

Sexto informe

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

al Congreso de la República 2018 - 2019



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



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

**SEXTO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2018 - 2019**

**Bogotá – Colombia
Agosto 16 de 2019**

**Procurador General de la Nación**

Fernando Carrillo Flórez
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Carolina Olmos Chacón
Manuel Ricardo Abadía
Orlando Burgos García

Equipo Procuraduría General de la Nación**Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**

Elena Ambrosi Turbay

Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras

Diego Fernando Trujillo Marín

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**Equipo de trabajo**

Ana María Gómez Martínez
Ana María Mosquera Córdoba
Angélica Rocío Barbosa Salamanca
Claudia Santamaría Vecino
Lina María Gutiérrez Botero
Maira Alejandra Guzmán Santos
María Camila Sacristán Carvajal
Silvia Juliana Pradilla Rivera
Stefany Celis Hernández
Wilson Alfonso Penilla Medina

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

Ángela Rodríguez Suárez
Laura Marín Villegas
Ricardo Almeida Rueda



Equipo Defensoría del Pueblo

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

José María Balcázar Castillo

Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Felipe Vernaza Pinzón

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

Mateo Gómez Vásquez

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

Equipo de trabajo

Ana Carolina Rada Ariza
Andrea del Pilar García Cojín
Enith Xiomara Ebrath Sinning
Jorge Eduardo Cuesta León
Josefina Valencia De La Cadena
Nileth Martínez Andrade
Omar Andrés Castañeda Guerrero
Ruth Marina Fonseca Casas

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Equipo de trabajo:

Luisa Mercedes Cubides Gómez
María Constanza Córdoba Ordoñez
Nadia Valentina Pérez Rodríguez

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

Equipo de trabajo

Fernando Gaitán Peña
Gemerzon Arley Téllez Rivera

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psicojurídicos de las Defensorías Regionales y destaca el aporte de: Bárbara Adriana Gordillo García, Carlos Andrés Suárez Bayuelo, Daniela Beatriz Bonilla González, David Rubén Carvajal Ruiz, Heiler Cuesta Reyes, Jennypher Maluk Acevedo Balaguera, Lucy Ramona Ricardo Mielles, Nataly Castro Sabogal y Wilson Giovanni Peñaloza Suescun.



Equipo de la Contraloría General de la República

Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto

Juan Carlos Gualdrón Alba

Contralor Delegado para la Participación Ciudadana

Luis Carlos Pineda Téllez

Equipo de trabajo

Bernardo Brigard Posse

Camila Arbeláez Salinas

Claudia Patricia Goyeneche Báez

Fabián Camilo Sanabria Villate

Francis Clarizza Vargas Díaz

Luis Camilo Vesga Chara

Luz Victoria Erazo Soler

Maribel Gamba Ramírez

Melissa Andrea Muñoz Gulfo

Mónica Carolina Valderrama

Valeria Gómez Salazar

Portada

Procuraduría General de la Nación

Foto

Procuraduría General de la Nación



GLOSARIO

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AHT	Atención Humanitaria de Transición
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AI	Atención Inmediata
ART	Agencia de Renovación de Territorio
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
DIREC	Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EEA	Hogares Víctimas con Esquemas Especiales de Acompañamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional
FARC – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo
FEST	Familias en su Tierra
Fondo de Educación	Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima
FONVIVIEN	
DA	Fondo Nacional de Vivienda
FRV	Fondo de reparación para las víctimas
FUT	Formulario Único Territorial
GVP	Grupo de Valoración del Riesgo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	Minas Antipersonal
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MEN	Ministerio de Educación Nacional



MinTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
mm	Miles de millones
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MUSE	Munición Sin Estallar
MVCT	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
N/A	No aplica
NARP	Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OIM	Organización Mundial para las Migraciones
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
PAO	Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAT	Plan de Acción Territorial
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación.
Pgn	Presupuesto General de la Nación
PIRC	Plan integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PRIEV	Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para la Víctimas
PS	Prosperidad Social
PVG	Programa de Vivienda Gratis
RIPS	Registro Individual de Prestaciones en Salud
RTDAF	Registro de Tierras presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzadamente.
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFVE	Subsidios Familiares de Vivienda en Especie
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras



CONTENIDO

GLOSARIO	5
INTRODUCCIÓN	15
METODOLOGÍA	18
PRONUNCIAMIENTO DE LOS REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS	28
PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO.....	30
Conclusiones	48
Recomendaciones	50
SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN.....	51
Análisis cuantitativo.....	57
Análisis cualitativo.....	62
Conclusiones	66
Recomendaciones	67
TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN	69
3.1 Centros Regionales de Atención a Víctimas.....	69
Análisis cuantitativo.....	70
Análisis cualitativo.....	73
Conclusiones	79
Recomendaciones	80
CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA.....	82
4.1 Atención humanitaria	82
Análisis cuantitativo.....	83
Análisis cualitativo.....	89
Conclusiones	93
Recomendaciones	94
4.2 Retornos y Reubicaciones	95
Análisis cuantitativo.....	96
Análisis cualitativo.....	103
Conclusiones	107
Recomendaciones	108
QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL	110
5.1 Rehabilitación.....	111
Análisis cuantitativo.....	112
Análisis cualitativo.....	119



Conclusiones	127
Recomendaciones	128
5.2 Restitución	130
5.2.1 Tierras	130
Análisis cuantitativo.....	131
Análisis cualitativo.....	135
Conclusiones	140
Recomendaciones	141
5.2.2 Vivienda Urbana y Rural.....	143
Análisis cuantitativo vivienda urbana.....	144
Análisis cualitativo vivienda urbana.....	146
Conclusiones	150
Recomendaciones	151
Análisis cuantitativo de vivienda rural.....	152
Análisis cualitativo de vivienda rural.....	153
Conclusiones	156
Recomendaciones	157
5.2.3 Educación Superior	158
Análisis cuantitativo.....	159
Análisis cualitativo.....	169
Conclusiones	170
Recomendaciones	171
5.2.4 Generación de Ingresos	172
Análisis cuantitativo.....	174
Análisis cualitativo.....	180
Recomendaciones	187
5.3 Indemnización Administrativa.....	188
Análisis cuantitativo.....	188
Análisis cualitativo.....	199
Conclusiones	202
Recomendaciones	203
5.4 Medidas de Satisfacción Libreta Militar.....	204
Análisis cuantitativo.....	205
Análisis cualitativo.....	208
Conclusiones	212
Recomendaciones	212



5.5	Reparación Colectiva.....	213
	Análisis cuantitativo.....	215
	Análisis cualitativo.....	222
	Conclusiones	231
	Recomendaciones	232
5.6	Connacionales	234
	Análisis cuantitativo.....	236
	Análisis cualitativo.....	241
	Conclusiones	245
	Recomendaciones	246
SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES		248
6.1	Participación.....	248
	Análisis cuantitativo.....	249
	Análisis cualitativo.....	260
	Conclusiones	263
	Recomendaciones	263
6.2	Coordinación y Articulación Nación-Territorio.....	264
	Análisis cuantitativo.....	266
	Análisis cualitativo.....	270
	Conclusiones	276
	Recomendaciones	279
SÉPTIMA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS		282
7.1	Control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.....	282
7.2	Función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.....	288

Índice de tablas

Tabla No.1: Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente (Con SGP).....	32
Tabla No. 2: Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente (Sin SGP).....	32
Tabla No.3: Presupuesto total asignado por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011. (Sin SGP). 2012-2019.....	33
Tabla No.4: Gastos de funcionamiento para la política pública de víctimas por sectores. 36	
Tabla No.5: Presupuesto funcionamiento de entidades responsables de la política pública dirigida a Población Víctima.....	37
Tabla No.6 Presupuesto de inversión entidades SNARIV 2012-2019	38
Tabla No.7: Proyectos UARIV (2018 - 2019)	40



Tabla No.8: Costeo de principales medidas por asignación de monto del componente de Reparación.	43
Tabla No.9: Comparación de medidas costeadas frente al esfuerzo fiscal planteado por el Gobierno Nacional	46
Tabla No.10: Número de líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados	55
Tabla No.11: Porcentaje de víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas.	58
Tabla No.12: Categorías de riesgo	59
Tabla No.13: Grupos poblacionales ponderados por el GVP. Consolidado año 2018	59
Tabla No.14: Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM	60
Tabla No.15: Mujeres víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas	61
Tabla No.16: Total mujeres con riesgo extraordinario que solicitaron medidas versus avance mujeres con riesgo extraordinario y medidas otorgadas	62
Tabla No.17: Estado de los CRAV a nivel nacional 2019	70
Tabla No.18: Víctimas atendidas en los CRAV	71
Tabla No.19: Víctimas atendidas CRAV por años	73
Tabla No.20: Porcentaje de asistencia a los CRAV	74
Tabla No.21: Presupuesto de UARIV y Entidades Territoriales en los CRAV	78
Tabla No.22: Víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria	84
Tabla No.23: Hogares con solicitudes de atención humanitaria y carencias en la subsistencia mínima	84
Tabla No.24: Cifras de hogares víctimas de desplazamiento forzado con pagos efectivos de atención humanitaria	85
Tabla No.25: Comparación de las cifras reportadas Sinergia y UARIV	85
Tabla No.26: Avance acumulado de hogares acompañados en proceso de retornos y reubicación	97
Tabla No.27: Datos de mujeres y población con OSIGD miembros de los hogares acompañados en proceso de retorno y reubicación	98
Tabla No.28: Datos de miembros de los hogares acompañados en proceso de retornos y reubicación, en situación de discapacidad	98
Tabla No.29: Número de hogares víctimas acompañados mediante esquemas especiales en retorno o reubicación durante el cuatrienio	99
Tabla No.30: Comparación de cifras reportadas por PS y UARIV Vs cifras Sinergia. (Hogares víctimas acompañados mediante esquemas especiales en retorno o reubicación durante el cuatrienio)	100
Tabla No.31: Datos de miembros de los hogares acompañados en esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio.	100
Tabla No.32: Datos de miembros de los hogares acompañados en esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio por enfoque de discapacidad	100
Tabla No.33: Víctimas que superaron su situación de vulnerabilidad con acta de voluntariedad	101
Tabla No.34: Comparación del número de víctimas que superaron su situación de vulnerabilidad con retornos acompañados	102
Tabla No.35: Datos de víctimas con acta de voluntariedad que superaron situación de vulnerabilidad por enfoque de género	103



Tabla No.36: Datos de víctimas con acta de voluntariedad que superaron situación de vulnerabilidad por enfoque de discapacidad	103
Tabla No.37: Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio.	110
Tabla No.38: Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.....	113
Tabla No.39: Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental.....	114
Tabla No.40: Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y mental, publicado en Sinergia.....	115
Tabla No.41: Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y mental (Cálculos de la CSMLV con datos de Sinergia).....	115
Tabla No.42: Número de Víctimas con Atención psicosocial por sexo	116
Tabla No.43: Número de víctimas con atención psicosocial por orientación sexual	117
Tabla No.44: Número de Víctimas con Atención Psicosocial por Identidad de Género ..	117
Tabla No.45: Número de víctimas con atención psicosocial. Discapacidad	117
Tabla No.46: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.....	118
Tabla No. 47: Cobertura municipal del PAPSIVI	121
Tabla No.48: Número de remisiones originadas en la atención del PAPSIVI a servicios especializados	125
Tabla No.49: Número de familias con orden judicial de restitución de tierras.....	131
Tabla No.50: Solicitudes en trámites administrativo de restitución de tierras inscritas ...	131
Tabla No.51: Porcentaje de actos administrativos de registro ante la unidad de restitución de tierras.(Mujeres)	132
Tabla No.52: Número de predios incluidos en el registro RUPTA	133
Tabla No.53: Número de órdenes judiciales cumplidas.....	133
Tabla No.54: Número de órdenes de restitución proferidas en sentencia	134
Tabla No.55: Número de órdenes judiciales proferidas en sentencia relacionadas con la implementación de proyectos productivos.	135
Tabla No.56: Número de decisiones de fondo proyectadas como meta PEIRT/No. De decisiones de fondo efectivamente realizadas	138
Tabla No.57: Número de órdenes judiciales cumplidas sobre vivienda	139
Tabla No.58: Porcentaje de acceso a programa de vivienda gratuita.....	144
Tabla No.59: Número de hogares cuyos miembros son Víctimas de Desplazamiento Forzado –VDF- que han accedido al programa de vivienda gratuita	144
Tabla No.60: Número de hogares con vivienda en condiciones de dignidad.....	145
Tabla No.61: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.....	152
Tabla No.62: Número de viviendas nuevas entregadas a hogares víctimas incluidos en el RUV en zona rural	152
Tabla No.63: Número de jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior	159
Tabla No.64: Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas	162
Tabla No.65: Recursos adicionales, entidades constituyentes del Fondo.	162
Tabla No.66: Datos de la población víctima vinculada a los créditos condonables	163
Tabla No.67: Presupuesto asignado para los créditos condonados	165
Tabla No.68: Recursos ejecutados y comprometidos del convenio 389 de 2013	166
Tabla No.69: Total de cupos de formación otorgados a víctimas de la violencia.....	166
Tabla No.70: Valor de recursos invertidos y total de cupos de formación otorgados a población víctima. Cifras en Millones de Pesos.	167



Tabla No.71: Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral.....	174
Tabla No.72: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	175
Tabla No.73: Víctimas atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	176
Tabla No.74: Comparación de cifras reportadas por las entidades Vs Cifras Sinergia ...	177
Tabla No.75: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral	178
Tabla No.76: Comparación de cifras reportadas por las entidades Vs Cifras Sinergia. 2015-2018	179
Tabla No.77: Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio	189
Tabla No. 78: Número de víctimas indemnizadas por departamento entre 2011-2019 ..	190
Tabla No.79: Víctimas indemnizadas por enfoque de género	191
Tabla No.80: Presupuesto ejecutado en el pago de indemnización administrativa	192
Tabla No.81: Número de víctimas mayores de edad con encargo fiduciario constituido	192
Tabla No.82: Rango de tiempo que ha transcurrido sin reclamar la medida de indemnización después de cumplidos los 18 años.....	193
Tabla No.83: Rango de tiempo que ha transcurrido sin reclamar la medida de los jóvenes víctimas que ya iniciaron su trámite.	194
Tabla No.84: Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada	195
Tabla No.85: Número de víctimas indemnizadas por criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015.	195
Tabla No.86: Número de víctimas indemnizadas por criterios de priorización de la Resolución 1958 de 2018	197
Tabla No.87: Número de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales	197
Tabla No.88: Pagos de indemnizaciones por criterios de priorización.....	198
Tabla No.89: Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar.....	205
Tabla No.90: Comparativo de información reportada sobre libretas militares	206
Tabla No.91: Solicitudes de desacuartelamiento atendidas por la Armada de Colombia	207
Tabla No.92: Solicitudes de desacuartelamiento atendidas por la Policía Nacional	208
Tabla No.93: Sujetos Colectivos en ruta de implementación del Programa de Reparación Colectiva por fase	216
Tabla No.94: Número de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas	216
Tabla No.95: Cumplimiento de la meta de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas con meta anual sin acumulado	217
Tabla No.96: Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.	218
Tabla No.97: 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.....	219
Tabla No.98: Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.	220
Tabla No.99: Cifras generales de SRC en ruta del del Programa de Reparación Colectiva por fase.....	221
Tabla No.100: Sujetos de Reparación colectiva con Diagnóstico del Daño elaborado ...	221
Tabla No.101: Sujetos de reparación colectiva que finalizaron la implementación del PIRC	223
Tabla No.102: Jornadas de atención realizadas por la UARIV en el exterior	236
Tabla No.103: Víctimas connacionales indemnizadas por enfoque diferencial.....	237



Tabla No.104: Solicitudes de retorno efectivas de víctimas connacionales individuales y familiares.	240
Tabla No.105: Mesas departamentales instaladas.....	249
Tabla No.106: Mesas municipales	250
Tabla No.107: Sesiones mesa departamental	252
Tabla No.108: Sesiones Mesa Municipales	253
Tabla No.109: Avance de la variable de capacidad a nivel departamental.....	255
Tabla No.110: Avance de la variable de capacidad a nivel municipal	256
Tabla No. 111Avance Sesiones Comité Ejecutivo	258
Tabla No.112: Avance de la variable de capacidad Comité Ejecutivo	258
Tabla No.113: Avance Sesiones Consejo Tierras	259
Tabla No. 114 Avance de la variable de capacidad Consejo Tierras.....	260
Tabla No.115: Mesas municipales instaladas a nivel nacional.....	260
Tabla No.116: “Número de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”	266
Tabla No.117: Número Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas cofinanciadas por el Gobierno Nacional	266
Tabla No.118: “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	267
Tabla No.119: Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional	267
Tabla No.120: Relación de actuaciones de control fiscal y resultados	288

Índice de gráficas

Gráfica No.1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos asignados a la política pública de víctimas - Cálculo CGR.....	30
Gráfica No. 2Recursos asignados a la política pública de víctimas por fuente de recursos	31
Gráfica No.3: Recursos Fondo de Reparación a Víctimas 2012-2019.....	35
Gráfica No.4: Número de funcionarios que atiende política pública de víctimas en entidades SNARIV Revisa etiqueta.....	37
Gráfica No.5: Recursos requeridos para atender la política pública de víctimas	42
Gráfica No.6: Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas	58
Gráfica No.7: Comparativo del avance del acompañamiento 2014-2018	97
Gráfica No.8: Mujeres víctimas de violencia sexual atendidas en el marco de la “Estrategia de Reparación a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual”	111
Gráfica No.9: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención psicosocial	124
Gráfica No.10: Número de población víctima que se matriculó a algún nivel de educación superior desde el 2010 al 2017	160
Gráfica No.11: Número de jóvenes o adultos víctimas incluidos en el RUV que se encuentran vinculados al Fondo de Educación Superior para Víctimas.	162
Gráfica No. 12 Créditos solicitados vs aprobados y legalizados – Fondo de Educación Superior para Víctimas.	164
Gráfica No.14: Dato de porcentaje enfoque de género de víctimas de desplazamiento forzado atendidas en emprendimiento y fortalecimiento	178



Gráfica No.15: Número de víctimas indemnizadas por hecho victimizante entre 2011-2019	189
Gráfica No. 16: Modelo Operativo para la Implementación del programa de reparación colectiva.....	214
Gráfica No.17: Diez ciudades con mayor concentración de declaraciones de víctimas connacionales.....	235
Gráfica No.18: Víctimas connacionales indemnizadas entre 2013 y marzo de 2019.....	237
Gráfica No.19: Comparativo de inclusiones y solicitudes de inclusión	238
Gráfica No.20: Comparativo demandas de restitución e inclusiones en el RTDAF 2012 a marzo de 2019.....	239
Gráfica No.21: Índice de consistencia, cumplimiento y completitud del PAT 13 departamentos.....	268
A nivel de municipios se destaca la consistencia, cumplimiento y completitud del PAT de los municipios de Samaniego (7) y Roberto Payán (6,1). Así como, los distritos de Santa Marta (7) y Barranquilla (6,4). No obstante, llama la atención el bajo nivel de los municipios de Buenaventura (2), El Tambo (2,7), San Pablo (2,8) y Vista Hermosa (2,8). Como se observa a continuación:Gráfica No.22: Índice de consistencia, cumplimiento y completitud del PAT 23 Municipios	
Gráfica No.23: Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido la Procuraduría. Año 2018-2019.....	290
Gráfica No.24: Servidores y funcionarios públicos vinculados a procesos disciplinarios 2018-2019	291

Índice de cuadros

Cuadro No.1: Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.	21
Cuadro No.2: Metas y productos objeto de seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.	23
Cuadro No.3: Indicadores Plan de Acción UARIV 2018	24
Cuadro No.4: Indicadores CSMLV	24
Cuadro No.5: Necesidades CRAV	76
Cuadro No.6: Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND 2018-2022	181
Cuadro No.7: Proyectos generación de ingreso – PGN. 2018	182
Cuadro No.8: Proyectos generación de ingreso – PGN. 2019	183
Cuadro No.9: Auditorías de Cumplimiento	282
Cuadro No.10: Auditorías Financieras	285

Índice de mapas

Mapa No. 1: Homicidios de líderes sociales y defensores de DD.HH:	56
---	----



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 Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, el Defensor del Pueblo, Dr. Carlos Alfonso Negret Mosquera, y el Contralor General de la República, Dr. Carlos Felipe Córdoba Larrarte, presentan al Congreso de la República el Sexto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Después de ocho años de implementación de esta Ley, para la CSMLV es evidente que a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional, la demanda en materia de atención, asistencia y reparación integral ha superado la capacidad del Estado, impidiéndole a las víctimas acceder a soluciones duraderas que posibiliten la superación de su situación de vulnerabilidad.

De acuerdo a cálculos realizados por la Contraloría entre 2019 y 2021 se requieren alrededor de \$115,9 billones para cumplir los objetivos previstos en la Ley 1448 de 2011. Solo las medidas de indemnización, vivienda, reparación colectiva y atención psicosocial requieren un monto de \$66,5 billones. Razón por la cual se insiste en la necesidad de realizar un ejercicio riguroso de revisión y planeación que incluya el costeo de los componentes y medidas de la política pública, y que permita avanzar de manera decidida en un tiempo razonable en el restablecimiento de los derechos de las víctimas, asignando los recursos suficientes para ello.

EL Gobierno Nacional enfrenta un reto importante teniendo en cuenta que a julio de 2019 se encuentran 8.847.047 de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas. A esto se suma que el universo de víctimas continúa aumentando debido a los hechos de violencia asociada al conflicto y a las luchas por el control en los territorios, que continúan agravándose en diferentes zonas del país. Los casos de confinamiento, desplazamientos masivos, amenazas, reclutamiento forzado y accidentes por minas han incrementado en el último año.

En lo corrido de este año, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría reportó que 15 departamentos y 25 municipios del territorio nacional se encuentran en riesgo de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las alertas 025 de 2019 y 029 de 2019 anunciaron una posible afectación de 1.672 indígenas y afrodescendientes en el municipio de Litoral de San Juan Chocó, y de 69.000 en Arauquita, Fortul, Saravena y Tame (Arauca). Adicionalmente, la situación de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos continúa siendo dramática. Entre marzo de 2018 y mayo de 2019, la Defensoría ha reportado 1.351 amenazas, 44



atentados, 196 homicidios, siendo en cuanto a esta última violación los departamentos de Antioquia, Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca los que registraron mayor ocurrencia de estos hechos.

Por otra parte, la CMSLV reconoce que el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” tiene algunas metas importantes en materia de reparación colectiva, superación de situación de vulnerabilidad y retornos. Sin embargo, se trata de metas ambiciosas frente a lo que se ha logrado hasta el momento más no frente a la dimensión de la tarea pendiente. En otros componentes de la política como atención humanitaria, generación de ingresos y vivienda, resultan insuficientes las acciones previstas para atender a esta población.

Se advierte que no solo se requiere el aumento de recursos, sino que también es necesario mejorar la coordinación entre las entidades del Gobierno para una gestión eficiente, la articulación entre las entidades del SNARIV y las entidades territoriales y fortalecer las medidas para garantizar la estabilización socio económica. Sin estos ajustes en la implementación de la política no será posible la transición entre el asistencialismo y la reparación que propone el Gobierno Nacional.

En este Informe se fortaleció la metodología utilizada previamente, a partir del seguimiento realizado a las recomendaciones de informes anteriores. La información presentada se deriva del análisis de la respuesta a los requerimientos realizados a las diferentes entidades del SNARIV, el análisis de bases de datos oficiales, las visitas administrativas y los resultados de casos específicos que acompañan diferentes entidades que conforman la CMSLV.

El informe se divide en siete secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y orientación; (iv) asistencia; (v) reparación integral; (vi) ejes transversales; y (vii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de diferentes medidas y temas. La primera y última sección, presentan una estructura diferente, en la medida que corresponden a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la Contraloría y la Procuraduría.

En el análisis cuantitativo, explica el resultado final de la medición de 17 indicadores del anterior PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, y de 10 indicadores del CONPES 3726 de 2012. Teniendo en cuenta que en el pasado informe se alertó sobre la insuficiencia de estos indicadores para medir el avance en la implementación de la política pública, la CMSLV incluyó, en la mayoría de temas, nuevos indicadores y categorías de análisis. Asimismo, se advierte que el Gobierno Nacional no contaba con indicadores en PND o CONPES para los siguientes temas: Centros de atención, connacionales, participación, educación superior y libreta militar.

En la construcción de este informe se evidenciaron inconsistencias entre la información entregada por las entidades y las cifras reportadas en las plataformas públicas del



Gobierno, ante lo cual la CSMLV verificó con la entidad correspondiente. Cada situación se detalla en el desarrollo de cada uno de los capítulos. No obstante, se reitera la necesidad de fortalecer los reportes de información y de avanzar aceleradamente en la formulación de indicadores y metas que permitan el seguimiento de la política.

En cuanto al análisis cualitativo, se describen los principales avances y dificultades identificados en cada tema, teniendo en cuenta el enfoque de género y discapacidad, así como el resultado del seguimiento a las recomendaciones emitidas en los anteriores informes.

Frente a cada capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones que a juicio de la CSMLV deben tener en cuenta las diferentes entidades del SNARIV en el ajuste e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, para garantizar los derechos de esta población.

Finalmente, se reitera que la implementación del Acuerdo de Paz es una oportunidad para avanzar en el enfoque transformador de la reparación, por lo que es necesario un trabajo más articulado entre las entidades que conforman el SNARIV, con el fin de que la Reforma Rural Integral contribuya a la reparación integral de las víctimas.

METODOLOGÍA

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de productos propuestos por el Gobierno Nacional en el Objetivo 6, “Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia”, propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País, en adelante PND, y/o en el documento CONPES 3726 de 2012.

Teniendo en cuenta que en el pasado informe se advirtió que los indicadores no permitían medir adecuadamente el avance en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas; y que las metas resultaban insuficientes pues no se compadecían con el universo de víctimas, en este informe la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas propone y aplica nuevos indicadores con el fin de complementar su análisis.

Para la realización del análisis cualitativo se presentan los avances y dificultades en cada tema, teniendo en cuenta el enfoque de género y discapacidad, así como el resultado del seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas en los anteriores informes.

Análisis cuantitativo:

- **Acumulado:** “Mide el resultado obtenido en una fecha determinada”¹ permitiendo establecer el cumplimiento del indicador propuesto en el PND. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

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

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

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

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

¹ Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. p. 24.



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

- **Capacidad:** “Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico”²; es decir, la capacidad que tiene el Gobierno Nacional para proveer a los sujetos de la política los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado. Esta categoría por lo general presenta un resultado entre 0 y 1, siendo uno la capacidad óptima del Gobierno para cumplir determinada tarea. Si es menor que 0, se evidencia que no se tuvo capacidad.

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: Este 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: Esta meta es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND o documento CONPES 3726 de 2012.

En cada capítulo se continuó con las mediciones de los indicadores aplicados en el Quinto Informe. Adicionalmente, como ya se indicó, se presentan otros indicadores que fueron tomados de instrumentos de planeación como el Plan de Acción UARIV 2018 y otros creados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas desde las obligaciones contempladas en la ley y cuyas fórmulas de cálculo correspondieron a porcentajes, (en su gran mayoría), número y promedio.

En los que se aplicó la fórmula de porcentaje el denominador correspondió al universo meta y el numerador a las unidades de medida cubiertas, determinadas según componente del derecho, fases y productos de la política. Los dos datos fueron

² Departamento Nacional de Planeación. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. P. 24.



suministrados por el Gobierno Nacional a través de respuesta a los requerimientos de información realizados, visitas administrativas y lo reportado en el portal Sinergia el cual contiene los indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales.

Excepciones

En el caso de educación superior, se hace un análisis de la ejecución presupuestal y la cobertura dado que no se pudo determinar la cantidad de víctimas del conflicto armado que quieren acceder a esta medida.

