no permite conocer la adecuada implementación del Protocolo de Participación frente al proceso de inscripción de organizaciones y representantes, la adecuada elección de representantes por hecho victimizante, entre otras especificidades.

Meta: Elecciones de Mesas Municipales

A nivel municipal, la medición de la meta referida al desarrollo de elecciones para la instalación de mesas de participación, presenta un cambio significativo comparado con el nivel departamental, como se ilustra a continuación:

Tabla 88 Avance de mesas elegidas e instaladas en los municipios focalizados

Departamento	Período	Meta Elecciones	Avance	Porcentaje
Caldas (Antioquia)		1	1	100%
Convención (Nte. Santander)		1	1	100%
Morales (Cauca)	2013	1	-	-
Tumaco (Nariño)		1	-	-
Tauramena (Casanare)		1	-	-
Caldas (Antioquia)		1	0	0%
Convención (Nte. Santander)		1	1	100%
Morales (Cauca)	2015	1	-	-
Tumaco (Nariño)		1	-	-
Tauramena (Casanare)		1	1	100%
Caldas (Antioquia)		1	0	0%
Convención (Nte. Santander)		1	1	100%
Morales (Cauca)	2017	1	1	100%
Tumaco (Nariño)		1	-	-
Tauramena (Casanare)		1	1	100%

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

Como puede observarse, los municipios priorizados presentan un vacío de información que no permite establecer si se surtió el proceso electoral que establece el Protocolo de

Participación, sobre todo en períodos correspondientes a las administraciones locales anteriores, como es el caso de Cauca y Tauramena. En este sentido, el caso más preocupante es el de Tumaco, ya que el municipio no cuenta con documentación soporte que permita tener certeza de la instalación de la mesa.

Lo anterior, sumado a la situación presentada en el municipio de Caldas (Antioquia), sobre la elección extemporánea de la mesa municipal con un año de retraso, puesto que las mesas para el 2015 y 2017 fueron elegidas el 2016 y el 2018 respectivamente, indica la necesidad de que tanto la UARIV como el Ministerio del Interior orienten, capaciten, acompañen y realicen seguimiento al proceso de elección de mesas de víctimas en los municipios no capitales, que presenten estas dificultades desde la formalización del Protocolo de Participación a nivel nacional.

Si bien la CSMLV ha tenido información sobre acompañamientos en las capitales de departamento por parte de la UARIV a las administraciones locales y los datos contenidos en el título anterior permiten observar un adecuado proceso adelantado a nivel departamental, son los municipios mencionados los que más apoyo y soporte técnico requieren para adelantar cabalmente lo establecido en la ley frente a la elección de mesas territoriales de participación efectiva de víctimas del conflicto armado.

Asimismo, es fundamental que las alcaldías municipales se coordinen de manera adecuada con las Personerías y la UARIV, presupuestal, técnica y humanamente, para que se desarrollen las elecciones de mesas de participación de acuerdo a lo establecido en el Protocolo. En este mismo sentido, la CSMLV llama la atención a las secretarías técnicas de las mesas municipales para que apoyen el proceso de elección y cumplan su función, sobre todo con lo relacionado al manejo del archivo histórico de las mesas, el cual corresponde a la memoria de la participación e incidencia política de las víctimas.

Meta: Sesiones de mesa departamental

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrienio de la meta: sesiones de mesas departamentales realizadas anualmente en el periodo 2013 - 2017. De acuerdo con la fecha de implementación de la Resolución 0388 de 2013, la meta para ese mismo año es de 2 sesiones, correspondientes al último semestre de la vigencia. Para los años posteriores, la meta anual es de 4 sesiones por año (2 veces por semestre).

Según la información recogida durante el ejercicio de seguimiento, el nivel de cumplimiento de la meta relacionada con el número de sesiones de mesa departamental realizadas, no dista mucho de la meta anterior relacionada con las elecciones. En general, el cumplimiento de las entidades territoriales es adecuado frente al número de plenarios desarrollados anualmente, excepto por Casanare y Norte de Santander que en vigencias relativas al 2013 y 2014 tuvieron un nivel de cumplimiento entre el 50 y el 75%, tal como se muestra a continuación:

Tabla 89 Avance en el número de sesiones realizadas por las Mesas Departamentales en zonas priorizadas.

Departamento	Período	Meta Sesiones	Avance	Porcentaje
Antioquia		2	4	200%
Norte de Santander		2	2	100%
Cauca	2013	2	4	200%
Nariño		2	2	100%
Casanare		2	1	50%
Antioquia		4	7	175%
Norte de Santander		4	3	75
Cauca	2014	4	4	100%
Nariño		4	4	100%
Casanare		4	3	75%
Antioquia		4	7	175%
Norte de Santander		4	5	125%
Cauca	2015	4	4	100%
Nariño		4	9	225%
Casanare		4	3	75%
Antioquia		4	6	150%
Norte de Santander		4	6	150%
Cauca	2016	4	6	150%
Nariño		4	10	250%
Casanare		4	4	100%
Antioquia		4	4	100%
Norte de Santander		4	6	150%
Cauca	2017	4	5	125%
Nariño		4	7	175%
Casanare		4	4	100%

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

Meta: Sesiones de Mesa Municipal

Esta medición corresponde al avance durante el cuatrenio de la meta: sesiones de mesas realizadas a nivel municipal anualmente, durante el periodo 2013 - 2017.

Tabla 90 Avance en el número de sesiones realizadas por las mesas municipales en zonas priorizadas.

Departamento	Período	Meta Sesiones	Avance	Porcentaje
Caldas (Antioquia)		2	1	50%
Convención (Nte. Santander)		2	-	-
Morales (Cauca)	2013	2	-	-
Tumaco (Nariño)		2	-	-
Tauramena (Casanare)		2	-	-
Caldas (Antioquia)		4	3	75%
Convención (Nte. Santander)		4	-	-
Morales (Cauca)	2014	4	-	-
Tumaco (Nariño)		4	-	-
Tauramena (Casanare)		4	-	-
Caldas (Antioquia)		4	0	0%
Convención (Nte. Santander)		4	-	-
Morales (Cauca)	2015	4	-	-
Tumaco (Nariño)		4	-	-
Tauramena (Casanare)		4	3	75%
Caldas (Antioquia)		4	1	25%
Convención (Nte. Santander)		4	4	100%
Morales (Cauca)	2016	4	2	50%
Tumaco (Nariño)		4	-	-
Tauramena (Casanare)		4	3	75%
Caldas (Antioquia)		4	0	0%
Convención (Nte. Santander)		4	4	100%
Morales (Cauca)	2017	4	4	100%
Tumaco (Nariño)		4	-	-
Tauramena (Casanare)		4	6	125%

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

El cumplimiento de la meta relativo al número de sesiones realizadas por mesas municipales durante el periodo comprendido entre el 2013 – 2017, es poco alentador. El primer hecho que vuelve a ser notorio, es la falta de información que permite establecer el número de sesiones de mesa realizadas durante las administraciones locales anteriores, evidenciando deficientes procesos de empalme tanto de mesas entrantes y salientes, como en los cambios de Personeros Municipales en los periodos establecidos para tal efecto.

Así, municipios como Caldas, Morales y Convención no poseen información para medir el avance en la meta de sesiones realizadas anualmente en los años 2013, 2014 y 2015, por lo que la CSMLV hace un llamado para que los personeros en su rol de secretaría técnica

de las Mesas de Participación, para que garanticen la adecuada gestión documental de dichos espacios de incidencia, mediante la construcción oportuna y eficaz de documentos (actas, memorias, oficios, etc.) y la administración del archivo físico de la respectiva mesa.

El caso de Tumaco sigue siendo el más preocupante en relación con el número de sesiones anuales realizadas por la Mesa Municipal, ya que la Personería manifestó no tener conocimiento de las cifras durante los años 2013, 2014 y 2015. En lo concerniente a los años 2016 y 2017 la entidad afirma que se ha cumplido con la meta anual de 4 encuentros, aunque nuevamente, no se pudo constatar la veracidad de esta afirmación al no haber archivos en donde reposen las actas que soporten dicha información.

Medición de Capacidad

Medición de capacidad a nivel departamental. Esta medición corresponde a la capacidad de las administraciones regionales para responder de manera adecuada a la demanda territorial referente al producto: propuestas presentadas por las mesas departamentales al PAT 2016, con respuesta de la entidad territorial.

Tabla 91 Avance de la variable de capacidad a nivel departamental

Departamento	Periodo	Número de Propuestas Presentadas	Número de Propuestas con Respuesta	Porcentaje de Avance
Antioquia		226	0	0%
Norte de Santander		22	0	0%
Cauca	2016	11	11	100%
Nariño		23	18	78%
Casanare		4	0	0%

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

A nivel departamental, es de resaltar que todas las mesas de participación construyeron propuestas para ser tenidas en cuenta dentro de la construcción del PAT 2016 en cada uno de los respectivos territorios, mostrando una adecuada capacidad de gestión para la formulación de iniciativas. Bajo este panorama, las únicas entidades territoriales que dieron respuesta formal a cada una de las propuestas presentadas fueron la Gobernación del Cauca, seguida de Nariño que respondió a un 78% de las propuestas de la mesa departamental.

Los demás departamentos focalizados no dieron respuesta a las mesas departamentales de participación, lo cual no quiere decir que sus propuestas no hayan sido incluidas dentro del respectivo PAT, sino que los representantes de víctimas en los departamentos no tienen certeza del destino de sus iniciativas, ni de los criterios técnicos y presupuestales con los cuales la entidad territorial tomó la decisión de inclusión o exclusión, limitando así la posibilidad de una participación informada.

Medición de capacidad a nivel municipal

Esta medición corresponde a la capacidad de las administraciones locales para responder de manera adecuada a la demanda territorial que tienen el siguiente producto: propuestas presentadas por las mesas municipales al PAT 2016, con repuesta de la entidad territorial.

Tabla 92 Avance de la variable de capacidad a nivel municipal

Departamento	Periodo	Número de Propuestas Presentadas	Número de Propuestas con Respuesta	Porcentaje de Avance
Caldas (Antioquia)		16	0	0%
Convención (Nte. de Santander)		-	-	-
Morales (Cauca)	2016	-	-	-
Tumaco (Nariño)		-	-	-
Tauramena (Casanare)		-	-	-

Fuente: Defensoría Delegada para la Orientación de Víctimas. Mayo 2018. Elaboración propia.

Solo uno de los 5 municipios focalizados entregó información a la CSMLV con la cual se puede establecer el número de propuestas presentadas al ente territorial y si estas tuvieron respuesta de la respectiva alcaldía. Esta situación pone de manifiesto el vacío de información a nivel municipal que permite conocer no solo el adecuado establecimiento de los espacios formales de participación, sino la incidencia política de las víctimas frente a la planeación territorial.

De tal forma, se hace un llamado de atención a las Personerías Municipales en calidad de secretaría técnica de las mesas de participación, ante la necesidad urgente y perentoria de realizar una adecuada gestión del archivo físico de las mesas de participación efectiva, no solo con el objeto de documentar el ejercicio con fines de control, sino como forma de preservar la memoria histórica de los territorios.

7.1.2 Análisis Cualitativo

Asequibilidad

Los CTJT son instancias territoriales responsables de aprobar y adoptar los PAT, con la participación de las víctimas, según el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011 y 254 del Decreto 4800 de 2011. Bajo este marco normativo, todas las gobernaciones focalizadas, desarrollaron los CTJT necesarios para la presentación y aprobación de los respectivos PAT, garantizando la asistencia de los representantes de víctimas establecidos por la ley, quienes tuvieron voz y voto durante el encuentro.

Sin embargo, a nivel municipal, únicamente la Alcaldía de Convención cumplió con este requisito de ley, mientras que los municipios de Tauramena y Tumaco, no cuentan con información formal y oficial, que permita evidenciar que la administración local para el año 2016 ofreció las garantías establecidas por la ley para la participación de las víctimas en el diseño, formulación y aprobación del PAT.

Resulta reiterativa la falta de información en el municipio de Tumaco, alrededor de los actores, espacios y garantías de la participación efectiva de víctimas del conflicto armado.

Por su parte, el municipio de Morales reporta que la Alcaldía no garantizó durante el 2016, la participación de las víctimas en el CTJT para la aprobación del PAT. En este sentido, la CSMLV reitera a las entidades territoriales la necesidad de cumplir con su obligación legal de garantizar la participación de los representantes de las mesas de víctimas en los CTJT con el objeto de que sus observaciones sean tenidas en cuenta en las decisiones territoriales.

Accesibilidad

Continuando con la tendencia encontrada en el ejercicio de seguimiento, se encuentra que a nivel general, las diferentes administraciones departamentales permitieron el acceso de las víctimas a los espacios de deliberación y toma de decisión frente a la planeación territorial. Cabe señalar que el Departamento de Antioquia fue la región donde la mesa departamental presentó más propuestas (226) propuestas que al ser comparadas con el PAT se evidenció que el 53 % no fueron incluidas, el 28 % incluidas total o parcialmente y el 19% restante fueron consideradas generales o poco claras.²⁸⁵ Por su parte, la Gobernación del Cauca recibió 11 propuestas incluyendo el 100% en el PAT 2016, mientras que en Nariño, de 23 iniciativas, el 65% fueron incluidas en el PAT.

Respecto al ámbito municipal, la mesa de participación de Caldas formuló un total de 16 propuestas o iniciativas que al ser comparadas con el PAT, se puede afirmar que el 37% fueron incluidas y las restantes, es decir 62%, rechazadas. Mientras que la Alcaldía de Morales no ofreció los espacios de ley en los cuales las víctimas pueden realizar incidencia política territorial, ni realizó la socialización a la Mesa Municipal del PAT, siendo adoptado el Plan mediante Decreto No. 054 de 2016.

En el municipio de Tumaco, respecto a la participación de la mesa de víctimas en el diseño y construcción de propuestas al PAT no existe evidencia clara al respecto, ya que la administración municipal no cuenta con información documental que permitan dar fe del acceso a las víctimas a espacios de construcción, discusión y toma de decisión.²⁸⁶

²⁸⁵ Análisis PAT Antioquia realizado por la Defensoría del Pueblo.

²⁸⁶ La funcionaria de la alcaldía durante la visita administrativa mencionó la dificultad recurrente que existe debido al constante cambio de administraciones y de secretarías de gobierno, como un obstáculo para contar con la información o documentos de manera óptima.

Así, la CSMLV exhorta a los entes territoriales a garantizar el acceso de las víctimas a los espacios de diseños, discusión y aprobación de política pública referente a la reparación integral según lo establecido en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011, la Resolución 0388 de 2013 y demás normas complementarias.

Adaptabilidad

De acuerdo con el artículo 252 del Decreto 4800 de 2011, los CTJT deben adoptar las estrategias necesarias que garanticen la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PAT. Así, las gobernaciones de las regiones focalizadas tanto con recursos propios como mediante recursos provenientes de cooperación internacional, como en el caso del Cauca, desarrollaron plenarios, comités ejecutivos y sesiones extraordinarias para capacitar, acompañar y asesorar la construcción de propuestas al PAT 2016.

Respecto al nivel municipal, la Alcaldía de Caldas fue la única que actuó de manera concordante con su respectiva Gobernación (Antioquia), mientras que la Alcaldía Municipal de Convención, consideró pertinente contratar un asesor externo para la construcción del PAT, aunque este proceso no se encuentra documentado, por lo que no se puede determinar que el municipio haya proporcionado los encuentros requeridos para promover la participación de las víctimas en la construcción de propuestas al señalado Plan.

Por otra parte, las Alcaldías de Tumaco, Tauramena y Morales no cuentan con información sobre el proceso de construcción participativa del PAT, por lo tanto, no es posible establecer si el municipio proporcionó espacios adicionales y necesarios para la realización de este ejercicio.

7.1.3 Conclusiones

- Se evidencia la brecha que existe entre el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas entre el orden departamental y el municipal, en aspectos como el cumplimiento en las elecciones de las mesas, el número mínimo de sesiones y la incidencia en el Plan de Acción Territorial 2016.
- La garantía para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas no solo consiste en disponer de los recursos para la elección y funcionamiento de las mesas de víctimas. Además las administraciones y entidades encargadas del diseño de la política pública deben considerar valorar y responder las observaciones que presenten las víctimas en la formulación del PAT, pues existen incumplimientos reiterados al respecto.
- En cuanto al proceso de diseño del Plan de Acción Territorial, se aprecia que algunas entidades territoriales (Nariño, Cauca, Antioquia y Municipio de Caldas-

Antioquia) adoptaron estrategias con el fin de permitir a las víctimas presentar sus propuestas en la formulación, lo cual constituye una buena práctica que debería adoptar la totalidad de las administraciones.

- Es evidente, la falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección y funcionamiento de las mesas de participación, así como de los empalmes entre los diferentes periodos. Lo anterior, en razón a que en varias visitas administrativas la CSMLV no logró recoger la información pertinente al no contar las administraciones locales con los soportes de lo relativo a las Mesas.
- El municipio de Tumaco resulta ser el caso más preocupante de falta de información soportada sobre la elección, instalación, funcionamiento e incidencia de la mesa municipal de participación efectiva de víctimas desde la implementación del Protocolo de Participación en el 2013.

7.1.4 Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior, realizar esfuerzos más decididos para socializar con los diferentes territorios, la metodología diseñada para el proceso de diseño, formulación y adopción del Plan de Acción Territorial

A las Entidades territoriales

- Implementar en alcaldías y Personerías Municipales, el sistema de gestión de calidad de archivo que permita la conservación de documentos tanto físicos como digitales de las actuaciones realizadas en el marco del proceso de participación de las víctimas en la incidencia de política pública.
- Emitir una respuesta institucional respecto de cada observación que presenten las mesas de víctimas en el marco del proceso de diseño de los Planes de Acción Territorial, en aplicación del inciso tercero del artículo 194 de la Ley 1448 de 2011,
- Generar espacios para que las mesas de víctimas puedan presentar sus propuestas al Plan de Acción Territorial y estas a su vez puedan ser debatidas y concertadas con la entidad responsable del diseño de la política pública.
- Es fundamental que gobernaciones y alcaldías dispongan de los encuentros necesarios para que las víctimas participen en el proceso de aprobación de los Planes de Acción Territorial, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, a partir de las propuestas construidas por las diferentes mesas e incluidas por las administraciones públicas.

Adicionalmente, de los informes anteriores de la CSMLV, se reiteran las siguientes recomendaciones:

- A la Dirección Nacional de Planeación, programar el presupuesto anual nacional con rubros especiales dentro de las Transferencias a los entes territoriales, con destinación específica para la financiación de los Planes de Acción Territorial en el marco de los Planes de Desarrollo. Para avanzar en este aspecto se requiere coordinar acciones dentro del marco de corresponsabilidad, que también se recomienda en este informe.
- A las entidades territoriales disponer de 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 para la Atención y Reparación Integral a 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 nacionales, eliminando las trabas, costos bancarios y demás obstáculos para la garantía de este derecho.
- Al Ministerio del Interior, 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.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas reformular el Protocolo de Participación Efectiva, por medio de una construcción conjunta con las víctimas, que redunde en mayores garantías para el ejercicio de la participación de las personas afectadas por el conflicto armado, teniendo en cuenta que esta labor debería realizarse antes de las próximas elecciones de Mesas de Participación Efectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas desde los ejes de: 1- comunicación, 2-promoción, 3- capacitación, 4-formación, 5-investigación y 6-evaluación. Al respecto, conviene construir un plan de fortalecimiento específico por cada Mesa de Participación Efectiva de Víctimas (en el nivel municipal, distrital, departamental, y nacional) que les permita ejecutar su Plan de Trabajo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer los espacios de los Subcomités Técnicos. Los líderes y lideresas asistentes a estos espacios proponen las siguientes estrategias: el mejoramiento o construcción de indicadores cuantitativos que permitan medir la gestión realizada de cada uno de los Subcomités dentro del Plan Operativo Anual; que se garantice Subcomités tengan acceso e incluyan la información con la que se cuenta desde lo territorial; generar instrumentos que permitan la circulación de información por varios canales y no únicamente de manera tecnológica; generar matrices de compromisos que permitan evaluar el cumplimiento de los mismos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas garantizar reuniones de los comités ejecutivos de las mesas de participación de víctimas previas y posteriores a las reuniones de nivel superior, para construir posiciones e informar de los avances y conocimientos adquiridos, superando por esta vía las posiciones individuales.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporar a las mesas en sus distintos niveles los sujetos de reparación colectiva, teniendo en cuenta que los miembros de las Organizaciones de Víctimas son en su mayoría víctimas que, por el desarraigo y el dolor sufrido, han individualizado su exigibilidad de derechos. Los sujetos de reparación colectiva pueden agruparse desde lo social, lo político, el enfoque de género y otras características, de forma que les permita representarse como sujetos colectivos agrupados. Su aporte al funcionamiento colectivo de las mesas es inestimable dada su memoria colectiva acumulada para abordar y transformar conflictos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas promover un boletín interno entre los distintos niveles de participación que socialice los avances y genere debates para la construcción de posiciones colectivas.
- A los órganos de control ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de las garantías de participación a nivel territorial.

7.2 COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO

En este capítulo se realizará un análisis de la meta y los productos formulados en el PND, para medir el avance de la coordinación nación territorio, efectuando anotaciones puntuales de los aspectos inherentes a la asequibilidad, la accesibilidad y la adaptabilidad, como elementos de seguimiento del estado de implementación de la estrategia de corresponsabilidad para la Ley de Víctimas.

Es de anotar, en relación con lo anterior, que a partir de la expedición del Decreto 2460 de 2015, el Gobierno Nacional determinó, a través del denominado instrumento operativo

Tablero PAT, registrar la oferta institucional de los diferentes niveles de gobierno, a fin de hacer realidad los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.²⁸⁷

En el Tablero PAT, los municipios identifican las necesidades de la población víctima y definen los compromisos de la oferta institucional y de presupuesto del ente territorial. Ello escala al nivel departamental para la adopción de compromisos, en el marco de su oferta institucional y de sus recursos, para la atención de acuerdo al déficit que resulte de lo reportado por los municipios de su jurisdicción. Finalmente, el nivel nacional entra a ofrecer sus bienes y servicios para aquello que ha sido identificado por los niveles local y regional.

Cabe advertir que al momento de la formulación de la meta y productos del PND, la estrategia de corresponsabilidad aún no estaba diseñada. Sin embargo, una vez expedida su reglamentación, es asumida por el gobierno como criterio para valorar el avance de la coordinación nación territorio.²⁸⁸ Además, se vincula la reglamentación superior que señala que las entidades territoriales en el Plan de desarrollo territorial deben desagregar el componente de víctimas, según el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011.²⁸⁹

7.2.1 Análisis Cuantitativo

Meta intermedia: Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Tabla 93 No. de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Línea Base 2014	Meta Año 2018	Avance	% Avance en el cuatrienio*
0	300	84	28%

Fuente: DNP marzo 2018. Elaboración propia.