Cuadro No.1: Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada	Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización	1771	6.000
Porcentaje de actos administrativo de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras (Mujeres)	Número de actos administrativo que dan respuesta a las solicitudes de restitución para mujeres/ Número de solicitudes de restitución para mujeres recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras en las zonas micro-focalizadas	68.3%	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 Mujeres Víctimas de conflicto armado, con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas	(No de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medidas de protección/No de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario)*100	100%	100%
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%
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 de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	Sumatoria víctimas atendidas por (i) Los programas Familias en su Tierra – FEET, Ruta de Ingresos y empresarismo- RIE, Capitalización – CM, Emprendimiento Colectivo, Recuperación de Activos improductivos – RAI, Produciendo por mi futuro, Sostenibilidad estratégica e Itraca del	55.272	344.125

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	<p>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 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</p>		
	<p>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</p>	416.793	1.636.128
	<p>Sumatoria personas atendidas por (i) programa Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados (SENA); ii) programa Enrutate –TU (DPS); iii) programa Ventanilla (DPS); iv) programa Empleo Temporal. ET (DPS); y v) programa Empleabilidad del DPS.</p>	127.492	1.019.042
Víctimas que acceden a	<p>Sumatoria de personas incluidas en el RUV plenamente identificación,</p>	77.493	378.348

Indicador	Fórmula de cálculo		Línea base	Meta a 2021
rehabilitación en salud física y/o que recibieron servicios de rehabilitación en salud física o mental				

Cuadro No.2: Metas y productos objeto de seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Indicador	Línea base	Meta a 2021
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
Comunidades en proceso de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial	135	300
Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzadas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	0	300
Familias con orden judicial de restitución de tierras	2868	15000
Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio(incluyen víctimas en el exterior y enfoque diferencial)	43.144	50.000
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
Número de familias con orden judicial de restitución de tierras	2.868	15.000
Planes de Reparación Colectiva con infraestructura mejorada y construida	3	50
Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporan la oferta nacional	0	16
Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado	50%	50%
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
Solicitudes en trámites administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDFA	14.848	50.000
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas	5.466	23.000
Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas	76	210

Indicador	Línea base	Meta a 2021
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
Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio	100000	490.000
Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio	460.826	470.000

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

Cuadro No.3: Indicadores Plan de Acción UARIV 2018

Indicador	Fórmula de cálculo	Meta 2018
Centros Regionales con promedio de atención en turno ágil óptimo	(Número de centros regionales con promedio de atención en turno ágil óptimo/Número de centros regionales con atención en turno ágil)	100%

Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento

Sumatoria de centros regionales con acompañamiento psicosocial

28

Cuadro No.4: Indicadores CSMLV

Indicador	Fórmula de cálculo
Asistencia del Ministerio de Defensa a los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas	Número de Centros Regionales a los cuales asiste el Ministerio de Defensa
Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la atención humanitaria inmediata.	Número de desplazamientos apoyados/Número de desplazamientos masivos registrados

Indicador	Fórmula de cálculo
<p>Índice de consistencia, cumplimiento y completitud del PAT, construido por proyectamos Colombia S.A.S.³</p>	<p>El índice está constituido por siete indicadores que dan cuenta del PAT territorial: i). Aprobación y actualización; ii). Participación de las organizaciones de víctimas; iii). Insumos incluidos en la formulación; iv). Existencia de componentes claves; v). Pertinencia de las estrategias y acciones con respecto a las necesidades de la Política de Víctimas; vi). Existencia de lineamientos y acciones que den cuenta del enfoque diferencial; y vii). Existencia de presupuesto anualizado y fuentes.</p>
<p>Mesas Departamentales Instaladas</p>	<p>Corresponde al número de mesas en los períodos de 2013, 2015 y 2017 en 5 departamentos</p>
<p>Mesas municipales instaladas</p>	<p>Corresponde al número de mesas en los períodos de 2013, 2015 y 2017 en 5 municipios</p>
<p>Número de órdenes judiciales cumplidas</p>	<p>Número</p>
<p>Número de órdenes judiciales proferidas en sentencia relacionadas con la implementación de proyectos productivos.</p>	<p>Número</p>
<p>Número de predios incluidos en el registro RUPTA</p>	<p>Número</p>
<p>Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas</p>	<p>(Número de solicitudes de desacuartelamiento realizadas por víctimas /Número de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas)*100</p>
<p>Número de sujetos colectivos incluidos con diagnóstico del daño y PIRC aprobado</p>	<p>Número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño sobre el número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV</p>
<p>Número de sujetos de reparación colectiva con documento de diagnóstico del daño</p>	<p>Número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño sobre el número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV</p>
<p>Número de víctimas que superaron situación de vulnerabilidad que cuentan con acta</p>	<p>(Número de víctimas respecto de quienes se entiende</p>

³ Teniendo en cuenta los criterios de aprobación y actualización, participación, insumos, componentes, pertinencia, enfoque diferencial y presupuesto.

Indicador	Fórmula de cálculo
de voluntariedad	superada la situación de vulnerabilidad con acta de voluntariedad /Número de víctimas respecto de quienes se entiende superada ⁴ la situación de vulnerabilidad).*100
Porcentaje de solicitudes realizadas por víctimas en el exterior cuyos predios fueron incluidas en el RTDAF	(Solicitudes incluidas en RTDAF de connacionales /Solicitudes de inclusión en el RTDAF realizadas por víctimas en el exterior)*100 (Fallos de restitución que benefician a connacionales/demandas de restitución de predios generadas por inclusiones solicitadas por connacionales)*100
Porcentaje de víctimas en el exterior beneficiarias por fallos de restitución.	(Demandas de restitución de predios generadas por inclusiones solicitadas por connacionales /Solicitudes incluidas en RTDAF de connacionales) *100 (Víctimas connacionales susceptibles de indemnización a las que se les entregó esta medida/ Víctimas connacionales susceptibles de indemnización)*100
Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas	Se compara el número de propuesta presentadas al PAT en 2016 (momento de su elaboración) contra las respuestas recibidas. Esto con respecto de 5 departamentos
Propuestas a la formulación del PAT Departamental con respuesta de Gobernaciones	Se compara el número de propuesta presentadas al PAT en 2016 (momento de su elaboración) contra las respuestas recibidas. Esto con respecto de 5 departamentos
Propuestas a la formulación del PAT Municipios con respuesta de Alcaldía	Se compara el número de propuesta presentadas al PAT en 2016 (momento de su elaboración) contra las respuestas recibidas. Esto con respecto de 5 municipios
Propuestas presentadas el Consejo Directivo de Tierras con respuesta	(Propuestas con respuesta/Propuestas presentadas)*100
Propuestas presentadas en Comité Ejecutivo con respuestas	(Propuestas con respuesta/Propuestas presentadas)*100
Sesiones Comité Ejecutivo SNARIV con asistencia de las Víctimas	(Número de sesiones del Comité Ejecutivo a la que fueron invitadas y asistieron víctimas/sesiones del Comité

⁴ La información requerida se refiere a aquella resultado de la aplicación de la resolución 1126 de 2015.

Indicador	Fórmula de cálculo
Sesiones Consejo Directivo de Tierras con asistencia de las Víctimas	$\frac{\text{Ejecutivo}}{\text{Número de sesiones del Consejo de Tierras a la que fueron invitadas y asistieron víctimas/sesiones del Consejo de Tierras}} \times 100$
Sesiones mesas departamentales	<p>Corresponde al número de sesiones realizadas por año desde 2013 a 2018. La meta son 4 sesiones y en el primer año 2. Esto con respecto a 5 departamentos</p>
Sesiones mesas municipales	<p>Corresponde al número de sesiones realizadas por año desde 2013 a 2018. La meta son 4 sesiones y en el primer año 2. Esto con respecto de 5 departamentos</p>
Tiempo promedio de entrega de la atención humanitaria de emergencia a las personas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos	<p>Promedio de número de Días que transcurren desde la inclusión de VDF en el RUV hasta la colocación de atención humanitaria</p>



PRONUNCIAMIENTO DE LOS REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS

Valledupar, 16 de julio de 2019

No podemos desaprovechar esta oportunidad para pronunciarnos respecto a las próximas elecciones de los espacios de participación efectiva del orden municipal y el asesinato sistemático y selectivo de líderes y lideresas en nuestro país.

En primer lugar, nos enfrentamos en el mes de agosto a unas elecciones de mesas municipales de participación de víctimas en todo el país, previo cumplimiento del trámite de inscripción establecido.

No podemos desconocer que es democrático, incluyente y participativo el proceso de elección y conformación de mesas municipales de víctimas. Sin embargo, es preocupante lo que viene sucediendo desde el año 2015, en lo que tiene que ver con el alto número de inscripciones de organizaciones, que como algunos llamamos son “de papel” y que no ejercen realmente un ejercicio democrático de incidencia organizativa con una base social determinada y conocida.

Se hace necesario manifestar la urgencia de reformar el Protocolo de Participación de fondo y no de forma. Toda vez que las reformas que se han realizado han sido tibias y acomodadas a los intereses de la institucionalidad, en este caso es la Unidad de Víctimas, quienes son responsables del tema de participación. Hoy se reconoce la voluntad de hacer dichas reformas bajo una nueva dirección y subdirección de participación.

Es lógico que después de tres períodos, el Protocolo muestre sus reales y profundos vacíos. Su reforma debió realizarse desde el 2015. Sin embargo, la poca voluntad de la institución de esa época no lo permitió y hoy tenemos unas elecciones con alto grado de corrupción, por cuenta del proceso de inscripción de una gran cantidad de organizaciones, compuestas por tres o cuatro personas, constituidas de la noche a la mañana, pero que jurídicamente son viables para participar.

En la práctica lo que viene sucediendo es que simplemente se inscriben para ejercer el derecho al voto, direccionado hacia algunos aspirantes y asegurar de esa forma su elección. Sin embargo, la institución viene presentando dicho ejercicio como algo de resaltar dado el gran número de participantes, pero lo cierto es que el proceso de dichas elecciones en el orden municipal se degradó y se corrompió por cuenta de un Protocolo que a la fecha no ha sido posible su reforma de fondo y con esto se impidió ejercer acciones para evitar dicha corrupción.



Llamamos la atención a todos los entes de control y a esta Comisión para que sin más demora se intervenga y se lleve a cabo una reforma del Protocolo que permita contar con unas elecciones transparentes, limpias de cualquier duda y no permita más la práctica de este mecanismo que en nada contribuye, en un país que vive bajo el flagelo de la corrupción.

Por otra parte, el asesinato de líderes y lideresas en Colombia sigue en aumento, hoy es el pan diario de cada día. Son más de 230 los asesinados antes del primer año del periodo del Presidente Iván Duque. Sin embargo, no se toman correctivos con el fin de protegerlos, pero más grave aún, no se investigan dichos asesinatos, toda vez que la Fiscalía no realiza realmente una investigación a fondo desde la amenaza antes que se conviertan en tristes asesinatos.

El liderazgo social y la defensa de los derechos se han convertido en una actividad de alto riesgo en Colombia. Sin embargo, el incremento se ha dado en este periodo presidencial, ya que estas mismas cifras se habían reducido en el anterior Gobierno a partir de la firma del Acuerdo de Paz. La alta polarización que ha ejercido el partido de gobierno y otros movimientos, ha llevado a que se retome la violencia e incluso, se haya incrementado el asesinato de excombatientes que están inmersos en la firma de los acuerdos.

No existe política de prevención que pueda contrarrestar esta situación, pero la protección también se ve menoscabada, no solo por la gran demanda de solicitudes de protección ante la UNP, sino que además el trámite para acceder a dichas medidas es paquidémico, absolutamente demorado, superando los términos de ley permitiendo incluso que se presenten situaciones de alto riesgo o se consuman como en algunas oportunidades ha sucedido, hechos que después son de lamentar.

Como integrantes de la mesa nacional en esta Comisión, rechazamos todos los asesinatos que se han cometido en contra de compañeras y compañeros a lo largo y ancho del país, exigimos a la Fiscalía resultados de forma pronta y rápida. Exigimos igualmente que se encuentren a los responsables tanto de amenazas de cualquier orden, vengan de donde vengán y se capture a los responsables.

Exhortamos al Gobierno Nacional a adoptar medidas que realmente conduzcan a salvaguardar la vida de las y los líderes en todo el territorio Colombiano. Que la policía nacional aclare en que consiste la cifra del 52% de asesinatos esclarecidos, pero sobre todo, que exista investigación de cada uno de los hechos y no reine la impunidad. Esto a pesar de las declaraciones del señor Presidente, quien trató de colocar “cortinas de humo” ante su fracasada política de seguridad.

PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO

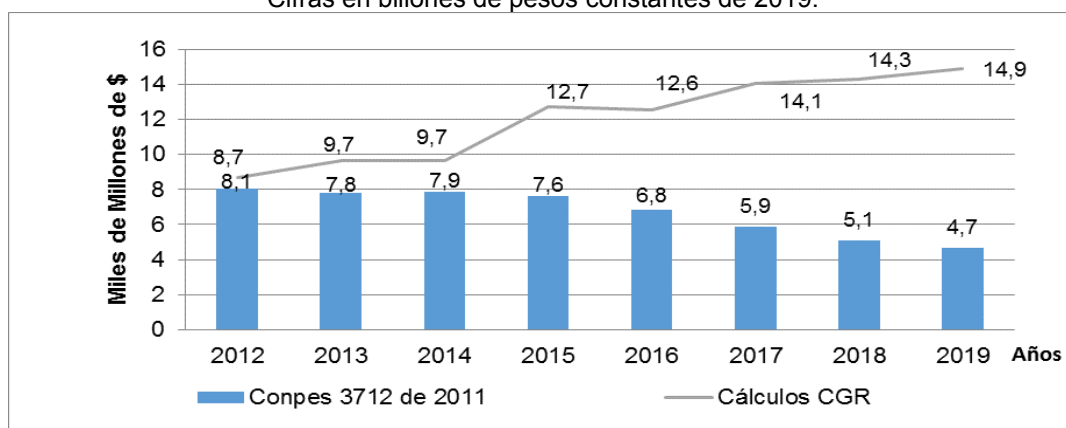
Análisis del presupuesto en la implementación de la política pública de víctimas

En este capítulo, se plantea un análisis histórico y comparativo de los recursos destinados a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, por fuentes de recursos, componentes y medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011. De igual manera, se realiza un análisis detallado de los recursos asignados por proyectos de inversión a la política pública citada. Se hace referencia al financiamiento de la ley, revisando los costeos realizados por el Gobierno Nacional de algunas medidas de elevado impacto fiscal, a fin de realizar una aproximación a los recursos requeridos para cumplir con los objetivos de la política pública. Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones del caso.

Evolución Histórica del Presupuesto de la Política Pública de Víctimas

El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2019 para la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y restitución de tierras recursos por \$96,6 billones de 2019. Este valor es superior si se compara con el establecido en los documentos CONPES 3712 y 3726 de 2012, lo que se explica dado que los supuestos frente al número de víctimas y al costo unitario de medidas sobre los cuales se realizó dicha programación han cambiado de forma importante⁵, como se observa en la gráfica uno.

Gráfica No.1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos asignados a la política pública de víctimas - Cálculo CGR.
Cifras en billones de pesos constantes de 2019.

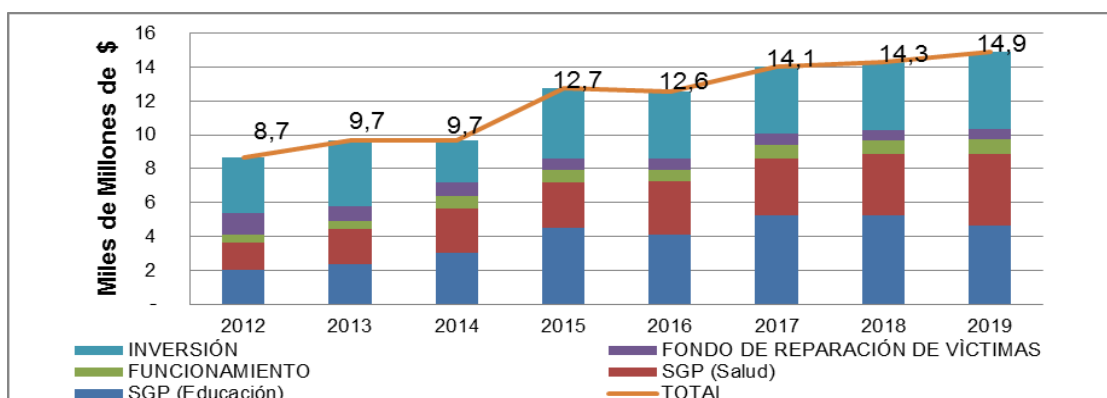


Fuente: Documento CONPES 3712 de 2011, Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP, Seguimiento a Proyectos SPI. Datos de recursos vigentes con corte marzo de 2019. Elaboración CGR.

⁵Se ha presentado un crecimiento de más del 245% del Registro Único de Víctimas entre 2012 y 2019, y mayores costos por el cumplimiento de la sentencia C-912 de 2013, sobre acceso a vivienda y crecimiento en el valor asignado a programas de generación de ingresos, atención a los segundos ocupantes y los fallos judiciales por valores superiores a los esperados, entre otros.

No obstante, no se evidencia esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno, sino **destinación prioritaria y creciente de los recursos del Sistema General de Participaciones – en adelante SGP –, que alcanzaron en 2018 un porcentaje de 62% del valor total asignado a la política.** Si bien, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas – en adelante CSMLV – ha anotado que el Gobierno Nacional ha realizado importantes esfuerzos presupuestales para asignar recursos crecientes a la política pública, también resalta que los recursos del SGP están destinados a dar cubrimiento universal de los derechos de salud y educación de toda la población vulnerable del país, sin representar una inversión diferenciada para la población víctima. Como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 2 Recursos asignados a la política pública de víctimas por fuente de recursos
Cifras en billones de pesos constantes de 2019



Fuentes Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP. Seguimiento a Proyectos SPI.

La fuente principal de recursos para la política pública utilizada por el Gobierno Nacional entre 2012 y 2019 se asocia con el Presupuesto General de la Nación, distribuido en promedio así: SGP (59%), recursos de inversión (27%) y funcionamiento (14%).

La determinación de las asignaciones y el gasto acorde a cada uno de los componentes y medidas de la política pública de víctimas continúa presentando **debilidades**, lo que requiere la realización un ejercicio de revisión y reclasificación de los proyectos por componentes y medidas. Se resalta la labor del Gobierno Nacional frente a las recomendaciones realizadas en informes anteriores, sobre la revisión de los proyectos dado su objeto y la congruencia con las medidas de la política⁶, así como de los reportes que realizan las entidades en el SPI sobre su ejecución. No obstante, es necesario avanzar en la socialización con las entidades a fin de mejorar la clasificación que estas

⁶ Referida a la labor del DNP a través del diseño de una "guía para el uso de los clasificadores de política pública de protección, prevención, atención y asistencia y reparación para todas las víctimas del conflicto armado", en donde realizó la definición de marcadores y clasificadores presupuestales exclusivos para mejorar la identificación de proyectos y la calidad de la información reportada.

realizan dentro de los componentes de la política, ya que persisten proyectos con clasificaciones que no corresponden a su objeto y productos⁷. Dado lo anterior, fue necesario realizar un ejercicio de reclasificación para obtener los datos requeridos.

A nivel de componente, se evidencia que en promedio los recursos (incluido SGP) se han concentrado en asistencia (76%), reparación (14%) y costos institucionales (8%), manteniendo la tendencia de años anteriores.

Tabla No.1: Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente (Con SGP)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019
Asistencia	5.731	6.631	7.301	9.542	9.885	10.529	10.749	10.723
Atención	105	141	36	93	74	220	249	244
Reparación	2.373	2.188	1.079	1.981	1.742	2.334	2.240	2.886
Costos Institucionales	489	666	1.136	984	819	924	1.004	988
Transversales	-	38	88	111	33	51	67	38
Total	8.698	9.664	9.639	12.710	12.553	14.057	14.309	14.879

Fuentes Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda, Seguimiento a Proyectos SPI, DNP. Datos SGP, Ministerio de Hacienda. 31 de marzo de 2019.

Realizando el análisis sin incluir recursos de SGP, se observa que estos se han concentrado en los componentes de asistencia (39,6%), reparación (39,5%) y costos institucionales (17%).

Tabla No. 2: Recursos política pública dirigida a la población víctima por componente (Sin SGP)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019
Asistencia	2.067	2.193	1.684	2.360	2.615	1.895	1.912	1.825
Atención	105	141	36	93	74	220	249	244
Reparación	2.373	2.188	1.079	1.981	1.742	2.334	2.240	2.886
Costos Institucionales	489	666	1.136	984	819	924	1.004	988
Transversales	-	48	111	133	37	54	69	38
Total	5.033	5.237	4.045	5.550	5.287	5.427	5.474	5.981

Fuentes: Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP, Seguimiento a Proyectos SPI. Marzo de 2019

⁷ Como por ejemplo el caso en 2019 de los proyectos 2018011000661 y 2018011000812, que corresponden más a costos transversales de fortalecimiento institucional, desarrollo tecnológico y de sistemas de información.

Como se evidencia en la siguiente tabla, para la vigencia 2018, en materia de asistencia⁸ el mayor porcentaje de recursos se ha destinado a atención/ayuda humanitaria (16,6%)⁹, seguido de educación¹⁰ (8,2%) y alimentación (5,4%).

Tabla No.3: Presupuesto total asignado por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011. (Sin SGP). 2012-2019

Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019

Componentes / Medidas Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Asistencia	2.067	2.193	1.684	2.360	2.615	1.895	1.912	1.825
1.1. Alimentación	173	305	269	313	192	253	248	511
1.2. Asistencia Judicial	-	2	6	7	-	-	-	-
1.3. Atención/ Ayuda Humanitaria	1.187	1.145	864	1.022	1.086	631	658	198
1.4. Identificación	3	1	1	1	1	1	1	1
1.5. Retornos - Reubicación	25	144	136	325	234	139	170	239
1.6. Educación (Sin SGP)	415	49	275	483	738	513	499	524
1.7. Salud (Sin SGP).	263	546	132	209	364	359	335	353
2. Atención	105	141	36	93	74	220	249	244
2.1. Orientación, Información y Acompañamiento	100	104	3	71	53	194	238	215
2.2. Centros Regionales de Atención	4	37	34	22	21	26	11	29
3. Reparación	2.373	2.188	1.079	1.981	1.742	2.334	2.240	2.886
3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras	26	168	12	200	191	217	277	314
3.2. Créditos y Pasivos	-	-	-	0	1	2	-	-
3.3. Empleo y Generación de	445	247	171	202	278	252	209	232

⁸Definida por la Ley 1448 de 2011, artículo 49, 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".

⁹Referido en los dos últimas vigencias a proyectos como "Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional", "Protección de los derechos de las víctimas en el acceso a los mecanismos de justicia transicional, nacional" e "Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional".

¹⁰Este valor corresponde a proyectos del FONTIC, MEN, DPS y Presidencia de la República, complementarios a la educación básica media y superior que se enfocan hacia incentivos para la permanencia escolar, programas de alimentación escolar, de primera infancia y uso y apropiación de las tecnologías de información y comunicaciones, entre otros.

Componentes / Medidas Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ingresos								
3.4. Garantías de No Repetición	2	12	14	59	54	52	81	510
3.5. Indemnización	1.257	844	791	754	754	938	749	810
3.5.1.Fondo de Reparación	1.257	844	791	722	721	632	634	631
3.5.2. Indemnización Otras Fuentes	-	-	-	32	33	305	115	178
3.6. Medidas de Satisfacción	24	48	0	29	33	44	52	42
3.7. Rehabilitación	16	20	3	5	36	13	20	22
3.8. Reparación Colectiva	-	58	28	39	38	69	67	85
3.9. Vivienda	603	748	59	692	340	742	757	828
3.10 Educación Superior	-	43	-	-	17	5	26	43
4. Costos Institucionales	489	666	1.136	984	819	924	1.004	988
4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información	12	131	0	6	37	68	67	113
4.2. Gastos de Funcionamiento Entidades SNARIV*	468	505	793	719	640	787	828	838
UARIV	86	97	99	94	89	86	88	87
URT	38	73	64	60	56	53	55	52
CNMH	7	14	14	12	12	12	13	13
Otras Entidades SNARIV	337	322	616	553	483	635	673	687
4.3. Fortalecimiento Institucional	9	30	343	259	143	70	109	36
5. Transversales	-	48	111	133	37	54	69	38
5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales	-	43	45	19	20	38	57	22
5.2. Enfoque Diferencial	-	5	65	114	4	3	2	3
5.3. Participación	-	0	-	-	14	14	9	13
5.4. Coordinación Nación - Nación	-	-	-	-	-	-	12	13

Fuentes: Ministerio de Hacienda, DNP. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR¹¹.

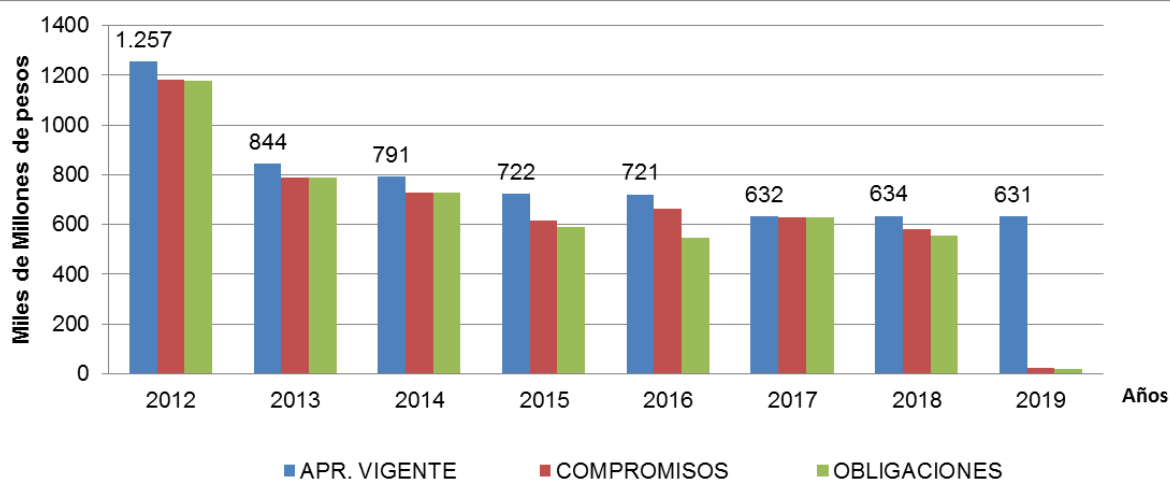
¹¹ Información base de datos estandarizada funcionamiento e inversión Ministerio de Hacienda – DNP, Seguimiento a Proyectos SPI. Datos SGP .Ministerio de Hacienda. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.

En materia de atención¹², se evidencia que frente a la orientación o información y acompañamiento se destina el 2,2% de los recursos, correspondiente principalmente a proyectos desarrollados por Prosperidad Social –en adelante PS–, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –en adelante–ICBF, Unidad para la Atención Asistencia y Reparación Integral a Víctimas –en adelante UARIV– y Defensoría del Pueblo. Por otra parte, se asignaron recursos del orden de 0,4% para la construcción y sostenimiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas –en adelante CRAV– y puntos de atención a nivel nacional.

En temas de reparación, las medidas con mayor participación son indemnización con 16,6%, vivienda (11%), empleo y generación de Ingresos (4,9%) y adquisición, adjudicación y restitución de tierras (3,2%).

El Fondo de Reparación para las Víctimas –en adelante FRV– ha presentado una tendencia decreciente en su asignación (2012-2019), lo que evidencia un retroceso en la ejecución de la medida de indemnización. En la siguiente gráfica se observa que los recursos asignados al FRV no se han ejecutado en su totalidad en cada vigencia. En 2018, de un valor asignado de \$634 mm, se comprometieron \$581 mm (92%) y se obligaron \$555 mm (87%), con el rezago presupuestal correspondiente.

Gráfica No.3: Recursos Fondo de Reparación a Víctimas 2012-2019
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019



Fuentes Ministerio de Hacienda. 31 Marzo de 2019. Elaboración propia.

Los costos institucionales para 2018 correspondieron a \$1 billón, de los cuales el 82,4% se asocia a gastos de funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención

¹²Entendida 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” (Artículo 49, Ley 1448 de 2011).

y Reparación Integral a Víctimas –en adelante SNARIV–, 10,8% a fortalecimiento institucional y 6,7% a proyectos relacionados con desarrollo tecnológico y de sistemas de información, estimados por cada una de ellas.

Entre 2012 y 2018, el número de entidades que reportan gastos de funcionamiento para la política pública de víctimas pasaron de 19 a 39, en 2018 se asignó un valor de \$828 mm, que corresponde a personal de tiempo completo (4.333) y tiempo parcial (4.490) que tienen funciones relacionadas con la citada política pública. Para 2019 se proyectó un valor de \$834,8 mm, dato que corresponde a personal de tiempo completo (3.519) y tiempo parcial (3.455).

Tabla No.4: Gastos de funcionamiento para la política pública de víctimas por sectores
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019

Sector	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agricultura	38	73	71	66	69	75	67	66
Comercio, Industria y Turismo	1	1	1	1	1	0	0	0
Cultura	-	1	2	14	18	17	16	16
Defensa	0	52	48	53	51	49	40	49
Educación	-	-	-	-	0	0	1	1
Estadística	-	-	0	-	-	-	-	-
Fiscalía	87	88	229	241	92	272	341	320
Hacienda	79	0	0	0	0	0	0	0
Inclusión social y reconciliación	125	143	150	146	132	129	130	129
Interior	25	33	54	47	77	72	88	94
Justicia y del Derecho	4	4	8	8	8	8	8	8
Órganos de Control	62	72	176	90	132	90	79	78
Planeación	1	1	1	1	1	1	1	1
Presidencia de la República	-	0	6	5	9	5	5	6
Rama Judicial	46	33	39	40	43	45	45	47
Registraduría	-	3	4	4	4	4	2	2
Salud y Protección Social	-	2	2	1	1	18	3	19
Trabajo	-	-	-	1	1	1	1	1
Vivienda, Ciudad y Territorio	0	0	0	1	1	1	1	1
Total general	468	505	793	719	640	787	828	838

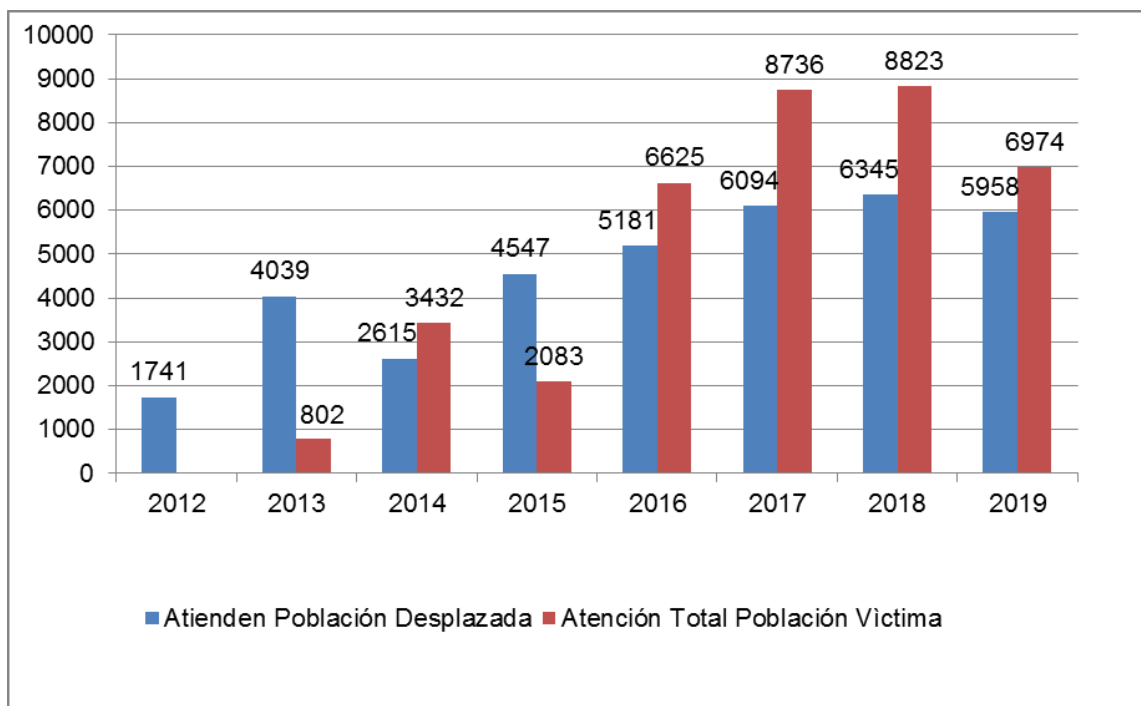
Fuente: Ministerio de Hacienda. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.

En la tabla anterior, se observa que cinco sectores aportan en promedio alrededor el 81,4% de los gastos de funcionamiento reportados por las entidades al Ministerio de Hacienda. Estos son Fiscalía (30%), inclusión social y reconciliación (19%), Órganos de Control (14%), Agricultura (10%) e Interior (9%).

Entre 2012 y 2018, se presentó una tendencia creciente en el personal que atiende la política pública de víctimas. Sin embargo, para 2019 se evidencia una reducción en el

personal asignado de un total de 8.823 funcionarios a 6.974. Como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No.4: Número de funcionarios que atiende política pública de víctimas en entidades SNARIV Revisa etiqueta



Fuente: Ministerio de Hacienda. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.

En 2018, la UARIV¹³, el Centro Nacional de Memoria Histórica –en adelante CNMH– y la Unidad de Restitución de Tierras –en adelante URT– contribuyeron con gastos de funcionamiento por valor de \$155 mm (19%) entre las entidades SNARIV, como se observa a continuación.

Tabla No.5: Presupuesto funcionamiento de entidades responsables de la política pública dirigida a Población Víctima.

Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019.

Entidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019(P)
UARIV	86	97	99	94	89	86	88	87
URT	38	73	64	60	56	53	55	52
CNMH	7	14	14	12	12	12	13	13
Total	131	184	177	166	157	152	155	152

Fuente: Ministerio de Hacienda. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.

¹³Sin contar los recursos de funcionamiento del Fondo de Reparación para víctimas del orden de \$634,2 mm para 2018.

Presupuesto de Inversión

En términos del presupuesto de inversión la tendencia ha sido creciente desde el año 2012 al 2019(P).¹⁴ Al cierre de 2018 fueron registrados en el Seguimiento a Proyectos de Inversión –en adelante SPI–, 97 proyectos de inversión marcados con la política transversal de víctimas, con un valor total de \$4 billones, los cuales presentaron una ejecución por compromisos de 97% y obligaciones del orden de 72%. Del valor total de los 97 proyectos, el 24% es asignado específicamente a la ejecución de dicha política pública¹⁵.

Tabla No.6 Presupuesto de inversión entidades SNARIV 2012-2019
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019

Entidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	%Comp.	% Oblig.	2019 (P) ¹⁶
ADR	-	-	-	-	76	77	77	100%	100%	84
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	63	95	-	-	-	-	-			-
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social -	-	-	-	-	-	-	-			-
ANSPE	-	-	88	71	-	-	-			-
ANT	-	-	-	-	63	120	117	91%	65%	102
Centro de Memoria Histórica	14	43	-	33	32	45	64	99%	39%	62
Defensoría del Pueblo	2	5	10	10	16	15	21	3%	1%	19
Prosperidad Social	642	561	604	859	853	922	932	100%	95%	1.080
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	248	209	-	-	181	0	-			-
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda	526	645	-	602	167	532	516	100%	0%	500
Fondo Rotatorio de la Registraduría	3	1	-	-	-	-	-			-
FONRELACIONES	-	-	-	-	-	1	2	88%	88%	2
FON TIC	-	-	-	0	0	0	0	100%	100%	0

¹⁴ Valor presupuestado.

¹⁵ Este dato corresponde a la apropiación vigente para la política de víctimas sobre la apropiación vigente de los proyectos en general. Lo que no obsta para que algunos de los proyectos tengan destinación del 100% de los recursos a la política pública.

¹⁶ Programado o presupuestado

Entidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	%Comp.	% Oblig.	2019 (P) ¹⁶
INCODER	137	137	125	93	83	80	59			-
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	335	554	572	719	289	340	369	96%	95%	705
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	-	63	-	-	-	-	-			-
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	-	4	4	4	7	5	5	98%	75%	6
IPSE	-	-	-	-	-	36	-			-
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	78	103	-	91	205	189	192	100%	15%	181
Ministerio de Comercio	18	16	1	15	15	15	15	99%	50%	16
Ministerio de Cultura	19	9	0	15	6	7	6	94%	83%	7
Ministerio de Justicia y del Derecho	12	5	2	2	3	4	3	100%	100%	4
Ministerio de Salud y Protección Social	11	11	-	-	-	-	-			-
Ministerio del Interior	2	12	-	13	14	13	13	99%	72%	12
Ministerio del Trabajo	7	49	21	43	258	37	37	100%	83%	39
Ministerio Educación Nacional	-	50	-	27	53	112	117	100%	94%	116
Ministerio Protección Social	-	10	-	-	-	-	-			-
Ministerio de Vivienda	-	-	-	-	-	37	65	100%	0%	97
Ministerio de Salud	-	-	3	5	13	9	9	96%	94%	10
Presidencia de la República	-	10	9	12	6	16	7	99%	70%	8
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	-	4	-	6	0	7	10	67%	67%	4
Registraduría Nacional del Estado Civil	-	-	1	1	1	1	1	100%	100%	1
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)	41	42	37	49	295	53	52	72%	72%	61
Servicio Público de Empleo	-	-	5	6	5	5	6	57%	1%	12
Superintendencia de Notariado y Registro	-	8	-	0	8	3	10	89%	83%	13

Entidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	%Comp.	% Oblig.	2019 (P) ¹⁶
Unidad de Tierras	44	120	12	162	172	161	173	97%	96%	196
UAE Organizaciones Solidarias	-	-	-	2	2	2	2	100%	100%	1
UARIV	1.090	1.161	1.034	1.207	1.184	1.205	1.202	95%	87%	1.185
Total general	3.309	3.888	2.461	4.109	3.927	3.969	4.024	97%	72%	4.524

Fuente DNP. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.

En términos de participación porcentual del total de recursos asignados a la política se destaca la inversión de la UARIV con 30%, seguida del PS con 23%, FONVIVIENDA con 13% y el ICBF con 9%.

En 2018 la UARIV contó con 18 proyectos por valor de \$1.2 billones constantes de 2019, de los cuales se comprometieron el 95% y obligaron el 87%. Es de resaltar que el 80% de esta apropiación se concentró en tres proyectos de inversión: i) “Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado” (52%), ii) “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva” (16%) y iii) “Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional (12%)”. En la siguiente tabla se especifican los proyectos a cargo de la UARIV en 2018 y 2019.

Tabla No.7: Proyectos UARIV (2018 - 2019)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2019

Nombre del Proyecto	2018			2019 (P)
	Vigente	Compromisos	Obligaciones	Vigente
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.	40,1	93%	71%	
Apoyo a la consolidación de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a nivel nacional.	0,5	49%	11%	
Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva y reconstrucción social a nivel nacional.	8,5	99%	93%	
Asistencia y atención integral a víctimas a nivel nacional.	2,6	100%	100%	
Conformación expediente único virtual de víctimas nacional.				10,5
Conservación, organización, digitalización e indexación de los documentos de las víctimas del conflicto armado a nivel nacional.	55,6	76%	72%	
Fortalecimiento de la gestión institucional y organizacional de la UARIV a nivel nacional.				37,2
Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e	37,4	89%	82%	38,5

Nombre del Proyecto		2018		2019 (P)
instancias del SNARIV nacional.				
Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional.	3,6	100%	100%	
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional.	194,5	98%	78%	275,9
Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional.	625,0	98%	94%	548,5
Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional.	13,6	98%	0%	63,6
Implementación del plan estratégico de tecnología de información para asistencia, atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional.	32,0	94%	91%	31,9
Incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional.	5,2	75%	54%	
Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional.	141,5	90%	81%	
Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional.	3,8	48%	48%	118,1
Prevención atención a la población desplazada nivel nacional.	7,0	100%	100%	
Servicio de Registro Único de Víctimas articulado con la Red Nacional de Información a nivel nacional.	29,3	96%	95%	
Servicio de Registro Único de Víctimas caracterizadas nacional.	1,2	42%	42%	61,2
Total general	1201,6	95%	87%	1185,4

Fuente: DNP. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR

Para 2019, se observa una reducción de los proyectos a cargo de la UARIV, de 18 a nueve proyectos y de los recursos asignados de \$1.202 mm a \$1.185 mm. Según información del Departamento Nacional de Planeación –en adelante–DNP y Ministerio de Hacienda¹⁷, esto se debe a un proceso de reformulación de proyectos, que buscaría enfocar mayores recursos hacia las medidas de reparación y en menor medida a inversiones asistenciales y operativas.

Sin embargo, realizando la revisión a nivel de proyectos, se evidencia que los recursos no se enfocaron prioritariamente en reparación pues se fortalecieron los siguientes proyectos i) “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional”, pasando de \$195,1 mm a \$275,9 mm; ii) “Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional” de \$13 mm a \$ 63 mm, iii) “Servicios de Registro Único de Víctimas caracterizadas nacional” de \$1,2 mm a \$61,2 mm, y iv) “Mejoramiento de los canales de

¹⁷ DNP, Ministerio de Hacienda radicado 1-2019-016927.

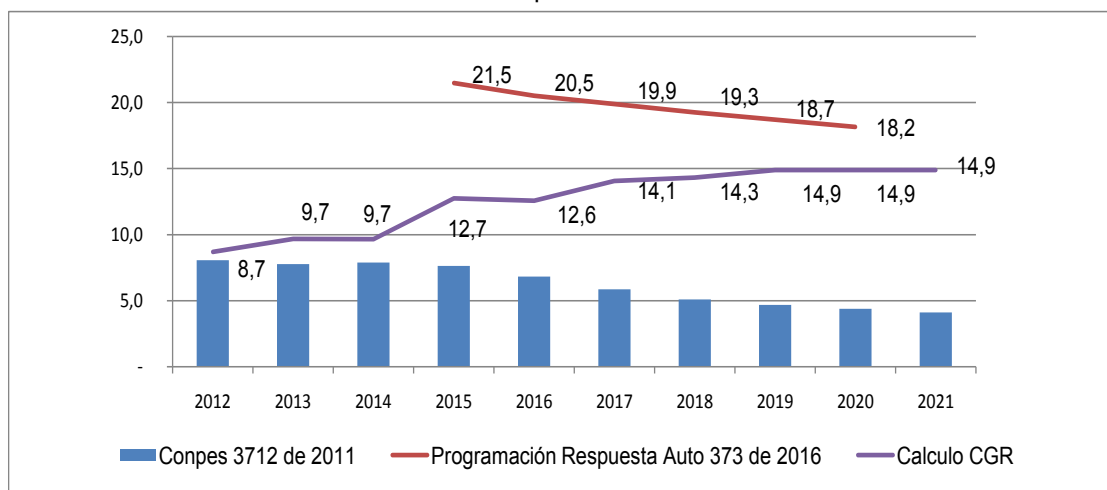
atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional” de \$3,8 mm a \$118,1 mm.

Escenario Financiero de la Ley

El Gobierno Nacional ha reconocido el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011, en la respuesta a la orden 3 del Auto 373 de 2012¹⁸. Con posterioridad se reporta que se han realizado ejercicios de costeo de las medidas particulares y pendientes de aplicación para la población víctima, haciendo énfasis en el incremento de recursos requeridos y el alto impacto y presión fiscal que genera la política en el Presupuesto General de la Nación –en adelante Pgn–.

No obstante, a la fecha no se cuenta con un ejercicio de costeo reciente de la ley en su conjunto, con el fin de establecer el monto de los recursos pendientes para su financiación. Frente a lo anterior, se plantea por parte del Gobierno Nacional que “para el año 2020 se continuará con la revisión y actualización del ejercicio de costeo que permita analizar el comportamiento de los recursos requeridos para la financiación de la política”¹⁹, presentando como dificultades las variaciones del Registro Único de Víctimas – en adelante RUV– y la incertidumbre en la dinámica y complejidad del conflicto.

Gráfica No.5: Recursos requeridos para atender la política pública de víctimas
Cifras en billones de pesos constantes de 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR²⁰

Los valores efectivamente asignados a la política pública de víctimas en el PGN de 2016-2021 presentan una diferencia acumulada de \$24 billones constantes de 2019 frente a lo planteado como requerido en la respuesta al Auto 373 de 2016. En la

¹⁸Gobierno Nacional. 201620041722937. 25 de octubre de 2016. Oficio dirigido a la Corte Constitucional.

¹⁹ *Op. cit.* p. 2.

²⁰ Cálculo CGR, Bases de datos SIIF, SPI, Estandarizada de Funcionamiento e Inversión (Ministerio de Hacienda - DNP), CONPES 3712 de 2011 y Respuesta a Orden tercera del Auto 373 de 2016. 31Marzo de 2019. Elaboración CGR.

gráfica anterior se observa la diferencia entre los recursos estimados por el Gobierno Nacional²¹ como necesarios para la política pública de víctimas y los recursos efectivamente asignados año por año, que en todos los casos resultan muy inferiores a los precisados.

Ejercicio de costeo de recursos requeridos por la Ley de Víctimas

Aproximación al cálculo de medidas de mayor impacto fiscal

Cuatro medidas de reparación para la población víctima requieren un monto total a precios de 2019 de \$66,5 billones entre 2019 y 2021. En este ejercicio de aproximación al costeo se tuvieron en cuenta algunas de las medidas de mayor impacto fiscal contempladas en la Ley 1448 de 2011. Se toma como base la información reportada por la UARIV²² sobre el número de víctimas pendientes de atención. En la siguiente tabla se detalla el cálculo aproximado de los recursos requeridos para atender a la población pendiente frente a la indemnización individual y colectiva con \$45,2 billones, restitución de vivienda \$18,2 billones, medidas previstas en los Planes de Reparación Colectiva \$1,6 billones y la rehabilitación psicosocial \$1,4 billones.

Tabla No.8: Costeo de principales medidas por asignación de monto del componente de Reparación.

Cifras en millones de pesos de 2019

Principales medidas costeadas / cifras en millones de pesos	Detalle de aplicación de la medida	Número de víctimas o sujetos pendientes de atención (A)	Valor a otorgar en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de \$ de 2019 (C)	Esfuerzo fiscal requerido 2019-2021 (D)= (A)* (C)
Atención psicosocial (1)	Individual	3.228.097	N/A	0,38	1.240.438
	Colectiva	631.786	N/A	0,34	213.670
	Subtotal atención psicosocial				1.454.108
Indemnización administrativa (2)	Desplazamiento (3) (Decreto 1290 de 2008)	764.269	27,00	22,12	16.906.473
	Desplazamiento (4) (Ley 1448 de 2011)	1.265.524	17,00	13,91	17.603.143
	Desaparición	43.322	40,00	33,12	1.435.026

²¹En el costeo realizado en la respuesta al Auto 373 de 2016, con valores actualizados.

²² Cifras depuradas por la Red Nacional de Información sobre las cuales se ha efectuado depuración de acuerdo al número de hechos victimizantes, los pagos que se han efectuado por víctima y los posibles pagos a que tendría derecho por otros hechos victimizantes hasta el monto máximo de 40 SMMLV, entre otros.

Principales medidas costeadas / cifras en millones de pesos	Detalle de aplicación de la medida	Número de víctimas o sujetos pendientes de atención (A)	Valor a otorgar en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de \$ de 2019 (C)	Esfuerzo fiscal requerido 2019-2021 (D)= (A)* (C)
	Forzada				
	Homicidio(5)	197.449	40,00	33,12	6.540.427
	Secuestro(5)	16.820	37,41	30,98	521.064
	Lesiones que produzcan o no incapacidad permanente (6)	85.021	21,27	17,61	1.497.562
	Tortura o tratos inhumanos y degradantes	5.148	19,47	16,12	83.003
	Víctima de delitos contra la libertad de integridad sexual	23.263	29,18	24,16	562.137
	Víctima de reclutamiento forzado de menores	4.204	29,21	24,19	101.692
	Subtotal indemnización administrativa				45.250.527
Indemnización colectiva(7)	Indígenas	251	339	281	70.448
	Afros	157	339	281	44.065
	Subtotal indemnización colectiva				114.513
Vivienda	Urbana (8)	228.895	70,00	58	13.268.603
	Rural (9)	100.911	60,00	50	5.013.959
	Subtotal vivienda				18.282.563
Planes de Reparación Colectiva - PIRC (10)	SRC Étnicos	379	3.840,00	3.180	1.205.207
	SRC No Étnicos	102	3.840,00	3.180	324.356
	SRC Organizaciones y Grupos	25	3.840,00	3.180	79.499

Principales medidas costeadas / cifras en millones de pesos	Detalle de aplicación de la medida	Número de víctimas o sujetos pendientes de atención (A)	Valor a otorgar en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de \$ de 2019 (C)	Esfuerzo fiscal requerido 2019-2021 (D)= (A)* (C)
Subtotal planes de reparación colectiva					1.609.063
Total					66.596.260

Fuente: Gobierno Nacional. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.

El cálculo realizado por la CGR, tiene en cuenta las siguientes consideraciones:

- (1) Información Ministerio de Salud. Costeo específico para la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación - Línea PAVSIVI. Remitido el 6 de junio de 2019.
- (2) Información de datos depurados suministrada por la UARIV sobre número de víctimas susceptibles a indemnizar remitido en julio de 2019, 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, en la mayoría de los casos, se toma en valor del promedio pagado por hecho Victimizante en 2018, actualizado a pesos de 2019." (3) y (4). Para estimar el valor individual a otorgar en la medida de indemnización para desplazados (D. 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011) para efectos del cálculo, se reconoce el valor del tope máximo establecido en la norma, dado que para este hecho victimizante el valor promedio pagado a la fecha constituye en la mayoría de casos, pagos parciales a beneficiarios de la medida. Para el cálculo del número de personas que conforman un hogar, se toma el promedio de conformación de hogares de la base RUV.
- (5) Para los hechos victimizantes de 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 victimizantes de acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos, minas antipersonal/ munición sin explotar/ artefacto explosivo.
- (7) El valor calculado para indemnización colectiva, corresponde al valor promedio pagado por SRC en 2018, actualizado a precios constantes de 2019. El dato de Sujetos Étnicos incluidos en el RUV pendientes de indemnización con corte a marzo, se toma de Información UARIV. Junio de 2019.
- (8) Los datos de número de víctimas pendientes de atención son tomados de las mediciones de superación de vulnerabilidad de la población desplazada, para las víctimas que no superan los criterios relacionados con vivienda urbana. Marzo 2019. UARIV. Cálculo realizado sobre promedio de personas por hogares en cabeceras municipales (3.1 personas - Censo 2018, 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 los criterios relacionados con vivienda rural. Marzo 2019. UARIV. Cálculo Realizado sobre promedio de personas por hogares (3.52 personas -Censo 2018, DANE).
- (10) De acuerdo con la base de SRC con corte a marzo de 2019, se tienen en cuenta los que se encuentran en fases previas a la implementación de los PIRC. El dato del costo de implementación del PIRC, se toma del valor establecido en la Resolución 3143 de 2018, por su valor máximo equivalente.

Cálculo del esfuerzo fiscal requerido por el Gobierno Nacional

El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2019-2021, se estima aproximadamente en \$115.9 billones constantes de 2019. Se aclara que este cálculo se realiza con base en la respuesta del Gobierno Nacional a la orden tercera del Auto 373 de 2016 actualizada a precios 2019 y que tiene como limitante que únicamente incluye población desplazada (85% de la población víctima total). Adicionalmente, se tienen en cuenta los ejercicios de cálculo efectuado por la Contraloría General de la República –en adelante CGR– en el aparte anterior.

Tabla No.9: Comparación de medidas costeadas frente al esfuerzo fiscal planteado por el Gobierno Nacional
Cifras en pesos de 2019.

Esfuerzo Presupuestal Requerido / Componentes		CONPES 3712 de 2011	CONPES 3726 de 2012	Respuesta al Auto 373 de 2016 (A)	Total Ejecutado Ley 1448/11 (2012- 2018) (B)	Pendiente Ejecutar (2019- 2021) (C) = (A) - (B)	Calculo CGR Recursos Requeridos (2019-2021)
Alimentación		-	-	1,1	1,8	0,4	0,4
Educación		9,2	9,2	20,4	29,5	4,0	4,0
Generación de Ingresos		7,9	7,3	9,1	1,8	8,4	8,4
Identificación		0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2
Reunificación Familiar - Reintegración		-	-	8,6	0,0	8,6	8,6
Salud		21,3	20,9	18,0	19,1	7,9	7,9
Subsistencia Mínima		6,9	6,9	5,0	6,6	2,7	2,7
Vivienda**		9,4	9,4	21,2	3,9	19,4	18,3
Orientación y Comunicación		0,5	0,7	0,5	0,9	-	-
Reparación	Indemnización administrativa	8,7	8,7	29,8	6,1	27,4	45,4
	Restitución de tierras	4,0	4,8	10,5	1,1	9,8	9,8
	Otros (*)	3,6	3,4	-	0,7	-	-
Ejes Transversales		0,6	0,6	4,0	0,5	3,8	3,8
Prevención y		-	-	0,5	-	0,5	0,5

Esfuerzo Presupuestal Requerido / Componentes	CONPES 3712 de 2011	CONPES 3726 de 2012	Respuesta al Auto 373 de 2016 (A)	Total Ejecutado Ley 1448/11 (2012-	Pendiente Ejecutar (2019- 2021) (C) = (A) -	Calculo CGR Recursos Requeridos (2019-2021)
Protección						
Atención Psicosocial	-	-	-	2,2	-	1,5
Retornos y Reubicaciones	0,1	0,1	-	1,2	-	-
Planes de Reparación Colectiva				0,3	-	1,6
Costos Institucionales	2,5	2,5	-	6,0	-	3,0
Total	74,6	74,6	128,8	81,7	92,9	115,9

Fuentes: Ministerio de Hacienda, DNP. 31 de marzo de 2019. Elaboración CGR.²³

(*) Incluye medidas de Créditos y Pasivos, Medidas de Satisfacción, Garantías de No Repetición.

Con el cálculo efectuado por la CGR, el Gobierno Nacional necesitaría realizar un esfuerzo presupuestal anual, del orden de \$38,6 billones para cumplir con lo requerido por la ley hasta 2021. Por lo anterior, se advierte que el plazo de ejecución actual de la Ley 1448 de 2011 y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes para su implementación.

Así, es necesario que el Gobierno Nacional de forma prioritaria realice un costeo detallado por componente y medida de la ley, teniendo en cuenta el cumplimiento de metas e indicadores de la misma frente a los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención y las fuentes de recursos requeridas para su financiamiento.

Perspectivas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Frente a lo indicado en el apartado anterior, en el PND 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", se estableció que "este Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 que tiene vigencia hasta el 2021, por lo cual, es el momento preciso para establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas" y presentar al Congreso no solo el balance, sino también una propuesta de ajuste y actualización, para someter al debate

²³ Cálculos CGR, Bases de datos SIIF, SPI, Estandarizada de Funcionamiento e Inversión (Ministerio de Hacienda - DNP), CONPES 3712 de 2011 y CONPES 3726 de 2012 y Respuesta a Orden tercera del Auto 373 de 2016. Marzo de 2019. Elaboración CGR.



correspondiente²⁴. El Gobierno plantea realizar un trabajo coordinado y con participación de las víctimas.

En el Plan Plurianual de Inversiones del PND 2018-2022, se evidenció que no es posible determinar con claridad los recursos asignados a la política para víctimas, ni conocer claramente las fuentes de recursos asociadas o los componentes donde se encuentran dichos recursos. Frente a esta observación el Gobierno Nacional indicó que los “recursos por programar para la población desplazada son como mínimo, el 1.2% del PIB proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para cada año del período 2019-2022 (...) En el plan, los recursos están contemplados en los diferentes pactos y líneas. No obstante, en la programación del PGN 2019, se discrimina el monto por entidad y lo propio se hará en la programación de las vigencias 2020- 2022.”

Por su parte, en el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas se plantearon para el cuatrienio recursos por valor de \$3,5 billones²⁵, destinados al fortalecimiento de las medidas de reparación integral para la construcción de paz²⁶, Derechos Humanos y temas de Justicia y Verdad.

Conclusiones

- El Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2019 para la política pública de atención y reparación integral a víctimas y restitución de tierras recursos por \$96,6 billones de 2019, valor que, si bien es superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 y 3726 de 2012, resulta insuficiente frente a lo requerido para su implementación.
- No se evidencia esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno, sino destinación prioritaria y creciente de los recursos del Sistema General de Participaciones que alcanzaron en 2018 un porcentaje de 62% del valor total asignado a la política, teniendo en cuenta que estos recursos están destinados a dar cubrimiento universal de los derechos de salud y educación de toda la población vulnerable del país, para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas esto no representa una inversión diferenciada para la población víctima.
- La determinación de las asignaciones y el gasto acorde a cada uno de los componentes y medidas de la política de víctimas continúa presentando debilidades, lo que obliga a realizar un ejercicio de socialización con entidades,

²⁴Para lo cual, es necesario contar con la proyección del universo de víctimas, la definición clara de todas las medidas a las que puede acceder esa población y el costo para su implementación. Bases del PND 2018-2022. p. 807.

²⁵ Actualizados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2019 a \$4,5 billones.

²⁶ Relacionadas con indemnización administrativa, reparación colectiva, retornos y reubicaciones y restitución de tierras.

revisión y reclasificación de los proyectos por componentes y medidas, puesto que persisten proyectos con clasificaciones que no corresponden a su objeto.

- A nivel de componente, en promedio los recursos (incluido SGP) se han concentrado en asistencia (76%), reparación (14%) y costos institucionales (8%). Sin incluir Sistema General de Participación, se observa que se han concentrado en asistencia (39,6%), reparación (39,5%) y costos institucionales (17%).
- Frente a la ejecución presupuestal del Fondo de Reparación para las Víctimas, se ha presentado para el período 2012 - 2019 una tendencia decreciente en su asignación, situación que preocupa teniendo en cuenta el número de víctimas pendientes por indemnizar.
- Entre 2012 y 2018, las entidades que reportan gastos de funcionamiento para la política pública de víctimas pasaron de 19 a 39. En 2018 se asignó un valor de \$828 mm y para 2019 se proyectó un valor de \$834,8 mm. No obstante, al crecimiento en términos de recursos, se presenta una reducción considerable en el personal con funciones relacionadas con la política pública de víctimas que pasó de 8.823 en 2018 a 6.974 en 2019.
- En términos del presupuesto de inversión la tendencia ha sido creciente desde el año 2012 al 2019(P)²⁷. Al cierre de 2018 fueron registrados en el Seguimiento a Proyectos de Inversión, 97 proyectos de inversión marcados con la política transversal de víctimas, con un valor total asociado a la política de \$4 billones, del valor total de los proyectos marcados para la política transversal de víctimas, el 24% es asignado específicamente para su ejecución.
- En 2019, los proyectos a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pasaron de 18 a nueve. Si bien la entidad indicó que se buscaba fortalecer las medidas de reparación, al revisar los proyectos se verificó que la mayor parte de recursos se enfocaron a "Servicios de registro único de víctimas caracterizadas nacional" y "Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional".
- De acuerdo con el cálculo realizado por la Contraloría General de la República, frente a las medidas de mayor impacto fiscal (Indemnización administrativa y colectiva, restitución de vivienda, medidas en los Planes de Reparación Colectiva y rehabilitación psicosocial), se requiere para su implementación un monto total a precios de 2019 de \$66,5 billones entre 2019 y 2021.