*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador acumulado.

²⁸⁷Decreto 2460 de 2015. Artículo 2.2.8.3.1.6.

²⁸⁸Decreto 2460 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2º del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Que el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 señala que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá diseñar una estrategia, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Que para la definición y desarrollo de dicha estrategia, el mencionado artículo dispone la estructuración de un sistema de corresponsabilidad sobre la coordinación y articulación Nación – territorio; sistema que, según lo dispone el artículo 2.2.1.10 del Decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, debe ejecutarse teniendo en cuenta el interés general de la Nación y la autonomía territorial.

²⁸⁹Que el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 señala que las entidades territoriales deben diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo, y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Según la medición del indicador a 31 de marzo de 2018 el porcentaje de avance en el cumplimiento de la meta de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados es del 28%. Lo anterior involucra la inclusión de la medición de diferentes variables que tienen que ver con el cumplimiento de las entidades territoriales en la formulación y adopción del PAT, el diligenciamiento en tiempos definidos para el Reporte Unificado de los Sistemas de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial, -RUSICST-²⁹⁰ y el diligenciamiento del Tablero PAT en sus etapas de planeación y seguimiento, según respuesta de la UARIV.

Tabla 94 Producto No. 1: Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral las víctimas, cofinanciadas por el Gobierno durante el cuatrienio

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance por año*
2014	19			
2015		10	6	60%
2016		15	29	193,3%
2017		19	29	152,6%
2018		22	0	0%

Fuente: DNP, marzo 2018. Elaboración propia.

*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador de capacidad.

Frente a ese producto, puede afirmarse que durante el cuatrienio, el avance es del 75,2%. Según la respuesta de la UARIV, el mecanismo de cofinanciación de la entidad está diseñado para que todas las entidades territoriales puedan presentar proyectos de inversión. Además, este mecanismo lo conocen a través de la página web de la UARIV. Cualquier entidad territorial puede acceder y presentar proyectos que cumplan los requisitos establecidos y requerir la asistencia técnica a la Dirección de Gestión Interinstitucional (DGI) de la UARIV.

Tabla 95 Producto No 2: Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance por año*
2014	0			
2015		3	3	100%
2016		3	3	100%
2017		3	4	133,3%
2018		3	0	0%

Fuente: DNP. Marzo 2018. Elaboración propia.

*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador de capacidad.

²⁹⁰Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Interno – RUSICST “es un mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las políticas públicas y planes de acción de prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas”. Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

Frente a este producto, el avance durante el cuatrienio es del 83.3%. Las alianzas estratégicas tienen como fin promover procesos asociativos entre entidades territoriales con problemáticas comunes; estas pueden darse en las modalidades tipo de asociatividad vertical u horizontal, o incluyendo las dos; su tiempo puede ser para cumplir objetivos de largo plazo, o para cumplir medidas específicas con objetivos y tiempo de ejecución limitados.

Tabla 96 Producto No 3: Planes Departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional.

Año	Meta	Avance	% Avance por año*
2014	0	0	0%
2015	0	0	0%
2016	10 ²⁹¹	11	110%
2017	5	6	120%
2018	5	3	60%

Fuente: DNP marzo 2018. Elaboración propia.

*El porcentaje de avance en el cuatrienio es el resultado de la aplicación del indicador de capacidad.

Frente a este producto, se avanzó en un 125%, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional se planteó como meta dieciséis PAT con incorporación de la oferta nacional y reportan un avance de veinte.

7.2.2 Análisis Cualitativo

Una vez reglamentada la estrategia de corresponsabilidad, se calcula el nivel avanzado de coordinación de las entidades territoriales a partir de tres criterios: i) reporte del RUSICST, ii) contar con PAT y iii) reporte del Tablero PAT.

Pese a la obligación legal que tienen todas las entidades territoriales para el diligenciamiento de estas herramientas, llama la atención la meta propuesta por el Gobierno Nacional de 300 entidades frente al universo de 1.154 entidades. Esto no permite determinar una valoración generalizada sobre los niveles de coordinación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Conforme a la explicación del Ministerio del Interior, la meta fue definida a través de los siguientes criterios: i) baja capacidad institucional, ii) número de víctimas, iii) procesos territoriales de reparación colectiva y retornos.

En ese sentido, llama la atención que los criterios para determinar una coordinación avanzada no incluyen la valoración de la calidad de la información, la eficacia de los instrumentos diseñados para su coordinación, articulación y generación de procesos de armonización y coherencia en la planeación²⁹².

²⁹¹ Cfr. <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1261/4616/78>. En SINERGIA se reporta una meta anual de 6, para el año 2016. Sin embargo mediante oficio MinInterior reporta una meta anual de 10 para 2016.

²⁹² Esta afirmación se fundamenta en informes de la CSMLV se ha evidenciado falencia en el diligenciamiento de los sistemas de información Tablero PAT y RUSICST.

Si, como criterio evaluador del avance de la coordinación nación territorio, se presenta en la estrategia de corresponsabilidad el diligenciamiento del Tablero PAT, hay que advertir que se ha identificado las siguientes debilidades: i) calidad de la información en los registros consignados en el instrumento, ii) ello deriva en que no se haya constituido el instrumento como medio eficiente para generar procesos articulados en la planeación de la política pública y iii) su débil utilización para la efectiva materialización de una oferta pertinente a la población víctima, que permita superar la falta de capacidad institucional, argumentada frecuentemente por las entidades territoriales.²⁹³

Cabe resaltar que, en el nivel municipal, el desempeño para el diligenciamiento del Tablero PAT carece aún de articulación interinstitucional por el desconocimiento de la herramienta por parte de las secretarías sectoriales. Ello ha impedido la retroalimentación eficaz entre los sistemas de información de las dependencias que dentro de sus planes de acción atienden a la población víctima. Asimismo, en el nivel departamental, se ha observado un amplio déficit de las necesidades a cubrir teniendo en cuenta lo identificado por los municipios; en el caso del nivel nacional persiste la falta de claridad de competencias y una focalización limitada de la oferta, la cual es previamente definida. Todo lo anterior, obstaculiza la atención eficaz a la demanda territorial.

Asequibilidad

Respecto al producto de entidades territoriales con proyectos cofinanciados por el nivel nacional, la UARIV como coordinadora del SNARIV, informó a la CSMLV, que los proyectos de cofinanciación se enmarcan en la estrategia de corresponsabilidad para la articulación de la oferta nacional con la territorial, y la efectiva aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia a través de proyectos de inversión pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta el tipo de oferta institucional que ofrece el Gobierno Nacional para cofinanciación de proyectos, sólo se identificaron proyectos en las medidas de acompañamiento psicosocial, alimentación y generación de ingresos. Llama la atención de la CSMLV que en un tema con un nivel alto de demanda, como es el acceso a vivienda digna, no haya ningún proyecto de este tipo.

Por su parte, frente al Producto No. 2, respecto al tipo de oferta institucional para el diseño e implementación de alianzas estratégicas, sólo se identificó la oferta que brinda el Ministerio del Interior en términos de asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades

²⁹³ Se ha constatado en visitas administrativas a los municipios de Zipaquirá, Sibaté, Facatativá y Fusagasugá, a través de la aplicación del instrumento de matriz de seguimiento a la efectividad de la estrategia de corresponsabilidad Tablero PAT, con el objetivo de evidenciar la materialización de la oferta en los instrumentos Planes de Desarrollo locales, Planes de Acción Territorial PAT y Tablero PAT, lo siguiente: (I) no cumplimiento a cabalidad del artículo 174 de la ley 1448 de 2011; (II) la no armonización de lo registrado en el PAT con el Plan de Desarrollo; (III) diligenciamiento del Tablero PAT, con información no correlacionada con los sistemas de información de cada administración, ni de las entidades sectoriales.

institucionales y promoción de la articulación institucional. De ahí que el principal obstáculo para el establecimiento de alianzas estratégicas, sea la inexistencia de oferta específica por parte de otras entidades del nivel nacional, en la cual se prioricen las entidades territoriales que han decidido aliarse para atender y reparar integralmente a la población víctima.

Finalmente, en relación con el Producto No. 3, el Ministerio del Interior informó que los programas y proyectos ofertados en la vigencia 2016, se encuentran en su mayoría, en los componentes de: i) prevención y protección, ii) asistencia y atención y en menor proporción iii) reparación integral, verdad y justicia.

Para la vigencia 2017, no obstante la reiteración de aclaración y ampliación de lo informado, se limitó la respuesta dada por el Ministerio del Interior al reporte del Tablero PAT de la vigencia, con lo cual se muestra la intervención del nivel nacional en el territorio, más no la incorporación de la oferta nacional en los PAT departamentales que es el producto del PND.

Accesibilidad

Conforme se enunció más arriba, el acceso de las entidades territoriales a la cofinanciación por el nivel nacional parte de la iniciativa territorial a través de la divulgación de convocatoria por la página web de la UARIV. Entre los obstáculos principales para la realización de los objetivos de la estrategia, se presentan la baja capacidad técnica que tienen las entidades territoriales para cumplir los requisitos y aplicar a los criterios definidos por la UARIV.

Se observa que la oferta a la que han accedido se presenta en términos de actividades, principalmente en el componente de asistencia y atención, dado que, entre los criterios de priorización, está la superación de las condiciones de vulnerabilidad y de subsistencia mínima. Solamente en algunos casos concretos se observa la aplicación a otro criterio como es el atinente al componente de reparación integral, para procesos de retorno y reparación colectiva.

Por otro lado, en términos de la oferta para la creación de alianzas estratégicas, se identifica que no existe un proceso de arquitectura institucional suficiente con el fin de implementar la oferta en el ámbito subregional; caso de municipios circunvecinos de diferentes departamentos, generando que las entidades territoriales no vean, en la creación de alianzas estratégicas, una oportunidad para gestionar de manera eficiente y efectiva proyectos de impacto regional que garanticen los derechos de las personas que individual o colectivamente han sufrido un daño con ocasión del conflicto armado interno.

Por último, frente a la valoración de la incorporación de la oferta nacional en los PAT departamentales, pese a que el Decreto 2460 de 2015 introduce el Tablero PAT como la herramienta para materializar los principios de la corresponsabilidad en los tres niveles de

gobierno de acuerdo a necesidades y compromisos, no toda la oferta para el nivel territorial se ve reflejada. Esto debido a que varias de las acciones que se desarrollan en el territorio funcionan de manera previa a la implementación de esta estrategia. De las 17 entidades del orden nacional que tienen competencia en el diligenciamiento del Tablero PAT, cinco no lo diligenciaron, argumentando que la estructura de la herramienta no se armoniza con su oferta institucional. Estas entidades son: ICBF, MEN, MSPS, MVCT y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por lo anterior, el Tablero PAT puede no resultar la fuente más idónea para evidenciar la incorporación de la oferta nacional en los departamentales.

Adaptabilidad

Sobre el producto de entidades territoriales con proyectos cofinanciados por el nivel nacional, la UARIV determina los requisitos y evalúa la pertinencia de la demanda municipal; para la cofinanciación presenta los siguientes criterios, los cuales se encuentran delimitados para atender la demanda en:

- Superación de vulnerabilidad;
- Contratos plan;
- Impulsar la asociatividad entre municipios;
- Procesos de restitución de tierras;
- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) definidas en el marco del proceso de Paz; (6) concurrencia entre los tres niveles de Gobierno;
- Sujetos de Reparación Colectiva con PIRC y/o proyectos de retornos y reubicación;
- Órdenes de la Corte Constitucional;
- Proyectos que hayan sido formulados participativamente;
- Proyectos con sujetos de especial protección constitucional;
- Proyectos en los que concurra otra entidad del SNARIV del orden nacional;
- Proyectos que cuenten con cofinanciación financiera, o en especie, de entidades públicas (diferentes a las del SNARIV nacional y al ente territorial), privadas y/u organismos de cooperación internacional;
- Proyectos que hayan sido socializados con la mesa de participación de víctimas (situación que debe documentarse con actas, listados de asistencia, registros fotográficos);
- Proyectos cuyas entidades territoriales beneficiarias y aportantes hayan sido certificadas por la UARIV, en relación con la vigencia anterior.

Sin embargo, durante el cuatrienio, el enfoque de la cofinanciación se dirigió a proyectos del componente de asistencia y atención, y se identifican únicamente tres proyectos cofinanciados por el Gobierno Nacional que benefician directamente a sujetos de especial protección constitucional, estos son: i) fortalecimiento de las medidas de satisfacción para las mujeres en el marco del proceso de reparación colectiva de la Organización Femenina

Popular, ii) fortalecimiento al gobierno propio del pueblo Embera Chamí, y iii) apoyo al proceso de rescate y construcción de la identidad del pueblo indígena Zenú de Membrillal.

En la información reportada por la UARIV, se hallaron diferencias en el número de convenios de 2014 a 2017 así: se informaron inicialmente 54 proyectos en SINERGIA y, en la solicitud de ampliación a esta respuesta, relacionaron 80 convenios para proyectos en 321 entidades territoriales con 92.100 beneficiarios y una inversión por un valor total de \$125.932.805.025. Por ello se solicitó aclaración nuevamente a la UARIV²⁹⁴, de lo cual se efectuará más adelante la correspondiente conclusión. Frente al presupuesto la UARIV informa que la cifra total de la inversión en convenios difiere en \$115.768.523, en atención a que en el último reporte el presupuesto asciende a \$126.048.573.548.

Por otro lado, se registra una participación porcentualmente mayoritaria de la UARIV en los convenios de cofinanciación. A nivel presupuestal esta entidad registra del total de proyectos de cofinanciación, así: 40 convenios con una participación del 85%; 4 convenios con una participación del 75%; 21 convenios entre el 60 y 74% de participación presupuestal; 3 convenios con una participación entre 50 y 59% y 9 convenios con una participación menor al 49%.

En ampliación de respuesta a la visita administrativa a la UARIV, sobre la participación de las demás entidades del SNARIV aparte de la UARIV, se encontró lo siguiente: i) del total de convenios de cofinanciación sólo en un 22.5% hay participación de alguna otra entidad gubernamental o de ONGs; ii) dentro de este 22.5% que corresponde a 18 convenios, la participación de las entidades gubernamentales se encuentra representada en ocho convenios por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, dos convenios por el Ministerio de Trabajo, dos con participación del SENA; dos con la participación de universidades y cinco con la cofinanciación de ONGs u organizaciones sociales; iii) en solo dos de los 18 convenios, participan más de dos entidades, aparte de los municipios y la UARIV.

Respecto a la participación en la cofinanciación de las entidades nacionales en el producto del PND, la UARIV es la institución que soporta el avance de la meta, con una participación del 68.20%; los municipios con un 20.20%; otras entidades nacionales, con un 9.1%, del cual: FONADE participa con el 70.1%, el Ministerio del Trabajo con el 26.5% y el 1% corresponde al SENA.

Sobre el producto relacionado con las alianzas estratégicas, según respuesta del Ministerio del Interior, los resultados alcanzados hasta el momento demuestran que no se

²⁹⁴ Informa la UARIV que lo reportado en el oficio en mención y de lo registrado en SINERGIA, existe una diferencia sobre los registros de proyectos cofinanciados al revisar la comparación de los proyectos cofinanciados de los proyectos reportados por la oficina de Planeación de la Unidad: se aclara que se contabiliza en la nueva información lo correspondiente a dos proyectos de los registrados en el DNP, en el primero que corresponde a 2013-2014 del anterior Plan de Desarrollo, en 2013, 7 proyectos y en 2014, 16 proyectos.”

ha generado una nueva oferta. Es a partir de la identificación de problemáticas comunes que se implementan las articulaciones interinstitucionales correspondientes, partiendo de lo que ya existe en las entidades territoriales y nacionales. Por su parte, en relación con los componentes de la política pública de víctimas, se identifica que las alianzas se limitan al componente de asistencia y atención, dejando un rezago en las medidas concernientes a reparación integral.

El ajuste de la oferta institucional es una necesidad reiterada que requiere del fortalecimiento de acciones de articulación y armonización con las problemáticas identificadas. Se presentan debilidades por la insuficiencia financiera, los sistemas de información de las entidades, la formación técnica para el desarrollo de proyectos de inversión en las administraciones locales y la consecuente municipalización de los recursos por parte del nivel nacional. Para esto se requiere impulsar de manera más eficiente el rol coordinador de las gobernaciones.

Finalmente, frente a la pertinencia de la oferta por sector, programa y proyecto incorporado en los PAT como producto del PND, el Ministerio del interior informó que a la fecha se viene realizando una evaluación de la inclusión de la oferta en estos planes con el fin de identificar los logros y dificultades en relación con el cumplimiento de sus metas. Por lo tanto, no se cuenta con insumos suficientes para realizar una valoración de la incorporación de la oferta en los PAT departamentales. El Ministerio reiteró ante solicitud, que a la fecha no tiene la evaluación sobre este producto, sólo existe un avance respecto a la vigencia 2016.

7.2.3 Conclusiones

- Se advierte que la meta que se propuso el Gobierno Nacional para cumplir durante el cuatrienio 2014 - 2018, en relación con la coordinación y articulación nación territorio es de fácil cumplimiento. Esto en razón de la baja proyección frente a la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad y la adecuación institucional realizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Ministerio del Interior. Pese a lo anterior, el gobierno no cumplió con la meta propuesta, pues su avance en el cuatrienio fue del 28%.
- En relación con los reportes entregados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas sobre el producto: "Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas, cofinanciadas por el Gobierno Nacional durante el cuatrienio", se encontraron inconsistencias de información. El reporte de SINERGIA es de 54 proyectos cofinanciados durante el cuatrienio, mientras que la Unidad para la atención y Reparación Integral de las Víctimas reporta para el mismo periodo 80.
- Conforme a los resultados del producto: "Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del

conflicto armado”, se evidencia que para avanzar en el cumplimiento de su finalidad es necesario reglamentar este proceso. Para ello deberá posibilitar la articulación a las diferentes entidades territoriales, desde la dimensión vertical y la horizontal, desarrollando obligaciones vinculantes para las diferentes entidades en relación con los procesos de asociatividad.

- El avance en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad y coordinación nación territorio es poco. Esto a pesar de que la implementación de esta estrategia fue requerida por la Corte Constitucional desde del 2014 en la Sentencia T-025 de 2014 y sus autos de seguimiento.

7.2.4 Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación reglamentar la implementación de las alianzas estratégicas, teniendo en cuenta lo definido en el Decreto 2460 de 2015.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que evalúe de manera integral la efectividad del Tablero Plan de Acción Territorial como herramienta central de la estrategia de corresponsabilidad, ello teniendo en cuenta las competencias y operatividad de la oferta.
- Al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar un modelo que integre la oferta consignada en las plataformas Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, Sistema de Información de Gestión de Oferta, mas e-SIGNA, con el fin de fortalecer el acceso a la oferta.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, tener en cuenta en la formulación de las metas y los productos del Pla Nacional de Desarrollo relacionados con la articulación y coordinación nación territorio y la estrategia de corresponsabilidad, que para su efectivo cumplimiento se debe tener un diagnóstico real frente a la capacidad institucional de los diferentes niveles territoriales, sectoriales, de manera que tenga una planeación y ejecución armonizada con los diferentes instrumentos. Para ello, debe producirse una asistencia técnica que logre capacidad instalada en las entidades para el manejo de sus sistemas de información de calidad y rigurosos.

7.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

7.3.1 Análisis

De conformidad con el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la operación de la Red Nacional de Información, así como su interoperabilidad con los distintos sistemas de información para la atención y reparación, es una función en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

En este sentido, y en la medida que el Gobierno Nacional no trazó metas ni productos específicos para realizar seguimiento a los avances en la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de información que soportan la implementación de la política de víctimas, este aparte evalúa la aplicación de los lineamientos de Gobierno en Línea (por parte de la UARIV), a partir de los resultados obtenidos por la CGR, en la Auditoría de Cumplimiento a la “Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea”.

Al respecto es importante señalar que el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015²⁹⁵, reglamentado por el Decreto 1078 de 2015²⁹⁶, corresponde al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC-, la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, así como la elaboración del marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de información en el Estado.

Según el Manual de Gobierno en Línea²⁹⁷ la estrategia Gobierno en Línea (GEL) requiere para su implementación, la articulación coordinada de cuatro grandes ejes, a saber: i) TIC para Servicios, a través del cual se busca garantizar estándares de alta calidad en los servicios en línea prestados a la ciudadanía; ii) TIC para el Gobierno abierto, con el que se quiere fomentar la transparencia en la gestión, mediante la participación y colaboración de los ciudadanos; iii) TIC para la Gestión, que permite encontrar diferentes formas para que la gestión en las entidades públicas sea óptima gracias al uso estratégico de la tecnología y; iv) TIC para la Seguridad y Privacidad de la información.

En este contexto, el proceso auditor evaluó el cumplimiento de los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea para construir un Estado más abierto, eficiente, transparente, participativo y de calidad, mediante el seguimiento al grado de avance en Gobierno Digital en la entidad, la eficiencia del control fiscal interno y la economía y eficacia en el gasto asociado a la modernización tecnológica de la UARIV y en la implementación de la estrategia GEL, durante la vigencia 2017.

²⁹⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

²⁹⁶ Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

²⁹⁷ MINTIC. Manual de Gobierno en Línea. Disponible en: http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7941_manualGEL.pdf. Consultado en junio de 2018.

Llama la atención que en los cuatro componentes evaluados se encontraron deficiencias tanto en las Tecnologías de la Información –TI- como en las Tecnologías de las Comunicaciones -TIC-, por lo que se concluyó que la UARIV “no cumple” con el avance esperado para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, según los lineamientos, guías y buenas prácticas definidas. Dichas deficiencias se sintetizan a continuación:

Tabla 97 Productos con deficiencias en los componentes de la estrategia GEL

Componente GEL	Elemento con deficiencias
	Ítem Evaluado: Estrategia TI <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y actualización de los catálogos de datos, información, flujos de información y servicios tecnológicos los cuales son el punto de partida para diseñar el modelo Arquitectura Empresarial el cual integra, en el logro de los objetivos misionales, a las tecnologías de información. - El diseño del modelo de la Arquitectura Empresarial para diagnosticar el estado actual de la infraestructura tecnológica (as is), determinar el futuro (to be) exigido para que la entidad cumpla sus objetivos misionales, identificar la brecha entre los dos estados y, a partir de ella, definir, conformar y priorizar el portafolio de planes, proyectos y servicios que son insumo del Plan Estratégico de TI. - La elaboración del Plan Estratégico de Tecnologías de Información – PETI- - La definición de los indicadores para el seguimiento a la implementación y ejecución de la estrategia. - La definición y actualización permanente de las políticas de TI en cuanto a datos, información, sistemas de información, servicios, datos abiertos, seguridad y privacidad de la información, uso y apropiación de TI, calidad de los datos, intercambio de información.
TIC para la gestión	Ítem Evaluado: Gobierno TI <ul style="list-style-type: none"> - La formalización de la Estructura de TI (roles, funciones y responsabilidades). Ítem Evaluado: Información <ul style="list-style-type: none"> - La elaboración y actualización permanente de los catálogos de datos, información, flujos de información y servicios tecnológicos los cuales son el punto de partida para diseñar el modelo Arquitectura Empresarial el cual integra en el logro de los objetivos misionales a las tecnologías de información. - La implementación de ciclo de mejora continua para garantizar la calidad del dato y la información. Ítem Evaluado: Sistemas de información <ul style="list-style-type: none"> - La definición y evolución de las arquitecturas de referencia y de solución de los Sistemas de Información. - La adopción de una metodología para dar cobertura al ciclo de vida de los Sistemas de Información. - La definición de un procedimiento que garantice la mejora continua de la calidad de los datos. - La definición de la gestión de la calidad para evaluar, planificar y ejecutar

actividades de mejora continua en los sistemas de Información, de acuerdo con el plan estratégico diseñado.