²⁷ Proyectado o programado



- El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2019-2021, se estima aproximadamente en \$115.9 billones constantes de 2019, con lo cual, el Gobierno Nacional necesitaría realizar un esfuerzo presupuestal anual de \$38,6 billones.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar de forma prioritaria un costeo detallado por componente y medida de la ley, teniendo en cuenta el cumplimiento de metas e indicadores de la misma frente a los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de la ley.
- Al Departamento Nacional de Planeación, continuar con la revisión de la marcación de los proyectos de inversión de acuerdo con su objeto y la coherencia con las medidas de la política transversal, como por los componentes de esta.
- Al Departamento Nacional de Planeación, diseñar y elaborar un análisis de impacto de la política pública de víctimas y restitución de tierras teniendo en cuenta los recursos asignados desde la promulgación de la Ley 1448 de 2011, los beneficiarios de la misma y el cumplimiento de las metas logrado en el tiempo de su implementación.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar y aplicar herramientas para medir la efectividad de la reformulación de proyectos realizados frente a los resultados y metas planteadas.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, evaluar el plazo requerido para lograr los objetivos de la Ley 1448 de 2011, con base en el histórico promedio de recursos asignados y los recursos requeridos planteados por el Gobierno Nacional en sus proyecciones.



SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

La prevención, protección y garantías de no repetición para las víctimas está relacionada con la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario del país. El conflicto armado en Colombia persiste debido a la presencia y las acciones desarrolladas por grupos armados ilegales que mantienen su capacidad de actuación en diferentes sectores de la geografía nacional. Es por esto que se consideró pertinente variar la estructura de este capítulo e iniciar con la presentación del marco general del escenario de riesgo de violaciones a los derechos humanos y el contexto de amenazas en contra de defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios, y representantes de organizaciones reclamantes de derechos, entre otros grupos poblacionales relacionados.

A continuación, se presenta el balance cuantitativo de la gestión de la Unidad Nacional de Protección –en adelante UNP– en materia de protección para estos grupos sociales, tomando como referencia la información publicada en la página web de Sinergia y se complementa con información reportada por la UNP.

Finalmente, se presenta el análisis cualitativo en el que se referencian los avances y dificultades en materia de adopción de medidas de protección, los cuales constituyen el soporte de las conclusiones y recomendaciones que se formulan en el cierre del capítulo.

Escenario de Riesgo Nacional²⁸

Se ha identificado que el ciclo de violencia que vive el país se caracteriza por la acción de actores generadores de riesgo como el Ejército de Liberación Nacional –en adelante ELN– en proceso de expansión, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –en adelante AGC– que están incursionando en nuevos territorios y fortaleciendo su actuar, las disidencias armadas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –en adelante FARC - EP– y otras estructuras armadas de alcance regional.

El escenario del conflicto y la violencia sociopolítica en el país, presenta rasgos diferenciados de acuerdo a las características propias de las regiones que conforman el territorio nacional²⁹. En los departamentos que integran la región de la costa caribe, la dinámica de la violencia está determinada por la consolidación del control social y territorial de Grupos Posdesmovilización de las Autodefensas, principalmente las AGC o Clan del Golfo³⁰. Otras estructuras armadas presentes en el territorio son Los Pachencas y en menor medida, el grupo Los Costeños. Estas organizaciones ilegales han establecido un control territorial indirecto a través de la subcontratación de delincuencia

²⁸ Defensoría del Pueblo. Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia 2018, Informe Ejecutivo, Bogotá D. C. Abril de 2019.

²⁹ Ibídem

³⁰ Denominación que le atribuye el Gobierno Nacional y las autoridades de Fuerza Pública y Policía Nacional.



común, pequeños ejércitos privados y pandillas barriales; utilizando la violencia selectiva y un alto control social como mecanismos de represión e inhibición de procesos organizativos de defensa de los derechos humanos y fracturando así, el tejido social comunitario³¹.

En los territorios que hacen parte de la región noroccidente del país – Chocó, Antioquia, Córdoba y el Urabá – el escenario de riesgo estuvo caracterizado por fuertes disputas por el control territorial entre grupos armados ilegales posdesmovilización como las AGC, el ELN, el Frente Virgilio Peralta Arenas - también conocido como ‘Caparros’ o ‘Caparrapos’ - y grupos disidentes de las FARC-EP. En estas regiones, la dinámica de la confrontación se ha servido también de la presencia de organizaciones criminales internacionales³² dedicadas al narcotráfico y el fortalecimiento de estructuras ilegales de alcance regional, las cuales se han aliado con los distintos grupos armados al margen de la ley en función de promover condiciones para el aprovechamiento de economías ilícitas.

Este escenario de confrontación permite que se mantengan elevados índices de amenazas, homicidios, desplazamientos masivos, confinamientos y contaminación del territorio con minas antipersonal, entre otras, con afectaciones diferenciales profundas para comunidades étnicas, líderes y lideresas sociales, defensores/as de derechos humanos, niños, niñas y adolescentes –en adelante NNA– y mujeres, así como para comunidades campesinas y poblaciones urbanas.

En el oriente del país, integrado por los departamentos Arauca, Boyacá, Casanare, Norte de Santander, Santander y regiones como Magdalena Medio, el conflicto armado entró en una fase de recomposición de los dominios armados, caracterizado por el avance y la disputa entre los grupos armados ilegales hacia los territorios donde operaban las FARC – EP, con el fin de asumir el control territorial, el cobro de exacciones, garantizar corredores naturales de movilidad y el monopolio de las actividades de economía ilegal que la organización armada sostenía. Esta situación es especialmente crítica en departamentos como Norte de Santander por la disputa territorial entre los frentes del ELN y los reductos del Ejército Popular de Liberación –en adelante EPL– A ello se suma el interés del primer grupo de ganar movilidad y expansión hacia la frontera colombo venezolana en territorios donde la presencia de la fuerza pública es menor, buscando establecer un corredor que conecte a sus estructuras en los municipios de Arauca, Boyacá y Casanare.

En la región centro oriente, integrada por los departamentos y zonas del altiplano cundiboyacense, la Orinoquía, Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C., Meta, Guaviare, Vichada, Guainía, Vaupés, como hecho principal se debe señalar el cese de la actividad

³¹ *Op.Cit.*

³² El SAT de la Defensoría del Pueblo ha documentado en diferentes Alertas Tempranas que se presenta una continuidad del narcotráfico por la intervención de carteles internacionales (Sinaloa y Nueva Generación de Jalisco), con capacidad de financiar grupos armados para controlar el narcotráfico, con toda la cadena de producción desde la compra de terrenos, cultivo de hoja de coca, su procesamiento del clorhidrato de cocaína y su exportación hacia países de centro américa.



armada por parte de los frentes que pertenecían a las desmovilizadas FARC-EP en territorios donde tuvieron presencia histórica, lo que derivó en una fuerte disputa entre otros grupos armados ilegales por ejercer el control en estas zonas, ante la respuesta tardía de la institucionalidad para copar activamente estos territorios.

Es así como el ELN, se ha venido expandiendo hacia el oriente colombiano a través de los corredores fluviales en el Vichada y Guainía, con dirección hacia la frontera venezolana; también en zonas urbanas con alto potencial para mimetizarse entre la población civil, captar potenciales mercados ilegales y generar mecanismos de presión, estrategias que también se articulan con el accionar de los grupos armados ilegales en otros territorios del país.

En los departamentos que hacen parte del Eje Cafetero y Tolima, el escenario de riesgo estuvo caracterizado por la influencia de grupos armados ilegales provenientes de estructuras posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia –en adelante AUC– como las AGC, las denominadas “Águilas Negras” y el grupo “La Cordillera”, que desarrollan acciones de control y expansión en los municipios del Área metropolitana de Centro Occidente en Risaralda. En la región, también se han identificado grupos armados ilegales como la “Oficina de Envigado”, “Los Flacos de Cartago”, “Los Rastrojos”, y la conformación de estructuras locales, combos o pandillas que han flexibilizado su estructura organizativa según la forma de funcionamiento, articuladas con grupos armados de alcance regional y nacional.

La operatividad de los actores armados en la región, ha estado mediada por procesos de disputa, alianzas, absorción y fusión de grupos armados, así como de la cooptación de combatientes en disidencia del EPL y de las FARC-EP, de frentes y ex combatientes de las AUC que no se desmovilizaron, o que han cumplido con sus condenas en el marco de Justicia y Paz. Adicional a lo anterior, se ha identificado el fortalecimiento del ELN en el corredor de movilidad entre San José del Palmar, Pueblo Rico, Mistrató, Belén de Umbría, Guática, Quinchía, Riosucio, Jardín, y en las áreas del Páramo de Letras en límites entre el departamento de Caldas con el municipio de Herveo, Tolima, así como un posible avance de las estructuras disidentes de las FARC-EP a través de la columna móvil “Dagoberto Ramos”, desde el suroccidente del país.

Llama la atención el incremento de grupos que operan como disidencias de las FARC que han decidido recrear los antiguos frentes guerrilleros que se conformaron en el Sur Oriente del país. A ello se suma la amenaza de los grupos armados posdesmovilización de las autodefensas que, a pesar de las acciones militares adelantadas por el Gobierno Nacional para combatirlos, aún mantienen fuertes estructuras que delinquen en la Orinoquía y en la zona del altiplano Cundiboyacense, bajo la denominación de AGC, “Frente Virgilio Peralta Arenas” o “Caparrapos-Caparros”, “Puntilleros” o “Libertadores del Vichada”, entre otras.



Por último, en la región suroccidente integrada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Chocó, Huila, Putumayo, Caquetá y Amazonas, se destaca el alto nivel de confrontación armada que sostiene la fuerza pública contra grupos armados ilegales, así como la confrontación entre estas mismas organizaciones, lo cual ha traído importantes afectaciones a comunidades, especialmente del sector rural.

Esta confrontación se viene dando principalmente entre grupos ilegales que disputan el control de los cultivos de uso ilícito que se articula al desarrollo de la cadena de narcotráfico y otras actividades como la minería ilegal, tráfico de armas, contrabando y hurto de hidrocarburos en una economía ilegal instaurada como resultado del abandono institucional histórico y el empobrecimiento de la población. El conflicto se desarrolla mediante la disputa del territorio de estos grupos armados a través del control de vías terrestres, fluviales, marítimas de acuerdo a sus intereses, así como de la penetración del narcotráfico en las formas de vida de la comunidad y de las estructuras sociales.

Escenario de riesgo contra líderes sociales, comunitarios y defensores de Derechos Humanos³³

El monitoreo y seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo mediante el Sistema de Alertas Tempranas –en adelante SAT– en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2124 de 2017, ha permitido evidenciar que el escenario de riesgo descrito en la Alerta Temprana N° 026-18 persiste y se agudiza debido a varios elementos coyunturales de contexto y en razón al recrudecimiento de la violencia focalizada contra defensores de derechos humanos y líderes sociales en 30 departamentos del territorio nacional.³⁴

El ejercicio de seguimiento y actualización del escenario de riesgo a partir del monitoreo de las conductas vulneratorias a los derechos de los líderes sociales y el análisis de la evolución del riesgo, producto de la persistencia del conflicto armado interno y otras dinámicas de violencia derivadas del mismo, permite referir que la violencia contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos, se inscribe en un escenario de alcance nacional que tiene expresiones particulares a nivel territorial.

En esta misma Alerta Temprana se identificó como uno de los ejes transversales del riesgo contra líderes sociales, la implementación del Acuerdo Final. El ejercicio de actualización del período 2018-2019, evidencia que las demoras y dificultades en el avance de este proceso han exacerbado el escenario de riesgo, teniendo en cuenta que en los territorios en los que se concentran los planes y proyectos de implementación es donde se presentan la mayoría de las conductas vulneratorias contra la vida de los líderes, es decir,

³³ Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, informes y comunicados a la opinión pública.

³⁴ Las alertas 025 de 2019 y 029 de 2019 anunciaron una posible afectación de 1.672 indígenas y afrodescendientes en el municipio de Litoral de San Juan Chocó, y de 69.000 en Arauquita, Fortul, Saravena y Tame (Arauca).



Antioquia, Caquetá, Cauca, Córdoba, Chocó³⁵, Meta, Nariño Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca

Otros elementos a tener en cuenta en el escenario de riesgo contra estos grupos poblacionales, están referidos a la promoción de la implementación de planes como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –en adelante PNIS–, los planes asociados a la formalización y uso de la tierra, los proyectos productivos de emprendimiento para ex combatientes y la reivindicación de derechos de comunidades afectadas por el conflicto armado.

Por otra parte, el rompimiento de los diálogos de paz con la guerrilla del ELN, ha traído como consecuencia la reactivación de la confrontación armada, la profundización del conflicto en zonas de presencia histórica de este grupo armado y su expansión en zonas en las que no había tenido control previo.

De tal forma, el monitoreo realizado entre el 1° de marzo de 2018 y el 25 de enero de 2019, dio cuenta de la ocurrencia de hechos de violencia contra 1.193 defensores y líderes sociales en 274 municipios de 30 departamentos. La contrastación de los registros de hechos de violencia previos a la Alerta Temprana N° 26-18 y posteriores, permiten concluir que hay un incremento del 42% en las conductas vulneratorias registradas pasando de 697 casos en el mes de marzo de 2018 a 1.193 a enero de 2019.

Según los registros de la Defensoría del Pueblo, entre el 1° de enero de 2016 y el 31 de mayo de 2019, 450 líderes sociales y defensores de derechos humanos³⁶ han sido asesinados en Colombia, discriminados anualmente de la siguiente forma:

Tabla No.10: Número de líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados

Año	N° casos
2016	133
2017	126
2018	178
2019 (mayo)	13 ³⁷

Fuente: Defensoría del Pueblo. Mayo 2019. Elaboración propia.

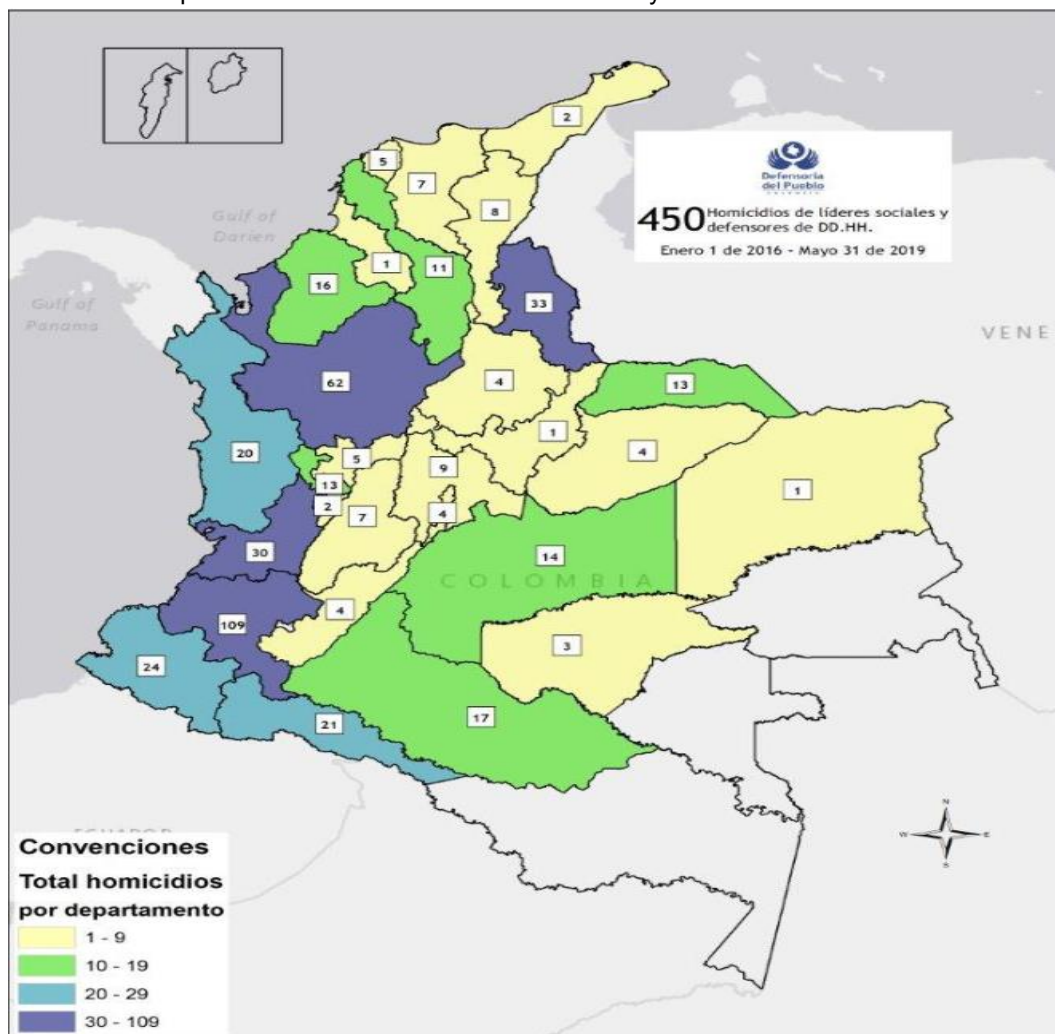
³⁵ En estos territorios es donde se concentran problemáticas complejas, como son la alta densidad de cultivos de uso ilícito, marginalidad, abandono estatal y carencias en infraestructura vial, telecomunicaciones y acceso a salud, educación y justicia.

³⁶ La Defensoría del Pueblo en el Informe de Riesgo No. 010-17 y la Alerta Temprana contextualiza el concepto de defensor de derechos humanos y líderes sociales y comunitarios, sobre los cuales ha adelantado sus investigaciones e estudios, entendidas como categorías sociológicas que a su vez se agrupan en el concepto de “defensores de derechos humanos”. Para tal efecto se acoge la definición contenida en la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos” Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas. “La persona que actúe en favor de un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo será un defensor de los derechos humanos. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”.

³⁷ De marzo de 2018 a Mayo de 2019 ha sucedido 196 asesinatos de líderes sociales

En el período referido, cada mes han sido asesinados en promedio 12 de ellos, evidenciando un incremento del 27% de los homicidios para los casos registrados entre el año 2017 y el 2018; de los registrados, el 72% se presentaron en municipios identificados en riesgo por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 026-18³⁸.

Mapa No. 1: Homicidios de líderes sociales y defensores de DD.HH:



Fuente: Sistema de Alertas Tempranas. Mayo 2019. Elaboración propia.

³⁸ Los municipios con mayor número de homicidios registrados corresponden a zonas de alta conflictividad social, zonas priorizadas para la implementación de los Acuerdo Final y escenarios de disputa de actores armados ilegales que buscan el copiamiento de zonas donde ostentaron el control territorial las extintas FARC – EP: Tumaco (Nariño): 6 casos; Corinto (Cauca), Ituango (Antioquia), La Macarena (Meta) y San Vicente del Cagúan (Caquetá): 5 casos cada uno; Caloto (Cauca), El Dovio (Valle del Cauca), San José de Uré (Córdoba) y Tarazá (Antioquia): cuatro casos cada uno; y Cáceres (Antioquia), Cartagena del Chairá (Caquetá), Cartago (Valle del Cauca), Caucasia (Antioquia), Mocoa (Putumayo), Orito (Putumayo), Ricaurte (Nariño), Suárez (Cauca) y Tibú (Norte de Santander) con tres casos respectivamente.

Algunos datos diferenciales señalan que de los 162 homicidios registrados después de emitida la AT N° 26-18, 149 corresponden a hombres y 13 casos a mujeres; así como el 48% de los defensores de derechos humanos víctimas de homicidio estaban entre los 30 y 60 años y en la gran mayoría (153 casos), fueron perpetrados con armas de fuego. En 16 casos la muerte violenta del líder social estuvo antecedida de su desaparición y en 38 casos el acto violento de su muerte afectó también a terceros como familiares, amigos, compañeros, transeúntes, entre otros. Igualmente, si bien 15 de estos líderes habían denunciado amenazas previas, según la información obtenida por la Defensoría del Pueblo, ninguno de estos contaba con medidas de protección.

En cuanto a las amenazas contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, es preocupante el incremento del 47% en esta conducta, comparando el período 30 de marzo de 2017 con el período 28 de febrero de 2018 en cual se registraron 982 amenazas³⁹. Paralelo al aumento en el registro de esta conducta vulneratoria, también se evidencia la modificación de las tipologías de amenaza, y se mantiene la resistencia de los líderes y lideresas a denunciar y a detallar la información referente a sus amenazas, por miedo a retaliaciones.

En los últimos años se avanzó en la estructuración de una política pública para la protección de los líderes sociales mediante la expedición de los Decretos 2252, 2078, 1581, 898 de 2017 y 660 de 2018⁴⁰, para complementar la ruta de protección del Decreto 1066 de 2015, conocida como el Programa de Protección a Personas en Riesgo.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “Porcentaje de víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas”.

Este indicador se encuentra incluido en el CONPES 3726 de 2012 frente a la adopción de medidas de protección, a cargo de UNP.

³⁹ De marzo de 2018 a mayo de 2019 se han registrado 1351 Amenazas.

⁴⁰ Decreto 2252 de 2017: Labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. Decreto 2078 de 2017: Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Decreto 1581 de 2017: Adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones. Decreto 898 de 2017: Por medio del cual se crea la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales. Decreto 660 de 2018: Crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

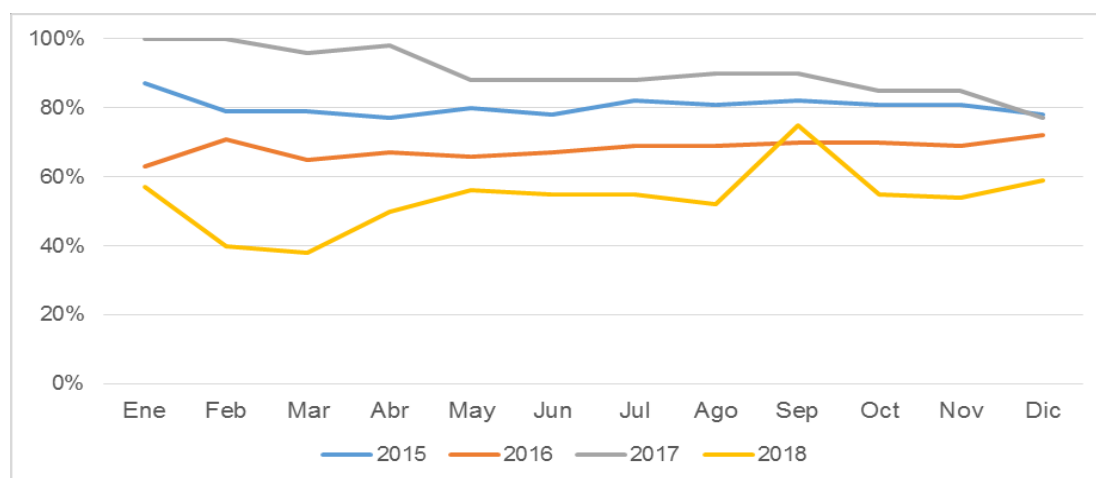
Tabla No.11: Porcentaje de víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	100			
2015		100	78,05	78
2016		100	72,85	73
2017		100	77,49	77
2018		100	58,72	59
2015-2018		100	58,72	59

Fuente. Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia.

El porcentaje de víctimas del conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas es del 59%, que corresponden a 256 casos⁴¹. Las medidas pendientes por implementar se encuentran en proceso dentro de los términos establecidos por la UNP para ello, otras por constancia ejecutoria, y algunas otras en imposibilidad para ubicar al peticionario.

Gráfica No.6: Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas
(Cuatrienio x mes)



Fuente. Sinergia. Abril 2019. Elaboración propia.

Según el Informe Estadístico de la Secretaría Técnica Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas –en adelante CERREM–, durante el año 2018 el Grupo de Valoración del Riesgo –en adelante GVP– evaluó 6.963 casos que se distribuyen de la siguiente manera:

⁴¹ Las cifras presentadas son tomadas de manera exacta del portal de Sinergia. Las inconsistencias que se puedan observar son referidas directamente a la fuente.

Tabla No.12: Categorías de riesgo

Decisión	Total
Extremo	74
Extraordinario	5121
Ordinario	1768

Fuente: CERREM. Enero 2019. Elaboración propia.

De acuerdo a la clasificación hecha en el informe estadístico, los grupos poblacionales⁴² ponderados por el GVP consolidado año 2018, se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla No.13: Grupos poblacionales ponderados por el GVP. Consolidado año 2018

Grupo poblacional reparto	Riesgo Extremo	Riesgo Extraordinarios	% de casos extremos o extraordinarios de este grupo	Riesgo Ordinario	Total Casos (Extremos+ Extra.+Ord.)	% Total casos GVP (6963)
Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de DDHH, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas	17	968	79	265	1250	18
Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.	3	1072	83	223	1298	19
Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras.	15	992	69	450	1457	21

Fuente: CERREM. Enero 2019. Elaboración propia.

Tomando el agregado de estos tres grupos poblacionales se tiene que el GVP ponderó 4.005 casos que corresponden al 58% del total en 2018. De estos, en 3.067 casos el resultado de la evaluación de riesgo se clasificó en extremo o extraordinario. En el mismo período el CERREM registró los siguientes casos:

⁴²Se consideraron solo los grupos poblacionales de interés para este documento y que se encuentran en las siguientes tablas.

Tabla No.14: Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM

Grupo poblacional reparto	Extremos	Extraordinarios	% de casos extremos o extraordinarios de este grupo	Ordinarios	Total Casos (Extremos+ Extra.+Ord.)	% Total casos (9213)
Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de DDHH, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.	1157	20	82	264	1441	16
Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.	1254	5	84%	241	1500	16%
Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras.	1197	22	73	453	1672	18

Fuente: CERREM. Enero 2019. Elaboración propia.

De acuerdo al acumulado de estos grupos poblacionales, en 2018 el CERREM recomendó medidas en 4.613 casos que representan el 50% de los 9.213 casos valorados en esta vigencia⁴³. De estos, 3.655 se evaluaron con nivel de riesgo extremo o extraordinario y con recomendación de medidas.

Se evidencia que las cifras presentadas en el portal Sinergia al compararse con el reporte presentado por el Informe Estadístico de la Secretaría Técnica CERREM no coinciden, dificultando el análisis de la gestión de la UNP.

⁴³ La diferencia entre el total que presenta la tabla de ponderación, con la tabla de evaluación del riesgo y recomendación de medidas, se debe a los casos que son analizados y acumulados de años anteriores con nuevas disposiciones en el resultado de evaluación de medidas.

- Indicador: “Porcentaje de Mujeres Víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas”.⁴⁴

De acuerdo con Sinergia: “Para el cálculo del indicador se toma el número de mujeres beneficiarias de medidas de protección correspondiente a la población víctimas de violaciones a los Derechos Humanos –en adelante DDHH– e infracciones al Derecho Internacional –en adelante DIH–, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamante de tierra y se divide entre el total de mujeres Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamante de tierra cuya ponderación haya arrojado riesgo extremo o extraordinario. El objetivo es que todas las mujeres pertenecientes a la población en cuestión con riesgo extremo o extraordinario cuenten con medidas de protección”.

Tabla No.15: Mujeres víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	100			
2015		100	84,63	85
2016		100	81,09	81
2017		100	74,28	74
2018		100	61,9	62
2014-2018		100	61,9	62

Fuente: Sinergia. Marzo 2019

El cumplimiento de este indicador es del 62%. Sin embargo, comparando el número de casos que soporta tanto la meta (mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) como el avance (mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario con medida implementada), se tiene que 279 casos valorados con el nivel de riesgo establecido, no recibieron medidas de protección, como se muestra a continuación.

⁴⁴ Este indicador reporta el porcentaje de Mujeres Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamante de tierra con riesgo extraordinario extremo o inminente, con medidas de protección implementadas con respecto al total de mujeres víctimas con riesgo extremo o extraordinario que solicitaron medidas de protección. La UNP, verifica la condición de víctima el RUV o por medio del FUD y la condición de desplazado en el SIPOD, con el fin de iniciar la ruta de protección. La ponderación del riesgo la realiza la UNP y es el proceso mediante el cual se realiza un 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.

Tabla No.16: Total mujeres con riesgo extraordinario que solicitaron medidas versus avance mujeres con riesgo extraordinario y medidas otorgadas

Año	Mujeres con riesgo extraordinario que solicitaron medidas	Avance mujeres con riesgo extraordinario y medidas	Diferencia
2015	527	446	81
2016	476	386	90
2017	140	104	36
2018	189	117	72
2015 - 2018	1332	1053	279

Fuente. Sinergia. Abril 2019. Elaboración propia.

Análisis cualitativo

Avances

En los últimos años se han registrado avances normativos para movilizar la institucionalidad en favor de la adopción de medidas de prevención y protección. Más recientemente se ha dado paso a la formulación de un nuevo plan para enfrentar el incremento de las vulneraciones contra líderes sociales, el cual se ha denominado “Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas” –en adelante PAO–. Este plan, busca articular la respuesta estatal en temas de prevención, protección e investigación de cara a los altos niveles de victimización de líderes. Si bien el PAO referencia los decretos expedidos con anterioridad, aún no hay claridad de cómo estas nuevas disposiciones legales efectivamente se implementarán y cómo se integrarán con los esfuerzos normativos anteriores.