Ítem Evaluado: Servicios TI

- Definición y actualización permanente del modelo de infraestructura tecnológica que brinda soporte a los servicios TI.
- Planeación y seguimiento a la capacidad, disponibilidad, cumplimiento de estándares y adaptabilidad de los servicios TI.
- Seguimiento a los Acuerdos de Nivel de Servicio –ANS- con terceros.

Ítem Evaluado: Uso y apropiación

- Planeación y seguimiento a las acciones de fortalecimiento y/o desarrollo de habilidades TI para garantizar el acceso a todos los grupos de interés.

TIC para Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de ejercicios de rendición de cuentas apoyadas en TI. - Identificación, publicación, seguimiento, mejoramiento y actualización de los conjuntos de datos abiertos.
TIC para servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Actualización de la arquitectura de servicios y del catálogo de servicios. - Implementación de una app para el acceso al sistema integrado PQR
Seguridad y privacidad de la información	<ul style="list-style-type: none"> - Actualización y complementación del inventario de activos de la información. - Identificación y comunicación de la Infraestructura crítica a las partes interesadas. - Adaptación de la metodología de gestión de riesgos de gestión y corrupción a la de seguridad de la información. - Actualización permanente de la matriz de riesgos. - Definición de los planes y seguimiento de: el Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información, tratamiento de riesgos, control operacional, divulgación de políticas, sensibilización y apropiación, acciones de mejora, preventivas y correctivas.

Fuente: Informe de auditoría CGR 2017. Elaboración propia.

En ese sentido, la CGR pudo establecer que a pesar de haber realizado una inversión cercana a los \$145.000 millones de pesos, equivalente al 8% del total de recursos comprometidos por la UARIV durante la vigencia 2017, para gastos e inversiones en tecnologías de la información y Estrategia GEL. De hecho, en el proyecto denominado “Mejoramiento de los Canales de Atención y Comunicación para las Víctimas para Facilitar su Acceso a la Oferta Institucional”, cuya inversión alcanzó los \$93.162 millones (\$307.000 millones entre 2014 y 2017), se observa un rezago de poco más del 45% en el número de solicitudes tramitadas y del 42% en el número de hogares en los que se elaboró el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral.²⁹⁸

7.3.2 Conclusiones

- El Gobierno Nacional no trazó metas ni productos específicos para realizar seguimiento a los avances en la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de

²⁹⁸ CGR. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Informe de auditoría de cumplimiento (2017).

información que soportan la implementación de la política de víctimas. Por lo cual, la valoración del eje de sistemas de información se enfocó en los resultados obtenidos por la Auditoría de cumplimiento desarrollada a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas y la aplicación de la estrategia de Gobierno en Línea por parte de dicha entidad.

- Como resultado de la Auditoria de cumplimiento a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, se encontró que en los cuatro componentes evaluados Tecnologías de la Información –TI- como en las Tecnologías de las Comunicaciones - TIC-, “no cumple” con el avance esperado para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, según los lineamientos, guías y buenas prácticas definidas.

7.3.3 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como administradora de la Red Nacional de Información establecer metas concretas en aras de mejorar la interoperabilidad y eficiencia de los sistemas de información que soportan la implementación de la política de víctimas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer e implementar las acciones de mejora para subsanar los hallazgos administrativos evidenciados en la Auditoria de cumplimiento.

OCTAVA SECCIÓN: ENFOQUES DIFERENCIALES

8.1 ATENCIÓN EN SALUD A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL

Teniendo en cuenta que en el pasado informe emitido por la CSMVL, se presentó un capítulo que dio cuenta de los avances en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, que benefician a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, en esta oportunidad se presenta un análisis más amplio relacionado con el indicador que planteó el Gobierno Nacional en el CONPES 3726 de 2012 que expresa: "Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud."

Este indicador hace referencia al derecho que tienen las mujeres víctimas de violencia sexual, en el marco del conflicto armado, a acceder a la adecuada prestación del servicio de salud, excluyendo la atención psicosocial, limitando el contenido del derecho a la atención en salud física.

Asimismo, se presenta un análisis cualitativo derivado de los resultados obtenidos y se expone el avance de conformidad con el seguimiento que ha tenido la atención en salud de las mujeres reconocidas en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, emitidos por la Corte Constitucional.

Los resultados que se presentan se fundamentan en la información obtenida de los requerimientos realizados al MSPS y del seguimiento que se realiza al tema. Finalmente, se expondrán las conclusiones y recomendaciones para superar los obstáculos identificados y avanzar en la reparación integral de las mujeres víctimas de violencia sexual.

8.1.1 Análisis Cuantitativo

Acumulado

Esta medición corresponde al cumplimiento durante el cuatrenio del indicador: "Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud".²⁹⁹ Para este indicador la meta se estableció anualmente y no para el cuatrienio. El Ministerio de Salud reporta la siguiente información³⁰⁰:

²⁹⁹ Los resultados presentados a continuación se basan en la información suministrada por el Ministerio de Salud a la CSMLV, con corte a 31 de marzo de 2018.

³⁰⁰ El Ministerio de Salud expone que estas cifras se obtienen de una búsqueda interoperada entre el registro administrativo de la UARIV – RUV y el Registro Individual de Prestación del Servicios de Salud (Ministerio de Salud y Protección Social), fuentes que se encuentran alojadas en el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género – SIVIGE. Respuesta emitida a la CMSLV mayo 30 de 2018.

Tabla 98 Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.

Año	Línea de base	Meta	Mujeres incluidas en el RUV	Mujeres atendidas	Avance
2014	81%				
2015		82%	9.797	7.906	81%
2016		83%	16.105	12.900	81%
2017		84%	21.686	16.655	77%
2018		85%			
2014-2018		85%	47.588	37.461	78%

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

Frente a las cifras presentadas el MSPS precisa lo siguiente: i) el indicador no es estático, es dinámico y en esa medida los datos pueden variar cada día de acuerdo a las actualizaciones de los sistemas de información, ii) el indicador está formulado en porcentaje, no en número de casos ya que el dato absoluto varía cada día y, iii) en relación con el reporte correspondiente al año 2018, el MSPS expone que se realizaron atenciones en salud, sin embargo al cruzar las bases de información esta cifra solo es posible obtenerla a final de cada año, por lo que los datos correspondientes a 2018 estarán disponibles en enero de 2019.

De acuerdo con la tabla No. 98 el avance en el cuatrienio es de 78%. En lo relacionado con el reporte en la plataforma de SINERGIA del DNP correspondiente a este indicador, hay varias precisiones por realizar:

- En la ficha técnica del indicador se expresa que la entidad responsable de reportar la información es la UARIV, lo que no corresponde con la realidad teniendo en cuenta que este indicador lo reportó a la CSMLV el MSPS.
- Las cifras de atención en salud que se reportan en este indicador no incluyen datos relacionados con atención psicosocial.
- El Gobierno Nacional en el informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012³⁰¹, reconoce que se identificaron vacíos en la información al no ser reportada por la entidad competente.

Asimismo, de conformidad con la ficha técnica que para este indicador maneja el DNP, los resultados para medir el avance se hallan de “la proporción de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto, que reciben atención en salud, a partir de: i) Identificación de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado

³⁰¹Gobierno Nacional. Departamento Nacional de Planeación. Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Informe emitido en 2017.

registrados en el RUV. ii) Cargue anual del Sistema de Información de Prestaciones en Salud – RIPS, iii) Elaboración del cruce de las dos bases de información, para identificar las atenciones en salud, por cualquier código del CIE 10, a las víctimas de violencia sexual, en el conflicto armado, y de iv) Establecer la proporción de mujeres víctimas de violencia sexual que reciben atenciones en salud.”³⁰²

Para este tema no se realiza el análisis de capacidad de conformidad con la metodología de este informe, por cuanto el Gobierno Nacional no se planteó otros productos relacionados con la atención en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual.

8.1.2 Análisis Cualitativo

Este análisis contiene los avances del seguimiento que realiza al cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015. En el marco de este seguimiento la PGN ha conformado una mesa de trabajo integrada por las entidades con competencias en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, y la Mesa de Seguimiento a los Autos (conformada por organizaciones de la sociedad civil). Este espacio tiene por objetivo impulsar el acceso a la justicia, y la reparación integral de las víctimas de violencia sexual reconocidas en los Autos.

Asequibilidad

La oferta para garantizar el cumplimiento de este indicador la coordina el MSPS y se materializa a través de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud - y las entidades territoriales en el caso del régimen subsidiado. Esta atención se presta a través de los servicios de urgencias, consulta externa y programas de prevención.

El MSPS informa que frente a la atención en salud a víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado, que se ha realizado capacitación a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB en acciones de acercamiento y /o contacto para la canalización de servicios de salud.

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que la atención en salud a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado se materializa a través de la demanda de cada una de ellas frente a este servicio. Es decir, que la activación de las acciones que comprenden los programas depende de que la mujer que ha sido víctima de violencia sexual se acerque a comunicar su caso.

Los servicios en salud que se garanticen también dependen del momento en el que la mujer los demanda. Algunas lo hacen una vez ocurrido el hecho, y otras esperan varios años para acceder a este servicio. En este punto, hay que tener en cuenta que de conformidad con las consecuencias psicológicas y físicas que dejan los delitos contra la libertad y la integridad sexual -y que cada caso es diferente-, los tiempos y procesos de

³⁰²www.dnp.gov.co. Consultado: junio 22 de 2018.

recuperación emocional no son los mismos para todas las víctimas. Otro aspecto a tener en cuenta, es que la disponibilidad de la oferta se limita a la atención en salud sin incluir la atención psicosocial .

Accesibilidad

Como se explicó anteriormente, el acceso a la oferta en salud depende de cada una de las mujeres víctimas y del momento en el que se sientan listas para solicitarla.

Teniendo en cuenta las cifras reportadas por el MSPS, durante los años 2015, 2016 y 2017 se ha garantizado la atención en salud a más del 70% de las mujeres incluidas en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual. Lo que indica que aunque no se ha cumplido la meta, el avance es significativo.

En cuanto a las mujeres reconocidas en los Anexos Reservados emitidos por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, el MSPS informa que del universo de 708 mujeres indentificadas se ha garantizado la atención en salud a 572 de ellas³⁰³. Además, ha informado que el 20.27% se encuentran afiliadas al régimen contributivo y el 79.73% se encuentran afiliadas al régimen subsidiado.

La CSMLV reitera que uno de los principales obstáculos para realizar un acercamiento a las mujeres reconocidas en los Anexos Reservados es que no se ha terminado el proceso de individualización e identificación de cada una de ellas. Frente al número de mujeres reconocidas en los autos que han recibido atención en salud por año, el MSPS reporta la siguiente información:

Tabla 99 Mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 que han recibido atención en salud durante el cuatrienio.

Causa externa	2014	2015	2016	2017	Total general
Sin información	135	110	71	72	527
Accidente de trabajo	4	4			8
Accidente rágico		1			1
Evento catastrófico		21	3	9	33
Sospecha de abuso sexual	1			1	7
Sospecha de violencia psicológica			1		1
Enfermedad general	340	226	103	92	1003
Enfermedad profesional	1				1
Otra	81	69	54	44	437
Total general	562	431	232	218	2018

Fuente: MSPS. Marzo 2018. Elaboración propia.

³⁰³ El MSPS ha expresado que respecto de las mujeres que no han accedido a este servicio se encuentra en proceso de ubicación de las mismas en razón a que en muchos casos los datos de contacto se encuentran desactualizados.

Es importante tener en cuenta que una misma mujer pudo haber accedido varias veces a diferentes servicios del sistema de salud durante los cuatro años respecto de los cuales se presenta el resultado.

En el marco del seguimiento que se realiza al cumplimiento de las órdenes contenidas en los autos mencionados, se ha recomendado al MSPS que disponga de un criterio que permita identificar si el acceso a salud es consecuencia del hecho de violencia sexual. Esto, en razón a que cuando se analizan los datos presentados, por ejemplo, en el criterio de enfermedad general no es posible saber si la consulta fue para tratar alguna de las consecuencias del hecho victimizante. Esta problemática se evidencia al analizar los datos reportados en la tabla 99 en la que el MSPS reporta el número de mujeres que accedieron a atención en salud entre los años 2014 y 2017.

Otro de los inconvenientes de la prestación de este servicio es la cobertura, si se tiene en cuenta que algunas mujeres víctimas de este hecho pueden residir en zonas rurales de difícil acceso y, en ocasiones, no tienen los medios para acceder hasta el lugar más cercano en el que se presta esta atención.

Adaptabilidad

La adaptabilidad de la oferta se analiza teniendo en cuenta las observaciones que ha realizado la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, frente a la atención en salud de las mujeres víctimas de violencia sexual reconocidas en las providencias mencionadas. En este sentido, en el Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de la Corte Constitucional,³⁰⁴ la Mesa solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social que:

[emitiera] lineamientos claros sobre la atención especializada en salud física y mental de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que incorporen todos los elementos mínimos de racionalidad señalados en la Sentencia T-045/10 y que atiendan de manera diferencial los contextos de victimización y los enfoques de género, etario, étnico, racial, de discapacidad y orientación sexual. En el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la incorporación de este enfoque debería considerar los daños espirituales y comunitarios y articularse con la medicina tradicional. [Y que diagnosticara las] afectaciones de salud de cada mujer incluida en los Anexos Reservados y ordene las medidas y tratamientos necesarios para superar dichas afectaciones de manera inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario según las particularidades de cada caso.

De igual manera, la Mesa de Seguimiento ha manifestado que en algunas oportunidades se observa falta de capacitación y sensibilización por parte de los profesionales en salud para atender a las mujeres víctimas de violencia sexual. Ante esta situación, el MSPS ha informado que se encuentra adelantando acciones de capacitación, articulación y emisión,

³⁰⁴https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/auto_sexo_web.pdf. Presentado por la Mesa de Seguimiento en marzo de 2016. Consultado: junio 23 de 2018.

de protocolos y rutas para atender a esta población, que apuntan a beneficiar no solo a las mujeres reconocidas en los autos mencionados, sino también a todas las personas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

En este sentido se observa que si bien existe la oferta, hace falta realizar esfuerzos institucionales para que esta se adapte a las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, y además que se contemple desde la integralidad. Es decir, que la atención en salud incluya tanto la atención física como la psicosocial.

8.1.3 Conclusiones

- Se observa que el avance de cumplimiento del indicador analizado es alto si se tiene en cuenta la meta de brindar atención psicosocial al 85% de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en el Registro Único de Víctimas, y el porcentaje de avance para esta meta que a la fecha es de 78%. Las cifras reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social no permiten identificar con certeza si la atención en salud recibida por las mujeres se realizó como consecuencia del hecho victimizante de violencia sexual. Lo anterior, teniendo en cuenta que una mujer víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado pudo haber accedido a los servicios de salud por motivos diferentes al hecho victimizante mencionado.
- El Gobierno Nacional no se planteó indicadores relacionados con atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual. Teniendo en cuenta que el derecho a la salud debe ser concebido desde una mirada integral, que incluya la atención psicosocial no es posible revisar de manera integral este aspecto respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en el Registro Único de Víctimas.

8.1.4 Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, en el marco de la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, tener en cuenta que el derecho a la salud debe ser visto desde una perspectiva integral por lo que se recomienda construir indicadores que contengan la atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social desarrollar una estrategia teniendo en cuenta los parámetros de confidencialidad, que permita diferenciar las atenciones en salud que se realizan efectivamente como consecuencia del hecho victimizante de violencia sexual. Lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con las cifras reportadas, se evidencia que una mujer tuvo acceso al sistema de salud, pero no es posible saber cuál fue la causa que originó el acceso al mismo.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social crear programas de salud integrales en los que las víctimas de violencia sexual puedan tener un trato diferenciado que incluya no solo la atención en salud, sino también la recuperación emocional, y la prevención de enfermedades causados por el hecho victimizante. Estos programas deben estar dirigidos tanto a las víctimas directas como a sus familiares y su cobertura debe incluir los territorios más alejados.

8.2 INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE DISCAPACIDAD EN LAS MEDIDAS DE AYUDA HUMANITARIA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL.

El enfoque diferencial tiene como principio fundamental, el reconocimiento de la existencia de poblaciones con características y necesidades particulares, buscando generar una adecuada atención y protección de los derechos de la población en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual, situación de discapacidad, entre otros. Bajo este panorama, la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, señala en el artículo 13, que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral deben contar con dicho enfoque.

El objetivo de este capítulo, es presentar el seguimiento a la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad en la implementación de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se tuvieron en cuenta documentos oficiales de política pública de atención, asistencia y reparación integral de víctimas, como el CONPES 3726 y PND.

En estos documentos no se establecen metas o productos específicos para la población con discapacidad, por lo que se decidió abordar algunos aspectos sobre la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad en medidas específicas como: ayuda humanitaria, indemnización, carta de dignificación e instrumentos de planeación territorial como el PAT. Estas medidas serán analizadas desde lo cuantitativo y lo cualitativo, frente a un objetivo específico de la Ley, según la metodología expuesta al inicio de este documento.

Asimismo, durante el seguimiento realizado se revisaron los Planes de Acción Anual de la UARIV, y se aplicaron entrevistas estructuradas a los líderes de las Mesas Departamentales por el enfoque de discapacidad, así como a las víctimas que hacen parte del anexo de los Autos 006 de 2009³⁰⁵ y 173 de 2014³⁰⁶.

De las 49 personas entrevistadas, 38 poseen una discapacidad física, 25 de ellas en razón o por causa del conflicto armado, 13 personas adquirieron la condición de manera

³⁰⁵ Corte Constitucional. M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 006 de 2009. Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

³⁰⁶ Corte Constitucional. M.P Luis Ernesto Vargas Silva Seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

posterior a los hechos victimizantes y en 8 casos la situación de discapacidad es de nacimiento.

Por último, es importante mencionar que se entrevistó al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, -PAIIS-, al Instituto Nacional para Sordos -INSOR- y al Instituto Nacional para Ciegos –INCI- para que, a partir de su experiencia, realizaran recomendaciones para el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas con discapacidad.

Metas y productos objeto de seguimiento

En la revisión realizada al CONPES 3726 de 2012, no se encontraron metas o productos para la inclusión del enfoque diferencial de discapacidad. Lo mismo sucede en el PND, salvo que como lineamiento general establece: garantizar la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad. Para tal fin, se indica que todas las entidades del orden nacional y territorial deberán generar o actualizar la oferta de planes, programas y proyectos de acuerdo con la política pública actual, Ley Estatutaria 1618 de 2013.³⁰⁷

De tal forma, se realizó una revisión a los planes de acción de la UARIV, desde el año 2014 hasta marzo de 2018, para identificar la existencia de metas y productos relacionados con la inclusión del enfoque diferencial.

En estos documentos se encontraron diferentes indicadores de enfoque para cada año de vigencia, no siendo posible aplicar las mediciones propuestas en la metodología del presente informe. (Ver Anexo 10). Para el año 2018, no se encontraron, indicadores que permitan medir la incorporación del enfoque discapacidad. Lo anterior, en razón a que la UARIV unificó las dependencias de enfoques diferenciales en una sola oficina denominada “Enfoque de Discapacidad, Grupo de Mujeres y Género y Grupo de Niñez y Juventud”³⁰⁸, la cual presentará su plan de acción a partir del segundo trimestre del año 2018.

Así las cosas, con el objetivo de hacer seguimiento al acceso a diferentes medidas de asistencia y reparación integral, se escogieron los componentes de ayuda humanitaria, indemnización, carta de dignificación y PAT, como productos objeto de seguimiento. Es importante contextualizar el seguimiento realizado, teniendo en cuenta que el universo de víctimas con discapacidad incluidas en el RUV es de 230.858,³⁰⁹ de las cuales 158.065 corresponden al hecho victimizante desplazamiento forzado, 18.773 a otros hechos victimizantes y 54.020 son víctimas con discapacidad que cumplen con las dos categorías anteriores.

³⁰⁷Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

³⁰⁸ Planeación Estratégica, Análisis al avance del Plan de Acción de la UARIV (Generación de alertas y mejoras), marzo de 2018.

³⁰⁹ Información suministrada por la UARIV mediante oficio, con corte a de corte del 1 de abril de 2018.

No obstante, de los 37 casos emblemáticos mencionados en los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014³¹⁰, se evidenció que 36 personas se encuentran incluidas, en su mayoría por el hecho victimizante desplazamiento forzado, pero frente a hechos declarados como actos terroristas, amenaza, mina antipersonal y homicidio, no fueron incluidos.

8.2.1 Análisis Cuantitativo

Ayuda Humanitaria

La ayuda humanitaria es una medida que tiene por objetivo socorrer y asistir las necesidades inmediatas de las víctimas de desplazamiento forzado y de las víctimas de otros hechos victimizantes, considerando en todos los casos el enfoque diferencial.³¹¹

La información que se presenta a continuación, da cuenta de la entrega de ayuda humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad, a pesar de que la información sobre ayuda humanitaria para otros hechos victimizantes fue solicitada de manera expresa a la UARIV³¹² y no fue entregada. Por ende, no puede realizarse un análisis sobre la entrega de ayuda humanitaria a hechos victimizantes como por ejemplo, accidentes por MAP, MUSE, AEI y lesiones personales que causan incapacidad permanente.

Así, respecto a la entrega de la ayuda humanitaria de víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad se encontró que para el cuatrienio se atendieron a 3.677 víctimas³¹³.

Tabla 100 Entrega Ayuda Humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad por Año

Año	Víctimas
2014	1081
2015	1471
2016	774
2017	321
2018	30
Total General	3677

Tabla 101 Hogares que incluyen víctimas con discapacidad que reciben atención humanitaria

Año	Hogares	Monto
2014	38870	\$23.231.570.750
2015	49427	\$30.340.288.050
2016	38459	\$30.137.025.634
2017	47217	\$50.363.627.593
2018	16642	\$8.809.006.480

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

³¹⁰ Auto 006 de 2009 Protección de las personas desplazadas con discapacidad, en el marco de la sentencia t 025 de 2004, y el Auto 173 de 2014 Seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de personas en situación de desplazamiento con discapacidad.

³¹¹Ley 1448 de 2011, artículo 47.

³¹² Visita administrativa realizada el día 3 de mayo de 2018 se solicitó.

³¹³ Datos aportados por la UARIV, a través del Oficio 20187206684101.

Según información suministrada por la UARIV,³¹⁴ desde el año 2015 a la fecha se ha suspendido la ayuda humanitaria de manera definitiva a 38.381 víctimas con discapacidad por no carencia³¹⁵.

Respecto a la atención humanitaria de los casos emblemáticos del Auto 006 de 2009, 7 víctimas presentan no carencia en alojamiento, 5 presentan extrema urgencia en alimentación y sobre 3 víctimas no se presenta información. Conforme con lo anterior, cinco víctimas reciben ayuda humanitaria con el monto estipulado para alimentación.

De las 21 víctimas con discapacidad contenidas en el anexo del Auto 173 de 2014, 7 presentan extrema urgencia en alojamiento y en alimentación, así como una persona se encuentra con carencias graves en alojamiento y alimentación. En consecuencia, 8 víctimas beneficiarias de este auto reciben ayuda humanitaria³¹⁶. De las restantes, 7 no reciben por no presentar carencias y 5 reciben ayuda humanitaria, pero en montos parciales por concepto de alimentación o alojamiento.³¹⁷

Indemnización

Considerando que la indemnización administrativa, se establece como una compensación económica de carácter simbólico entregada a las víctimas por los perjuicios materiales e inmateriales causados por los daños originados por un hecho victimizante, a continuación, se presenta el número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año:

Tabla 102 Número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año

Año	No. Personas	Valor
2014	2857	\$24.557.871.075
2015	3250	\$27.576.199.206
2016	4299	\$40.161.291.546
2017	6177	\$56.765.847.950
2018	412	\$3.057.731.643
Total General	16995*	\$152.121.941.420

Fuente: UARIV³¹⁸. Marzo 2018. Elaboración propia.

* Esta cifra difiere de lo reportado por el sistema de información INDEMNIZA que reporta 28.544 víctimas con discapacidad indemnizadas, en aplicación del criterio de priorización.

³¹⁴ Respuesta solicitud visita administrativa del 7 de mayo de 2018.

³¹⁵ Categoría usada en la medición de carencias realizada por la UARIV, en la cual se establece que no se presenta la necesidad básica.

³¹⁶ No se solicitó información sobre monto y frecuencia de la ayuda humanitaria.

³¹⁷ No se reportó información de un beneficiario del Auto.

³¹⁸ Datos aportados por la UARIV, a través del oficio 20187206684101, con corte a 31 de marzo de 2018. En respuesta a visita administrativa de la UARIV, se aclara que una persona puede haber sido indemnizada por más de un hecho victimizante, se han realizado 17191 giros a 16995 personas.

Respecto a la indemnización de los 37 casos emblemáticos de los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014, se evidencia el pago del 56.75%, según la información reportada por la UARIV.

Tabla 103 Estado de la indemnización para víctimas señaladas en los Autos

Auto	Sin información	Cobrado	En documentación	Reintegrado	Sin indemnización
Auto 006 de 2009	1	8	5	1	0
Auto 173 de 2014	0	13	7	1	1
TOTAL	1	21	12	2	1

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Ahora bien, en este aspecto se encuentra incongruencia con los datos reportados por la misma UARIV. Según el análisis desarrollado con la información proveniente de las entidades y el informe del Plan de Acción de 2014, se encuentra que el 100% de los casos ordenados por la Corte fueron reparados efectivamente³¹⁹.

Carta de Dignificación

La Carta de Dignificación es un mensaje estatal de reconocimiento de la condición de víctimas y de exaltación de la dignidad, nombre y honor de las personas ante la comunidad y el ofensor³²⁰. En la respuesta suministrada por la UARIV³²¹, se señala que han hecho la entrega de esta medida a 58.935 víctimas con discapacidad. Respecto a los casos emblemáticos, la entrega de esta medida se ha realizado a 32 de las 37 víctimas.

Planes de Acción Territorial – PAT

Los PAT son instrumentos de planeación local y regional, que contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral dirigidas a las víctimas del conflicto armado. Los planes son elaborados por los departamentos, municipios y distritos, con la participación de las víctimas³²².

Así, frente a la revisión realizada a 23 departamentos, se encontró que 13³²³ (56%) tienen una línea de acción para poblaciones con enfoque diferencial, y de estos, 4 (17%) del total

³¹⁹ Actividad 167 del PAA de 2014.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/plandeaccion2014.pdf>.

Concepto recuperado el 22 de mayo de 2018.

<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfacci%C3%B3n/172>, Concepto recuperado el 22 de mayo de 2018.

³²¹ Oficio 20187206684101, con corte a 31 de marzo de 2018.

³²²Decreto 4800 artículo 254. Decreto 1084 2.2.8.3.1.

³²³ De los 13 PAT donde se encuentra una línea sobre enfoque diferencial, se identificó que de los 13 hallados (Caquetá, Casanare, Cauca, Guaviare, Meta, Sucre, Tolima y Norte de Santander), 4 en específico están dirigidos a población víctima con discapacidad.

cuentan con una línea de intervención específica para víctimas del conflicto armado con discapacidad.

8.2.2 Análisis Cualitativo

Hace referencia a los obstáculos y barreras a los que se ven enfrentadas las víctimas con discapacidad para el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. De tal forma, las víctimas en condición de discapacidad e instituciones entrevistadas, indican que aún persisten barreras actitudinales³²⁴, arquitectónicas³²⁵ y de comunicación³²⁶, frente a las cuales el PAIIS, indica que pueden corresponder a la falta de sensibilización, formación y capacitación de funcionarios y de la sociedad en general respecto al manejo de las personas con discapacidad.

Sobre las barreras arquitectónicas, las víctimas entrevistadas expresaron que las edificaciones de las entidades a las que asisten en busca de orientación o atención, tanto públicas como privadas, no se construyen teniendo en cuenta la accesibilidad de las personas con discapacidad (diseño universal). El INCI, coincide con esta observación al indicar que persisten las barreras arquitectónicas, ya que, en el país, las entidades en general no cuentan con ajustes razonables que tengan en cuenta el tipo de discapacidad.

En cuanto a las barreras de comunicación, las víctimas entrevistadas señalan que estas son el principal obstáculo para el acceso a sus derechos, ya que por su discapacidad no reciben la información a tiempo, impidiendo el trámite oportuno de sus procesos. También consideran que no existe una difusión masiva de la información, sobre todo para aquellas personas con discapacidad visual y auditiva.

El INCI indica que las páginas web no han sido adaptadas a las necesidades de los diferentes tipos de discapacidad, así como el INSOR, recalca la importancia de la realización de ajustes razonables por parte de las autoridades que atienden a víctimas frente a la información que se entrega, así como una efectiva caracterización de la población víctima sorda para orientar sus canales y mecanismos de divulgación y atención.

De igual forma, el INSOR afirma que la población sorda desconoce sus derechos como víctima del conflicto armado y muchos no se reconocen con esta calidad. Al respecto recomienda la construcción de principios orientadores que reconozcan la situación sociolingüística y cultural de los sordos, a partir de un enfoque de derechos y de inclusión social, más la articulación nación territorio de las instituciones públicas encargadas de la atención a víctimas.

Por último, el PAIIS señala la importancia de la adaptación del lenguaje para la atención y orientación de víctimas del conflicto armado con discapacidad, así como la necesidad de

³²⁴ De las 49 personas entrevistadas se encontró que 34 expresan que persisten dichos obstáculos.

³²⁵ De las 49 personas entrevistadas se encontró que 40 expresan que persisten dichos obstáculos.

³²⁶ De las 49 personas entrevistadas se encontró que 44 expresan que persisten dichos obstáculos

generar mecanismos para el reconocimiento de las víctimas con discapacidad, para promover la inclusión de esta población como ciudadanos en plena igualdad de derechos.

Ahora bien, a continuación, se presenta el análisis en relación con las medidas de ayuda humanitaria, indemnización, carta de dignificación y la formulación del PAT.

Ayuda Humanitaria

En relación a la asequibilidad, la UARIV manifiesta que el enfoque diferencial en general, se aplica en el sistema de mediciones de carencias. Sin embargo, este sistema es aplicado para las víctimas de desplazamiento forzado y no se tiene información sobre el mecanismo mediante el cual se define la entrega de ayuda humanitaria con enfoque diferencial de discapacidad a otros hechos victimizantes. De esta forma, la oferta de ayuda humanitaria para víctimas de otros hechos victimizantes con discapacidad no pudo ser definida.

En relación con la accesibilidad, la ley indica que la ayuda humanitaria debe entregarse de acuerdo con las condiciones particulares de los grupos de especial protección constitucional y aplicación del enfoque diferencial. Sin embargo, en las mediciones de carencias realizadas a los hogares con víctimas de desplazamiento forzado, la condición de discapacidad se establece como un criterio de medición de segundo orden frente a los criterios de generación de ingresos, aspecto que puede hacer incurrir a la UARIV en la posible suspensión definitiva de entrega de ayuda humanitaria a víctimas del conflicto armado con discapacidad, cuyas posibilidades y necesidades de autosostenimiento son superiores a las establecidas en criterios de generación de ingresos.

En lo que respecta a la adaptabilidad, la orden cuarta del Auto 173 de 2014 establece la aplicación de la presunción de la prórroga automática de ayuda humanitaria de víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad (presunción de ausencia de medios para el auto sostenimiento), la cual puede ser debatida mediante la medición de carencias, aunque en esta medición la discapacidad es un criterio secundario, posterior a la aplicación de los filtros de generación de ingresos. De esta forma, no es posible afirmar que la oferta de ayuda humanitaria se adapte a las necesidades de la población víctima con discapacidad.

Indemnización

Desde el punto de vista de la asequibilidad, la indemnización administrativa contiene criterios de priorización consagrados en la Resolución 090 de 2015 y el Decreto 1084 de 2014, entre los cuales se encuentran criterios que reconocen la discapacidad o incapacidad permanente sufrida por accidente de MAP, MUSE y AEI, entre otras. Esta norma también prioriza los hogares víctimas de desplazamiento que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima, y que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad.

Adicionalmente, la UARIV expidió la Resolución 1958 de 2018, por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa, estableciendo como una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad la enfermedad o discapacidad que produzca una dificultad en el desempeño igual o superior al 40%.

Igualmente, con el apoyo de OIM y en cumplimiento a la orden décimo segunda del Auto 173 de 2014, la UARIV adoptó el Protocolo para la toma de decisiones con Apoyo para Personas con Discapacidad Intelectual, Psicosocial y Múltiple para la Entrega de Medidas de Atención, Asistencia y Reparación, a través de la Resolución 00589 de 2017. Asimismo, la UARIV refiere estar construyendo la resolución para el reconocimiento de la indemnización a las víctimas priorizadas, ajustando el proceso administrativo con el Banco Agrario.

En relación con la accesibilidad, las víctimas entrevistadas identificaron algunos obstáculos de acceso a la indemnización tales como: i) la no inclusión de otras lesiones causadas por el conflicto armado, impidiendo ser indemnizadas por todos los hechos sufridos, y ii) la aplicación del Auto 206, ya que fue un argumento que sustentó la suspensión en los pagos.

De las 49 personas entrevistadas, 26 refieren no haber recibido esta medida de reparación, mientras que 13 víctimas expresan que fueron priorizadas para la entrega de su indemnización, aunque es preciso señalar que algunas de ellas acudieron a la acción de tutela para recibir dicha medida.

En cuanto a la aplicación del protocolo para la toma de decisión con apoyo, la UARIV afirma que este no ha podido ser aplicado debido a que existe una tensión jurídica entre el Código Civil y el protocolo, ya que para la UARIV no es posible justificar el pago a un tercero y por lo tanto no ha realizado el pago a las 64 víctimas del programa piloto.³²⁷ Frente a este punto, el PAIIS recomienda aplicar el sistema de apoyos y ajustes necesarios para hacer primar la voluntad de las personas con discapacidad y evitar el uso de figuras de sustitución de la voluntad como la interdicción.

En relación con la adaptabilidad, de acuerdo a la información entregada por la UARIV, no puede afirmarse que se haya implementado un criterio de priorización para el pago de indemnización a víctimas con discapacidad³²⁸. Por otro lado, la no aplicación del

³²⁷ "No se ha realizado el pago de la indemnización a 64 víctimas identificadas beneficiadas de la aplicación del protocolo de toma de decisión con apoyo, continúan trabajando en la aplicación del protocolo, se ha capacitado a las direcciones territoriales sobre la aplicación del instrumento. Al interior de la UARIV están tratando de blindar el proceso jurídicamente en cuanto a justificar el pago de indemnización a un tercero, indican que es necesario una reforma al Código Civil, ya que es una tensión entre el Protocolo y el Código Civil. Esto es para el tema de auditorías fiscales o investigaciones penales en contra la UARIV. Existen dificultades con las consecuencias jurídicas de la aplicación del protocolo". Visita administrativa realizada por la Defensoría del Pueblo el 7 de mayo a la coordinación de enfoques diferenciales.

³²⁸ En los Planes de Acción no se encuentran metas de indemnización a víctimas con discapacidad.

protocolo, evidencia que no se ha podido ajustar la oferta de la medida de indemnización a este grupo poblacional.

Carta de dignificación

En materia de asequibilidad, se evidencia que las cartas de dignificación son entregadas en el marco de procesos de documentación de casos, entrevistas de caracterización de víctimas y jornadas o ferias de servicios. Si bien se registra la entrega de 58.935, no se especificó cómo fueron provistas durante los eventos mencionados, ni la forma en que se coordina la entrega de otras medidas de reparación.

En lo que respecta con accesibilidad, sobre este punto es pertinente indicar que la carta de dignificación no se entrega con ajustes razonables, es decir que no se contempla una versión en lenguaje de señas o de sistema braille. No obstante, la UARIV manifestó que cuando las cartas son entregadas en el marco de una jornada de servicios, se buscan los medios más adecuados para que la víctima con discapacidad acceda al contenido, ya que no todas las víctimas con discapacidad conocen el sistema braille o el lenguaje de señas.³²⁹

Es importante señalar que en las jornadas en las que se realiza la lectura colectiva de la carta de dignificación, han participado 1.742 víctimas con discapacidad, lo que corresponde al 1.32% de la totalidad de las víctimas del conflicto armado con discapacidad (230.858 personas).

Al analizar la adaptabilidad, y al no encontrar evidencia de la aplicación de ajustes razonables en la comunicación de las cartas de dignificación, puede afirmarse que no es una medida de reparación que se ajuste a la necesidad de las víctimas con discapacidad.

Planes de Acción Territorial - PAT

En lo que se refiere a asequibilidad, es importante señalar que toda entidad territorial, en virtud del artículo 254 de la Ley 1448 de 2011, tiene la obligación de implementar un PAT, razón por la cual, en la actualidad todos los departamentos del país, cuentan con uno.

En este sentido, la UARIV tiene entre sus funciones³³⁰ la de efectuar el acompañamiento técnico a las instancias pertinentes del nivel departamental y local para la formulación de programas de atención y reparación a víctimas, así como a las entidades territoriales. Este acompañamiento también lo realiza el Ministerio del Interior, aplicando la Guía para la Formulación y Ajustes de los Planes de Acción de Víctimas³³¹, en la que señala que las

³²⁹ *Ibídem*.

³³⁰ Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011.

³³¹ Guía para la Formulación y Ajustes de los Planes de Acción Departamentales, Municipales y Distritales para la Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, junio de 2012,

entidades territoriales deben contar con la caracterización de las víctimas desde la perspectiva del enfoque diferencial y su implementación en el nivel territorial, debe tener líneas específicas para víctimas con discapacidad, entre otras poblaciones, la cual debe ser registrada en el RUSICST.³³²

De tal forma, la UARIV ha diseñado un documento que orienta la inclusión del enfoque diferencial y de género en los procesos territoriales de actualización de los PAT, el cual aún no ha sido aprobado y adoptado por el subcomité de enfoque diferencial. Sin embargo, a pesar de las actuaciones reportadas, la UARIV tampoco cuenta con la información de cuántos departamentos tienen incluido en sus PAT el enfoque de discapacidad.

Por otra parte, en relación con la revisión a los PAT departamentales, se encontró que, en el caso de Casanare, dentro de la población beneficiaria de la estrategia de rehabilitación basada en la comunidad; se encuentran cupos para la población víctima con discapacidad, pero no se establece presupuesto específico para su implementación.

Por su parte, los PAT de los departamentos de Norte de Santander, Sucre, Meta y Cauca, incluyen medidas de rehabilitación que se desarrollan a partir de actividades generales en las que se describe el enfoque diferencial, sin incluir acciones específicas dirigidas a víctimas del conflicto armado con discapacidad. Por lo tanto, sólo 4 departamentos informan que atienden de manera directa y concreta a la población víctima con discapacidad: Caquetá, Cauca, Guaviare y Tolima.

Finalmente, en el PAT departamental de Caldas, se encontró asignada una suma de \$70.000.000 destinados a los programas de enfoque diferencial sin especificar el rubro asignado a población con discapacidad, mientras que, en el caso del departamento de Quindío, se brinda la atención a la población con discapacidad, según lo establecido en el PAT, incluyendo víctimas del conflicto armado, a través de la Dirección de Discapacidad y Adulto Mayor de la Secretaría de Familia.

En relación con accesibilidad, en 19 departamentos del país, no existe una oferta territorial de medidas de atención, asistencia y reparación integral a la cual las víctimas con discapacidad puedan acceder. Al respecto, es importante señalar que el INCI recomienda que las entidades territoriales deben tener como prioridad la inclusión del enfoque diferencial, y el reconocimiento de las particularidades de las víctimas con discapacidad, a partir del diseño de los planes y del seguimiento de los mismos.

En lo que respecta a la adaptabilidad, como ya se manifestó en acápitres anteriores, solo 4 departamentos, cuentan en su PAT con actividades específicas para población víctima con discapacidad. De esta forma, en el 82% las víctimas con discapacidad no tienen

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_plan_de_accion_territorial.pdf consultado el 16 de julio 2018.

³³² Registro Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial.

acceso a medidas adicionales a las ofertadas por las entidades nacionales. Lo anterior, permite evidenciar que no se está respondiendo a las necesidades y particularidades de esta población en los territorios.

En el mismo sentido, las víctimas entrevistadas manifestaron que no existe un compromiso de los entes territoriales con la atención de la población víctima con discapacidad. El INCI señala que las entidades nacionales y territoriales que se encargan de la atención a víctimas deben formular indicadores específicos de inclusión del enfoque diferencial, reconociendo las particularidades de las diferentes discapacidades en el diseño, la implementación y el seguimiento a las medidas de reparación integral.

8.2.3 Conclusiones

- En la planeación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas CONPES 3726 de 2012 y Plan Nacional de Desarrollo, no fueron incluidos indicadores, metas intermedias o productos que permitan medir la aplicación del enfoque diferencial de discapacidad.
- No se evidencia el cumplimiento sobre algunas de las órdenes de los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014 emitidos por la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional. En tanto, la inclusión de las víctimas reconocidas en los Anexos Reservados en el Registro Único de Víctimas, corresponde en mayor porcentaje al hecho victimizante de desplazamiento forzado, dejando de lado el reconocimiento de otros hechos victimizantes como acto terrorista, amenaza, Minas Antipersonal/Munición Sin Estellar/Artefactos Explosivos Improvisados, homicidio y desaparición forzada. Adicionalmente, no todas las víctimas beneficiarias de estas órdenes han sido indemnizadas.
- El porcentaje de inclusión de actividades específicas para víctimas con discapacidad en los Planes de Acción Departamental, corresponde al 17% del total de planes estudiados.
- Se evidencia que en la orientación y asesoría a víctimas con discapacidad persisten barreras arquitectónicas, comunicativas y actitudinales que obstaculizan el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación de esta población. Igualmente, un obstáculo identificado para la entrega de la medida de indemnización es la falta de aplicación del protocolo de decisión con apoyo.
- Frente al acceso a la ayuda humanitaria por parte de las víctimas con discapacidad de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, no se dispone de información sobre quiénes se encuentran recibiendo la medida y si es entregada con que periodicidad o si los montos son pertinentes de acuerdo al estado de vulnerabilidad.

- No encontrar evidencia de la aplicación de ajustes razonables a la comunicación de las cartas de dignificación, indica que no es una medida de reparación que se ajuste a las necesidades de las víctimas con discapacidad.

8.2.4 Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, plantear indicadores que permitan medir la aplicación del enfoque diferencial de discapacidad en la implementación de la política pública.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas realizar las gestiones jurídicas necesarias para posibilitar la aplicación del protocolo para la toma de decisiones con Apoyo para Personas con Discapacidad Intelectual, Psicosocial y Múltiple para la Entrega de Medidas de Atención, Asistencia y Reparación para el pago de la indemnización.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas iniciar la validación e implementación del documento de lineamientos a entidades territoriales para la Inclusión del enfoque diferencial y de género.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas la aplicación de ajustes razonables a la carta de dignificación, en especial con las personas con discapacidad visual, garantizando de esta manera el acceso efectivo a esta medida.

NOVENA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS

9.1 INVESTIGACIONES FISCALES

El numeral segundo de la parte resolutiva del Auto 373 de 2016 proferido por la Corte Constitucional, dispuso que a partir de 2016 el Contralor General de la República deberá presentar los resultados de las actuaciones de control fiscal.

El control fiscal es un proceso sistemático para la evaluación de las políticas públicas, así como de la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal o de los asuntos a auditar, mediante la aplicación de modelos de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados y la evaluación de control interno.

Actualmente, dicho control “se fundamenta en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las cuáles son compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), con las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y con las indicaciones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)”, encontrándose definido en las Guías de Auditoría de la CGR, adoptadas en su última versión, en junio de 2017.

Conforme se observa en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), en el periodo comprendido entre 2012-2018, la CGR adelantó un total de 82 actuaciones de control fiscal³³³ en las entidades que conforman el SNARIV, detectando 1.517 hallazgos.

Estos hallazgos pueden revestir una o varias incidencias, simultáneamente, a saber: por una parte, se encuentran los hallazgos administrativos (A), en los que se pone de presente una deficiencia en los sistemas de gestión de la entidad auditada, de cara a sus procesos misionales, y que requiere de una acción correctiva para su prevención. Con tal fin, “la Contraloría puede amonestar o llamar la atención a los servidores públicos o particulares que han actuado en forma contraria a los principios generales de la función pública que consagra el artículo 3 de la Ley 489 de 1998”.