Dificultades

El contexto de conflicto agudizado que ha vivido el país en el último año y lo corrido del 2019, evidencia la necesidad de mejorar el nivel de coordinación institucional que aún no se refleja en las actuaciones de las autoridades locales y regionales las cuales tienen la responsabilidad de ser primeros respondientes en temas de protección a líderes y la implementación de acciones preventivas, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 2252 de 2017.

El desempeño institucional de la UNP no ha mejorado en relación con los años anteriores, de manera tal, que se mantienen las observaciones frente a las metodologías para la evaluación del riesgo y la adopción de medidas de protección. No se han acogido las recomendaciones, a pesar de las continuas y reiteradas solicitudes de la CSMLV en este



sentido, así como la Defensoría del Pueblo a través del Informe de Riesgo N° 10 de 2017, la Alerta Temprana N° 026 de 2018 y otros mecanismos de la magistratura moral aplicada por el Defensor del Pueblo.

En relación a la oportunidad para la adopción de las medidas, la UNP refiere con frecuencia la imposibilidad de individualizar los casos y por esa razón, solicita a entidades y diferentes autoridades que aporten toda la información posible. Esto le resta celeridad para evaluar los riesgos individuales y la adopción de medidas efectivas. En este sentido, se reitera que en atención a la Sentencia 2001-01492 del Consejo de Estado⁴⁵, 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 y acciones concretas para la identificación de los líderes y defensores de DDHH en riesgo, dada su especial situación de vulnerabilidad.

La focalización de la intervención de la UNP, no atiende a los principios de la acción preventiva considerada en el Decreto 2124 de 2017, con aplicación de los enfoques que requiere la gestión en protección para atender de manera diferenciada a poblaciones y grupos sociales con características particulares en razón a su etnia, edad e identidad de género.

La creación de los grupos regionales de la UNP no ha representado mejoras en su desempeño institucional, principalmente por la limitada capacidad de acción que estos grupos tienen frente a la inmediatez que amerita la respuesta del Estado cuando se trata de casos de amenazas o ataques inminentes.

La respuesta institucional frente a escenarios de riesgo como los advertidos para líderes sociales, comunitarios, integrantes de las mesas de participación efectiva de las víctimas y defensores de derechos humanos, debe trascender los estándares de coordinación y contar con medidas de comunicación efectiva y armonía institucional en la actuación.

La Defensoría del Pueblo ha identificado que las alcaldías, como primer respondiente en la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos, activan algunas medidas de protección dentro de sus posibilidades, aunque estas no tienen efecto continuo sin la debida articulación con gobernaciones, Ministerio del Interior y UNP, la

⁴⁵ Colombia. Consejo de Estado. (2017). Sentencia 13001233100020010149201. MP: Ramiro Pazos Guerrero. “Se 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 indiferente”.



cual en la mayoría de los casos ha sido tardía y escasa. Lo anterior, responde a la ausencia de un enfoque preventivo en la planeación y ejecución de medidas tendientes a la protección individual y colectiva, así como la garantía de los derechos humanos, sobre la preponderancia de las acciones reactivas ante los escenarios de emergencia que se materializan.

Con respecto a la activación de las rutas de protección, la información recopilada en terreno con las comunidades, sus líderes y las víctimas del delito de amenazas e intimidaciones, evidencia que existe una creciente inconformidad por las debilidades que se presentan frente a los procedimientos para la evaluación del riesgo tanto individual como colectivo, y la implementación de las medidas, de acuerdo a las siguientes observaciones de las diferentes poblaciones:

- i) Falta de articulación entre las instituciones y coordinación frente a casos que pasan de un programa o esquema de protección a otro.
- ii) Falta de claridad en las competencias institucionales, especialmente en los entes territoriales, evidenciadas en el desconocimiento de los funcionarios del nivel local con respecto a la implementación de las rutas de protección y prevención. Se siguen presentando casos en los cuales funcionarios públicos locales subvaloran la inminencia del riesgo de violación a los derechos humanos, con el propósito de evadir su responsabilidad en la adopción de medidas. Esta circunstancia tiene un efecto adicional en los planes de contingencia, prevención y protección establecidos en la Ley 1448 de 2011, los cuales no están incluyendo estos factores de violencia en el contexto y en la identificación de acciones.
- iii) El desconocimiento de actores generadores del riesgo o de amenaza evidenciados en la negación injustificada de la presencia de autores de violaciones graves a los derechos humanos, situación que limita la posibilidad de identificar e individualizar los responsables, elevando así los niveles de riesgo al propiciar que las medidas que se adopten no sean proporcionales al riesgo que enfrentan las víctimas.
- iv) Irregularidad en la implementación de las medidas puesto que los beneficiarios de estas manifiestan que su aplicación se orienta al registro de la actividad policiva, pero no buscan mitigar el riesgo.
- v) Demoras en las evaluaciones de riesgo y resultados de las mismas por parte de la UNP.
- vi) Demoras en la implementación de las medidas a pesar de la emisión de las respectivas resoluciones de implementación, teniendo conocimiento que estas no se aplican en los tiempos establecidos.



- vii) Falta de respuesta institucional frente a las solicitudes de medidas de emergencia y reubicación temporal.
- viii) La decisión de las medidas de protección se lleva a cabo a través del CERREM, sin los suficientes elementos de contexto para determinar la adopción o no de medidas de protección.
- ix) Si bien durante el año 2018 se avanzó en la estructuración de un Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida, con un rol preponderante del Comité Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas en la articulación y coordinación de la acción institucional, es necesario que estos ajustes formales se traduzcan en metodologías y protocolos para la toma de decisiones en estos escenarios. Por lo pronto, son asumidos por parte de las autoridades bajo un esquema de negación y confrontación de los escenarios de riesgo contruidos autónomamente por la Defensoría del Pueblo, desconcentrando los esfuerzos y atención que deberían dirigirse a la respuesta rápida.

Por otra parte, preocupa la creciente situación de riesgo presentada en lo que va corrido del 2019, para las mujeres lideresas sociales y mujeres defensoras de derechos humanos, la cual se agudiza en las zonas del país donde persiste el conflicto armado interno, tal como lo reseña la Defensoría del Pueblo en el seguimiento a la Alerta Temprana 026-18. Se encontró que 481 lideresas y mujeres defensoras han sido agredidas con 447 amenazas, 20 homicidios y 13 atentados⁴⁶. Adicionalmente, se destaca que para el período comprendido de enero a mayo de 2018 se registraron seis homicidios a defensoras, mientras que para el año 2019, se registraron 12 homicidios en el mismo período, duplicándose la cifra. La misma tendencia se registra en cuanto a amenazas, ya que para mayo de 2018 se reportaron 25 casos, frente a 44 que se tienen identificados para el mismo mes en 2019.

La afectación a las mujeres lideresas adicionalmente a los riesgos del ejercicio de defensa de los derechos humanos, está relacionada con las violencias basadas en género que no solo las afecta a ellas sino a su núcleo familiar. Asimismo, es importante señalar el impacto negativo de las medidas de protección que ha adoptado el Gobierno Nacional a los casos de acoso sexual por parte de escoltas contra protegidas y sus familias.

Se hace necesario revisar la oportunidad con la que se atienden las solicitudes de protección presentadas por las mujeres defensoras de derechos humanos y el proceso de valoración del riesgo que deberá tener en consideración especial al enfoque de género al recibo de la denuncia, la entrevista e identificación del riesgo y la adopción de medidas de protección.

⁴⁶ Atentados registrados para líderes sociales desde marzo de 2018 a mayo de 2019 es igual a 44

Conclusiones

- Se evidencia que el panorama nacional de violación a los derechos fundamentales de la población civil, y en especial de aquellos que promueven la reivindicación de los derechos de las víctimas, de las comunidades y los grupos sociales históricamente excluidos, se mantiene en amplios sectores geográficos de la Nación.
- Las cifras presentadas por el Gobierno Nacional en materia de protección a los derechos a la vida, a la integridad personal, seguridad y libertad de los promotores y participantes de los procesos de reparación integral a las víctimas y otros sectores sociales comprometidos con la garantía de los derechos humanos, distan bastante del compromiso del Gobierno para proteger a sus asociados, situación que se refleja en el permanente y sistemático registro de violaciones a los derechos fundamentales que se expresan en homicidios, amenazas e intimidaciones en contra de comunidades, sus organizaciones y sus líderes, registrando aumentos alarmantes en el último año.

Frente a la situación nacional de violencia que se vive en amplias regiones del país, y ante los deberes de prevenir y proteger que son responsabilidad del Gobierno Nacional, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas concluye que:

- El Gobierno Nacional cuenta con un amplio espectro normativo para referenciar la construcción de una política pública de prevención, el cual en muchos casos está generando dispersión de esfuerzos tanto en el nivel nacional, como regional y local. La proliferación de normas no ha redundado en mayores niveles de compromiso de parte de las autoridades, y por el contrario favorece el desconocimiento de las responsabilidades del Estado de proteger, prevenir y garantizar el respeto por los derechos fundamentales de los líderes sociales, comunitarios, de víctimas y defensores de derechos humanos en el país.
- La intervención de la Unidad Nacional de Protección no se adelanta de manera inmediata, oportuna y con aplicación de los enfoques que requiere la gestión en protección para atender de manera diferenciada a poblaciones y grupos sociales con características particulares en razón a su etnia, edad, identidad de género y territorio. La creación de los grupos regionales de esta Unidad no ha representado mejoras en la eficiencia de su gestión, ni el despliegue de un accionar que tenga en cuenta las características y dinámicas particulares de los territorios, principalmente por la limitada capacidad de acción que estos grupos tienen frente a la inmediatez que amerita la respuesta del Gobierno Nacional cuando se trata de casos de amenazas o ataques inminentes.
- La Unidad Nacional de Protección limita su gestión al solicitar información de otras entidades para la individualización de casos, pasando por alto las situaciones de

riesgo advertidas en la Defensoría del Pueblo y las demandas de las comunidades amenazadas que requieren acciones inmediatas, y por lo tanto, ignorando la obligación de garantía y el deber estatal de prevención de las violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad personal, las libertades civiles y políticas, y las infracciones al derecho internacional humanitario.

- La falta de comunicación efectiva entre autoridades competentes en la adopción de medidas de protección, continúa siendo un obstáculo para armonizar la actuación de alcaldías y gobernaciones con la Unidad Nacional de Protección, dificultando integrar las medidas inmediatas adoptadas por las autoridades locales con las medidas de carácter ampliado y permanente que son responsabilidad de esta Unidad. La desarticulación se hace más evidente, frente a la adopción de las medidas para colectivos y grupos poblacionales.

Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior, orientar de manera efectiva los mecanismos de articulación interinstitucional consagrados en el Decreto 2124 de 2017 con los definidos en la Ley 1448 de 2011, en los niveles nacional, regional y local, para que estos espacios se concentren en la construcción de planes efectivos de prevención y protección a los derechos fundamentales de las poblaciones y grupos sociales identificados en riesgo. En el mismo sentido, garantizar la participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones en los referidos espacios para la adopción de medidas de prevención y protección, así como aquellos de seguimiento a la efectividad de las medidas adoptadas.
- A la Unidad Nacional de Protección, coordinar con gobernaciones y alcaldías, en cumplimiento del Artículo 2.4.1.7.2.9 del Decreto 660 de 2018, la adopción de las medidas para la prevención y superación de la estigmatización y discriminación, tales como las acciones pedagógicas, comunicativas y culturales de impulso y promoción de la no estigmatización de organizaciones y comunidades en los territorios, especialmente, aquellas en situación de vulnerabilidad o discriminación como las mujeres, las comunidades étnicas, sectores sociales OSIGD, los y las jóvenes, niños, niñas, adultos mayores, las personas con discapacidad, las minorías políticas y religiosas.
- A la Unidad Nacional de Protección, formular una estrategia para la aplicación del Decreto 660 de 2018, que permita en coordinación con las gobernaciones y alcaldías, la definición y aplicación de protocolos de protección para las comunidades rurales, que fortalezca el análisis de información, la toma de decisiones e implementación de medidas de emergencia respecto a factores, eventos o situaciones de riesgo que puedan constituir amenazas de violaciones a los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad en contra de las



comunidades y sus organizaciones, para la adopción de medidas materiales e inmateriales orientadas a evitar y controlar los factores de riesgo.

- A la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación, diseñar e implementar mecanismos que permitan la articulación y comunicación efectiva para definir acciones interinstitucionales de cooperación que garanticen que las medidas de protección se complementen con una investigación pronta, imparcial y exhaustiva de las denuncias presentadas.
- A la Unidad Nacional de Protección, mejorar sus sistemas de registro de gestión y de clasificación de la información que procesan, para valorar la gestión institucional con mayor claridad a la luz de los retos que impone el panorama de violencia que vive el país.
- A la Unidad Nacional de Protección, fortalecer la incorporación de los enfoques diferenciales étnico, de género y territorial en el programa de protección, y en todas las acciones que realiza la entidad en materia de protección, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las colectividades, las comunidades, las lideresas y los defensores o defensoras con orientación sexual o identidad de género diversas.
- A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la implementación de nuevas metodologías para la valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección, para agilizar los trámites que permitan activar la ruta de protección oportuna y efectiva a líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos. En este sentido, es importante que se evalúe con celeridad y de manera objetiva la efectividad de la estrategia de grupos regionales para darle mayor alcance a sus actividades y mejor cubrimiento del territorio nacional, en especial de los departamentos y territorios con mayores niveles de riesgo.
- A la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, coordinar la adopción de medidas de protección colectiva, teniendo en cuenta que las situaciones de mayor riesgo para defensores de derechos humanos y líderes sociales se identifican en zonas rurales y territorios donde se registran mayor debilidad institucional y baja presencia integral del Estado, realizando las debidas acciones de consulta y coordinación con las organizaciones, comunidades y sus colectivos.
- A la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, coordinar acciones de protección y prevención de acuerdo a los lineamientos contenidos en los Decretos 660 de 2018 y 2078 de 2017, priorizando la adopción de medidas colectivas teniendo en cuenta que las situaciones de mayor riesgo para defensores de derechos humanos y líderes sociales se identifican en zonas rurales donde hay mayor debilidad institucional y baja presencia integral del Estado.



TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

3.1 Centros Regionales de Atención a Víctimas

Las víctimas del conflicto armado tienen el derecho a disponer de la información clara y oportuna sobre las rutas y acceso a las medidas que se establecen en la Ley 1448 de 2011.⁴⁷ Para tal fin, esta normatividad contempla la creación de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, los cuales reúnen y concentran toda la oferta institucional para su atención, orientación y asistencia, de tal forma que las personas afectadas por el conflicto armado cuenten con la posibilidad de ser informadas integralmente sobre sus derechos y remitidas a las rutas correspondientes en un solo lugar.

El Decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.6.6.1 contempla que “[l]os Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas son una estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 que requieran acceder a la oferta estatal en aras de facilitar los requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral”.

Al ser este uno de los principales productos de la estrategia de atención y la UARIV la responsable de coordinar la creación, fortalecimiento e implementación mediante la gerencia de los centros regionales⁴⁸, la entidad ha incluido en sus planes de acción la actividad de construir y dotar los CRAV, bajo el objetivo estratégico: “Acercar el Estado a las víctimas para brindarles una oferta pertinente, eficaz, sostenible y oportuna”⁴⁹.

De tal forma, en el Quinto informe, se realizó seguimiento a esta estrategia bajo los criterios de: (i) centros en funcionamiento, (i) asistencia de entidades del SNARIV, (iii) infraestructura y (iv) recepción de quejas, obteniendo como principales resultados, la evidencia de que las entidades vinculadas no estaban asistiendo a este espacio de acuerdo con lo establecido en la ley, mientras que los departamentos y municipios no han apoyado el sostenimiento de la infraestructura instalada, razón por la cual los CRAV se encuentran en un estado significativo de deterioro.

Dando continuidad al ejercicio de seguimiento, en este informe se aplicaron los mismos criterios de análisis⁵⁰, sumando en esta oportunidad los siguientes indicadores presentes en el plan de acción 2018 y 2019 de la UARIV: (i) sumatoria de centros regionales con acompañamiento psicosocial, (ii) sumatoria de personas atendidas en los centros

⁴⁷ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10, junio, 2011). Art 28 Numeral 10.

⁴⁸ *Ibidem*, Art 168 Numeral 11.

⁴⁹ UARIV. Plan de Acción 2018. [Consultado Mayo 2019]. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/plan-de-accion-2018-diciembre/45656>

⁵⁰ Salvo el aspecto de quejas.

regionales y puntos de atención y (iii) Centros Regionales con promedio de atención en turno ágil óptimo.

En el análisis cualitativo se tratarán aspectos relacionados con infraestructura, actividades de mejora de la atención y oferta de servicios a través de las encuestas de satisfacción, gerencia de los Centros Regionales y manejo de los sistemas de información.

De acuerdo a los parámetros expuestos, se realizó el monitoreo a la implementación descentralizada de la atención a víctimas del conflicto armado, a partir de requerimientos de información a la UARIV y visitas administrativas a 31 Centros Regionales de los 32 existentes, los cuales cubren el 75% de los departamentos del país.

Análisis cuantitativo

- Operatividad de los CRAV

De acuerdo con la información registrada en la siguiente tabla, se evidencia que existen 32 Centros Regionales en operación y tres Centros aún en construcción, estos últimos ubicados en las ciudades de Cartagena, Ibagué y Pasto.

Tabla No.17: Estado de los CRAV a nivel nacional 2019

Departamento	CRAV en operación	CRAV en construcción	CRAV en contratación	Municipios priorizados
Antioquia	2 (Apartadó, Cauca)	0	0	0
Arauca	2 (Arauca, Tame)	0	0	0
Atlántico	2 (Barranquilla, Soledad)	0	0	0
Bolívar	0	1(Cartagena)	1 (Carmen de Bolívar)	
Caquetá	1 (Florencia)	0	0	0
Casanare	0	0	0	0
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	2 (El Molino, Riohacha)	0	0	

Departamento	CRAV en operación	CRAV en construcción n	CRAV en contratación n	Municipios priorizados
Magdalena	1 (Santa Marta)	0	0	0
Meta	1 (Villavicencio)	0	0	0
Nariño	3 (Policarpa, Tumaco, El Charco)	1(Pasto)	0	0
Norte de Santander	2 (Cúcuta, Ocaña)	0	0	0
Putumayo	0	0	0	1 (Mocoa)
Risaralda	1(Pereira)	0	0	0
Santander	0		0	1 (B/manga)
Sucre	1 (Sincelejo)	0	0	0
Tolima	0	1 (Ibagué)	0	0
Valle del Cauca	2 (Cali, Buenaventura)	0	0	0
Total	32	3	1	2

Fuente: Defensoría del Pueblo. Marzo 2019. Elaboración propia.

Llama la atención que el CRAV de Barrancabermeja no aparece relacionado en la información presentada por la UARIV, contradiciendo la información presentada por esta entidad en mayo de 2018⁵¹, según la cual este Centro Regional se encontraba en contratación, con presupuesto asignado. Tal situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que dentro del reporte de la meta “Construir y dotar centros regionales” del Plan de Acción de 2018, la UARIV indicó que el “Centro Regional de Barrancabermeja es una ampliación del punto de atención, teniendo la obra a corte de diciembre de 2018, un avance de 60%”.

En cuanto al resultado general de Centros Regionales en funcionamiento, se observó que en el Plan de Acción, se incluyó la actividad: “Poner en funcionamiento Centros Regionales” estableciendo una meta de 34 CRAV en todo el territorio nacional. A diciembre de 2018 se reportaron 31 centros y a marzo de 2019 existen 32 en marcha, lo que indica que esta meta presenta un retraso frente a lo planeado.

- Población atendida por años

Tabla No.18: Víctimas atendidas en los CRAV

Año	Total, víctimas atendidas	No. hombres atendidos	No. mujeres atendidas	No. víctimas que no respondieron	No. víctimas atendidas con OSIGD	No. víctimas en condición de discapacidad
2016	459.523					

⁵¹ UARIV. Documento Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Estrategia para la Atención a Víctimas. 4 de mayo de 2018.

Año	Total, víctimas atendidas	No. hombres atendidos	No. mujeres atendidas	No. víctimas que no respondieron	No. víctimas atendidas con OSIGD	No. víctimas en condición de discapacidad
2017	749.241	255.187	436.676	57.378	1.688	23.536
2018	1.218.374	453.909	749.219	13.682	2.759	53.109
2019	373.914	140.107	223.194	10.613	770	20.214
2016-2019	2.801.052	849.203	1.409.089	81.673	5.217	96.859

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.⁵²

La información obtenida mediante requerimientos, difiere significativamente de la suministrada en la sesión ampliada de la CSMLV en marzo de 2019, en la cual se reportó 833.900 víctimas atendidas en el año 2016, 867.786 en 2017 y 1.431.936⁵³ personas atendidas en 2018.

Si se toman en cuenta las atenciones reportadas con corte a marzo del presente año, de acuerdo a lo registrado en la tabla anterior, en los CRAV se han atendido un total de 2.801.052 víctimas, es decir 773.842 personas más de las atendidas en abril de 2018, momento en el cual se reportó de 2.027.210⁵⁴ personas atendidas.

- Indicador: “Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”

Continuando con el seguimiento al plan de acción de la UARIV para el 2018, se observa que para desarrollar el objetivo estratégico “Trabajar conjuntamente con las víctimas en el proceso de reparación integral para la reconstrucción y transformación de sus proyectos de vida”, se estableció la actividad “Centros locales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial” con una meta de 28 centros prestando dicho servicio, logrando un cumplimiento del 100% para el 2018.

Según las visitas realizadas se tiene que 30 Centros Regionales cuentan con acompañamiento psicosocial a víctimas, evidenciando una cobertura nacional del 93%⁵⁵ para mayo de 2019. Al respecto, la UARIV informó que a marzo de 2019 se está prestando este acompañamiento en 31 centros regionales. No obstante, incluye el CRAV de Viotá con una persona atendida en 2015, año en el cual no se tiene certeza de la existencia de la meta⁵⁶. Desde 2014 hasta el 30 de marzo de 2019, en los CRAV se han acompañado psicológicamente a 10.709 víctimas. A continuación, se presenta el número de atenciones por año.

⁵² UARIV. Oficio 20197205141391. Mayo 16 de 2019.

⁵³ UARIV. Oficio 20191001571511. Marzo 11 de 2019.

⁵⁴ CSMLV. Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017-2018.

⁵⁵ Comparado contra el total de Centros Regionales.

⁵⁶ UARIV. Oficio 20197205141391. Mayo 16 de 2019.

Tabla No.19: Víctimas atendidas CRAV por años

Año	Víctimas atendidas
2014	128
2015	3.476
2016	2.238
2017	2.463
2018	2.404
Total	10.709

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Los cinco CRAV que reportan mayor número de personas acompañadas psicosocialmente son los de Apartadó-Antioquia (863), Cali- Valle del Cauca (858), Cúcuta- Norte de Santander (697), Quibdó-Chocó (953) y Valledupar-Cesar (734).

- Indicador: “Centros regionales con promedio de atención en turno ágil óptimo”

La UARIV indica que dentro de la totalidad de los CRAV realiza asignación de turnos de atención, de acuerdo a la siguiente clasificación: i) turno general, ii) turno ágil, iii) turno prioritario y iv) turno inmediato. Siendo la necesidad y las características de las víctimas que solicitan el servicio, los criterios determinantes para tal asignación. Estos turnos tienen por propósito disminuir el tiempo de atención y de permanencia de la víctima para los trámites de baja complejidad⁵⁷.

Con el fin fortalecer la cultura de confianza, colaboración e innovación para garantizar una atención digna, respetuosa y diferencial, la UARIV ha desarrollado la actividad “estandarizar y mejorar el modelo de atención y operación a las víctimas en los centros regionales”, cuyo indicador es “centros regionales con promedio de atención en turno ágil óptimo”⁵⁸.

La fórmula de medición del indicador es el número de CRAV con promedio de atención en turno ágil óptimo, sobre el número de CRAV con atención en turno ágil. Como resultado de este indicador se tiene que el 61% de estos cumple con la aplicación del turno ágil óptimo - es decir que tienen turno de espera inferior a ocho minutos - calculado sobre un universo de 24 centros regionales⁵⁹.

Análisis cualitativo

Avances

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ UARIV. Plan de Acción de 2018. Objetivo Estratégico. [Consultado Mayo 2019]. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/plan-de-accion-2018-diciembre/45656>.

⁵⁹ *Op, Cit*.

La puesta en marcha de los Centros Regionales de Soledad Atlántico, Pereira y Riohacha aumentaron el número total de CRAV en funcionamiento a 32, es decir tres centros más de los registrados con corte a mayo de 2018. Sin embargo, la meta de 34 centros, para dicha vigencia para 2018, no se alcanzó.

Igualmente, los CRAV son un avance en el desarrollo de la estrategia de corresponsabilidad por cuanto confluyen en estos proyectos recursos y destinación de personal de los tres niveles de gobierno, además de ser un esfuerzo de coordinación interinstitucional de entidades de orden nacional en el territorio.

Dificultades

Contrario a lo determinado dentro de los objetivos de los CRAV, las víctimas en el país están accediendo solo a una parte de la oferta institucional dentro de los Centros Regionales, debido a la inasistencia de las entidades obligadas a atenderlas y orientarlas. Se ha evidenciado la falta de compromiso institucional que dificulta una gestión exitosa que sume esfuerzos, concentre servicios y ahorre costos, así como tiempos y recursos de desplazamiento a las víctimas. Esto se puede apreciar en la siguiente relación de porcentajes de asistencia a los centros.⁶⁰

Tabla No.20: Porcentaje de asistencia a los CRAV

Entidad	% Asistencia
Fiscalía General de la Nación	0
Supernotariado y Registro	0
Ministerio de Educación	3
Registraduría	3
Secretaría de Salud	6
Secretaria de Educación	6
Ministerio de Agricultura	6
Ministerio de Vivienda	6
Ministerio de Trabajo	10
Ministerio Defensa	13
Ministerio Salud	19
Secretaria de Educación Municipal	26
Gobernación	26
Procuraduría	26
ICBF	29
Secretaría de Salud Municipal	52
Personería	55

⁶⁰ El porcentaje de asistencia es producto de: (Número de Centros visitados a los cuales asiste las entidades obligadas en cualquier tipo de frecuencia/Número de Centros Visitados) * 100.

Entidad	% Asistencia
Defensoría	68
Alcaldías	90
SENA	97
UARIV	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Mayo 2019. Elaboración Propia

Tal como se evidenció, en el Quinto Informe de la CSMLV, sigue siendo recurrente la ausencia de la Superintendencia de Notariado y Registro y la Fiscalía General de la Nación, mientras que los ministerios en general, salvo Ministerio de Salud⁶¹, asisten a menos del 10% de los CRAV. Ministerio de Defensa solo asiste a cuatro Centros Regionales. Por su parte, las gobernaciones hacen presencia en un 6% mediante las Secretarías de Salud y Educación y en un 26% con otras dependencias de la entidad territorial⁶². De igual manera, es baja la asistencia de entidades como la Registraduría que hace presencia en el 3% de ellos y el ICBF en el 29%.⁶³

Es de resaltar la asistencia de la UARIV y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, entidades que hacen presencia en más del 96% de los CRAV. De otra parte, la presencia de las alcaldías es más nutrida, al asistir a un 90% de ellos en rol de gerente de los mismos y en un 52% a través de sus Secretarías de Salud, aunque no sucede lo mismo con las Secretarías Municipales de Educación que solo asisten a un 26% de los CRAV. En todo caso, estas entidades territoriales atendieron en cinco centros más⁶⁴ respecto a lo reportado el año pasado.

Al respecto, se recomendó en el informe anterior una mayor asistencia de las entidades nacionales a los CRAV, y hasta el momento no se evidencian las acciones de los Ministerios de Vivienda y de Salud⁶⁵, los cuales se comprometieron⁶⁶ a buscar alternativas para cumplir con esta obligación.

Al focalizar el análisis sobre los espacios físicos en los que se desarrolla la estrategia, es necesario considerar que, para responder a las necesidades de las víctimas, además de garantizar el acceso a los servicios propios de la orientación y asesoría, la ley ordena proveer un lugar adecuado y técnicamente dotado para la atención integral de las personas afectadas por el conflicto armado.

De tal forma, los CRAV en cuanto a su infraestructura son el producto de un trabajo conjunto y articulado de la UARIV con gobernaciones y/o alcaldías. El mantenimiento de

⁶¹ Asiste al 19% de los CRAV.

⁶² Puede corresponder a oficinas de víctimas y asisten a dos centros regionales más respecto del año pasado.

⁶³ No reporta cambio en su asistencia respecto al Quinto Informe de la CSMLV.

⁶⁴ Puede obedecer a los nuevos centros que entraron en funcionamiento.

⁶⁵ En el segundo trimestre de 2019, el Ministerio en conjunto con la UARIV realizará formación a 28 profesionales psicosociales que estarán presentes en los centros Regionales.

⁶⁶ CSMLV. Sesiones ampliada de marzo de 2019.

estos espacios corresponde a los entes territoriales, según los convenios establecidos y obligaciones de ley⁶⁷, mientras que a la UARIV le corresponde intervenir ante las entidades competentes para garantizar la adecuada conservación de los mismos.