Por otra parte, dicho hallazgo administrativo puede comportar, además, presunto alcance fiscal (F), “por existir presuntamente un detrimento patrimonial”, presunto alcance disciplinario (D), “si se comprueba la violación de normas que regulan las operaciones de la entidad auditada” y/o presunto alcance penal (P), “cuando se presume la existencia de conductas que se tipifican en nuestro ordenamiento legal como conductas punibles”.

³³³ En la modalidad de auditorías por asunto y actuaciones especiales de fiscalización y, a partir de junio de 2017, mediante auditorías de cumplimiento, desempeño y financieras.



Adicionalmente, un hecho podrá tener otras incidencias, cuando las presuntas irregularidades deban ser puestas en conocimiento de entidades distintas a los órganos de control o la Fiscalía General de la Nación, en razón de sus funciones.

Así las cosas, de los 1.517 hallazgos de tipo administrativo, 28 configuraron incidencia fiscal con un presunto detrimento cuantificado en \$27,8 mil millones, mientras que 288 tuvieron presunta incidencia disciplinaria y 8 presunta incidencia penal, por lo que fueron trasladados a la PGN y la Fiscalía General de la Nación, respectivamente.

Por último, los equipos auditores recomendaron adelantar indagaciones preliminares respecto de 10 hallazgos, en los términos del artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

Tabla 104 Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2018-i).

Año	Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2018-i).							TOTAL
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Número de auditorías	1	2	1	3	2	2	14	25
Número de actuaciones especiales	0	6	7	6	11	18	0	48
Total, ejercicios de control fiscal	1	8	8	9	13	20	14	73
Tipo de hallazgo								
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	1517
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	28
Possible detrimento	\$ 733.572.000	\$ 254.712.977	\$ 9.087.101.276	\$ 5.915.703.392	\$ -	\$ 11.661.714.130	\$ 240.094.226	\$ 27.892.898.001
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	288
Penales	1	1	1	2	2	0	1	8
Indagaciones Preliminares	0	0	1	5	0	0	4	10

Fuente: Sistema Integrado para el Control de Auditorías SICA – CGR. Julio 2018. Elaboración propia.

Durante el periodo 2012-2018, fueron sujetos de control fiscal la UARIV, la UAGRTD, el MVCT - FONVIVIENDA –, la MADR, el Banco Agrario de Colombia, el ICBF, el Ministerio de Trabajo, el DPS, el SENA, el IGAC, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, el CNMH y, en el nivel territorial, 22 municipios y doce gobernaciones.

Adicionalmente, la Contraloría Delegada para el Sector Social, en coordinación con la UDP de la CGR, realizó un sondeo sobre el presupuesto asignado a víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo Final, en 10 entidades territoriales que permitió determinar la programación de eventuales Planes de Vigilancia y Control Fiscal.

9.2 INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS

La Procuraduría General de la Nación como cabeza del Ministerio Público y como máxima autoridad disciplinaria ha conocido de manera preferente en su nivel central y en el nivel territorial de los procesos adelantados 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 relacionados de manera cercana y suficiente con el conflicto armado, e infracciones al DIH.

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 delitos o faltas que se enmarcan en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

A partir de esta información, se pudo identificar que la PGN ha sancionado a 2 alcaldes³³⁴, un secretario de despacho³³⁵, y dos personeros municipales³³⁶ por no cumplir con las obligaciones legales contenidas en la Ley 1448 de 2011. A continuación, se presentan las estadísticas generales obtenidas del cruce de los distintos sistemas de información institucional. Dicho reporte arrojó que desde el año 2017 se han iniciado 167 pesquisas formales en contra de funcionarios públicos por temas relacionados con la atención asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado³³⁷.

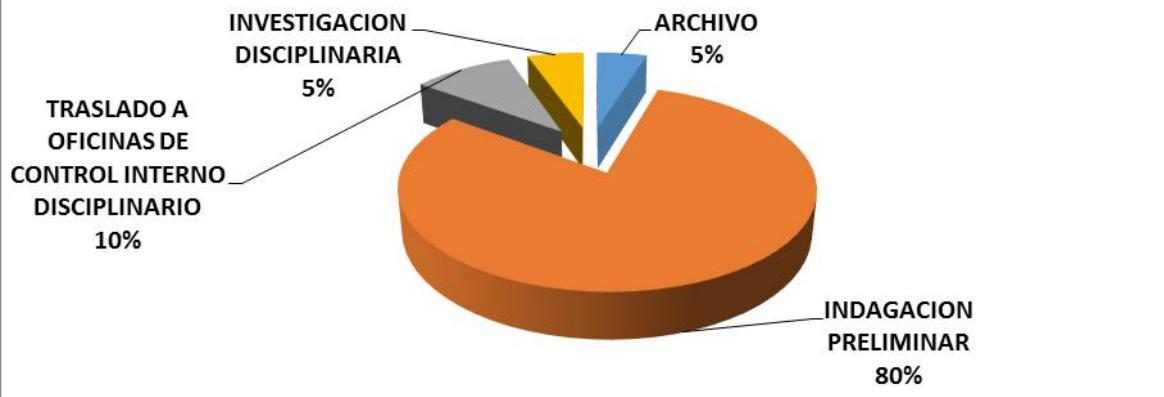
³³⁴ Municipios de la Cumbre y Yumbo del departamento del Valle del cauca.

³³⁵ Municipio de Nimaima Cundinamarca.

³³⁶ Municipio de Paya Cundinamarca y de Jamundí Valle del Cauca. Este último ha sido sancionado en dos oportunidades.

³³⁷Es 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.

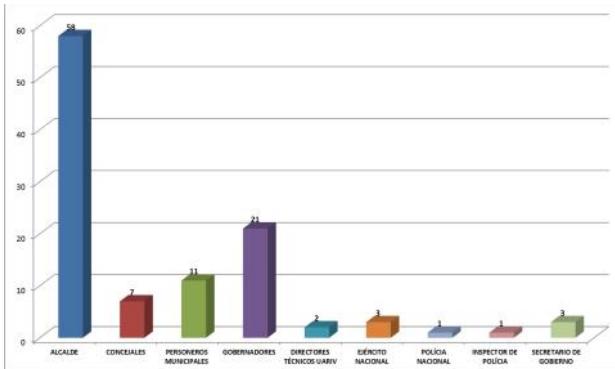
Gráfica 35 Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido la PGN. Año 2017-2018



Fuente: Sistema de Información Misional PGN. Mayo 2018. Elaboración propia.³³⁸

A la fecha se encuentran vinculados a las investigaciones en curso: 58 Alcaldes, 7 Concejales, 11 Personeros, 21 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. En el marco del desarrollo de los procesos disciplinarios, está pendiente por establecerse la vinculación de 27 funcionarios de distintos niveles de gobierno³³⁹.

Gráfica 36 Funcionarios vinculados a procesos disciplinarios.



Fuente: Sistema de Información Misional PGN. Mayo 2018. Elaboración propia.

³³⁸ 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.

³³⁹Es preciso aclarar que un proceso pueden estar vinculados varios funcionarios públicos.

Es importante resaltar que el Procurador General de la Nación, mediante las Resoluciones 162 de 2017, y 127 de 2018, designó a la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada para la Hacienda Pública para que adelanten 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 forzado, atendiendo a los resultados de las mediciones que adelantó el DNP con ocasión a la orden del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional.

Conforme a lo anterior, se han iniciado 92 procesos³⁴⁰ 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 4 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 funcionarios de 21 gobernaciones de los departamentos de: Antioquia, 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 servidores de 50 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, Caloto, Cajibío y Buenos Aires en el Cauca; Belén de los Andaquíes en el Caquetá; Chimichagua, Chiriguaná, La Jagua de Ibirico, Valledupar y El Copey en Cesar; Carmen del Darién, Bagadó y Bojayá en el Chocó; Tierralta y Montelíbano en Córdoba; Pitalito en el Huila; Maicao, Fonseca, San Juan del Cesar en La Guajira; Ciénaga, El Banco, Santa Marta, Remolino y Plato en el Magdalena; Puerto Gaitán y Puerto Rico en el Meta; 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; Sabana de Torres, Piedecuesta y Girón en Santander; Palmitos, Colosó, Sincelejo y San Onofre en Sucre; Ibagué y Chaparral en el Tolima.

De igual manera, es importante mencionar que en la Procuraduría Provincial de Buenaventura se iniciaron 8 pesquisas disciplinarias en contra de la administración municipal de Buenaventura por el incumplimiento de sus obligaciones de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

³⁴⁰ Un ente territorial puede estar vinculado en varias investigaciones porque las actuaciones disciplinarias se adelantan por cada vigencia fiscal.

10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
Implementación Sistema De Transferencias Monetarias Condicionadas Para Población Vulnerable a Nivel Nacional - FIP Horizonte del Proyecto: 2013-2022	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.	"Contribuir a la reducción de 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"	Entrega de incentivos monetarios dado el cumplimiento de compromisos de prevención en salud, asistencias escolares y prácticas de bienestar comunitario para niños, niña y adolescente. Este proyecto se dirige a población vulnerable, dentro de la cual, se cuenta con población víctima de desplazamiento forzado.	Avance Físico: 103% Avance Financiero: 99,8%	100% de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos.
				Asignación Total 2017: \$ 2.1 billones	
				Asignación a la Política Transversal: \$ 665.9 mm (30%)	
Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional Horizonte del Proyecto: 2012 - 2018	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	"Contribuir con la atención a la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y a la población desplazada que ha solicitado atención humanitaria para resarcir sus derechos"	-Implementación de acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado. - Acompañamiento al acceso a la oferta institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos en materia de asistencial.	Avance Físico: 103%	Proyecto con mayor asignación de recursos de la UARIV (46,3%). Medidas apuntan a Asistencia (Atención/Ayuda Humanitaria): 96% y Reparación (Garantías de No
				Avance Financiero: 95,6%.	
				Asignación 2017: \$ 524,5 mm	

10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
			<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar el derecho a la subsistencia mínima, avanzar en los procesos de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado³⁴¹ -Brindar atención integral de solicitudes, requerimientos y peticiones, quejas y reclamos. 	Asignación a la Política Transversal 2017: \$524,5 mm (100%)	Repetición) 4%. De este valor se contó con compromisos del 96%, obligaciones del 95% y pagos del 93%.
Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada Región Nacional Horizonte del Proyecto: 2008 - 2019	FONVIVIENDA.	"Otorgar subsidios familiares de vivienda de interés social SFV, 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"	Otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social Subsidio Familiar de Vivienda -SFV 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.	Avance Físico: 99% Avance Financiero de Proyecto: 100%. Asignación Total 2017: \$500 mm Asignación a la Política Transversal 2017:\$500 mm (100%)	100% de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos.
Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	"Contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto armado"	Implementación de las medidas de reparación colectiva asociadas a los planes de reparación colectiva y buscando aumentar la cobertura de	Avance Físico: 95% Avance Financiero: 99,9%. Asignación Total 2017: \$281 mm	Compromisos: 100%, Obligaciones:99,9%

341 Bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.



10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
Horizonte del Proyecto: 2017 - 2021	(UARIV)		víctimas que cuentan con medidas de reparación individual. El recurso asociado se encuentra directamente relacionado con la entrega de indemnización administrativa, de acuerdo con el informe presentado por la entidad, se otorgó indemnización administrativa a 38.054 víctimas.	Asignación a la Política Transversal 2017: \$281 mm (100%)	Pagos: 0%
Asistencia a la Primera Infancia a Nivel Nacional Horizonte del Proyecto: 2010- 2018	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	"Ofrecer apoyo nutricional, psicosocial y pedagógico a los niños menores de 5 años de edad y fortalecer a sus familias y 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."	Brindar atención integral a los niños y niñas menores de cinco años, fomentando la salud y nutrición, buscando fortalecer las relaciones intrafamiliares y la garantía de derechos de los niños y niñas.	Avance Físico: 100% Avance Financiero: 99,6%. Asignación Total 2017: \$ 4 billones Asignación a la Política Transversal 2017:\$196,1 mm, (5%)	Compromisos: 100%, Obligaciones:100% Pagos: 100%
Subsidio Construcción De Vivienda De Interés	Ministerio de Agricultura y	"El propósito general del proyecto de vivienda, es	- Brindar acceso de la población víctima del desplazamiento a	Avance Físico: 44% Avance Financiero:	Compromisos: 100%,

10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
Social Rural Para Población Víctima De Desplazamiento Forzado Nacional Horizonte del Proyecto: 2015-2026	Desarrollo Rural	mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural".	vivienda rural nueva o mejoramiento de la existente. - Coordinación interinstitucional para ejecutar proyectos de vivienda rural - Incrementar el acceso y calidad de los servicios de saneamiento básico de la vivienda rural.	99,9% Asignación Total 2017:\$ 161,6 mm Asignación a la Política Transversal 2017:\$ 161,6 mm (100%)	Obligaciones:99,6% Pagos: 99,5%
Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional Horizonte del Proyecto: 2012-2021	Unidad Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	"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".	- Generar acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través de los trámites administrativos, judicial, y seguimiento al post-fallo a las víctimas del despojo y abandono de tierras y de los grupos étnicos. - Operar el fondo de restitución como instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados. - Generar capacidades institucionales, estratégicas, tecnológicas, de infraestructura y de sistemas de información de la Unidad. - Realizar estudios técnicos, consultorías y convenios que	Avance Físico del Proyecto: 120% Avance Financiero del Proyecto:88,92% Asignación Total 2017: \$142 mm Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 129,2 mm (90,9%)	Compromisos: 87,8%, Obligaciones:87,8% Pagos: 86,7 %

10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017	
Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional Horizonte del Proyecto: 2014-2018	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	"Implementar canales de atención y comunicación para las víctimas y facilitar su acceso a la oferta institucional".	posibiliten la gestión del conocimiento y la instrumentalización de la política de restitución	-Dinamizar y facilitar el acceso a la población víctima a la oferta institucional y a las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011. -Brindar atención integral de solicitudes, requerimientos y PQR's. - Sensibilizar a los servidores públicos en la aplicación de la ley de víctimas	Avance Físico del Proyecto: 71% Avance Financiero del Proyecto: 85,03% Asignación Total del Proyecto 2017: \$ 121,5mm Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 121,5mm (100%)	Compromisos: 86,1%, Obligaciones: 85% Pagos: 74,1%
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	Departamento para la Prosperidad Social - DPS	"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	-Acceso Oportuno a los alimentos de los hogares retornados o reubicados - Acciones para el mejoramiento de condiciones en el hábitat y la vivienda -Contribuir a la estabilización socioeconómica de los hogares retornados o reubicados. - Acompañar los procesos de integración comunitaria entre	Avance Físico del Proyecto: 71,57% Avance Financiero del Proyecto: 87,53% Asignación Total del Proyecto 2017: \$119,4 mm Asignación a la	Compromisos: 99,5%, Obligaciones: 87,5% Pagos: 87,5%	

10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
nivel nacional Horizonte del Proyecto: 2013-2018		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".	los hogares retornados y/o reubicados - Estimular el retorno o la reubicación de los hogares víctimas del desplazamiento forzado, con orientación a la solución de necesidades básicas de respuesta urgente.	Política Transversal 2017: \$119,4mm (100%)	
Implementación de un Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional Horizonte del Proyecto 2017-2020	Agencia Nacional de Tierras	"Garantizar el acceso y regularización de la propiedad en el marco del régimen general previsto en la ley, y los regímenes especiales de adjudicación que se establezcan como alternativas de dotación de tierras para sujetos de reforma agraria"	-Otorgamiento de subsidios integrales de reforma agraria a pobladores de las zonas rurales en condiciones de pobreza, marginalidad y/o vulnerabilidad; -Desarrollar procesos para facilitar el acceso a tierras a través de predios pertenecientes al FNA a pobladores rurales; -Promover las formas alternativas de dotación de tierras de los predios baldíos de la nación. - Mejorar los niveles de control sobre la demanda y los procesos dotación de tierras y regularización de la propiedad.	Avance Físico del Proyecto: 166% Avance Financiero del Proyecto: 90.9% Asignación Total del Proyecto 2017: \$77mm Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 23 mm (29%)	Compromisos: 99,1%, Obligaciones: 90,9% Pagos: 67,2 %

10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia Horizonte del Proyecto 2014 - 2018	Ministerio de Educación Nacional	"Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial"	Proporcionar complementos alimentarios a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial; prestar asistencia técnica, a las entidades territoriales y operadores del programa y desarrollar sistema(s) de información que permita dar seguimiento a la implementación y ejecución del programa	Avance Físico del Proyecto: 117% Avance Financiero del Proyecto: 99,9% Asignación Total del Proyecto 2017: \$ 710,8 mm Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 58,4 mm (8,2%)	100% de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos.
Capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional Horizonte del Proyecto: 2007 - 2018	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	"Impartir orientación ocupacional, formación para el trabajo, formación en emprendimiento y asesoría para planes de negocio a personas en situación de desplazamiento para el desarrollo de conocimientos y habilidades operativas y técnicas, que les permita mejorar los niveles de empleabilidad y por consiguiente la calidad de vida en sus lugares de origen, o en el lugar donde se	-Asesoría en emprendimiento a población víctima del desplazamiento por la violencia -Orientación ocupacional a personas víctimas del desplazamiento por la violencia -Acciones de formación a la población víctima del desplazamiento por la violencia.	Avance Físico del Proyecto: 217% Avance Financiero del Proyecto: 99,3% Asignación Total del Proyecto 2017: \$39,4 mm Asignación a la Política Transversal 2017: \$ 36,1 (91,6%)	Compromisos: 99,3%, Obligaciones: 99,2% Pagos: 99%



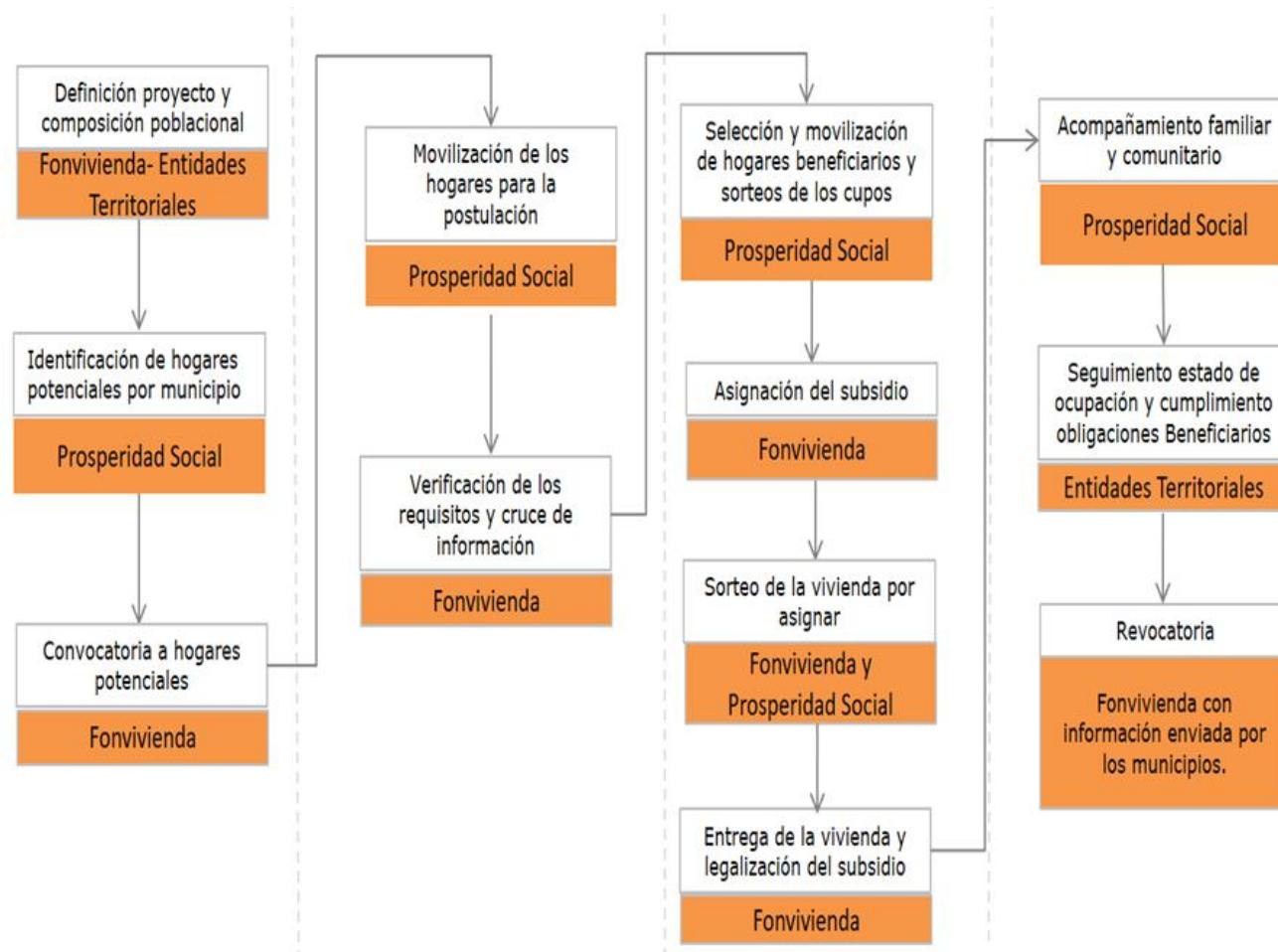
10. ANEXOS

Anexo 1 Proyectos de Inversión Representativos de la Política Pública de Víctimas 2017

Nombre del Proyecto	Entidad	Objetivo del Proyecto	Descripción del Proyecto	Información Presupuestal del Proyecto	Ejecución Política Transversal Víctimas 2017
		desplazaron"			

La información de cada uno de los proyectos se basa en la consulta del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, disponible en www.spi.dnp.gov.co, proyectos vigencia 2017. Marzo 2018. Elaboración propia.

Anexo 2 Cadena de entrega de la vivienda del actual programa de vivienda gratuita.



Fuente: MVCT, FONVIVIENDA y DPS.



Anexo 3 : Avances en el acompañamiento social y comunitario al Programa de Vivienda Gratuita.

Eje	Avance detallado
Institucional	La apropiación por parte de las administraciones municipales del acompañamiento y monitoreo a los hogares de los proyectos para realizar seguimiento a sus necesidades y al cumplimiento de las obligaciones que como beneficiarios del programa de vivienda gratuita tienen. Como resultado, a la fecha se cuenta con 78 censos de caracterización adelantados directamente por las alcaldías municipales.
Institucional	Formulación, aprobación y seguimiento a los planes de acción de las Mesas Territoriales (191 planes entre 2016 y 2017) para los proyectos de vivienda gratuita.
Seguridad	Creación y fortalecimiento de la Mesa Nacional de Seguridad, donde se han articulado las acciones para atender las necesidades que en esta dimensión presentan los proyectos de vivienda gratuita. Los avances específicos son: a) diagnóstico de seguridad de 246 proyectos de vivienda gratuita; b) la participación de la Policía Nacional con toda su oferta institucional de control, disuasión, prevención, protección, inteligencia, e investigación judicial en todos los proyectos de vivienda gratuita c) la articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho de dos líneas de trabajo: asistencia para el fortalecimiento de capacidades técnicas de las entidades en territorio para el abordaje del fenómeno del microtráfico y el narcomenudeo.
Convivencia	Articulación con el Ministerio del Interior para el diseño y puesta en marcha de una estrategia de propiedad horizontal para vivienda gratuita, enfocada en brindar orientación y acompañamiento a las entidades territoriales y a las comunidades de los proyectos para la conformación y fortalecimiento de los órganos de dirección de las urbanizaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal. Este aspecto ha sido de los más problemáticos en términos de adaptabilidad para la población desplazada.



Salud Articulación con el Ministerio de Salud en el marco de la Estrategia de Entornos Saludables.

Educación Articulación entre el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social al Programa de Vivienda Gratuita SNAIS y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF para la implementación de la ruta de prevención y alertas de amenaza, inobservancia y vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes de los proyectos de vivienda gratuita en 51 municipios. Lo anterior sumado a la focalización de la oferta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, incluyendo los programas Generaciones con Bienestar, Familias con Bienestar y Atención a la Primera Infancia.

Comunicación Implementación del programa Conexiones Digitales del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual reportó 53.081 viviendas con acceso y servicio de internet y 51.467 computadores entregados a cierre de 2017.

Convivencia Focalización de los proyectos de vivienda gratuita en el marco del convenio Alianza por la Primera Infancia con 14 entidades públicas y privadas, con el cual se implementaron entre otras las siguientes acciones: a) Generación de capacidades en hábitos de vida saludables para los beneficiarios de 8 proyectos de vivienda gratuita; b) Instalación de salas itinerantes de lectura para promover la lectura, la literatura y el desarrollo integral en 10 proyectos de vivienda.

Ingresos Implementación durante el 2016 del programa Grupos de Ahorro y Crédito Local de Banca de las Oportunidades el cual busca promover la inclusión financiera de las familias beneficiarias. Se logró la creación de 3.208 grupos de ahorro con la participación de 46.126 personas en 58 proyectos de vivienda gratuita.

Convivencia Implementación entre los años 2014 y 2016 del proyecto Comunidad-Es Arte, Biblioteca y Cultura: Escenarios para la Paz, por parte del Ministerio de Cultura, el cual se orientó a fortalecer el tejido social para la integración local y comunitaria en los proyectos de vivienda gratuita a través del arte y la cultura, el fomento a la lectura, la escritura y acceso a las bibliotecas públicas, bajo un enfoque psicosocial y de acción sin daño.

Acompañamiento

Acompañamiento Cogestores de la Red Unidos de DPS: Durante el año 2015, 43.075 hogares tuvieron acompañamiento familiar y 19 proyectos acompañamiento comunitario; durante el 2016 y 2017, se continuó con el acompañamiento comunitario a los 19 proyectos y tuvieron acompañamiento familiar 39.032 y 22.600 hogares respectivamente; finalmente, durante lo corrido del 2018, hay 9.892 hogares acompañados familiarmente y 200 proyectos con acompañamiento comunitario.

Ingresos

Empleo para la Prosperidad del DPS, orientado a contribuir a la inclusión social de los hogares vulnerables, mediante el acercamiento de los mismos a oportunidades de trabajo formal. Para finales de 2017 se reportaron 468 personas en proceso de formación previo a la vinculación laboral.

Ingresos

Mi Negocio del DPS el cual está encaminado a desarrollar capacidades y generar oportunidades para la creación y/o desarrollo de proyectos productivos. Para finales de 2017 se reportaron 3,969 personas que culminaron el proceso de asesoría y se encuentran en la fase de desarrollo de su negocio.

Alimentación

Red de Seguridad Alimentaria ReSa del DPS, cuyo fin es mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias mediante la producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables y el uso de alimentos y productos locales para contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria. Durante el 2014 acompañó a 8.760 familiar a través de las líneas de intervención ReSA Urbano y ReSA® Culinaria Nativa – CuNa.

Fuente: DPS, Mayo 2018. Elaboración propia.

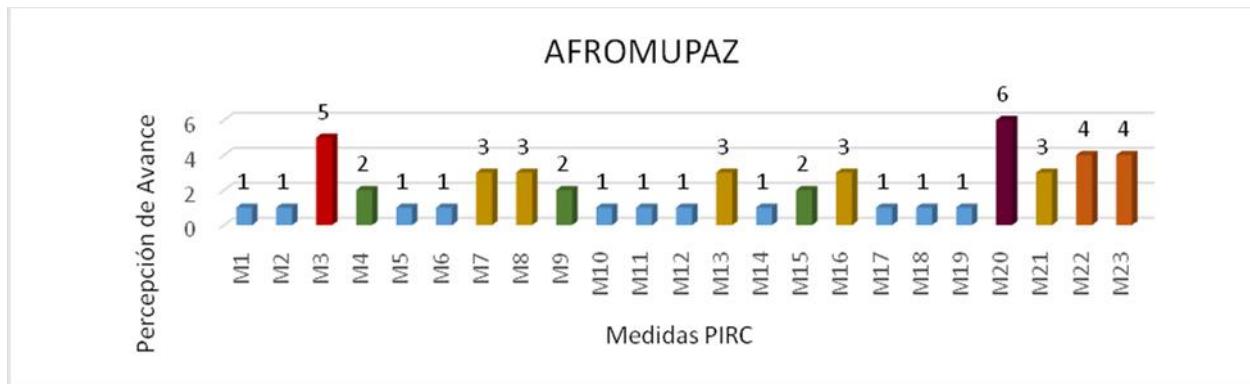
Anexo 4 Entidades en la operación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.

Entidad Otorgante	Entidad Operadora	Entidad Ejecutora	Entidad Promotora	Entidad Oferente
<p>Entre las funciones de la entidad otorgante (Banco Agrario, Fiduagraria) se encuentra administrar los recursos PGN, recibir las postulaciones que realicen las entidades oferentes y/o promotoras, revisar los proyectos que presenten las entidades operadoras, entre otras. (1)</p>	<p>Responsable de estructurar el proyecto de vivienda, elaborar los diagnósticos técnicos, administrar los recursos, coordinar con la entidad oferente el diagnóstico integral individual de cada hogar, entregar a la entidad otorgante un expediente por beneficiario, verificar el cumplimiento de las normas de sismo resistencia, contratar la entidad ejecutora y la intervención del proyecto</p>	<p>Se encarga de la construcción de la solución de vivienda, acuerdo con las condiciones técnicas, financieras y operativas que determine la Entidad Otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.</p>	<p>La entidad promotora (orden nacional), debe identificar y remitir a la entidad otorgante los listados de los hogares a atender, para que ésta adjudique el SFVR a los hogares postulados, así como los respectivos registros documentales. (2)</p>	<p>Las entidades oferentes organizan la demanda de hogares a la postulación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural. (3)</p>

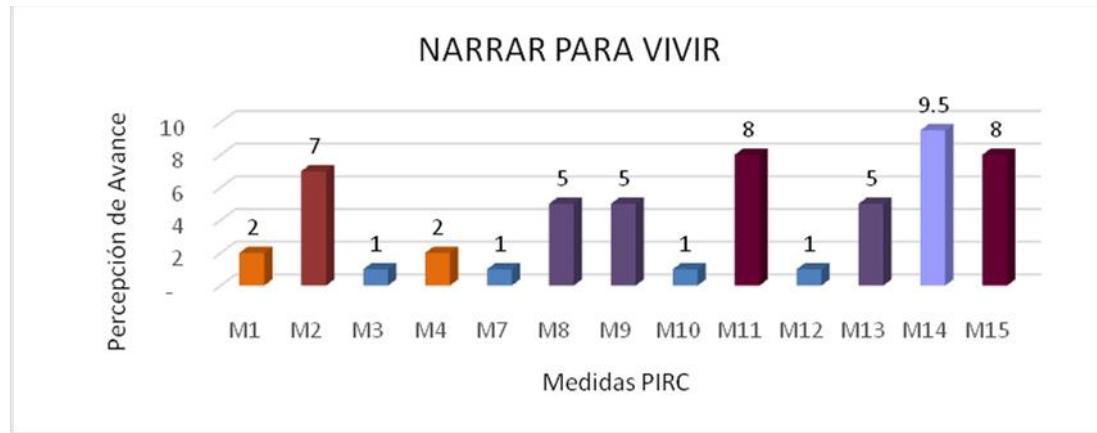
- (1) En el Decreto 890 de 2017, se estableció las funciones de capacitar y prestar asistencia a entidades operadoras para la postulación de hogares, crear y mantener actualizado un registro de entidades oferentes, entidades operadoras y entidades ejecutoras, asignar los SFVR, realizar desembolsos, realizar el seguimiento y monitoreo a la ejecución de los proyectos, contratar la entidad ejecutora, crear y mantener actualizado un sistema de información sobre demanda y postulaciones, calificaciones de hogares, asignación y ejecución del SFVR.
- (2) Copias de documentos de identidad de beneficiarios, documentos que acrediten la propiedad del lote a intervenir entre otros.
- (3) Podrán ser oferentes: Las Entidades Territoriales, los Resguardos Indígenas legalmente constituidos, los Consejos Comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras legalmente reconocidos, las entidades gremiales del sector agropecuario, Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de vivienda, Cajas de Compensación Familiar.

Fuente: Elaboración propia, con base en Decreto 1934 de 2015.

Anexo 5 Sujetos de reparación colectiva con enfoque diferencial /organizaciones de mujeres



Fuente: Información brindada por el colectivo. Marzo 2018. Elaboración propia.



Fuente: Información brindada por el colectivo. Marzo 2018. Elaboración propia.



Anexo 6 Cuadro realizado con la información suministrada por la UARIV

SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA	FASE
Asociación de Mujeres Afro por la Paz-AFROMUPAZ	Implementación
Asociación de Mujeres Campesinas, Indígenas y negras de Colombia-AMNUCIC Nacional	Implementación
Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas el Zulia-AMNUCIC-El Zulia	Implementación
ASOMUPROCA	Diseño y Formulación
Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia del Auto 092	Implementación
Liga de Mujeres Desplazadas	Implementación
Narrar para Vivir	Implementación
Organización Femenina Popular-OFP	Implementación
Ruta Pacífica-AMI-	Identificación
Mesa LGBT Comuna 8	Diagnóstico del Daño

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Anexo 7 Estado de Avances PIRC

SRC	Descripción	Características generales del sujeto	Estado avance del PIRC reportado por la UARIV	Fecha aprobación PIRC Comité de Justicia transicional
AFROMUPAZ	Organización con reconocimiento público y político. Mujeres que se auto reconocen afrocolombianas, con 10 años de experiencia en la labor social.	Organización, conformada por 350 personas aproximadamente	20%	24/04/2015
Liga de Mujeres Desplazadas	Organización de mujeres de base que surge en 1998 que lucha por la restitución y DDHH.	Conformada por 300 mujeres aprox. con diversidad étnica, asentadas en Carmen de Bolívar, Turbaco, San Jacinto y Cartagena, logro fundamental el proceso de acceso al derecho a la vivienda en la "Ciudad de las Mujeres" ubicada en Turbaco.	7.8%	*15/12/2016 aprobación PIRC Turbaco *3/11/2017 Aprobación PIRC con aprobación Turbaco *16/12/2016 aprobación PIRC San Jacinto *Falta aprobación PIRC en el CTJT Carmen de Bolívar y Cartagena
Narrar para vivir	Red de mujeres víctimas sobrevivientes de 15 municipios de la región de montes de maría.	Conformada por 840 mujeres aprox. con presencia en los departamentos de Sucre y Bolívar en los municipios de: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, Zambrano, Chalán, Coloso, los Palmitos, Morroa, Ovejas, San Antonio de Palmito, San Onofre, Tolú Viejo,	43.21%	*11/02/2014 aprobación PIRC Sucre *1/7/2014 aprobación PIRC Bolívar 18/03/2014 aprobación PIRC San Juan Nepomuceno.

**Comuna 8
LGBTI**

La Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín nació en 2007 en el sector de Esfuerzos de Paz de la Comuna 8 de Medellín. La Comuna 8, está ubicada en la zona centro-oriental de Medellín. Las acciones de la Mesa han estado encaminadas hacia el encuentro, la formación y el fomento de la participación de las personas LGBT.

En noviembre del año 2006 inicia sus actividades con 12 miembros, en el año 2009 recibieron un reconocimiento de la Secretaría de Gobierno de Medellín como uno de los 4 procesos de convivencia significativos de la ciudad. En la actualidad el colectivo está conformado por 8 personas.

Se encuentra
en fase
Diagnóstico
del Daño.

Fuente: UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Anexo 8 Medidas que apuntan a la reconstrucción del tejido social, el reconocimiento y la dignificación

Anexo 9: Medidas que apuntan a la reconstrucción del tejido social, el reconocimiento y la dignificación		
AFROMUPAZ	Narrar para Vivir	Liga de Mujeres Desplazadas
<p>*Medida 7 Estrategia de Rehabilitación Huerta al Perejil, la cual es una estrategia psicosocial basada en saberes ancestrales creada por la misma organización.</p> <p>*Medida 8 Implementación de la Estrategia de Reconstrucción del tejido social Entrelazando.</p> <p>*Medida 11 Diseño e Implementación de un programa de Formadores que proporcione herramientas teóricas, metodológicas, prácticas, políticas y psicosociales de las mujeres. *Medida 12 implementar un proceso de reconstrucción de la memoria histórica de la organización.</p> <p>* Medida 13 Fortalecimiento a la identidad cultural, a las prácticas organizativas y su difusión a través del apoyo de iniciativas culturales y comunicativas que promuevan el re significación de imaginarios colectivos, asociados a la estigmatización, discriminación por razones de género, raza, condición de víctima.</p> <p>*Medida 14 Incidencia en la priorización de expedición libreta militar.</p>	<p>*Medida 2 Entrelazando</p> <p>*Medida 3 Acceso a las mujeres y sus familias al PAPSIVI</p> <p>*Medida 8 Actos de Dignificación en San Juan de Nepomuceno</p> <p>*Medida 9 Campañas de Comunicación, video, radio, TV.</p> <p>*Medida 12 Fortalecimiento organizativo construido de manera participativo</p> <p>*Medida 13 Acompañamiento técnico en la elaboración de proyectos, administración, gestión y ejecución de proyectos.</p> <p>*Medida 15 Reconstrucción de Memoria Histórica de la organización, su lucha, su resistencia y aportes a la construcción de paz en la Región de Montes de María.</p>	<p>*Medida 4 SAT A1, A2, A3, A4, A5, A6, gestiones destinadas al reconocimiento del nombre de las “ciudades las mujeres “por parte de la administración de Turbaco, Apoyo en la interlocución con empresas de transporte municipal para el reconocimiento de “Ciudad de las Mujeres” en las rutas que transitan en la zona, Actos simbólicos de dignificación y memoria donde se enalteza el bien nombre de liga y sus familias, Interlocución con el Ministerio de Educación Nacional para la publicación de la historia de liga en textos escolares y universitarios, facilitar la interlocución con el Ministerio de Educación Nacional para la impresión de las publicaciones.</p> <p>*Medida 7 GNRA 4, 6, Apoyar la reflexión y difusión de la verdad de los hechos vividos por la LMD, participación Liga en la instancia que se defina en el punto 5 del acuerdo de la Habana.</p> <p>*Medida 8 SA1,2,3,4, elaboración de un documento de memoria histórica con participación de las delegadas, concertación y elaboración de un lugar de memoria de LMD, facilitar el desarrollo de un homenaje público con artistas reconocidos a nivel nacional e internacional, recuperación de archivos y documentación histórica.</p> <p>*Medida 10. Entrelazando</p> <p>*Medida 15 A1, A2, A3, recuperar y fortalecer los medios de comunicación con el que cuenta la organización, gestionar la divulgación y fortalecimiento proyector organizativo y su historia, apoyar la creación del premio nacional de LMD.</p>

***Medida 23** Formulación e Implementación de una estrategia de sanación para niños y niñas que promueva su reconocimiento como sujetos de derechos.

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN NARRAR PARA VIVIR
<p>M1. Pago valor sede para la organización “Narrar para Vivir” ubicada en el municipio de San Juan Nepomuceno dotada y adecuada.</p> <p>Nivel de avance: 2</p>	<p>Sede ubicada en San Juan Nepomuceno, está fue legalizada, la dotación inicial fue de muy mala calidad (90 millones - valor real 20 millones). Los computadores no eran nuevos, solo llegaron los forros de los portátiles con un kit escolar en el Interior, los vasos eran plásticos, las ollas estaban perforadas. Responsabilidad de la UARIV. Documentación completa, la sostenibilidad de la sede está a cargo de la organización, no se realizaron los convenios que se propusieron para que las mujeres generaran ingresos para esta sostenibilidad, la gobernación asignó una partida para unas habitaciones, pero, esta nunca se concretó. Las mujeres insisten que en el PIRC está el plan de implementación, pero, no se cumplió. Estás circunstancias les hicieron plantear no reunirse más con las instituciones para revisar las medidas, porque la sola asistencia daba por entendido que les habían cumplido, esto afectó la confianza.</p>
<p>M2. Implementación de la Estrategia de rehabilitación del tejido social Entrelazando.</p> <p>Nivel de avance: 7</p>	<p>Manifiestan que se cumplieron las actividades, excepto la implementación de la estrategia por parte de las tejedoras pues no se contaba con los recursos suficientes. Comentan que se asignaron 100 millones y con solo 2 sesiones ya se había gastado 70 millones. Manifiestan que el proceso está parado porque los recursos están destinados para el operador y para la organización no está contemplado y se sienten utilizadas.</p>
<p>M3. Acceso de las mujeres de Narrar y sus familias al Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>El tema en el territorio tuvo muchas dificultades, algunas fueron promotoras psicosociales, se aprecia mucho interés político en la asignación de las profesionales. Al momento de hacer la focalización no tuvieron en cuenta a las mujeres de Narrar para vivir. Individual y Familiar. La atención fue muy deficiente, no hubo acercamiento, ni de la secretaría de salud ni del Ministerio de Salud. Por iniciativa de la organización se acercaron a la secretaría departamental de salud y el encuentro con la funcionaria encargada fue desalentador.</p>
<p>M4. Programa o proyecto integral en salud sexual y reproductiva y atención psicosocial para las integrantes y facilitadoras y sus núcleos familiares, con la participación de las mujeres en el diseño e implementación del mismo.</p> <p>Nivel de avance: 2</p>	<p>Un proyecto con la Organización Internacional para las Migraciones acerca de Derechos Sexuales y Reproductivos, así como las implicaciones jurídicas, este se desarrolló en día y medio, luego resultó que hacía parte de la medida. Esto, al parecer, formaba partes de dos proyectos. Lo lamentable es que sus expectativas no estaban cerca de lo que les propusieron. En materia de salud, los exámenes deben realizarlos fuera de su área de residencia, porque, no hay confidencialidad en el manejo de los resultados.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M5. Programa de acompañamiento jurídico a casos emblemáticos de mujeres de la organización y el caso de la organización.</p> <p>Nivel de avance: No aplica</p>	<p>Se hace énfasis en la responsabilidad de la Defensoría del Pueblo, por lo que fue necesario solicitar a la UARIV que se nos excluyera del PIRC. Desde la Delegada de Género, se han realizado acciones muy puntuales de acompañamiento y de solicitudes de protección, así como la toma de declaración para inscripción en RUV, de manera conjunta con la Delegada de Víctimas. La relación con las personerías es muy deficiente. Anotan que, sorpresivamente, ellas identifican que dentro de la misma acción realizada por OIM está incluida la formación básica en DDHH. Insisten en la legalización de actividades por medio de listados de asistencia.</p>
<p>M6. Programa de formación básica en defensa de derechos con enfoque de género.</p> <p>Nivel de avance: No aplica</p>	
<p>M7. Recuperar la capacidad de la organización para continuar con sus programas de alfabetización.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>El origen de esta medida es por el deseo de las mujeres y sus familias de iniciar estudios o continuar estudios superiores. Los cupos dados a los familiares en universidades públicas o privadas, no se garantizan y, al inscribirse y no entrar, se perdieron los recursos invertidos por las familias. El Ministerio de Educación se comprometió a desarrollar la alfabetización. Incluso intentaron apelar al derecho a la igualdad, por lo sucedido con otra organización. No hay seguimiento ni monitoreo a esta acción.</p>
<p>M8. Realizar un acto con presencia del Gobierno Nacional que dé un mensaje de respaldo a la Red de Mujeres Narrar para Vivir.</p> <p>Nivel de avance: 5</p>	<p>Manifiestan que, si el acto es para reivindicar los daños a la organización, la responsabilidad no debe recaer en el SCNE. Este se realizó en el año, pero los funcionarios que asistieron a la actividad, acudieron a una acción de protección generadas por las mujeres de la organización.</p>
<p>M9. Campaña de comunicación y visibilización que incluya un programa radial comunitario, que dé cuenta de la acción misional de “Narrar para vivir”, en espacio de televisión en medios nacionales, regionales. Asimismo la elaboración de un video que reconstruya y cuente la historia del proceso organizativo de las Mujeres.</p> <p>Nivel de avance: 5</p>	<p>Se logró la elaboración de un documental de 40 minutos, con recursos de la UARIV (POA), se creó una página web, el espacio en el canal de televisión no se ha dado, tienen redes sociales de la organización. El documental no ha tenido difusión en los canales nacionales. MinTIC no ha adelantado ningún tipo de acercamiento.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
M10. Proceso de formación con instituciones locales sobre la atención con enfoque diferencial. Nivel de avance: 1	Los entes territoriales no han desarrollado proyectos hacia la organización, manifiestan que incluso la Mesa de Víctimas se han presentado iniciativas productivas y aun siendo la organización parte de este espacio de participación efectiva, no las incluyeron, caso proyecto de ganadería (gobernación- INCODER año 2014).
M11. Resultados efectivos en la investigación y sanción para los responsables de las agresiones contra las mujeres de Narrar para Vivir. Nivel de avance: 8	La Investigación y sanción de Hechos Victimizantes contra las mujeres de la organización. Fiscalía. Los casos se encuentran concentrados en la Fiscalía 60 en Bogotá. 42 casos investigados, una captura por violencia sexual, sin comité jurídico ley 1719.
M12. Fortalecimiento organizacional construido de manera participativa que identifique potencialidades, debilidades y fortalezas. Nivel de avance: 1	Las acciones formativas del SCNE en materia de fortalecimiento organizacional se han desarrollado por cooperación internacional del Gobierno sueco, en especial en lo administrativo.
M13. Acompañamiento técnico en elaboración de proyectos: elaboración, administración, gestión y ejecución de proyectos. Nivel de avance:5	Tuvieron apoyo en formación por parte de OIM para la formulación de proyectos, en efecto, debieron crearse cuatro proyectos, estos no se dieron. El SENA, sí apoyó el proyecto de confecciones, el cual fue presentado al Ministerio del Trabajo y que hoy es una realidad. Además, realizaron un diplomado con la Universidad de la Sábana "Empresarias para la paz". La organización generó un piloto de protección individual, con efectos colectivos. Luego se genera el CERREM colectivo, donde la mayoría de las medidas fueron aprobadas. Las acciones se dieron por medio del acompañamiento institucional para generar entornos protectores, iniciativa que nace de la organización de mujeres.
M14. Medidas de protección colectiva. Nivel de avance: 9	Comentan que el municipio de Ovejas fue el único que apoyó para tener un predio, donde pusieran el monumento que la organización creó. No hay libro o documento.
M15. Reconstrucción de la memoria histórica de la organización, su lucha, resistencia y aporte a la construcción de paz en la región de los Montes de María, garantizando su amplia difusión por medios locales y nacionales. Un monumento de una mujer que represente la resistencia, con una placa que explica el significado del monumento y la frase de narrar: "los violentos podrán acabar con nuestros sueños, pero nunca con nuestra capacidad de soñar".	