Las principales solicitudes de la UARIV a los entes territoriales para el mantenimiento de los CRAV son las siguientes:

Cuadro No.5: Necesidades CRAV

Centro Regional	Deficiencia	Centro Regional	Deficiencia
Apartadó, Antioquía	Reparaciones de filtración aguas lluvias, filtración en la cubierta, desprendimiento de cielorrasos y desagües obstruidos. Mantenimiento de aires acondicionados y equipos de cómputo.	San José de Guaviare, Guaviare	Pintura de las paredes internas y externas, reparación de los equipos de aire acondicionado y reposición de silletería.
Cali, Valle del Cauca	Reparación de filtración de aguas lluvias, ventanas de la escalera, filtración en la cubierta, desprendimiento de cielorrasos y desagües obstruidos. Mantenimiento de aires acondicionados y pintura en general.	Tame, Arauca	Pintura de las paredes interna y externa, mantenimiento de instalaciones sanitarias y reparación de aires acondicionados.
La Palma, Cundinamarca	Reparación de humedad por filtración de aguas lluvias, desprendimiento de cielorrasos, desajustes de tejas, láminas de cubierta; ajuste de puertas y chapas.	Soacha, Cundinamarca	Reparación de fisuras en paredes y cielorrasos que generan humedad y hongos. Reparación de filtraciones en la cubierta; taponamientos de sifones, desagüe y ajuste de puertas y chapas.
Montería, Córdoba	Pintura de las paredes interna y externa, mantenimiento de cubierta, reparación de cielorraso y de aires acondicionados, suministro de los equipos de cómputo y reposición de mobiliarios.	Arauca, Arauca	Impermeabilización y pintura de paredes, reparación de instalaciones sanitarias y de aires acondicionados.

⁶⁷ Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1084 (26, mayo, 2015). Artículo 2.2.6.6.3.

Policarpa, Cauca	Pintura de las paredes internas y externas, reparación de las instalaciones sanitarias, reparación de aires acondicionados, dotación de silletería para el auditorio.	Curumaní, Cesar	Reparación de humedad por filtración de aguas lluvias, grietas en muro, desprendimiento de cielorrasos, desagües obstruidos, mantenimiento de aires acondicionados, planta eléctrica y pintura en general.
Pitalito, Huila	Pintura de las paredes internas y externas, construcción de la rampa para discapacitados en la entrada principal, reparación de la cubierta, instalación de aires acondicionados.	Charco, Nariño	Pintura de las paredes internas y externas, reparación de las instalaciones técnicas, de los equipos de aire acondicionado, de las puertas y reposición de los equipos de cómputo.

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia

Agregado a lo anterior, en las visitas se encontró lo siguiente:

- i) Los CRAV de Pitalito, Tumaco, El Charco, Policarpa, Quibdó y Curumaní, no cuentan con acceso para personas en situación de discapacidad.
- ii) Se presenta escasa ventilación y salas de espera deficientes como es el caso de Montería donde este espacio se desarrolla en un patio al aire libre, mientras que otros centros no cuentan con aires acondicionados en funcionamiento.
- iii) Son evidentes los daños en los techos, con lo que se pone en peligro la integridad de los asistentes como sucede en el Centro Regional de Curumaní, Cesar.
- iv) Falta de acceso a Internet⁶⁸, instrumentos y equipos de trabajo⁶⁹, personal de mantenimiento y servicios generales.⁷⁰
- v) En el Centro Regional de Urabá no se cuenta con servicios de vigilancia y seguridad de manera permanente.
- vi) Solo el 12% de los CRAV cuenta con puntos de información y el 35% con centros de copiado. Adicionalmente, el 64% cuenta con enfermería.

⁶⁸ Entrevistas CRAV de Soacha-Cundinamarca.

⁶⁹ Entrevista CRAV de Viotá-Cundinamarca, entrevistas CRAV de Soacha-Cundinamarca, entrevista CRAV de Cali-Valle del Cauca, CRAV San José del Guaviare.

⁷⁰ Entrevista CRAV de Apartadó- Antioquia.

Es evidente que la infraestructura de los CRAV se encuentra en permanente proceso de deterioro por lo que es posible que a corto plazo estos espacios no brinden las garantías necesarias para el cumplimiento de sus objetivos si no se actúa de manera rápida y decidida, para evitar el debilitamiento de las instalaciones. Tal situación implica un importante reto para los mandatarios que se elijan este año, quienes deberán garantizar rubros presupuestales específicos para su mantenimiento y administración, en los ajustes del actual PAT y en los nuevos planes municipales y departamentales de desarrollo.

Otro punto a considerar es la efectividad de las actividades de mejora de la atención y oferta de servicios a través de las 767 encuestas de satisfacción aplicadas por la UARIV entre 2017 y 2019. Estas representan el levantamiento de datos del 0.02% de la población total atendida por la estrategia. Adicionalmente, estas encuestas han sido realizadas por el canal de atención telefónico no solo a las víctimas atendidas en los CRAV, sino en los puntos de atención y estrategias complementarias, por lo que los resultados no responden únicamente a la actividad de los centros, considerándose como una fuente no idónea para realizar el seguimiento.

Otro aspecto de especial relevancia detectado en las visitas realizadas es el correspondiente a los gerentes de los CRAV, cuyo cargo no se encuentra referenciado en la planta de personal de los mismos. Esta situación se presentó en los CRAV de Curumaní -Cesar, El Charco –Nariño, El Molino-La Guajira⁷¹, La Palma-Cundinamarca, Ocaña-Norte de Santander⁷², Pitalito-Huila⁷³, Policarpa-Nariño, Riohacha –La Guajira⁷⁴, Tumaco-Nariño y Viotá-Cundinamarca, en donde la aplicación de los formatos de recolección de información dirigidos a la gerencia, debieron ser aplicados a orientadores y documentadores, ya que la posición de gerente se había omitido de la estructura organizativa del centro o quien desempeñaba tales funciones, no tenía disponibilidad para entregar los datos requeridos.

Así las cosas, a pesar que la UARIV ha realizado una inversión presupuestal de \$12.1mm para el funcionamiento de los CRAV, no en todos se cuenta con un gerente que administre esta inversión institucional y solucione los impases diarios que puedan presentarse, así como para articular a las entidades participantes.

Tabla No.21: Presupuesto de UARIV y Entidades Territoriales en los CRAV
Cifras en miles de millones pesos

Año	Total Inversión	Aportes		
		Unidad	Municipios	Gobernación

⁷¹ Respecto al Centro Regional del municipio de El Municipio del Molino, no se pudo realizar entrevista toda vez que en este no hay gerente ni tampoco coordinador. El entrevistado afirmó: "El gerente estuvo laborando hasta finales del año 2018 y hasta la fecha no le han renovado contrato".

⁷² En el CRAV de Ocaña, la persona que atendió la entrevista no suministra información sobre encuestas de satisfacción y personas atendidas, toda vez que el Gerente era quien manejaba esa información

⁷³ Durante el año 2019 no ha habido gerente. Esto según visita realizada en el mes de mayo del presente año.

⁷⁴ Bajo la gravedad que este CRAV entró a funcionar en febrero del presente año.



2018	\$23.7	\$11	\$2.6	\$10.2
2019	\$1.4	\$1.1	\$0,28	
2018-2019	\$25.2	\$12.1	\$2.8	\$10.2

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Ante esta situación, se realizó un segundo requerimiento sobre la gerencia de los CRAV, frente a lo cual la UARIV afirmó que: “Teniendo en cuenta la decisión institucional de crear el Grupo de Servicio al Ciudadano, a través de la resolución 6420 de 2018, Grupo mediante el cual se unificaron los diferentes canales de atención (Presencial, telefónico, virtual y escrito), las funciones de gerenciamiento de los centros regionales, entre otras funciones como supervisión de puntos de atención y articulación con las entidades del orden territorial, quedaron en cabeza del Profesional de Servicio al Ciudadano en Territorio.”⁷⁵

A pesar de esta respuesta, llama la atención que este cargo no se relacionó dentro del listado de 285 trabajadores presentes en los CRAV y en varios no fue posible ubicar e identificar al Profesional de Servicio al Ciudadano en Territorio.

Lo anterior evidencia que contrario a lo afirmado por la UARIV en la sesión ampliada de la CSMLV,⁷⁶ la gerencia de los CRAV es una figura que tiende a desaparecer y no a robustecerse como lo expresó la entidad, contrario a la recomendación de la Comisión que señalaba la necesidad de fortalecer esta labor con el fin de coordinar de manera efectiva su funcionamiento, operación y la generación de alianzas estratégicas en el nivel nacional y territorial que permitan aumentar el nivel de participación de las entidades del SNARIV en la estrategia.

Finalmente, otro aspecto que afecta la operación de estos centros es el manejo de los sistemas de información los cuales se encuentran centralizados, limitando el acceso a los mismos de forma tal que el Profesional de Servicio al Ciudadano en Territorio o quien hace sus veces, solo puede acceder a los registros diarios o semanales del funcionamiento del CRAV, más no a reportes mensuales o anuales de la atención ni al trámite de quejas, entre otros aspectos. Se observa que la UARIV no tomó en cuenta la recomendación realizada por la CSMLV en su Quinto Informe, concerniente a mejorar sus sistemas de información con el objetivo de llevar mayor control y realizar un seguimiento adecuado a la estrategia.

Conclusiones

- Si bien la meta a 2018 de 34 CRAV no se cumplió, las entidades territoriales y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas lograron el funcionamiento de 32 Centros Regionales y la atención de 2.801.052 víctimas.

⁷⁵ UARIV. Oficio 20197205141391. Mayo 16 de 2019.

⁷⁶ UARIV. Oficio 20191001571511. Marzo 11 de 2019.



- De los indicadores del Plan de Acción de 2018 se cumplió el referente a la atención psicosocial brindada en los Centros Regionales, más no el concerniente a la asignación del turno óptimo.
- La información prevista en las encuestas de satisfacción no arrojan datos suficientes para un análisis cualitativo en profundidad, ya que corresponden a menos del 1% de la población atendida.
- Existe una inversión presupuestal del Gobierno Nacional de \$12.1mm para el funcionamiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, la cual se encuentra en riesgo por el deterioro progresivo tanto en su infraestructura, como en su administración.
- La labor de gerencia de los Centros Regionales de Atención a Víctimas no ha sido fortalecida y en consecuencia el manejo de la información, la administración de las instalaciones y la coordinación de la asistencia de las diferentes instituciones se puede ver afectada negativamente.
- Se reitera la conclusión del Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, sobre la falta de compromiso de las entidades nacionales con los Centros Regionales, ya que en general se observa una baja asistencia de algunas entidades, limitando la oferta de servicios para la población víctima en los diferentes territorios.

Recomendaciones

- A las entidades territoriales – Gobernaciones y Alcaldías - que cuentan con Centros Regionales de Atención a Víctimas, incluir en los ajustes del Plan de Acción Territorial 2019 y en los nuevos planes de desarrollo, partidas presupuestales para el sostenimiento y mantenimiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas.
- Al Ministerio del Interior, fortalecer la formulación de herramientas de planeación territorial y la financiación de esta estrategia de atención, en el marco del acompañamiento técnico que realiza.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer la labor de gerencia de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, garantizando la presencia de los Profesionales de Servicio al Ciudadano en Territorio, en los que aún no cuentan con esta figura.
- 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, Fiscalía General de la Nación, Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda y la Superintendencia de Notariado y Registro, se reitera hacer presencia permanente en todos los Centros Regionales de Atención a Víctimas para favorecer el acceso de las víctimas a la información pertinente para obtener sus medidas de asistencia y reparación integral.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, se reitera fortalecer 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.

CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA

Las medidas de asistencia se encuentran desarrolladas en el Título II de la Ley 1448 de 2011 denominado ayuda humanitaria, atención y asistencia. En este aparte se establecen las medidas para el desarrollo de los derechos a solicitar y recibir atención humanitaria y el derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, entre otras medidas.

En desarrollo de esta normatividad, estos componentes se encuentran en el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, CONPES 3726 y 3712 de 2012, incluyendo metas e indicadores a 2021. El PND 2014-2018 también incluía metas en cuanto a retornos y reubicaciones, que fueron objeto seguimiento en el pasado y el presente informe.

En esta sección se presenta un análisis sobre el acceso de la población desplazada a la ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, haciendo énfasis en desplazamientos masivos y el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, bajo la óptica de que esta intervención estatal debe contribuir a la superación de su situación de vulnerabilidad. Lo anterior, considerando que estas medidas buscan el restablecimiento de derechos que faciliten el fortalecimiento de la autonomía de las víctimas y se logre recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.

4.1 Atención humanitaria

La atención humanitaria se entiende como la medida asistencial dirigida a mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivada del desplazamiento forzado.⁷⁷ A su vez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que la atención humanitaria hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada y su fin es brindar asistencia y, apoyo a las víctimas para que logren cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat y salubridad pública.

En ese sentido, se ha dispuesto que “Teniendo en cuenta que la población desplazada tiene el derecho a que el Gobierno Nacional le garantice la entrega de la ayuda humanitaria como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, el deber mínimo de las autoridades en la materia implica entregar esta ayuda, en términos oportunos e integrales, a todas aquellas personas que se encuentran en los niveles de vulnerabilidad

77 Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1084 (26, mayo, 2015). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”



más altos, toda vez que dependen de la atención humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas”.⁷⁸

De otra parte, el Gobierno Nacional en el PND 2014 – 2018, en la estrategia “Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz”, se propuso el objetivo de avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia, estableciendo como meta intermedia: Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad por el desplazamiento forzado. De la misma forma, el producto relacionado con atención humanitaria, se define como: “Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria”.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por avanzar en la garantía de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, se ha identificado la persistencia de situaciones de violencia prolongada y continua, que configuran revictimizaciones contra comunidades que han sido sistemáticamente afectadas por este hecho victimizante de forma individual y masiva.

En el presente informe se realizan análisis cuantitativos y cualitativos de los indicadores mencionados, para determinar su nivel de cumplimiento año por año y durante el cuatrienio. Adicionalmente se analizan los desplazamientos masivos en los cuales la UARIV, apoyó a las administraciones municipales para la entrega de la atención humanitaria inmediata, y el tiempo de entrega de la atención humanitaria de emergencia a las personas recién incluidas en el RUV por desplazamientos masivos.

Cabe anotar que los últimos dos indicadores fueron propuestos por la CSMLV con el fin de verificar el apoyo del nivel nacional a los entes territoriales frente a la respuesta de los hechos que originan la dinámica del desplazamiento forzado. Para finalizar, se presentan las conclusiones y recomendaciones del análisis realizado.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria”.

Para este análisis debe ser considerada la fórmula de cálculo establecida por el DNP para evaluar el nivel de cumplimiento de las metas, el cual compara el número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, con carencias en subsistencia mínima que solicitan la ayuda humanitaria, con el número de giros de atención humanitaria entregados efectivamente.

78 Colombia. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

De acuerdo a la información reportada por la UARIV en Sinergia, a 2018 se presentó un cumplimiento del 90% como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla No.22: Víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria

Año	Meta	Hogares con carencias ⁷⁹	Colocación	% Avance
2015	100	288.694 ⁸⁰	111.394	39
2016	100	677.526	627.620	93
2017	100	1.078.804	957.378	89
2018	100	656.977	593.119	90

Fuente: DNP Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Sin embargo, al comparar esta información con la entregada por la UARIV⁸¹ se encuentran diferencias significativas, puesto que no hay coincidencia de los datos expuestos anteriormente, con lo contenido en las tablas que se presentan a continuación:

Tabla No.23: Hogares con solicitudes de atención humanitaria y carencias en la subsistencia mínima

Años	Solicitudes de hogares con carencias en SM	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos	
					Indígenas	Afros
2015	229.253	158.783	149	16.292	5.551	35.675
2016	532.925	334.199	429	45.148	20.434	96.756
2017	515.534	345.181	351	45.794	17.964	86.469
2018	207.095	129.791	107	17.121	9.198	40.211
2019	29.622	18.866	17	946	1.129	3.906

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

⁷⁹ Estas cifras provienen de los datos cuantitativos presentados por años. La información correspondiente al avance del indicador "Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria". durante el 2015, fue reportado en víctimas y no en hogares como se realizó en los periodos posteriores Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. [Consultado: 18 de junio de 2019]. Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4752/116>

⁸⁰ Durante el 2015, fue reportado en víctimas y no en hogares como se realizó en los periodos posteriores. [Consultado: 18 de junio de 2019]. Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4752/116>.

⁸¹ UARIV. Oficio 20197205141391. Mayo 16 de 2019.

Tabla No.24: Cifras de hogares víctimas de desplazamiento forzado con pagos efectivos de atención humanitaria

Años	Total víctimas que representan hogares con pago efectivo	Identificación de los designados o autorizados para pago ⁸²				
		Mujeres	OSIGD ⁸³	Discapacidad	Étnicos	
					Indígenas	Afros
2014	882.667	571.616	477	60.047	23.006	124.806
2015	1.145.842	747.142	853	75.794	27.866	153.250
2016	578.520	399.391	522	49.047	19.144	104.824
2017	823.935	560.442	920	76.546	32.731	154.681
2018	601.037	404.768	862	52.099	24.414	111.811
2019	140.284	92.414	229	13.864	6.098	31.426

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Asimismo, en la siguiente tabla puede apreciarse claramente que las cifras de hogares con carencias reportadas en Sinergia, son mayores a las presentadas por la UARIV, con diferencia hasta de 500 mil hogares. De igual modo, entre 2014 y 2018, 412.490 hogares a pesar de tener carencias identificadas y solicitud de atención humanitaria, no accedieron a este componente.⁸⁴

Por último, si se compara el número de solicitudes reportadas por la UARIV con las colocaciones o giros, se tiene que esta última categoría es mayor en número a las solicitudes.⁸⁵

Tabla No.25: Comparación de las cifras reportadas Sinergia y UARIV

Año	Hogares/Víctimas con carencias – Reporte en Sinergia	Hogares con carencias – Reporte a CSMLV	Colocación(Sinergia)	Hogares con pago efectivo CSMLV
2015	288.694	229.253	111.394	1.145.842

⁸² De igual manera, es importante resaltar que “una víctima puede cruzar con varias de las características”, por lo tanto no es posible totalizarlas.

⁸³ Los datos relacionados con el enfoque diferencial obrantes en la tabla anterior, no muestran la totalidad mujeres, personas miembros con OSIGD y de grupos étnicos que pertenecen a los hogares con pago efectivo de atención humanitaria, tan sólo revelan en cuántos de ellos las personas designados o autorizados para recibir los pagos de atención humanitaria, pertenecen a estas poblaciones.

⁸⁴ Este cálculo se realiza a partir de lo reportado por la UARIV en SINERGIA: Hogares/víctimas con carencia menos las colocaciones realizadas.

⁸⁵ Ahora bien, la diferencia entre este número de solicitudes y el número de víctimas con pago efectivo se puede presentar, entre otros, por los siguientes motivos: i) la víctima tuvo colocación del giro, pero por diferentes razones no se realizó el cobro efectivo. ii) la víctima realizó la solicitud en una vigencia, pero fue atendido en otra. iii) la víctima presentó novedades de identificación que impidieron la colocación del giro Ej: Documento no validado por la Registraduría Nacional, doble cedulación, documento cancelado, entre otros .iv) en la información de pagos se incluyen los pagos realizados por ruta de trámite especial, los cuales no obedecen a un procedimiento de identificación de carencias .v) los pagos incluyen la atención de hogares activados en vigencias anteriores o en la misma vigencia, por lo cual el número de pagos es mayor al número de solicitudes recibidas.vi) la UARIV no contaba con los recursos suficientes en la vigencia para la atención de todas las solicitudes, razón por la cual se atiende en otra vigencia. (Casos presentados entre 2011 y 2016). UARIV. Mail 24 de mayo de 2019.

Año	Hogares/Víctimas con carencias – Reporte en Sinergia	Hogares con carencias – Reporte a CSMLV	Colocación(Sinergia)	Hogares con pago efectivo CSMLV
2016	677.526	532.925	627.620	578.520
2017	1.078.804	515.534	957.378	823.935
2018	656.977	207.095	593.119	601.037

Fuente: DNP Sinergia. UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

En consecuencia, la primera precisión que se debe realizar está relacionada con la incongruencia de la información reportada por la UARIV en Sinergia y la remitida por la misma entidad a la CSMLV, razón por lo cual no se tiene certeza de las cifras reales que deben ser tenidas en cuenta para analizar el acceso a la atención humanitaria y el cumplimiento de la meta.

En cuanto a la aplicación del enfoque diferencial se encontró que durante el año 2015, las poblaciones con mayor cantidad de pagos de la atención humanitaria fueron 747.142 mujeres y 153.250 negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros –en adelante NARP–. Mientras que en menor medida 75.794 casos de personas con discapacidad, 27.866 indígenas y 853 personas con OSIGD.

De la cantidad de hogares que presentaron solicitudes, a 229.253 les habían sido identificadas carencias en la subsistencia mínima, y de esa cantidad, corresponden a: 158.783 mujeres, 35.675 NARP, 16.292 víctimas con discapacidad, y en menor medida por miembros de comunidades indígenas 5.551 y víctimas con OSIGD 149.

Para el año 2016, de los 578.520 hogares que tuvieron pagos efectivos, en 399.391 casos fueron autorizadas mujeres para recibir el pago de la atención humanitaria, en 104.824 NARP, en 49.047 personas con discapacidad, en 19.144 indígenas y en 522 personas con OSIGD.

En este mismo año, de los 532.925 hogares que realizaron solicitud de atención humanitaria con identificación de carencias en su subsistencia mínima, 334.199 pertenecieron a mujeres, 96.756 a personas NARP, 45.148 a víctimas con discapacidad, 20.434 a indígenas y 429 a miembros OSIGD.

Al cierre del año de 2017, de los 823.935 hogares que tuvieron pagos efectivos, en 560.442 casos las mujeres fueron autorizadas para recibir el pago de la atención humanitaria, en 154.681 NARP, en 76.546 personas con discapacidad, en 32.731 indígenas y en 920 personas con OSIGD.

En este mismo período, de los 515.534 hogares con carencias en la subsistencia mínima que solicitaron atención humanitaria corresponden a: 345.181 mujeres, 86.469 NARP, 45.794 víctimas con discapacidad, 17.964 indígenas y 351 por miembros OSIGD.



Para el año 2018, de los 601.037 hogares que tuvieron pagos efectivos, en 404.768 casos las mujeres fueron autorizadas para recibir el pago de la atención humanitaria, en 111.811 personas NARP, en 52.099 con discapacidad, en 24.414 indígenas y en 862 víctimas con OSIGD.

En este mismo año, de los 207.095 hogares con carencias de subsistencia mínima que realizaron solicitud de atención humanitaria, 129.791 fueron realizadas por mujeres, 40.211 por NARP, 17.121 por personas con discapacidad, 9.198 por indígenas y 107 por víctimas con OSIGD.

Por último, teniendo en cuenta el nivel de avance durante cada uno de los años, es pertinente señalar que en Sinergia se reporta un cumplimiento de 90% de la meta para el cuatrienio, lo cual es contradictorio con la información presentada.

- Indicador: Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la atención humanitaria inmediata.

De acuerdo con la normatividad vigente, la responsabilidad de entregar atención inmediata en casos de desplazamientos individuales o masivos recae sobre las alcaldías, y de conformidad con los principios de coordinación, subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, estos reciben apoyo de las gobernaciones y del nivel nacional.

Ahora bien, la UARIV remitió la información sobre las declaraciones de desplazamientos masivos ocurridos desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de marzo de 2019, señalando el estado en el que se encuentran, la fecha y sitios de ocurrencia, entre otros datos. De igual manera, presentó información sobre los desplazamientos masivos en los cuales entregó ayuda humanitaria de conformidad con el decreto de corresponsabilidad, la atención de emergencia prestada, la fecha de entrega y otros datos complementarios.

No obstante, la información de registro de los desplazamientos masivos y de la atención inmediata y de emergencia entregada en estos eventos es diferente en cada una de las respuestas recibidas, encontrándose en una de ellas el registro de 130 eventos y en la segunda 106. Por lo anterior, no se tiene certeza de los desplazamientos masivos ocurridos.

Al contrastar las cifras de las declaraciones de masivos con los datos de las atenciones, se encontró que de los 130 desplazamientos masivos que ocurrieron entre enero de 2018 y el 31 de marzo de 2019, que afectaron aproximadamente a 32.808 personas correspondientes a 10.225 hogares; la UARIV apoyó 70, es decir, el 54% del total de eventos. Lo que significa que 7.741 personas, pertenecientes a 2.649 hogares, recibieron atención inmediata por el apoyo de la UARIV a los entes territoriales, de conformidad con el principio de corresponsabilidad.

De otra parte, en 59 de los 70 eventos apoyados, la UARIV realizó entregas en especie. Sin embargo, la cantidad de desplazamientos masivos mencionada afectó a 5.082 hogares, y en total se realizaron 1.649 entregas, lo que permite inferir que 3.433 hogares no recibieron apoyo en especie de la UARIV. Ahora bien, en 11 desplazamientos masivos, el apoyo fue entregado en dinero. En esos eventos resultaron afectadas 1.058 hogares y se realizaron 1.000 entregas en dinero.

Realizado el análisis de los hogares que sufrieron desplazamientos masivos y recibieron atención humanitaria inmediata, es pertinente mencionar que en 60 eventos (46% de 130), la UARIV no aplicó el principio de corresponsabilidad, dentro de los cuales se encuentran principalmente los ocurridos en la región del Bajo Cauca Antioqueño y el Catatumbo.

Esta situación es preocupante toda vez que se presentó una alta afectación de la población civil en la subregión del Catatumbo, por los enfrentamientos que se presentaron durante el 2018 entre el ELN y el EPL con particular intensidad en los municipios de El Tarra, Hacarí, y San Calixto. Lo que ocasionó: i) desplazamientos masivos hacia refugios humanitarios o espacios humanitarios de protección, así como albergues de distinto tipo; y ii) desplazamientos individuales hacia las cabeceras municipales de la región y de otras regiones.

La UARIV apoyó 25 eventos de desplazamiento masivo de las zonas mencionadas, pero en 21 casos no entregó atención inmediata, y si bien, no se tiene conocimiento de las razones, es fundamental indicar que 4.112 personas pertenecientes a 1.249 hogares, que rindieron declaración por haber sido afectados debido a su especial situación humanitaria, no recibieron apoyo de la UARIV.

- Indicador: Tiempo promedio de entrega de la atención humanitaria de emergencia a las personas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos.

Este indicador mide el tiempo que tarda la UARIV en realizar la colocación del giro por concepto de atención humanitaria de emergencia a las personas víctimas de desplazamiento forzado masivo.

Así, dentro de la información reportada por la UARIV sobre los eventos de desplazamiento masivo ocurridos entre enero de 2018 y el 31 de marzo de 2019, en los cuales entregó atención inmediata, se incluyó la fecha de valoración de las declaraciones y de la primera colocación de atención humanitaria de emergencia. Por lo tanto, el contraste de estas fechas en cada uno de los eventos masivos que la UARIV atendió, permitió determinar en cada caso, cuantos días se tardó en entregar la primera atención humanitaria de emergencia.

Posteriormente, al sumar los días que demora la colocación y dividirlos por la cantidad de desplazamientos atendidos por la UARIV, se concluye que una vez incluida cada declaración de desplazamiento masivo, la entidad tardó 53 días en promedio para realizar la primera colocación del giro correspondiente a la atención humanitaria de emergencia.

Análisis cualitativo

Con respecto al indicador objeto de seguimiento se tiene que su fórmula de cálculo compara la cantidad de víctimas con carencias de subsistencia mínima identificadas que recibieron atención humanitaria, con las víctimas de desplazamiento forzado con carencias identificadas que han solicitado esta atención. No obstante, el procesamiento de datos no permite tener confiabilidad en las conclusiones puesto que los resultados anuales que alimentaron las fórmulas de cálculo, fueron reportados por hogares.⁸⁶

Igualmente, cabe anotar que el indicador: “Víctimas de desplazamiento forzado con carencias”, no menciona víctimas que realizaron solicitudes, principalmente porque de ser así, se puede inferir que la atención humanitaria se entrega a quienes la solicitan y tienen carencias, más no al universo de víctimas que las presentan.

Al respecto es importante tener en cuenta que el inciso uno del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 dispone que: “Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.

Frente al término de la atención humanitaria de emergencia, es importante tener presente que será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. En este sentido, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 62 establece tres fases para la atención humanitaria i) Atención Inmediata –en adelante AI–, ii) Atención Humanitaria de Emergencia –en adelante AHE– y iii) Atención Humanitaria de Transición –en adelante AHT–; indicando que estas etapas varían de conformidad con la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento.

Asimismo, el artículo 29 de la misma norma dispone que en virtud del principio de participación conjunta, las víctimas deberán “Brindar información veraz y completa a las autoridades encargadas de hacer el registro y el seguimiento de su situación o la de su hogar, por lo menos una vez al año, salvo que existan razones justificadas que impidan suministrar esta información (...)”.

⁸⁶ Salvo 2015 año en el cual la información fue reportada por personas. DNP. SINERGIA. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4752/116>. Consultado 18 de junio de 2019.