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
Nivel de avance: 8	
	LIGA DE MUJERES DESPLAZADAS
<p>M 1 RES. A1. Facilitar la gestión destinada al acceso a recursos para la implementación de proyectos relacionados con el post conflicto, mujer, paz y seguridad y participación democrática de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>No hay ningún acercamiento por parte de la entidad responsable</p>
<p>M 2. RES. A1. Asesoría jurídica para la restitución, adecuación y sostenibilidad de los refugios de: El Pozón, la conquista y el Corazón de las Mujeres en Turbaco.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A2. Desarrollar programas para el alivio de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A3. Gestiones de los entes territoriales y las entidades del nivel nacional destinadas a garantizar el goce efectivo de la infraestructura de la organización.</p> <p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 2. RES. A4. Adecuación, mantenimiento y sostenibilidad a largo plazo, incluyendo la reconstrucción y encerramiento físico de los dos centros multifuncionales.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>La URT de Bolívar manifestó que no tenía conocimiento de la medida y que por lo tanto no tiene responsabilidad alguna en ese PIRC. De los tres (3) centros multifuncionales, solo cuentan con escritura dos; El del barrio El Pozón y la sede Corazón de las Mujeres, el predio de La Conquista no cuenta con título, están como poseedoras. El centro Corazón de las Mujeres, tiene un problema polílico, debido a que un constructor (URBISA) les cerró la servidumbre, ante esta situación, la Defensoría del Pueblo brinda acompañamiento y asesoría por medio de un abogado del área civil. La Inspección de Policía ha aplazado las diligencias en varias ocasiones. Aprovechando la presencia de la personera municipal le exponen la situación de la sede Corazón de las Mujeres, para que intervenga de manera disciplinaria a los funcionarios de la inspección. La personera a su vez solicita el acta de la última diligencia fracasada para adelantar una investigación disciplinaria preliminar, por la mora en caso de existir. Analizada la situación se sugiere que La medida asignada a UAEGRTD, se debe ajustar, pues las mujeres no tienen la posesión de los predios en La Conquista y Refugio, se sugiere revisar si compete está medida al ente territorial y las inspecciones de policía. Acerca de la adecuación y sostenimiento, luego del hurto a la sede, donde se llevaron el archivo de la organización, hecho que fue denunciado ante la Fiscalía, el mobiliario, fue entregado por la UARIV. Sin embargo, por las razones antes expuestas, se está almacenando en una vivienda en arriendo, donde se pagan 350.000 pesos mensuales. Esta situación, se le informó a los de la UARIV, quedando en acta por parte de un funcionario de la territorial bolívar.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M 3. GNR. A1. Implementar medidas de protección a la organización y a las integrantes que lo componen, mediante la implementación de Red Interna de Protección colectiva. Estará constituida por:</p> <p>Medidas físicas: Garantizar la comunicación entre las mujeres de la LMD constituido entre otras por una red de comunicación que incluya radio comunitaria, teléfonos, transporte colectivo.</p> <p>Formación en defensa personal.</p> <p>Nivel de avance: 3</p>	<p>Tres mujeres de la organización tienen medidas cautelares de la CIDH. No hay medidas individuales de protección. Las amenazas continúan e incluso estas alcanzan a los familiares. La analista del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo: aclara que la fuerza pública tiene un concepto de los GOAML, niegan la presencia de estos en la zona de influencia de la organización, por lo que hubo que aclarar en el CERREM frente a esta situación y puntualizar las nuevas modalidades de violencia indirecta. También se hizo énfasis que el informe de riesgo sobre los líderes y lideresas, las incluye a ellas. Las mujeres se expresan respecto a algunas medidas de protección que se presentaron en el CERREM colectivo y que no se habían concertado con las analistas de la UNP. Sobre las medidas físicas, de comunicación y de las sedes; este último aspecto guarda sus dificultades por la situación de abandono que hoy afronta la sede Corazón de las Mujeres, ya que el litigio con la empresa URBISA, donde por el bloqueo de la servidumbre, ocasionó, no solo el deterioro progresivo de las instalaciones físicas, sino, el espacio propicio para que se diera el hurto al archivo escrito de la organización. El tema de los elementos de comunicación se complicó dado que solo aportan llamadas y no contarán con plan de datos o con equipos inteligentes. La alarma comunitaria solo estaría en la sede del Corazón de las Mujeres, la medida tiene como responsable a la alcaldía municipal. Les autorizaron cuatro vehículos convencionales (sin blindaje), uno por municipio con dos escoltas, estaban propuestos dos. Ellas habían solicitado un vehículo tipo van que mejorara las condiciones de movilidad del colectivo.</p>
<p>M 3. GNR. A2. Implementar medidas de protección a predios e infraestructura de los colectivos.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>El predio del barrio El Pozón está invadido y se generan conflictos con la comunidad, además, tienen deudas acumuladas de impuestos y servicios públicos. El tema jurídico en El Pozón es un poco más complejo ya que se dio por divisiones al interior de la misma organización, sin embargo, el litigio fue resuelto a favor de las mujeres ubicadas en el mismo barrio. Esta medida se sugiere ajustar para que el responsable pueda ser el ente territorial, que puede ser quien tenga competencia en el alivio de pasivos.</p>
<p>M 3. GNR. A3. Diseñar e implementar estrategias para el desarrollo de alertas tempranas para evitar la repetición de hechos victimizantes contra la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: No aplica.</p>	<p>Esta medida se solicitó retirarla del PIRC por parte de la Defensoría del Pueblo, en tanto, hace parte de la labor misional de la institución, así como, no podemos ser parte del PIRC y a la vez realizarle seguimiento.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
M 4. SAT. A1 Gestiones destinadas al reconocimiento del nombre “La Ciudad de las Mujeres”, por parte de la administración municipal de Turbaco. Nivel de avance: 1	No se conoce ningún tipo de acción por parte de la administración municipal. El significado de la Ciudad de las Mujeres, se convierte en un eje importante para el desarrollo de la organización, por eso, necesitan que las instituciones deben ser efectivas en el cumplimiento de las medidas. Nuevamente solicitan que se revise la situación del departamento y cómo se aprueban los PIRC en los CTJT, ya que la Gobernación de Bolívar si no aprueban los PIRC en el municipio, no se aprueban luego en la instancia departamental. Esto hace referencia a lo que la organización identifica como un trato inequitativo de las entidades hacia ellas, como SCNE.
M 4. SAT. A2. Apoyo en la interlocución con empresas de transporte municipal para el reconocimiento del, nombre “La Ciudad de las Mujeres” en las rutas que transitan por la zona. Nivel de avance: 1	Existe un acto administrativo de planeación en borrador, para el reconocimiento de esta medida, luego del impulso que se ha realizado desde las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas municipales, donde, algunas de las mujeres fungen como delegadas.
M 4. SAT. A3. Realizar actos simbólicos de dignificación y memoria donde se enaltezca el buen nombre de la Liga de Mujeres desplazadas, y de sus integrantes: mujeres y sus familias, adolescentes jóvenes, niños y niñas. Nivel de avance: 1	Se tiene conocimiento de una resolución de la UARIV para fortalecimiento organizativo del sujeto de reparación colectiva, en lo que concierne a medidas de satisfacción, se solicitaron claridades frente a esta resolución, pero, aún no se reciben.
M 4. SAT. A4. Promoción de formas artísticas de representación sobre la Liga de Mujeres Desplazadas como obras teatro, programas de televisión y una película. Nivel de avance: 1	Hubo un primer acercamiento a nivel nacional en agosto de 2017.
M 4. SAT. A5 Facilitar la interlocución con el Ministerio de Educación Nacional para la publicación de la historia de la Liga de Mujeres desplazadas en textos escolares y universitarios de historia de Colombia. Nivel de avance: 1	Hubo un primer acercamiento a nivel nacional en agosto de 2017, luego de esto no se ha realizado nada más.

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M 4. SAT. A6. Facilitar la interlocución con el SNARIV para la impresión de las publicaciones de la Liga de Mujeres desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Se tiene conocimiento de una resolución de la UARIV, para fortalecimiento organizativo del sujeto de reparación colectiva, en lo que concierne a medidas de satisfacción, se solicitaron claridades frente a esta resolución, pero, aún no se reciben.</p>
<p>M5. GNR A1. Diseño e implementación de programas pedagógicos de formación en marco legal, planes y procedimientos de procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración que fortalezcan el conocimiento y capacidad de incidencia de La Liga de Mujeres Desplazadas</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>No hay ningún acercamiento por parte de la institucionalidad.</p>
<p>M 6. REST A1. Apoyo en la formulación de proyectos productivos y plan financiero para cada asentamiento de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 6. REST A2. Acompañamiento técnico para garantizar la adecuada implementación de la actividad productiva de cada asentamiento de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Solo hubo una visita de Organizaciones Solidarias. Según esta entidad se necesitaba una empresa que estuviera funcionando, se propuso que se adelantara con las mujeres tejedoras, pero, no se concretó. Se sugiere que esta medida debe tener como responsable al DPS. En su mayoría los proyectos productivos se perdieron por las acciones de grupos armados ilegales y las posteriores amenazas. La cooperativa también se acabó. El proyecto productivo de la siembra de maíz en el Carmen de Bolívar, fue exitoso, pero, como no tenían propiedad sobre la tierra, este también se perdió.</p>
<p>M 6. REST A3. Compra de insumos y materia prima para la implementación de los proyectos productivos de cada asentamiento de la Liga de Mujeres Desplazadas.</p>	
<p>M 6. REST A4. Apoyo para la comercialización de productos, mediante alianzas con socios estratégicos, con cronogramas de trabajo e indicadores de cumplimiento.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 6. REST A5. Gestión para la creación de un fondo de pequeños créditos.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>No hay ningún acercamiento por parte de la institucionalidad.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M 6. REST A6. Gestión para la restitución de la Unidad de Producción de Insumos para Construcción UPI.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 6. REST A7. Gestión para la restitución de la Unidad de Producción de alimentos UPA.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M7. GNR. A1. Asesorar colectivamente a La liga de Mujeres Desplazadas en materia de acceso a la justicia de acuerdo con sus particularidades.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Solo cuando se revisan las medidas cautelares se presentan avances, los casos están concentrados en la Fiscalía 96 en Bogotá. No se conocen avances, la Fiscalía ofreció en CERREM colectivo conocer los casos particulares e iniciar un nuevo procedimiento. Se sugiere comité técnico jurídico de ley 1719 o que DINAC pueda asumir la investigación.</p>
<p>M7. GNR. A2. Gestiones destinadas a que la organización cuente con información sobre investigaciones y judicialización de responsables incluyendo a funcionarios y funcionarias públicas que, en los municipios de Cartagena, Carmen de Bolívar, San Jacinto y Turbaco han impedido el acceso a la justicia por parte de las integrantes.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Se desconoce algún tipo de investigación.</p>
<p>M7. GNR. A3. Hacer seguimiento e instar a las entidades competentes para que informen sobre el estado de los procesos por casos de violencia basada en género en el marco del conflicto.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Solo cuando se revisan las medidas cautelares se presentan avances, los casos están concentrados en la Fiscalía 96 en Bogotá. No se conocen avances, la Fiscalía ofreció en CERREM colectivo conocer los casos particulares e iniciar un nuevo procedimiento. Se sugiere comité técnico jurídico de ley 1719 o que DINAC pueda asumir la investigación.</p>
<p>M7. GNR. A4. Apoyar la reflexión y difusión de la verdad de los hechos de violencia vividos por la LMD.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>El responsable no está referenciado con competencia</p>
<p>M7. GNR A5. Informar periódicamente el estado de avance de investigaciones y procesos judiciales por los hechos victimizantes que ocurrieron en contra la Liga de Mujeres Desplazadas.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Solo cuando se revisan las medidas cautelares se presentan avances, los casos están concentrados en la Fiscalía 96 en Bogotá. No se conocen avances, la Fiscalía ofreció en CERREM colectivo conocer los casos particulares e iniciar un nuevo procedimiento. Se sugiere comité técnico jurídico de ley 1719 o que DINAC pueda asumir la investigación.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M7. GNR A6. Articulación para la participación de la Liga de Mujeres Desplazadas con la instancia que se defina en el marco del punto quinto de los acuerdos de la Habana para el seguimiento de las acciones de justicia y verdad sobre la violencia sexual en el marco del conflicto armado incluyendo: la violación de mujeres y niñas, la esclavitud sexual a la que fueron sometidas las mujeres, la prostitución forzada, el aborto forzado, la esterilización forzada y la violencia sexual como un arma de guerra.</p>	
<p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 8 SAT. A1. Elaborar un documento de memoria histórica donde se garantice la participación de las mujeres de la LMD o sus delegadas en todos los comités editoriales.</p>	
<p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 8 SAT. A2. Gestiones para la concertación y elaboración de un lugar de memoria de la Liga de Mujeres desplazadas.</p>	
<p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 8 SAT. A3. Facilitar el desarrollo de un homenaje público con artista reconocido a nivel nacional e internacional, en el que se haga un reconocimiento a la labor desarrollada por la Liga de Mujeres Desplazadas.</p>	<p>No existe algún tipo de acercamiento del CNMH, diferente al inicial en agosto de 2017.</p>
<p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M 8 SAT. A4. Recuperación de archivos y documentación histórica de la memoria histórica de la Liga de Mujeres desplazadas.</p>	
<p>Nivel de avance: 1</p>	

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN		
<p>M 9 REHA A. A1. Gestiones para la creación desarrollo e implementación de proyectos y programas de recreación integral a los grupos familiares de las integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, que les permitan mecanismos de sanación y rehabilitación emocional.</p>	<p>Nivel de avance: 1</p> <p>M 9 REHA A.2. Facilitar el desarrollo de actividades de integración y recreación de las familias de la LMD.</p>	<p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Resolución 00948 de 2017, UARIV sobre el tema organizativo. Promoción y fomento de la actividad física de la liga y sus miembros. COLDEPORTES les comunicó que ellos solo trabajan con entes territoriales. Los niños quieren adelantar deportes, pero las escuelas son privadas y no cuentan con recursos para pagarlas, lo mismo sucede con las canchas, lo que no les permite realizar libremente sus actividades recreativas. Se sugiere ajustar esta medida para que sea IDERBOL quien por competencia pueda hacerse responsable.</p>
<p>M 10 REHA A.1. Construcción e implementación del Plan de Acción de la estrategia de recuperación del tejido social.</p>	<p>Nivel de avance: 2</p>	<p>Nivel de avance: 2</p>	<p>La Liga de Mujeres Desplazadas considera que la estrategia entrelazando no ha reconstruido el tejido social de la organización. No es una medida de rehabilitación cumplida, ya que no se ha logrado implementarla en todo el territorio, son talleres que se realizan distantes en el tiempo sin continuidad, y las mujeres que son tejedoras no están preparadas para multiplicar la información, no están dirigidos a grupos poblacionales. La organización considera que esta medida no está terminada. Se han realizado algunas actividades, pero no es cumplimiento de la medida. Afirman que, Entrelazando donde se realizan seis o siete sesiones por año, no funciona, pues se da una reunión por año, no hay impacto, la reunión de este año no se ha hecho por falta de operador. Manifiestan que el proceso no ha sido eficiente para empezar una etapa de réplica o multiplicación con otras mujeres, pues no sienten que hayan tenido un verdadero proceso psicosocial. Proponen recuperar una estrategia creada por ellas, dado que las que se han utilizado, no son constantes y no tienen seguimiento. Además, las mujeres y sus familias que han sido abordadas por PAPSIVI, no sienten que a nivel familiar se les ha brindado una atención óptima.</p>
<p>M 11 REHA A.1. Garantizar la asistencia técnico-legal y el litigio de género en los procesos penales a las mujeres víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia basada en género de la organización.</p>	<p>Nivel de avance: No aplica</p>	<p>Nivel de avance: No aplica</p>	<p>Esta medida se solicitó retirarla del PIRC por parte de la Defensoría del Pueblo, en tanto, hace que parte de la labor misional de la institución, así como, no se puede ser parte del PIRC y a la vez realizarle seguimiento. Sin embargo, desde la Delegada para la Mujer y Asuntos de Género se han venido atendiendo situaciones particulares.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M12 GNR A 1. Desarrollo de una campaña pública institucional en pro la recuperación de una sexualidad plena y sin restricciones para las mujeres.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M12GNR A 2. Diseñar e implementar acciones de pedagogía y de prevención de la violencia basada en género.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Acciones de pedagogía basado en género, donde el responsable es el Ministerio de Salud, no existen, las formaciones (promoción y prevención) recibidas ocurrieron con anterioridad al PIRC.</p>
<p>M12 GNR A 3. Diseñar e implementar acciones de pedagogía social en torno a los derechos sexuales y derechos reproductivos, dirigidas a las y los integrantes de la LMD.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>M12 GNR A 4. Apoyar a la organización para iniciar un proceso de transición de organización de víctimas a organización de mujeres actoras políticas de cambio.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Esta medida se entiende como la incidencia en escenarios de elección popular. Esta medida debe ajustarse, al igual que el responsable (Congreso de la Republica), se sugiere que la iniciativa apunte hacia el empoderamiento de la organización para su participación en el ejercicio democrático en los escenarios de elección popular.</p>
<p>M 13. REHA. A. 1. Gestionar la garantía del derecho a la salud incluyendo atención especializada a las mujeres víctimas de violencia sexual de la LMD.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>No hay ningún tipo de acción colectiva, las actividades de promoción y prevención sucedieron antes del PIRC. Durante el año 2016 se reunieron las instituciones del orden nacional y territorial, donde se entregó un listado con los nombres de las integrantes de la organización para la atención en salud, hasta el momento sin respuesta. Nota: se indagó con MSPS y manifestaron que solo recientemente fueron contactados vía telefónica por un funcionario la UARIV, para la entrega de un listado correspondiente a esta organización SCNE.</p>
<p>M 13. REHA. A. 2. Desarrollar brigadas de salud periódicas en salud sexual, salud reproductiva y planificación familiar, que facilite el conocimiento de las mujeres de toda la gama de anticonceptivos de emergencia, la atención pre-natal, parto y pos parto, sin violencia obstétrica que garantice una maternidad digna y segura.</p>	<p>No existen actividades de este tipo. Es necesario ajustar estas medidas desde lo territorial.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
Nivel de avance: 1	
M 13. REHA. A. 3 Facilitar la formulación y acceso de las y los integrantes de la LMD a programas de prevención de la prostitución infantil, drogadicción, embarazos a temprana edad.	
Nivel de avance: 1	
M 13. REHA. A. 4. Facilitar la formulación e implementación de programas de salud sexual y salud reproductiva con participación de las mujeres de las mujeres de la Liga de Mujeres Desplazadas.	
Nivel de avance: 1	
M 14. RES. A 1. La LMD capacitará en temas de género, y derechos humanos de las mujeres en el post conflicto a los integrantes de la Fuerza pública y de policía en cada uno de los municipios y distritos en donde desarrolla sus actividades. En contexto de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.	Esta medida debe ajustarse en tanto responsabiliza a la organización del proceso formativo, con un acompañamiento de la UARIV. Sin embargo, no existe claridad frente a la apuesta metodológica, ya que, según la organización, el objetivo era disminuir los roces con la Fuerza Pública y acercarlos más a los propósitos y esencia de la organización LMD. Se sugiere que se ajuste el responsable.
Nivel de avance: Debe ajustarse	
M 14. RES. A 2. Gestiones destinadas a fortalecer la participación de las integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas en proyectos estatales relacionados con Justicia de Género, Proyectos productivos para mujeres, proyectos con perspectiva de igualdad de género, democracia, paz (post conflicto); y desarrollo.	El responsable es la Alta Consejería Presidencial para la Mujer de la Presidencia de la República, pero, a pesar de su presencia en CERREM colectivo, no existe ningún tipo de acercamiento por parte de esta oficina.
Nivel de avance: 1	
M14. RES. A.3. Fortalecer las capacidades de participación e incidencia de la Liga de Mujeres Desplazadas en instancias de planeación a nivel territorial.	No existen actividades de este tipo. Es necesario ajustar estas medidas desde lo territorial.

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
M14. RES. A 4. Gestiones tendientes a la recuperación de la capacidad de la liga de mujeres desplazadas para la realización de talleres conducentes a la realización de los objetivos general y específico de la organización Nivel de avance: 1	No existen actividades de este tipo. Es necesario ajustar estas medidas desde lo territorial.
M 14. RES. A 5. Concertación e implementación de un proceso de fortalecimiento organizativo que contribuya a la reactivación y sostenibilidad de las instancias propias de decisión de la organización, incluyendo al comité técnico y ejecutivo, a través de una resolución de fortalecimiento organizativo. Nivel de avance: 1	Solo cuentan con la información emanada por la UARIV, acerca de una resolución orientada al fortalecimiento organizacional del SCNE, no obstante, desconocen el contenido de la misma, en tanto, no se ha socializado con ellas.
M 14. RES. A 6. Gestiones tendientes a la recuperación de la capacidad de la Liga de Mujeres Desplazadas para la incidencia en la Cámara de representantes, el Senado de la República y en los Concejos municipales de aquellos municipios en donde la LMD desarrolla sus acciones organizativas. Nivel de avance: Debe ajustarse	Está medida debe ajustarse hacia el empoderamiento para el ejercicio democrático en estos escenarios.
M 15. SAT. A.1. Recuperar o fortalecer los medios de comunicación con que cuenta la organización. Nivel de avance: 1	Si bien el CERREM colectivo dejó algunas mejoras en la comunicación con la entrega de los teléfonos celulares, es necesario que intervenga en la medida el MinTic, con el fin de aumentar la ubicación de puntos Vive Digital en las zonas de influencia.
M 15. SAT. A.2. Gestionar la divulgación y fortalecimiento del proyecto organizativo y su historia en diversos escenarios. Nivel de avance: 1	En ambas medidas el responsable es la UARIV, pero no existe ningún acercamiento que genere confianza respecto a la ejecución de estas medidas.
M 15. SAT. A.3. Apoyar la creación del premio nacional Liga de Mujeres Desplazadas como reconocimiento a las luchas de resistencia pacífica y contribución al desarrollo social, de las mujeres desplazadas del país. Nivel de avance: 1	

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>M 16. SAT. A.1. Gestiones destinadas a fortalecer la participación de las integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas en proyectos estatales relacionados con vivienda digna para las mujeres.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>La iniciativa "Ciudad de las Mujeres" contempla cien (100) casas urbanas y, cincuenta (50) rurales, con proyectos productivos. Solo algunas tienen subsidios de vivienda. Se sugiere modificar la medida a soluciones de vivienda.</p>
AFROMUPAZ	
<p>Investigación, judicialización y sanción de los responsables de los hechos de violencia que vivieron las mujeres de la organización</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>Formulación e implementación de una estrategia que permita el acceso efectivo y preferente a la justicia en los casos de violencia sexual de las mujeres, niños, niñas y adolescentes pertenecientes a la organización</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Respecto a estas medidas refieren que no han existido avances frente a la investigación de sus casos, el mayor apoyo recibido ha sido por parte de la Defensoría del Pueblo quien ha ayudado a impulsarlos. Refieren que realizaron una reunión con la Consejería para la Equidad de la Mujer, y la UARIV, porque quieren un observatorio desde el enfoque de la organización, donde se verifiquen situaciones o hechos que se presenten con las mujeres que pertenecen a la organización.</p>
<p>Desarrollar una estrategia de prevención, protección y autoprotección para las mujeres de la organización y sus familias</p> <p>Nivel de avance: 5</p>	<p>El 21 y 22 de junio se va a llevar a cabo un taller con UNP y ONU Mujeres para mirar el tema de las medidas colectivas, porque si bien tenemos dos carros, no son medidas colectivas. Respecto a la estrategia de formación en autoprotección colectiva: esa capacitación está pendiente. La misma organización, como estrategia de protección, compró <i>walkie talkies</i> y cámaras, están buscando apoyo para la capacitación en el manejo de estos elementos. Solo se ha realizado una charla de prevención de reclutamiento por parte de la UARIV y la OIM.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>Implementación de la ruta diferencial con enfoque étnico y de saberes ancestrales desde las instituciones para el acompañamiento en salud física, psicosocial y jurídica a mujeres a víctimas de violencia sexual y violencia basada en género. Nivel de avance: 2</p>	<p>Reportan sin avances en esta medida, solo un diálogo realizado con el Ministerio de Salud. Refieren que algunas mujeres del colectivo cuentan con medidas cautelares ante el Sistema Interamericano. En el año 2010, la atención en salud de las mujeres era más fácil, pero a medida que ha pasado el tiempo, la atención en salud no ha tenido avances, no hay atención diferencial, las citas son demoradas.</p>
<p>Recuperación y fortalecimiento a la estrategia "El Aguamanil" de AFROMUPAZ de atención a víctimas. Nivel de avance: 1</p>	<p>La Aguamanil ya arrancó, por iniciativa de AFROMUPAZ, se han realizado reuniones, pero de parte de las instituciones, no se ha recibido apoyo. Ellas manifiestan haber concertado que se va a trabajar en la Aguamanil para 2019, porque la UARIV este año no podía por el tope del recurso, porque este año se va a hacer la compra de la casa y la Alta Consejería tampoco tenía recursos, así que, como acuerdo. Acta 2019.</p>
<p>Implementación de la estrategia de atención psicosocial (individual, familiar y comunitaria), con enfoque diferencial a los integrantes de AFROMUPAZ con énfasis en la medicina ancestral Nivel de avance: 1</p>	<p>Se han realizado reuniones, pero no hay avances significativos respecto a esta medida.</p>
<p>Implementar la estrategia de rehabilitación Huerta al Perejil adecuándola a las necesidades y expectativas de las y los integrantes de organización, y otros colectivos. La estrategia parte desde los enfoques de género, desde la perspectiva de masculinidades no hegemónicas, niñez y juventud. Nivel de avance: 3</p>	<p>Se había previsto que se hiciera en tres años. Quedó en la reunión que se van a hacer 30 pasos. La alta Consejería no dio los insumos para la huerta de niño. La AC dijo que para este año no tienen recursos, y que sería 'para el 2019. Se debe hacer la de hombres, mujeres, niños y niñas. Está la conversación y sí están dejando el presupuesto, pero la UARIV dijo que la AC pusiera una parte y la organización distribuyera cómo hacer los 30 pasos. La UARIV dijo que los iba a garantizar. Ellos aportaron refrigerio, almuerzo, talleristas. Las modificaciones se han acogido a través de actas.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN	
Implementación de la Estrategia de Reconstrucción del tejido social Entrelazando. Nivel de avance: 2	Entrelazando se ha pegado mucho con lo que es AFROMUPAZ, han trabajado desde lo que es AFROMUPAZ, han reconocido nuestra estrategia. Se articularon para los siete pasos. Acá hemos adelantado en casos de construcción de memoria, que se hicieron con Entrelazando. También se hizo un ejercicio con niños que nos dejaron liderar a nosotras; ollas comunitarias. Hemos hecho varias cosas, pero tienen pendiente: fortalecimiento organizativo. En entrelazando cogen 4, 5 mujeres y hacen capacitación (tejedoras), y ellas replican lo que se hizo en la actividad. Esas son 4 o 5 tejedoras. Manifiestan haber hecho el trabajo y que ellos se toman la foto. El congreso sí se hizo con recursos de la UARIV. En una actividad hicieron el préstamo de la Plaza de Bolívar. Finalmente devolvieron el dinero. Congreso de 2015: AC; el de 2017: la UARIV y los pre congresos: ambas. Quedaron pendientes unos precongresos. Este año se hicieron dos locales. Se van a hacer 4 que están pendientes y el Congreso Distrital. De ahí no se han hecho nada más. Los congresos los han convocado ellas y lo han configurado ellas mismas. Consideran que esa medida ha sido muy reparadora. Les hicieron un evento en el parque Santander, que es el único que ha habido y no hubo disculpas públicas, pero la directora de la UARIV en su momento realizó la lectura de la carta de dignificación, en el marco de la entrega de la reparación, la carta fue conmovedora. Las llevaron a un sitio muy rico y con la lectura de la carta "fue lo más reparador que pudo haber". Manifiestan que este año están organizando eso, sin importar quién lo haga. Porque es algo muy simbólico. Que sea un funcionario público, para que todas las personas que estén allí, sientan que alguien se solidarizó, alguien se paró y pidió perdón.	
Elaboración e implementación de un proceso de No estigmatización y recuperación del buen nombre de la organización Nivel de avance: 2	Reactivación de programas de cultura, recreación y manejo del tiempo libre para personas mayores, mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes y acceso de los miembros del colectivo a la oferta institucional que se tenga dirigida a estas poblaciones. Nivel de avance: 1	Se reunieron con Idartes. El compromiso fue pasar un proyecto para el tema de la escuela y unas hojas de vida. Manifiestan el deseo de hablar con la secretaría de cultura, a fin de que se unan los recursos y hacer un proyecto unificado que tenga mayor impacto. Pero hasta ahora no hay nada concreto. La idea es concretarlo en 2018 /.
Diseño e implementación de un programa de formación a formadores que proporcione herramientas teóricas, metodológicas, prácticas, políticas y psicosociales a las mujeres de	Manifiestan que la Alta Consejería para las Víctimas de Bogotá hizo un ejercicio con un montón de organizaciones y AFROMUPAZ no sintió ese impacto. Les pareció más efectiva y le han encontrado más sentido a Entrelazando. También afirman que incluso, en el ejercicio de formación, había organizaciones que no eran de víctimas. El personal ha tenido una buena disposición (de la AC), sienten que este año ha habido más compromiso.	

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>AFROMUPAZ.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	
<p>Implementar un proceso de reconstrucción de la memoria histórica de la memoria histórica de la organización, sistematización, publicación y divulgación.</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Afirman que con Entrelazando se empezó un ejercicio de construcción de memoria. Además, se hizo algo con Canal Capital, pero este año se organizó cómo se va a trabajar. Parecidas, la AC va a poner unos recursos. Ya UARIV va a dejar unos recursos para 2020 para terminar el Boga, que son las memorias de AFROMUPAZ (Mi Palenque Soñado). La idea es que el próximo año, con IDARTES, se tenga una exposición tipo museo para mostrar el Boga. También se hizo el año pasado una "velada ancestral", que es como la maqueta, así que la idea es comenzar a moverlo, de manera itinerante. Esperan que en septiembre sea instalado. El CNMH no ha llegado al ejercicio, pero sí AC y UARIV. La idea es que en cada escenario por el que se pase, la persona pueda escuchar la historia de lo que sucedió: en el Boga, en la mina. Además, parece que habrá recursos para el próximo año, aproposito manifiestan: "les ponemos un 1 porque, han mostrado interés y unos acercamientos, pero no ha habido ninguna implementación. Lo que se hizo con Canal Capital no nos hizo sentir mucho impacto, porque la institución fue la protagonista, no la organización".</p>
<p>Fortalecimiento a la identidad cultural, a las prácticas organizativas y su difusión a través del apoyo de iniciativas culturales y comunicativas de la organización que promuevan el re significación de imaginarios colectivos asociados a la estigmatización, discriminación por razones de género, raza, condición de víctimas, entre otras.</p> <p>Nivel de avance: 2</p>	<p>Se hizo un solo ejercicio, pero se había previsto que fuera durante tres años. El San Pachito se hizo con PNUD. Este año asignaron recursos (UARIV) para hacer el San Pachito. Para los plantones, la UARIV está poniendo los seis. 37 millones de la UARIV para San Pachito. Esas tres cosas (casa, San Pachito y congresos locales y distritales) quedaron en la resolución de la UARIV, con asignación presupuestaria. En algunas de estas actividades, las responsabilidades son de otras instituciones.</p>
<p>Incidencia para la priorización de expedición de la libreta militar para los casos identificados en el colectivo</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Esa medida tocó reestructurarla porque eso ahora hay que hacerlo directamente, con cada uno de manera independiente. Manifestaron que ya no existen recursos para el pago de las libretas. Por solicitud de ellas, esa medida se cerró. Quedó en el observatorio como un tema de seguimiento.</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>Fortalecimiento a la organización por medio de la adjudicación de la sede o casa cultural de AFROMUPAZ en la que se desarrollen de forma continua las iniciativas productivas y culturales y los programas dirigidas a la comunidad (madres cabeza de hogar, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas mayores)</p> <p>Nivel de avance: 2</p>	<p>Los recursos ya están asignados, pero no se ha hecho la entrega, no se tiene un número de resolución y tampoco se ha hecho la compraventa. Dicen que para agosto se tendría la casa. Se han realizado reuniones y ya se firmó la resolución presupuestal.</p>
<p>Fortalecimiento a la estrategia productiva denominado Expo Mingueras.</p> <p>Nivel de avance: 3</p>	<p>No fue la UARIV, sino la AC, que le entregaron a muchas organizaciones insumos, productos de pésima calidad. En cambio, para ellas el Ministerio del Trabajo sí ha apoyado. La elaboración de los catálogos fue por parte de sus muchachos. La sesión de fotos también, incluso modelaron en las fotos. La página web sí la hicieron con los aportes de nuestros productos. En cuanto a la macro rueda, no les agendaron una cita con empresarios que realmente estuvieran interesados en la organización. Para ellas, eso no es fortalecer el sujeto. En la rueda de negocios se supone que ellos consiguen potenciales compradores, pero llevaban era personal que nos daban charlas sobre ventas.</p>
<p>Fortalecimiento administrativo y jurídico</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>Llevan unos tres años esperando el documento de la cámara de comercio. El Ministerio de Trabajo ha pagado los recursos para marca y esos relativos. Ya la marca de mingueras está registrada y lo del INVIMA ya se hizo. Quien ha apoyado esa medida es el Ministerio de Trabajo. Faltantes: Dian, saneamiento, registros contables</p>
<p>Fortalecimiento al proceso desarrollados desde los comedores comunitarios, jardines y otros espacios que faciliten el acceso al derecho a la alimentación de las y los integrantes de la organización</p> <p>Nivel de avance: 1</p>	<p>El programa 730 ya no existe. La canasta afro, en algún momento lo hicimos con UNP y el Ministerio. Ellas manifiesta haber explicado quién hacía parte de la canasta, el cambio en la gente debía notarse. Este es un proyecto que lleva 10 años, y mucha de las personas, después de que entraron en este proyecto tuvieron problemas de salud relacionados con el proyecto. Porque la persona "entró en este plástico". Manifiestan que este tipo de proyectos, en vez de fortalecerlos, las dañaron. La canasta hace parte del proyecto 730 que estaba encaminado a ir a los comedores, y a los otros les daban canastas. Nosotras queríamos era fortalecer los comedores de AFROMUPAZ. Con eso no ha pasado nada. Lo últimos insumos que hemos recibido, fueron del Ministerio de Trabajo, para el proyecto de Mingueras.</p>
<p>Acceso al sistema educativo (básica, media, superior) de las y los integrantes de</p>	<p>No hay avances en esta medida. Manifiestan que les dieron tres cupos para carreras universitarias, pero inicialmente no habían dicho que eso tenía que ver con la medida. Y después, les dijeron que la</p>

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
la organización Nivel de avance: 1	CUN. De esos tres cupos, sólo una sí sigue, además, las opciones de estudio eran limitadas (administración hospitalaria). No le pagan transporte. La ACDVPR informa que dentro del programa Incubadora de Sueños, asignó tres cupos a la organización para cursar un programa tecnológico en la CUN dirigido a víctimas con un presupuesto de \$35.402.670. Al respecto la organización manifestó que esta acción no fue concertada como parte de la implementación del plan y las personas que se matricularon no contaron con la capacidad económica para poder asistir y poder culminar sus estudios.
Acceso a programas de formación para el trabajo dirigidos al colectivo Nivel de avance: 6	Respecto a esta medida, resaltan el apoyo del Ministerio del Trabajo, quienes apoyaron con el registro de la marca Mingueras y el INVIMA. El Ministerio del trabajo, aprobó \$335. Millones para fortalecer para la iniciativa productiva, y nos apoyó con formación para fortalecer la iniciativa.
Reubicación en lugar de recepción y retorno de las familias de AFROMUPAZ Nivel de avance: 3	Se hizo un ejercicio con un grupo de 30, que quieren quedarse en Bogotá, que ya se reubicó; y el segundo ejercicio, se envió un listado de 50 familias para el tema de reubicación. Pero, manifiestan que recientemente buscaron afanosamente a las 30 familias para hacer un nuevo informe de caracterización. Se recibieron kits de dignidad, pero sólo escogieron a 30 familias.
Impulso al ingreso a la ruta de reparación individual de las y los integrantes del colectivo Nivel de avance: 4	La semana pasada se hizo una reunión y dijeron que la lista de las mujeres de AFROMUPAZ, había 33 que ya estaban más cercanos. Repararon 30, pero han priorizado a cinco después. Ellos tienen en su cabeza que son 33. Generalmente, nos han llevado como AFROMUPAZ al escenario, se nos entrega la carta, AFROMUPAZ ha hecho la huerta. Están esperando la reparación de las que quedaron faltando. Manifiestan que le tuvieron que explicar a la UARIV que estaba para marzo, pero cambios de dirección, le bajó todo el ritmo de trabajo que se traía con las medidas de reparación. AFROMUPAZ tenía varias personas en lista para reparación, pero todo se bloqueó con los cambios antes mencionados. Uno de los ejercicios que consideran más reparador es que una funcionaria, profesional en salud, comenzó a llevarlas a la institución de salud, de cuatro en cuatro, para hacerles la citología. Y así lo lograron, porque muchas se negaban a hacerlo porque no querían volver a hacer invadidas. Manifiestan que antes pasaba que no había mucho personal sensible, entonces se cargaba más una, con la interacción. En el sistema de salud la receptividad ha sido poca.

MEDIDA	OBSERVACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
<p>Formulación e implementación de una estrategia de sanación para niños y niñas que promueva su reconocimiento como sujetos de derechos, el goce efectivo de estos y la protección integral.</p> <p>Nivel de avance: 4</p>	<p>No se han vuelto a hacer huertas. En la UARIV no había una estrategia social diferencial, entonces ellas desligaron la estrategia, para las mujeres y jóvenes fue fácil hablar, pero para los niños no. Se hizo un ejercicio que se llama Atrapa Sueños donde cuidaban los niños, pero ellas manifiestan haber pedido que no sólo los cuidaran, sino que hicieran un diagnóstico de los niños. Hicieron una exposición la Alta Consejería de las Víctimas y se enteraron de que los niños tenían miedo. La UARIV pagó la primera huerta. Quedó programado retomarlo para 2018. La organización aportó 30 pasos para las huertas que hay que implementar; para los niños son 25; las de las mujeres son 14 y las de los hombres son 14, pero ellos financiarán 30.</p>

Fuente: Entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo a los sujetos y UARIV. Marzo 2018. Elaboración propia.

Anexo 9 Definiciones y evoluciones de conceptos reclutamiento y servicio militar en normatividad

Definiciones y evoluciones de conceptos reclutamiento y servicio militar en normatividad		
NORMA	CONTENIDO	OSBERVACIONES
Ley 48 de 1993 "Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización" (Derogada y reemplazada por la Ley 1861 de 2017 sobre reclutamiento)	<p>Art. 14: Todo varón colombiano tiene la obligación de inscribirse para definir su situación militar dentro del lapso del año anterior en que cumpla la mayoría de edad, requisito sin el cual no podrá formular solicitudes de exención o aplazamiento.</p> <p>Exención en todo tiempo, art. 27: "están exentos de prestar el servicio militar en todo tiempo y no pagan cuota de compensación militar".</p> <p>Art. 22. El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado debe pagar una contribución pecuniaria al Tesoro Nacional</p> <p>Art. 41. Los que habiendo sido citados a concentración no se presenten en la fecha, hora y lugar indicados por las autoridades de Reclutamiento, son declarados remisos.</p>	<p>Toda persona debía inscribirse –si no debía pagar las multas. La exención no se incluía víctimas ni siquiera de la condición de remiso, esto cambia con la normatividad posterior.</p> <p>Toda persona debe pagar cuota de compensación militar.</p>

<p>Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"</p> <p>Ley 1184 de 2008 "Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Art. 26. Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.</p> <p>Art.1. La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado.</p>	<p>Exoneró de la condición de remiso a las víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>Entrega de una libreta provisional por 3 años a la víctima mientras regulariza su situación.</p> <p>Se regula la cuota de compensación militar para todos aquellos exentos de prestar servicio.</p> <p>Hasta este momento ni víctimas, ni víctimas por desplazamiento se encuentran contemplados en las exenciones.</p>
<p>Ley 1450 de 2011 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014"</p>	<p>Art.188: Los hombres mayores de 25 años y menores de 25 exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cobro de la Cuota de Compensación Militar</p>	<p>Se establecen 4 grupos para exentos: i) por ley, ii) inhábiles para prestar el servicio, iii) vinculados al Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazado están exentos de cuota de pago por elaboración y multas para libreta</p>

	<p>ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el art. 6 - Ley 1184/08 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el art. 9 de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares.</p>	militar.
Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Sentencia T 414 de 2014	<p>Artículo 140: Salvo en caso de guerra exterior, las víctimas a que se refiere la presente ley y que estén obligadas a prestar el servicio militar, quedan exentas de prestarlo, sin perjuicio de la obligación de inscribirse y adelantar los demás trámites correspondientes para resolver su situación militar por un lapso de cinco (5) años contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley o de la ocurrencia del hecho victimizante, los cuales estarán exentos de cualquier pago de la cuota de compensación militar.</p> <p>Es necesario recordar que la exención,</p>	<p>Exentos de prestar y pago de cuota de compensación a todas las víctimas contempladas en la ley.</p> <p>Reitera exentos por la ley de víctimas</p> <p>La condición de víctima –por tanto el beneficio– no se pierde al no ser incluido en el RUV.</p>

	<p>consagrada en el art. 140 de la Ley 1448/11, es una medida de reparación integral, cuya satisfacción es independiente de la superación de la condición de vulnerabilidad y/o debilidad manifiesta de la víctima, pues a través de ella se busca "la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas". Quien pruebe sumariamente que es víctima de la violencia podrá ser eximido de la incorporación a las filas del Ejército Nacional para la prestación del servicio militar obligatorio, [Para esto] todas las autoridades públicas, incluido el Ejército Nacional, deben respetar de buena fe, los derechos de las víctimas del conflicto interno.</p>	
Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización".	<p>Artículo 12: exoneración de prestar servicio. Artículo 26: exoneración de pago de cuota compensación</p>	<p>Se especifica exención, pago de cuotas de compensación y multas son aplicable a todos los hechos victimizantes. Retroactiva</p>

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 10 Plan de acción UARIV - indicadores inclusión enfoque diferencial

Plan de acción UARIV - indicadores inclusión enfoque diferencial								
2014		2015		2016		2017		2018
Indicador	Meta		Meta	Indicador	Meta	Indicador	Meta	Meta
Víctimas con discapacidad con acompañamiento emocional/ No de víctimas identificadas en el PAARI con discapacidad solicitaron acompañamiento emocional	100%	Porcentaje de avance en la implementación del enfoque diferencial y de género (Desarrollar lineamientos para la identificación de ajustes razonables necesarios para que la ruta de atención, asistencia y reparación integral sea accesible para las víctimas con discapacidad	100%	La estrategia de sup. ECI implementadas/actividades programas por el enfoque de discapacidad)*100 (Estrategia de superación ECI con el enfoque de discapacidad diseñada e implementada	100%	Promedio del Porcentaje de avances de los indicadores de ejecución* 8total de indicadores en ejecución/total de indicadores de la dependencia) (trabajar conjuntamente con las víctimas en el proceso de reparación integral para la reconstrucción y transformación de sus proyectos de vidas)	100%	-
No. casos reparados efectivamente/ No. casos ordenados por la Corte) *100 (Casos relacionados por el Auto 006 en la ruta de atención, asistencia y reparación	100%							

Fuente: Elaboración propia.