Por su parte, el Decreto 1084 de 2015, especifica que “Las víctimas de desplazamiento forzado, una vez incluidas en el Registro Único de Víctimas, acceden a la atención humanitaria mientras presenten carencias en la subsistencia mínima”. Ordena que de conformidad con la participación activa de las víctimas en la superación de la vulnerabilidad, “Transcurridos un (1) año desde la fecha del desplazamiento, los hogares (...) facilitarán a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la información que permita identificar las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación”.⁸⁷

Igualmente, en el Auto 099 de 2013, la Corte Constitucional reiteró que el propósito de esta ayuda es socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el sentido de que su subsistencia mínima sea garantizada de manera integral durante la etapa de la emergencia.

En el mismo pronunciamiento, al realizar el diagnóstico, la Corte identificó que una de las falencias en el reconocimiento de la AHE y su prórroga, se presenta cuando “A pesar de que las leyes aplicables que regulan esta ayuda no exigen para su entrega ningún requisito adicional a la situación misma del desplazamiento o estar inscrito en el registro, las personas desplazadas por la violencia se ven forzadas a realizar todo tipo de actuaciones”.

De la misma forma, rechazó enfáticamente que las autoridades sometan a la población desplazada a lo que ha denominado un “peregrinaje institucional” para poder acceder a sus derechos. Así las cosas “Por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Gobierno Nacional, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución”.

Adicionalmente, en el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional dispuso que la UARIV tiene que desplegar una actuación más diligente, y en ese sentido, debe “Acompañar a la población desplazada en cada una de las fases de atención en la que se encuentra, identificando en cada momento su nivel de vulnerabilidad y así definir a qué tipo de ayuda o a qué medida de apoyo socioeconómico tiene derecho”.

Si bien las víctimas tienen la responsabilidad de brindar información veraz y completa a la UARIV, ello no implica que el derecho a recibir atención humanitaria sea garantizado a la población desplazada por demanda, pues, al contrario:

- i) No se encuentra expresa en la ley la obligación de la población desplazada de realizar la solicitud de atención humanitaria, solamente deben dar datos para la identificación de carencias.

⁸⁷ Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1084 (26, mayo, 2015). Art. 2.2.6.5.4.4



- ii) Tan pronto se realiza la inclusión en el RUV, la persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir la ayuda humanitaria.
- iii) La Corte Constitucional ha rechazado la imposición de cargas desproporcionadas y no contenidas en la normatividad vigente.

En cuanto al seguimiento a la garantía del derecho de las víctimas de desplazamiento forzado a solicitar y recibir atención humanitaria, es pertinente señalar que los desplazamientos masivos ocurridos durante el año 2018, en la subregión del Catatumbo, evidenciaron la falta de planes de contingencia de las autoridades en los niveles municipal y departamental.

Ahora bien, en estos eventos el componente del alojamiento temporal fue garantizado en lugares que las víctimas denominaron “Espacios Humanitarios de Protección”, constituidos por establecimientos comerciales, instituciones educativas, albergues improvisados o salones de juntas de acción comunal, que se encuentran bajo condiciones de hacinamiento e insalubridad y no cumplen con las condiciones mínimas de dignidad.

De igual manera, a inicio del año 2018, se tuvo conocimiento de las afectaciones al Consejo Comunitario del Río Naya debido a hostigamientos, asesinatos selectivos, secuestros y amenazas por parte de actores armados ilegales. Sin embargo, la atención inmediata no fue entregada a la totalidad de personas afectadas, vulnerando su derecho fundamental al mínimo vital.

Otro de los desplazamientos masivos, que vale la pena resaltar, es el de indígenas Jiw pertenecientes al Resguardo La Fuga, en el que se constató la entrega insuficiente de los componentes de alimentación y alojamiento temporal en condiciones dignas para este grupo étnico.

Frente a la atención de los desplazamientos masivos ocurridos en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, las familias que sufrieron el hecho victimizante fueron albergadas en la Casa Indígena del municipio de Cáceres, en condiciones de hacinamiento, falta de elementos para el almacenamiento adecuado de alimentos, sin la garantía de condiciones mínimas de salubridad, entre otras.

Las situaciones descritas son una muestra de las barreras que se presentan en la atención de los desplazamientos masivos y que afectan la garantía efectiva de este derecho para grandes grupos poblacionales. Esas problemáticas tienden a agravarse debido al incremento de los eventos que desbordan la capacidad institucional de los entes territoriales.

De otra parte, en relación con el tiempo de entrega de la atención humanitaria de emergencia a las personas recién incluidas en el RUV por desplazamientos masivos, se



identificó que en los eventos ocurridos entre enero de 2018 y 31 de marzo de 2019, la UARIV tardó 53 días en promedio para realizar la primera colocación del giro correspondiente a la atención humanitaria de emergencia, sumados a los tiempos de la valoración de la declaración, lo que vulnera el derecho al mínimo vital, pues los hogares no contarían con los recursos para su autosostenimiento.

El principio de participación de las víctimas en la superación de su situación de vulnerabilidad no puede ser aplicado en este caso, pues tal y como lo ha reiterado la Corte Constitucional, en los días posteriores al evento masivo las personas presentan altos índices de necesidades insatisfechas siendo de vital importancia el apoyo del Gobierno Nacional para mitigar sus necesidades básicas.

Como resultado del proceso de seguimiento se tiene que, durante el año 2017, se registraron 51 eventos de desplazamiento masivos, siendo los departamentos más afectados: Chocó con 19; Nariño 14; Antioquia con cinco; Norte de Santander cuatro; Cauca tres; Valle tres; y Córdoba, Risaralda y Tolima con uno.

En el año 2018, se registró un aumento del 94% de estos eventos frente al año anterior, toda vez que registraron 99 que obligaron a 35.407 personas correspondientes a 10.885 familias, a abandonar su territorio para salvaguardar su vida, libertad e integridad. La subregión más afectada fue el Catatumbo con 33 eventos, perjudicando a 15.018 personas, equivalentes a 4.904 familias, seguida del departamento de Nariño con 21 desplazamientos masivos que afectaron a 8.455 personas, es decir, un total de 2.448 familias.

En este mismo año, en Antioquia se presentaron 16 eventos y en Chocó 11, en municipios como Riosucio, Bagadó, Carmen del Darién, Bajo Baudó, Nuquí, Bahía Solano y Carmen de Atrato, afectando a resguardos indígenas y consejos comunitarios que han sido históricamente afectados por el conflicto armado, dejando en evidencia las falencias presentadas en las garantías de no repetición.

En Córdoba se desplazaron 1.143 personas y 311 familias en cuatro eventos de desplazamiento masivo de los municipios de San José de Uré y Tierralta. Mientras que en Cauca fueron desplazadas 896 personas, equivalentes a 256 familias de la comunidad del Río Naya, quienes llegaron al municipio de Buenaventura en el departamento de Valle del Cauca. En el municipio de Morales en la vereda de los Tinjos se desplazaron 53 miembros de 15 familias de la parcialidad Yut Sek del pueblo Nasa hacia el municipio de Pitalito en el departamento de Huila. Asimismo, se desplazaron 258 miembros de 98 familias del Resguardo Indígena Cerro Tijeras en el municipio de Suárez.

Ahora bien, entre enero y el 31 de marzo de 2019, se registraron 21 desplazamientos masivos que afectaron a 5.805 personas representadas en 2.149 familias, principalmente en el departamento de Córdoba, donde ocurrieron siete eventos, afectando a 2.256

personas de 775 familias. En Nariño ocurrieron seis eventos que afectaron a 2.463 personas, miembros de 1.015 familias, y en Norte de Santander se presentaron cuatro eventos, desplazando a 688 personas correspondientes a 230 familias. De igual manera, en Antioquia, Cauca, Magdalena y Valle del Cauca, se registró un evento.

Si bien el actual PND plantea el direccionamiento de los esfuerzos gubernamentales hacia las medidas de reparación integral de víctimas del conflicto armado, en atención a que no nos encontramos ante las diferentes crisis humanitarias del pasado,⁸⁸ no puede desconocerse que los desplazamientos masivos siguen sucediendo y la atención de la población afectada sigue demandando el cumplimiento de las obligaciones legales del Gobierno Nacional frente a la garantía de los derechos de la población desplazada, la cual debe buscar superar dos grandes obstáculos ya definidos en la Sentencia T 025 de 2004, capacidad institucional y presupuesto.

Conclusiones

- La dinámica del desplazamiento forzado demuestra que, a pesar de las acciones implementadas por el Gobierno Nacional, persisten situaciones de conflicto armado y de violencia organizada que implican el incumplimiento de las garantías de no repetición de violaciones a los derechos humanos, así como la continuidad de las afectaciones que impiden la reconstrucción del tejido social. Sumado a lo anterior, se evidencia la necesidad de continuar aunando esfuerzos para garantizar el derecho fundamental de las víctimas al mínimo vital, a través del cumplimiento del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.
- El Gobierno Nacional durante el cuatrienio presentó un cumplimiento del 90% del indicador relacionado con el porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria. Sin embargo, no se logró el cubrimiento de aproximadamente 412.490 hogares con estas características.

⁸⁸ “En un primer momento, el acompañamiento a las víctimas se concentró en atender la emergencia producida por la crisis humanitaria del desplazamiento forzado y posteriormente en las medidas de asistencia a esa población. No obstante, en la actualidad los esfuerzos se deben centrar en las medidas de reparación, en el marco de un proceso transicional, que por definición es temporal. De la misma forma, en los pasos por seguir se debe priorizar la seguridad para la estabilización. Es evidente que la condición elemental es la garantía de seguridad; sin esta, ninguna estabilización es posible y menos la implementación de políticas públicas en los territorios. Por ello, debe superarse la mirada exclusivamente asistencial con la perspectiva de promover acciones para que esta población recupere sus capacidades como sujeto de derechos, su libertad y de esa forma pueda ser agente de su propio desarrollo, del desarrollo de su comunidad y de su territorio. Las intervenciones que buscan restablecer los derechos de las víctimas deberán estar conectadas con la visión de desarrollo de los territorios, de la misma manera que las políticas locales han de promover la inclusión de las víctimas como actores y participantes voluntarios de las economías presentes en lo local”. DNP. Bases PND 2018-2022. p 807.

Se comparte la posición de focalizar esfuerzos en la estabilización social y económica de las víctimas, no obstante, tal y como fue expuesto a lo largo del capítulo, el fenómeno de desplazamiento forzado persiste y por lo tanto, no es posible de dejar de lado la atención inmediata de quienes resulten desplazados por hechos recientes del conflicto armado.



- Durante el cuatrienio, del total de los hogares que realizaron solicitudes de atención humanitaria y les fueron identificadas carencias en la subsistencia mínima, el 65% fueron realizadas por mujeres, el 17% por miembros de negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y el 8% por personas con discapacidad.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre enero de 2018 y el 31 de marzo de 2019, recibió 130 declaraciones de desplazamientos masivos que afectaron aproximadamente a 32.808 personas, miembros de 10.225 hogares, y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad o concurrencia, apoyó 70 eventos, es decir, el 54% del total de masivos.
- Dentro de los municipios no apoyados, se encuentran subregiones que fueron fuertemente afectadas por el conflicto armado durante el 2018 y en las cuales la población desplazada fue sometida a barreras institucionales en la entrega de la primera fase de la atención, por parte de los entes municipales.
- En promedio la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tarda 53 días para la colocación del giro correspondiente a la atención humanitaria de emergencia. Lo que genera un vacío en la atención al cual están siendo sometidas las víctimas de desplazamiento forzado, constituyéndose en una acción revictimizante de un sujeto de especial protección constitucional. A pesar de los esfuerzos institucionales, las barreras para el cumplimiento del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria, continúan afectando el mínimo vital de las poblaciones, la pervivencia de los grupos étnicos y por lo tanto, el incumplimiento de la obligación del Gobierno Nacional de proteger a sus ciudadanos; situación que se ve agravada por el aumento de los desplazamientos masivos y la persistencia del conflicto armado.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer presupuestalmente los esquemas de corresponsabilidad para la atención de desplazamientos masivos con el fin de atender y asistir a los hogares afectados por estos hechos victimizantes.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar el acompañamiento de los hogares afectados con desplazamientos masivos en su paso de ayuda inmediata a ayuda humanitaria debido a que una vez que se suspende la primera, el hogar queda en estado de vulnerabilidad y se rompe la continuidad en su atención.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, informar a los entes de control la cantidad de personas que acceden al derecho comparada con

el número de personas que deberían acceder al mismo, con el fin contar con información clara y precisa que permita la toma de decisiones y realizar la evaluación del nivel de cumplimiento del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar todas las gestiones a que haya lugar para garantizar la inmediatez de la colocación del giro por atención humanitaria de emergencia en los desplazamientos masivos, después de la inclusión de las víctimas en el RUV.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, informar en cada anualidad la cantidad de desplazamientos masivos que se presentaron, indicando el número de hogares y personas desplazadas, su estado de inclusión en el Registro Único de Víctimas, los casos en los cuales la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizó atención inmediata y la fecha de la primera colocación de atención humanitaria de emergencia para cada caso.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, disponer de las herramientas para medir el cubrimiento de las solicitudes de atención humanitaria de hogares a los que se les ha identificado carencias, ya que en el cuatrienio 412.490 de estos casos no recibieron ayuda humanitaria.
- A las Gobernaciones y Alcaldías, incluir en los ajustes de los respectivos Planes de Acción Territorial 2019 y en los demás instrumentos de planeación (planes de desarrollo, planes de prevención, etc.), los recursos necesarios para la implementación de medidas y mecanismos de atención humanitaria.

4.2 Retornos y Reubicaciones

El ejercicio y goce efectivo de los derechos al retorno y la reubicación de la población desplazada,⁸⁹ se dan a partir de la consideración misma de estos procesos como los escenarios en los cuales se implementan las denominadas “soluciones duraderas”, para atender y superar las afectaciones generadas por el hecho victimizante del desplazamiento forzado. Así, estos dos componentes serán viables siempre y cuando se implementen procesos conformados por medidas coordinadas y sostenibles de atención y asistencia con enfoque transformador, que permitan el restablecimiento de derechos y la cesación de la vulnerabilidad acentuada como consecuencia del desplazamiento forzado.

Esta condición que implica el reconocimiento de la existencia de una situación de desigualdad que afronta esta población, requiere para su superación la intervención

⁸⁹ La Ley 387 de 1997, en el numeral 6 del artículo 2, reconoce el derecho de la población desplazada a regresar a su lugar de origen.



oportuna del Gobierno, a través de las medidas de atención, asistencia y reparación integral, incluyendo lo relacionado con los procesos de retorno y reubicación, establecidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

A continuación se analizarán las metas y productos específicos del Plan de Desarrollo 2014-2018⁹⁰ referentes al acompañamiento⁹¹ de dichos procesos, analizados en el Quinto Informe:

- Indicador: “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”.⁹²
- Indicador: Hogares víctimas acompañadas en esquemas especiales de acompañamiento –en adelante EEA⁹³– en retorno o reubicación durante el cuatrienio.

Teniendo en cuenta lo manifestado en el informe anterior, se estimó la necesidad de plantear un tercer indicador por parte de la CSMLV relacionado con la superación de la vulnerabilidad:

- Indicador: Número de víctimas que superaron situación de vulnerabilidad que cuentan con acta de voluntariedad.

Análisis cuantitativo

Acumulado

- Indicador: “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”.

⁹⁰ PND 2014-2018. Capítulo VIII. Seguridad, justicia y Democracia para la Construcción de Paz Objetivo 6 “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz”: Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Estrategia Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y restitución judicial de tierras.

⁹¹ Entendido como “(...) una serie de acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional necesaria para la atención y la estabilización socio-económica de esta población”. Auto 373 de 2016, Corte Constitucional.

⁹² De conformidad a la ficha técnica del Indicador: Esta meta es reportada por la UARIV, consistente en aquellos hogares desplazados que se retornan o reubican con el conocimiento del Estado, y que han recibido acompañamiento y oferta de las entidades del SNARIV nacional o territorial. Cuya fórmula de cálculo consiste en la Sumatoria de hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación que cuentan con acta de voluntariedad firmada. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1208/4760>. Consultado marzo – junio de 2019.

⁹³ Esquemas Especiales de Acompañamiento consistentes en: (i) Los FEST (Familias en su Tierra) ejecutado por Prosperidad Social y (ii) Los EEA individuales y colectivos, junto con los proyectos dinamizadores de la UARIV.

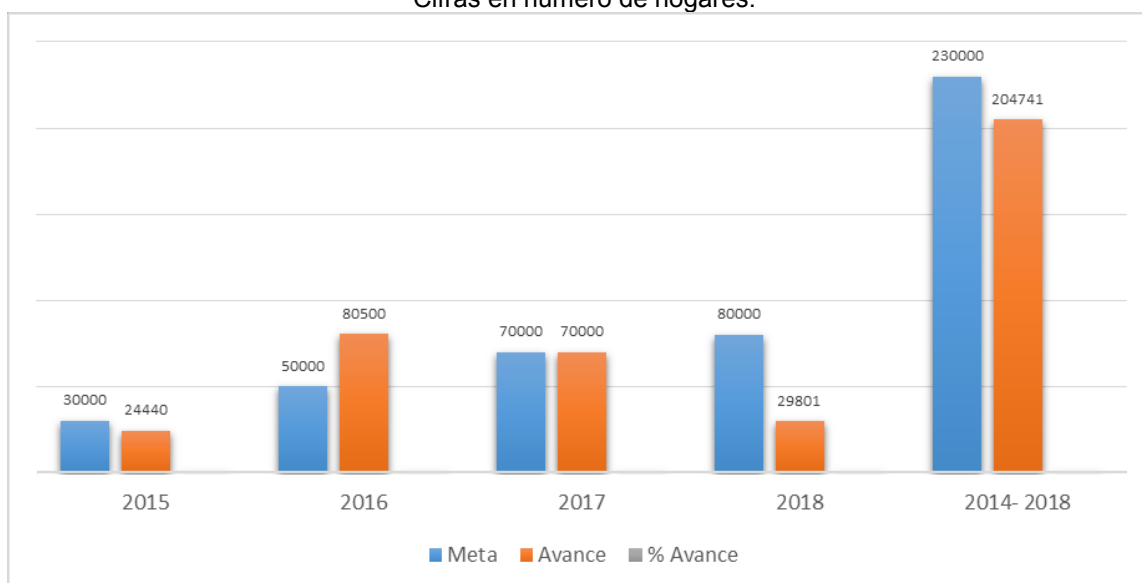
Tanto el indicador⁹⁴, como la fórmula y la meta fueron ajustados con relación al CONPES 3726. Se amplió la descripción del mismo incluyendo las condiciones de seguridad y especificando que el acompañamiento recibido será de las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, en referencia a la fórmula de cálculo cambió del número de hogares que retornan o se reubican a aquellos acompañados en ruta integral que cuentan con acta de voluntariedad, y en cuanto a la meta se pasó para 2021 de un acumulado de 200.000 a 470.000 hogares.

Tabla No.26: Avance acumulado de hogares acompañados en proceso de retornos y reubicación

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	24.000			
2015		30.000	24.440	81
2016		50.000	80.500	161
2017		70.000	70.000	100
2018		80.000	29.801	37
2015 - 2018		230.000	204.741	89

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

Gráfica No.7: Comparativo del avance del acompañamiento 2014-2018
Cifras en número de hogares.



Fuente: Datos Sinergia (2014-2018). Diciembre 2018. Elaboración propia.

Considerando el ajuste del indicador CONPES 3726 de 2012, cuya meta estimada a 2021 es de 470.000 hogares acompañados, el avance del cuatrienio de 204.741 hogares

⁹⁴ El CONPES 3726 de 2012 fue ajustado en 2016 y en cuanto a retorno el indicador anterior correspondía a: Hogares que retornan o reubican con acompañamiento institucional.

representa un 43% de la meta, presentando un rezago de más del 56%. Preocupa que a marzo de 2019 según la información reportada por la UARIV, tan solo 29 hogares recibieron acompañamiento, una cantidad mínima frente a los 16.000 hogares que la entidad reportó en Sinergia⁹⁵ con corte al mes de marzo de 2018.

De 70.000 hogares acompañados en 2017 se pasó a 29.801 en 2018. Lo que significa que en el 2018 el avance se reduce a menos de la mitad, tendencia que continúa, ya que el avance reportado es de tan solo 29 hogares a marzo de 2019, que corresponde a menos del 1% de lo logrado sin poder evidenciar resultados adecuados frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

Asimismo, se observa la necesidad de que el acompañamiento deba tener un alcance amplio de acceso de los beneficiarios a la ruta integral, puesto que este se calcula a partir de la sumatoria de hogares desplazados que han suscrito actas de voluntariedad, pero esto no necesariamente implica el acceso a la oferta.

Por otra parte, para calcular el alcance de cubrimiento de la meta tenido en cuenta los enfoques de género y discapacidad, se solicitó a la UARIV información del número de mujeres, población OSIGD y víctimas en situación de discapacidad, datos que se incluyen y comparan en las tablas que se presentan a continuación:

Tabla No.27: Datos de mujeres y población con OSIGD miembros de los hogares acompañados en proceso de retorno y reubicación

Total período 2014 -2018	Mujeres	%	OSIGD	%
630.663 ⁹⁶	323.594	51	1.722	0

Fuente UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Tabla No.28: Datos de miembros de los hogares acompañados en proceso de retornos y reubicación, en situación de discapacidad

Total período 2014 -2018	Víctimas en situación de discapacidad	%
630.663	29.672	5

Fuente UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Estos porcentajes muestran la composición de los hogares acompañados en procesos de retorno y reubicación en su constitución de mujeres, población OSIGD y víctimas con discapacidad.

Capacidad

⁹⁵ Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017 -2018- CSMLV.

⁹⁶ Cifra reportada por la UARIV que no corresponde al total de hogares reportados para el indicador.

- Indicador: “Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluyen víctimas en el exterior y enfoque diferencial)”.

Este se refiere al número de hogares víctima de desplazamiento forzado acompañados por la UARIV y PS en procesos de retorno o reubicación con asignación de esquemas especiales de acompañamiento.

Se trata de uno de los productos que el Gobierno Nacional estimó para cumplir la meta intermedia referida en el aparte anterior, considerando que el objeto de su política pública, en retornos y reubicaciones consiste en: “(...) establecer las condiciones para aquellas personas u hogares que deciden 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.”⁹⁷

Tabla No.29: Número de hogares víctimas acompañados mediante esquemas especiales en retorno o reubicación durante el cuatrienio

Año	Línea de base	Meta	Avance	% Avance	Capacidad
	43.144				
2015		1.500	1.241	83	1,006
2016		15.500	18.766	121	0,882
2017		11.500	1.212	11	0,325
2018		21.500	16.673	78	1,223
2015-2018		50.000	37.892	76	-0,766

Fuente: DNP. Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia

El análisis de la capacidad del cuatrienio de 37.892 hogares acompañados con respecto de la línea de base de 43.144 indica un decrecimiento de la misma, puesto que a 2018 el acumulado de -0,7 con una diferencia de -5.252 hogares, muestra como con lo ejecutado en el período 2015 - 2018 no fue posible superar dicha línea base y la brecha respecto de la misma es considerable, dado que la ejecución no fue constante ya que los años 2015 y 2017 solo se beneficiaron con esquemas 1.200 hogares, mientras que en 2016 y 2018 se acompañaron más de 16.000.

De acuerdo con la información de Sinergia⁹⁸, se reportaron 16.673 hogares atendidos con EEA en 2018, de los cuales la UARIV reporta 1.541 y PS 15.132, con el programa Familias en su Tierra –en adelante FEST–. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda aprobó las vigencias futuras requeridas para la intervención VI de este programa, que atenderá 10.920 hogares nuevos, cuyo convenio se suscribió en el mes de diciembre de 2018. Pese a lo solicitado por la CSMLV, ni la UARIV ni PS informaron las cifras de atención con EEA en lo corrido de la presente vigencia. La UARIV señaló que no es posible reportar la información de la vigencia 2019 por cuanto los planes de retorno y

⁹⁷ Colombia. Presidencia de la República Decreto 1084 (26, mayo, 2015) Sección 8, artículo 2.2.6.5.8.3

⁹⁸ Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. [Consultado: 10 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1208/5133>.

reubicación están activos en sus diferentes etapas y su balance sólo es posible al cierre de los mismos.

De conformidad a la descripción del indicador de Sinergia, este se refiere al número de hogares víctima de desplazamiento forzado acompañados por la UARIV y PS en procesos de retorno o reubicación con asignación de esquemas especiales de acompañamiento. En el examen de las respuestas recibidas de la UARIV y PS, se advierten inconsistencias respecto a lo reportado en Sinergia, en especial en los años 2015 y 2017 como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No.30: Comparación de cifras reportadas por PS y UARIV Vs cifras Sinergia. (Hogares víctimas acompañados mediante esquemas especiales en retorno o reubicación durante el cuatrienio)

Año	Hogares reportados por UARIV	Hogares reportados por PS	Sumatoria cifras informadas	Hogares reportados Sinergia
2015	1.378	38.589	39.967	1.241
2016	1.555	18.094	19.649	18.766
2017	700	15.625	16.325	1.212
2018	1.905	-	1.905	16.673
2015-2018	5.538,00	72.308	77.846,00	37.892

Fuente: UARIV, DPS. Diciembre 2018. Elaboración propia.

En igual disparidad se encuentra las cifras reportadas en cuanto a miembros de hogares beneficiados con EEA y enfoque diferencial debido a que el número de miembros es menor al número de hogares acompañados, esto debido a que solo la UARIV reportó este dato, faltando el número de miembros de los esquemas ejecutados por PS.

Observando el dato de constitución de hogares provisto por la se encontró lo siguiente:

Tabla No.31: Datos de miembros de los hogares acompañados en esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio.

Total período 2014 -2018	Mujeres	%	OSIGD	%
22.791	3.789	17%	15	0.06

Fuente UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Tabla No.32: Datos de miembros de los hogares acompañados en esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio por enfoque de discapacidad

Total período 2014 -2018:	Víctimas en situación de discapacidad	%
22.791	161	1

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Esta información, indica que, en el período reportado, del total de 22.791 miembros pertenecientes a hogares que accedieron a EEA, solo hay 3.789 mujeres y 15 personas con OSIGD, lo que revela una muy baja cobertura para esta población. De manera análoga respecto de los miembros de hogares en situación de discapacidad el reporte es de tan solo 161 personas, teniendo en cuenta que según información de la RNI⁹⁹ el total de población desplazada con discapacidad es de 257.378 personas.

Por otra parte, dado que los EEA buscan garantizar el goce efectivo de derechos para las víctimas de desplazamiento forzado en escenario de retorno o reubicación, están dirigidos a la estabilización socioeconómica y la consiguiente superación de las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado, se consideró pertinente el diseño de un indicador que dé cuenta de la incidencia del acompañamiento del Gobierno Nacional frente a la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.

- Indicador: Número de víctimas que superaron situación de vulnerabilidad que cuentan con acta de voluntariedad.

Para su cálculo se procedió a requerir la siguiente información a la UARIV: i) número de víctimas respecto de quienes se entiende superada¹⁰⁰ la situación de vulnerabilidad, y ii) número de víctimas respecto de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad con acta de voluntariedad.¹⁰¹

La UARIV en su respuesta aclara que mediante Resolución No. 1126 de 2015 se adoptaron los criterios técnicos de valoración de la superación de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y por consiguiente los resultados se encuentran disponibles desde el año 2016 hasta el 2018.

Tabla No.33: Víctimas que superaron su situación de vulnerabilidad con acta de voluntariedad

Vigencia	SSV	SSV con acta de Vol.	% Avance
----------	-----	----------------------	----------

⁹⁹ Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas. Red Nacional de Información. [Consultado: 12 de julio de 2019]. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Dinamico>

¹⁰⁰ La información requerida se refiere al resultado de la aplicación de la Resolución 1126 de 2015.

¹⁰¹ Teniendo en cuenta que la fórmula de cálculo del indicador "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" es la "sumatoria de hogares acompañados en Ruta Integral con la medida de reparación de retorno y reubicaciones que cuentan con acta de voluntariedad firmada". Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1208/4760>.

2016	240.688	67.480	28
2017	459.400	59.759	13
2018	1.489.345	21.801	1
2016-2018	2.189.433	149.040	7

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Del examen comparativo de cifras se tiene como resultado que tan solo el 7% de personas que superaron su situación de vulnerabilidad firmaron acta de voluntariedad. Teniendo en cuenta que la medición del acompañamiento para el Gobierno se calcula con la sumatoria de hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación que cuentan con acta de voluntariedad firmada¹⁰², se entenderá que el 93% de víctimas de desplazamiento que han superado su situación de vulnerabilidad no se encuentran en el marco de un proceso de retorno o reubicación acompañado.

Lo anterior contradice el sentido de la norma, la cual establece que la superación de situación de vulnerabilidad ocurrirá en el marco de un proceso de retorno o reubicación y cuya medición atenderá los indicadores de goce efectivo de derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.6.5.5.1 del Decreto 1084 de 2015.

Teniendo en cuenta que este indicador, a diferencia de los anteriores, se presenta en número de personas y no de hogares, se solicitó a la UARIV suministrar información de los indicadores del PND 2014-2018 y el CONPES por número de miembros de los hogares, para así poder hacer un análisis comparativo de los mismos.

De este análisis se pudo observar que, si bien el acompañamiento a los procesos de retorno debe dirigirse a la superación de la situación de vulnerabilidad, no se puede establecer una correspondencia entre la población que ha superado esta situación y la atendida con la oferta EEA o retornos acompañados.

Tabla No.34: Comparación del número de víctimas que superaron su situación de vulnerabilidad con retornos acompañados

Año	Víctimas con SSV.	Víctimas con SSV con acta de Voluntariedad.	No. miembros de hogares acompañados.	No. miembros con EEA.
2016	240.688	67.480	247.990	6.768
2017	459.400	59.759	209.350	2.994
2018	1.489.345	21.801	88.019	7.690
2016-2018	2.189.433	149.040	545.359	17.452

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

De acuerdo a la información por enfoque de género y discapacidad durante el período 2016-2018, se evidencia que del universo de víctimas que superaron la situación de

¹⁰² Ver lo referente al Indicador: 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.

vulnerabilidad (2.189.433), 1.073 son personas con OSIGD y 78.938 están en condición de discapacidad.

Tabla No.35: Datos de víctimas con acta de voluntariedad que superaron situación de vulnerabilidad por enfoque de género.

Total Período 2016 -2018	Mujeres	%	OSIGD	%
149.040	74.503	50	494	0

Fuente UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Tabla No.36: Datos de víctimas con acta de voluntariedad que superaron situación de vulnerabilidad por enfoque de discapacidad

Total Período 2016-2018:	Víctimas en situación de discapacidad	%
149.040	6.336	4

Fuente UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Por otra parte, en el Pacto por la Construcción de Paz del PND 2018-2022, se estableció que para el cuatrienio 1.7 millones de víctimas ya no se encontrarán en condición de vulnerabilidad. Esta meta tiene por línea de base 798.000 personas, cifra que no coincide con lo reportado por la UARIV la cual informó que a 2018 habían superado situación de vulnerabilidad 2.189.433.

Análisis cualitativo

Avances

En términos de indicadores de Gobierno, se evidencia un aumento de cifras en la vigencia 2018 respecto a 2017 en la capacidad de la administración de oferta de productos (EEA), encaminados al cumplimiento de la meta de acompañamiento, dado que se pasó de 1.212 EEA en 2017 a 16.673 en 2018. Pese a esto al final del cuatrienio no se alcanzó la meta del período.

Adicionalmente, en la respuesta de la UARIV¹⁰³ a las recomendaciones de la CSMLV se identifica:

Respecto del proceso de caracterización la entidad acoge la recomendación de diseñar el programa de acompañamiento para los retornos o reubicaciones, el cual incluiría acciones diferenciales, según el contexto, la temporalidad y la población objetivo.

¹⁰³ UARIV. 2019100157511. Marzo 11 de 2019.



En relación al sistema de corresponsabilidad, constituye un adelanto el diseño e implementación de la estrategia de asistencia técnica diferenciada para entidades territoriales priorizadas, de conformidad con criterios de baja capacidad administrativa y presupuestal, y con alto índice de concentración de víctimas.

Finalmente, si bien puede considerarse un avance, la inclusión en el PND 2018 -2022 de una meta de 2.986.275¹⁰⁴ víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente, esta se constituye en un reto del Gobierno actual, para cumplirla, en perspectiva de la estabilización socioeconómica, restablecimiento de derechos y cesación de la vulnerabilidad acentuada de la población víctima de desplazamiento forzado.

Dificultades

Se identifican falencias en la información de solicitudes de acompañamiento, ya que, pese a que se requirió a la UARIV el “Número de personas / hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación, desde el año 2011 a 2019”, la respuesta se refirió a hogares que iniciaron acompañamiento en retorno y reubicación en este período.

La misma dificultad se observa en la respuesta de PS, a quien se requirió información referente a: “Número de personas/hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento bajo el esquema de familias en su tierra”, sin que se haya allegado información al respecto.

La falta de respuesta a estas inquietudes, no permite identificar el porcentaje de solicitudes no atendidas, ni la capacidad del Gobierno Nacional para atender las demandas de atención de la población en proceso de retorno o reubicación.

Adicionalmente, no es posible contrastar los datos de aquellos hogares que manifestaron su deseo de retornar o reubicarse y no lograron acompañamiento debido al no cumplimiento del principio de seguridad, frente al universo de solicitudes, lo cual posibilitaría tener un panorama integral sobre la influencia de la seguridad en el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación.

La dificultad en la identificación del universo de víctimas acompañadas y no acompañadas sigue siendo un obstáculo en la determinación de resultados en la política y en tanto estos no se presenten confrontados al total de la población objetivo: “(...) personas u hogares que deciden regresar a sus tierras voluntariamente o deciden establecerse en un lugar

¹⁰⁴Gobierno Nacional. PND 2018-2022. XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas: Línea D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas. Objetivo 4. Implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva en articulación con las autoridades locales y su visión de desarrollo de los territorios. Estrategia Retornos y reubicaciones

diferente al de su expulsión”,¹⁰⁵ por cuanto no posibilita realizar una medición de resultado en términos reales.¹⁰⁶

El alcance del cumplimiento de la meta correspondiente a hogares acompañados, siendo limitado al medirse por el número de actas de voluntariedad suscritas, carece de elementos significativos necesarios para cumplir el cometido de restablecimiento de derechos de la población desplazada, pues el acta de voluntariedad *per se* no conlleva necesariamente las acciones complejas y sostenidas en el tiempo que permitan la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación.

Adicionalmente, la oferta institucional a través de los EEA, además de no tener la complejidad requerida¹⁰⁷, resulta insuficiente en términos de capacidad frente al universo de población sujeto de acompañamiento. Esto se muestra en el análisis del indicador de EEA al evidenciarse un decrecimiento de la capacidad institucional para alcanzar la meta. Durante el 2018 accedieron a EEA 37.892 hogares, 5.252 menos con respecto a la línea base (43.144), situación que continuará con la misma tendencia al considerar que para la próxima etapa FEST únicamente se atenderán 10.920 hogares nuevos.

Así, la capacidad institucional y los avances acumulados muestran que los ritmos institucionales se han pausado, aspecto que puede afectar el cumplimiento de la meta del PND 2018-2022, que plantea que al término del Gobierno actual existirán 2.986.275 personas retornadas, reubicadas o integradas localmente.

Se insiste en que las dificultades derivadas de la relación jurídica de las víctimas respecto de los predios, se constituye en una barrera de acceso que impide atender de manera definitiva los procesos de retornos y reubicaciones¹⁰⁸. Entre estas dificultades se encuentran: el tipo de posesión, incertidumbre de la relación jurídica con los predios,

¹⁰⁵ En el entendido de 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 y que de acuerdo al artículo 66 Ley 1448 de 2011: RETORNOS Y REUBICACIONES. “Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento”.

¹⁰⁶ Tal y como lo ha expresado la Corte en el Auto 373 de 2016: “(...) el Gobierno Nacional todavía no ha dimensionado la magnitud de las demandas de la población retornada y reubicada, para acorde con ellas planear de manera racional sus objetivos, respuestas y recursos en el marco de la política pública”.

¹⁰⁷ Se trata de acciones complementarias que si bien buscan atender aspectos relacionados con vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo a los hogares en proceso de retorno o reubicación individuales o colectivos en zonas rurales o urbanas, deben articularse con las demás medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, en los Planes de Retorno y Reubicación. Decreto 4800 de 2011. Art. 77

¹⁰⁸ Casos ilustrativos de la situación expuesta: i) el caso de las familias reubicadas en la vereda Rancho J5 en Barrancabermeja, a quienes se les adjudicó el predio en común proindiviso, por lo tanto las familias no tienen títulos individuales que posibiliten el acceso a proyectos de generación de ingresos. ii) comunidad de Cerro de Burgos en Simití - Magdalena Medio, sin acompañamiento para el retorno, la mayoría de familias no cuentan con de propiedad. La comunidad manifiesta no haber recibido iniciativas o proyectos productivos suficientes para su restablecimiento socioeconómico y la seguridad alimentaria, y las iniciativas que se han desarrollado han resultado insuficientes. iii) comunidades retornadas sin acompañamiento institucional en los corregimientos de Zipacoa y Algarrobo en Villanueva. Las familias no cuentan en su mayoría con tierras propias para cultivar. iv) en Montes de María la situación jurídica de los predios es uno de los cuellos de botella que impide avanzar en el cumplimiento de los planes de retorno.



carencia de títulos individuales y la situación *sub judice* de los potenciales beneficiarios frente a los predios lo cual afecta la ejecución de planes, programas y proyectos.

En el reciente balance de la política pública de 2018 radicado ante la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional señala entre las acciones requeridas en pro del avance del número de víctimas acompañadas: “(...) vincular de manera más directa a las entidades territoriales, bajo los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad, no solo en la política pública, sino en conceptos específicos como el de la integración local. En el mismo sentido, puede afirmarse que existe la pretensión de que las entidades territoriales se involucren de forma más contundente con la política pública de retornos y reubicaciones”¹⁰⁹. Sin embargo, no es claro cómo se efectuará esta vinculación¹¹⁰ y si los resultados obtenidos serán satisfactorios en los casos de los municipios de categoría cuatro, cinco y seis con baja capacidad administrativa y financiera, en muchos de los cuales el número de víctimas de desplazamiento forzado es considerable.

En este mismo sentido, la política pública en materia de retornos y reubicación, y en especial el acompañamiento a dichos procesos, debe tomar en consideración los principios de especificidad y prioridad en la atención a la población desplazada, dado que su especial condición de vulnerabilidad requiere de acciones afirmativas con recursos diferenciados de los destinados a la oferta de programas sociales generales¹¹¹.

Estas consideraciones deberán tomarse en cuenta al momento de realizar la caracterización socioeconómica de la población víctima y en especial al establecer “(...) la comparabilidad de la situación de los desplazados con la población no desplazada para la superación de la vulnerabilidad” a través de SISBEN IV, como lo ha dispuesto el Gobierno en su PND 2018-2022.¹¹²

Asimismo, preocupa que el PND deje de lado las condiciones de prioridad y prevalencia de la atención a las víctimas, al “[a]rmonizar las condiciones de salida de los programas sociales según criterio de superación de condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población en el componente de asistencia de la

¹⁰⁹ Gobierno Nacional. (2018). Informe anual del Gobierno Nacional frente al Auto 373 de 2016. p 439.

¹¹⁰ Más allá de la estrategia de Asistencia Técnica Diferenciada implementada por la UARIV desde 2018, comentada en el apartado de avances.

¹¹¹ La Corte Constitucional (Auto 373 de 2016) ha sido reiterativa en señalar que el acompañamiento en procesos de retorno y reubicación “(...) debe incluir una serie de acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional necesaria para la atención y la estabilización socio-económica de esta población (i.e. diseño y aprobación de planes individuales y colectivos de atención, reparación y restablecimiento de derechos, en los cuales se indiquen de manera clara acciones, responsables, tiempos y presupuestos destinados al logro de la estabilización social y económica, conforme al marco normativo vigente).”

¹¹² Gobierno Nacional. Bases Plan Nacional de Desarrollo título XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas: Línea C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad. Objetivo 2. Racionalizar los instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas para hacer más eficiente la inversión y el gasto. Estrategia 6. Mediciones y caracterización.

política de víctimas”.¹¹³ Lo anterior, en razón a que la oferta social debe estar dirigida a atender las vulnerabilidades específicas de las víctimas consecuencia del hecho mismo del desplazamiento, de forma tal que posibiliten el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

En cuanto al componente de la política relacionado con la evaluación de superación de situación de vulnerabilidad, es importante señalar que la misma está dirigida a una medición que deja de lado el examen de la ejecución de un proceso de retorno y reubicación, que permita el goce efectivo de derechos de la población desplazada, considerando que este debería ser el pilar de verificación para dicha evaluación.

Por último, no se encuentran criterios diferenciales para medir la superación de situación de vulnerabilidad de personas con discapacidad,¹¹⁴ siendo necesario que la medición venza las presunciones de derecho de que estas personas puedan enfrentarse a obstáculos para proveer su autosostenimiento, o ser sujetos de discriminación al tratar de acceder a una fuente de ingresos.¹¹⁵ Por ejemplo, un hogar que perciba ingresos en un 1.5 por encima de la línea de pobreza y que tenga un miembro del mismo con discapacidad, no implica necesariamente que haya superado su situación de vulnerabilidad.

Conclusiones

- Se evidencia una pausa en la ejecución y una baja capacidad institucional en el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación. De esta forma, se necesita un esfuerzo institucional superior en los próximos tres años para lograr la meta de 2.986.275 personas retornadas, reubicadas o integradas localmente.
- El indicador de hogares acompañados del CONPES 3726 se mide con la sumatoria de hogares que firmaron el acta de voluntariedad, lo cual no implica el acceso efectivo a la oferta institucional, por lo tanto, esta no puede continuar siendo el elemento de medida en la meta “Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente” del Plan de Desarrollo 2018-2022.
- Se reitera que la ejecución de los Esquemas Especiales de Acompañamiento no lograron la cobertura del universo de víctimas desplazadas en proceso de retorno y reubicación.
- La evaluación de superación de situación de vulnerabilidad no considera la existencia de un proceso de retorno o reubicación, por lo tanto implica el

¹¹³ *Ibidem*. Título XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas: Línea D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas. Objetivo 1. Armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social moderna.

¹¹⁴ Aplicación de la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las personas desplazadas con discapacidad reconocida por la Corte Constitucional en el Auto 006 de 2009.

¹¹⁵ Aplicación principio de solidaridad Estado Social de Derecho en el régimen de seguridad social.

desconocimiento del artículo 2.2.6.5.5.1 del Decreto 1084 de 2015,¹¹⁶ al no ser un criterio de medición por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.¹¹⁷ Asimismo, no se cuenta con criterios diferenciales para medir la vulnerabilidad de personas con discapacidad.

- Es importante resaltar la obligación de las entidades territoriales en los procesos de retorno y reubicación, aplicando los principios de corresponsabilidad. Sin embargo, es necesario determinar estrategias precisas para aplicar según la capacidad institucional y presupuestal de los departamentos y municipios, criterios que si bien hace parte de la política pública de retornos y reubicaciones a la fecha no se evidencian resultados positivos en su implementación.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar los ajustes a la política de retornos y reubicaciones, dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, específicamente aquellas relacionadas con: i) las fallas en la estrategia de corresponsabilidad, que impiden la disponibilidad de recursos; ii) la falta de articulación entre las entidades del SNARIV, iii); debilidad y falta de integralidad de las estrategias de acompañamiento y; vi) los problemas de diseño de la medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, modificar el anexo técnico “Criterios para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado” del Decreto 2200 de 2018, para incluir parámetros de medición especiales para hogares que poseen víctimas con discapacidad e identificar el escenario de solución duradera en el que se encuentran los sujetos de la medición.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y entes territoriales, incrementar esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la estrategia de corresponsabilidad mediante el uso efectivo de las herramientas diseñadas para tal fin. Especialmente en el caso de los municipios con baja capacidad administrativa y financiera, con alto índice de población desplazada, con el fin de que se garantice la respuesta

¹¹⁶ Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1084 (26, mayo, 2015) Art 2.2.6.5.5.1. De la cesación. La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

¹¹⁷ Resolución 1126 de 2015 UARIV.



institucional acorde con las necesidades específicas identificadas en la caracterización de los procesos de retorno o reubicación.

QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL

En esta sección se presenta el análisis del cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno Nacional en el cuatrienio pasado relacionadas con las medidas de: i) indemnización, ii) rehabilitación, iii) restitución, y iv) satisfacción (libreta militar). Asimismo, se presentan los resultados de la medición de los indicadores planteados para reparación colectiva, y el análisis del avance en los temas de registro, indemnización y restitución de tierras para connacionales.

En el PND 2014 - 2018 se consideraba reparada integralmente a una víctima que hubiera recibido dos o más medidas. Para lo cual se planteó el siguiente:

- Indicador: "Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio".

Tabla No.37: Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	195.942		-	-
2015		240.000	-	-
2016		240.000	371.451	154
2017		220.000	133.167	61
2018		220.000	197.293	90
2015 - 2018		920.000	701.911	76

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

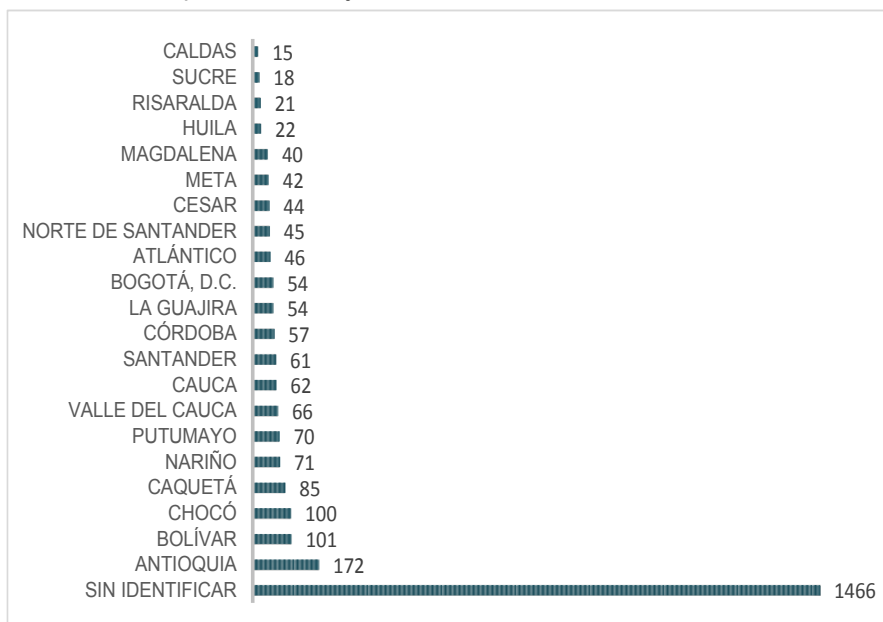
El cumplimiento de la meta fue de 76%. Sin embargo, se aclara que para la vigencia 2015, la UARIV no reportó cumplimiento. Adicionalmente, en el año 2017 hubo un rezago de 86.833, y en 2018 de 22.707. Respecto de la vigencia 2019, la UARIV no reportó ningún avance en el cumplimiento de esta meta. Del total de víctimas que recibieron dos o más medidas, el 8% corresponde a NARP y el 3% a indígenas.

De otra parte, en cuanto a la reparación integral de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, es pertinente mencionar que la UARIV cuenta con una estrategia para garantizar su reparación integral "a través de la formulación e implementación de acciones articuladas intra e interinstitucionalmente que permiten el acceso prioritario, diferencial, y especializado a los componentes establecidos en la Ley 1448 de 2011 en las medidas de asistencia y reparación".¹¹⁸

¹¹⁸ UARIV. 20197205141391. Marzo de 2019.

En el marco de esta Estrategia, la UARIV reportó las cifras de mujeres atendidas, como se observa en la siguiente gráfica¹¹⁹:

Gráfica No.8: Mujeres víctimas de violencia sexual atendidas en el marco de la “Estrategia de Reparación a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual”



Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

De lo anterior se evidencia que en total la UARIV en el marco de esta estrategia, atendió a 2.712 mujeres víctimas de violencia sexual, siendo los departamentos de Antioquia, Bolívar y Chocó en los que se beneficiaron más mujeres. Se advierte que respecto de la cifra "sin identificar" la UARIV manifestó que existe una deficiencia en la información ante la ausencia de datos en la ubicación de las víctimas.

Se aclara que la UARIV manifiesta que esta estrategia se constituye en un acompañamiento a las mujeres que están próximas a recibir su indemnización, y no necesariamente implica la materialización de medidas.

5.1 Rehabilitación

El objetivo de este capítulo es presentar el seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las

¹¹⁹ *Ibidem*



víctimas –en adelante PAPSIVI– y la Estrategia de Recuperación Emocional –ERE–, la primera en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social –en adelante MSPS– y la segunda, como estrategia complementaria, a cargo de la UARIV¹²⁰. Para ello, se exponen los resultados del procesamiento de la información cuantitativa respecto de las metas establecidas en el CONPES 3726 de 2012 ajustado en 2015 y en el PND 2014-2018.

Posteriormente, se presenta un análisis cualitativo frente al avance de la medida de atención psicosocial desde un enfoque diferencial, mostrando los resultados consolidados de atención por sexo, población con OSIGD,¹²¹ población con discapacidad, distribución geográfica de la atención, remisiones del programa a servicios de salud y avances en la sistematización de la percepción de recuperación de la población atendida.

Por último, se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio realizado con el propósito de optimizar la implementación de la medida de rehabilitación en el próximo cuatrienio, logrando una mayor atención y compromiso de las entidades responsables con la población que requiere de esta medida que, según cifras reportadas en la Red Nacional de Información –en adelante RNI– asciende a 3.472.453.¹²²

En el marco del seguimiento, la información base del presente informe se obtuvo de: i) el seguimiento a las recomendaciones emitidas por esta CSMLV; ii) las respuestas a los requerimientos enviados a las entidades responsables de la implementación de esta medida y; iii) visitas administrativas al MSPS. Adicionalmente, se incluye un análisis específico sobre la atención en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual, tema que ha sido abordado en los tres últimos informes.

Análisis cuantitativo

Para esta sección se presenta el resultado de la medición de los indicadores establecidos en el CONPES 3726: i) “Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal” y; ii) “número de víctimas que

¹²⁰ Artículo 120 Ley 1753 de 2015. Adiciónese el párrafo 2º del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así: Párrafo 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, complementarán 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.

¹²¹ La Defensoría del Pueblo utiliza la expresión “Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas”, relativa a todas aquellas que se identifican con una orientación sexual fuera de la heterosexualidad y con una identidad y expresión de género construida por fuera de la obligatoriedad social que se impone al sexo de nacimiento. Esto de ninguna manera desconoce el poder simbólico y movilizador del acrónimo LGBTI, pero sí tiene la intención de incluir a cualquier persona que hace parte de esta población sin sentirse identificada con alguna de estas identidades políticas. Citado en: Delegada para los derechos de la población en Movilidad Humana (2019). Informe sobre la situación de derechos de la población en riesgo y desplazamiento forzado con OSIGD en el Caribe Colombiano.

¹²² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Red Nacional de Información. [Consultado: 01 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://cifras.unidadadvictimas.gov.co/>.

acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental”.¹²³ Los resultados para cada uno de estos indicadores corresponden al período comprendido entre el año 2015 y 2018.

Tabla No.38: Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal¹²⁴

Año	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	100.000			
2015		75.000	110.837	148
2016		96.666	137.608	142
2017		101.666	169.552	167
2018		106.668	112.673	106
2015-2018		480.000 ¹²⁵	530.670	111

Fuente: MSPS. Diciembre 2018. Elaboración propia.

De acuerdo con la hoja de vida del indicador, las cifras que aparecen en la columna de metas por año corresponden a lo establecido por el MSPS como rector de la política. Por su parte, los datos que aparecen en la columna de avance por año son el producto de la sumatoria de las cifras del MSPS y de la UARIV, como fuentes principales de información y responsables del reporte unificado de los procesos de atención psicosocial a las víctimas.¹²⁶

De la meta acumulada de 480.000 víctimas atendidas en el cuatrienio, el Gobierno Nacional reporta que atendió a 530.670 con corte a 31 de diciembre de 2018, lo que corresponde a una ejecución del 111%.

Ahora bien, si la cifra de 530.670 personas con atención psicosocial reportadas por el Gobierno Nacional se compara con la meta definida en el CONPES 3726 de 913.000 para el año 2021, se puede afirmar que faltando 23 meses para que se termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el resultado de implementación de este indicador es del 58%. Ahora, si se contrasta con el universo estimado de víctimas para atención psicosocial de 3.472.453, proyectado por la RNI, este avance es tan solo de 13%.

Por su parte, en el PND 2018-2022 se define para este indicador una meta de 1.152.999 víctimas atendidas para el cuatrienio, partiendo de una línea base a 2018 de 692.999 personas, lo que implica que se atenderán 460.000 personas. Al ser este número menor

¹²³ Departamento Nacional de Planeación. Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Primer informe 2015. p 8 y 9.

¹²⁴ Si bien en el Documento CONPES 3726 de 2012 ajustado, se cuenta con una línea base de 136.156 personas para este indicador, en este informe se presenta la información publicada en la Plataforma Sinergia, que coincide con la respuesta entregada por el MSPS al requerimiento de la CSMLV y lo presente en el PND 2014-2018.

¹²⁵ En la PND 2014-2018 la meta de cuatrienio es igual a 490.000.

¹²⁶ De acuerdo a la información suministrada en Sinergia las metas sobre atenciones se distribuyen entre la Unidad de víctimas (120.000), Entidades Territoriales (50.000), MSPS (210.000), ICBF (100.000). No obstante, en el reporte de avance anual y el consolidado para el cuatrienio no es clara la participación de Entidades Territoriales y del ICBF.

a la meta establecida para el cuatrienio anterior (2015-2018), se evidencia que el universo estimado de víctimas sujeto de atención no fue considerado para definir las metas.

De acuerdo a la información suministrada por el Gobierno Nacional en relación con el número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental, las atenciones por año y el porcentaje de avance tienen los siguientes resultados.

Tabla No.39: Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental¹²⁷

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	134.650	-		-
2015		169.464	219.433	129
2016		204.278	299.091	146
2017		239.092	393.207	164
2018		273.906	459.151	168
2015-2018		273906	459151	168

Fuente: MSPS. Diciembre 2018. Elaboración propia.

La metodología de medición de este indicador exige realizar el cruce entre el RUV y el Registro Individual de Prestaciones en Salud – en adelante RIPS–, tomando los códigos relacionados con rehabilitación física y mental (CIE10 y CUPS). El resultado corresponde a la sumatoria de personas incluidas en el RUV identificadas por nombre, apellido, fecha de nacimiento, tipo y número de documento que recibieron servicios de rehabilitación en salud física y mental. Este reporte es realizado por las Instituciones Prestadoras de Salud –en adelante IPS– y consolidados por el MSPS y la UARIV.

Según la información suministrada por el MSPS, el número total de personas que accedieron a la medida de rehabilitación física y mental es de 459.151 a corte 31 de diciembre de 2018. Este consolidado corresponde al 168 % de avance respecto a la meta de 273.906 propuesta para el cuatrienio.

En relación con la meta de 378.348 personas con medida de rehabilitación física y mental establecida en el CONPES 3726 para el año 2021, la cifra de 459.151 personas corresponde al 121%. Por lo tanto, se puede afirmar que el MSPS no solo cumplió las metas para el cuatrienio, sino que también cumplió de manera anticipada las metas definidas para el año 2021.

Por otra parte, los datos suministrados por el Gobierno Nacional frente al indicador relacionado con medidas de rehabilitación física y mental, son diferentes a los datos

¹²⁷ Si bien en el Documento CONPES 3726 de 2012 ajustado, se cuenta con una línea base de 77.493 personas para este indicador, en este informe se presenta la información publicada en la Plataforma Sinergia, que coincide con la respuesta entregada por el MSPS al requerimiento de la CSMLV.

publicados en Sinergia.¹²⁸ La siguiente tabla muestra las cifras publicadas en dicha plataforma.

Tabla No.40: Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y mental, publicado en Sinergia.

Año	Línea Base	Meta	Avance	%Avance
	134.650	-		-
2015		169.464	465.526	950
2016		204.278	726.539	850
2017		239.092	952.202	783
2018		273.906	-	-
2015-2018		273.906	952.202	587

Fuente: DNP Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Como puede apreciarse existe una diferencia en el número de personas atendidas y en el porcentaje de avance que este número representa. Así, se observa que el porcentaje de avance de 168 % reportado por el MSPS es diferente a la cifra de 587% publicada en Sinergia como cumplimiento en el cuatrienio.

Por otra parte, no es claro el cálculo del porcentaje de avance en el cumplimiento de la meta publicado en Sinergia. Tomando como referencia los datos de esta página y aplicando la fórmula tal como se establece en la ficha técnica del indicador, asumiendo que tanto los valores meta como las cifras de avance corresponden a promedios acumulados, los resultados son diferentes tal como se exponen en la siguiente tabla.

Tabla No.41: Número de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y mental (Cálculos de la CSMLV con datos de Sinergia)

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	134.650	-		-
2015		169.464	465.526	275
2016		204.278	726.539	356
2017		239.092	952.202	399
2018		273.906	-	-
2015-2018		273.906	952.202	348

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Los resultados de la medición del indicador hecha por la CSMLV arrojan un cumplimiento del 348%. No obstante, este ajuste, el producto del cálculo es diferente al reportado por el MSPS y por Sinergia, lo que permite afirmar que no existe claridad frente al porcentaje real de cumplimiento en el cuatrienio. Esta dificultad se acentúa si se tiene en cuenta que en el PND 2018-2022 no se considera este indicador ni se incluye un aparte específico para víctimas en esta materia y por tanto, no se contará con datos para su seguimiento.

¹²⁸ Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. [Consultado: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1208/5452>

En términos de definición de metas, la CSMLV había señalado la necesidad de que el DNP y el MSPS realizarán un diagnóstico de la población víctima que ha requerido esta atención. Esto con el propósito de contar con información suficiente del número de personas que requieren la medida para que a partir de ahí se establecieran las metas de una manera más ajustada a la realidad.

Se insiste en la importancia de identificar de manera clara y suficiente la población víctima: número, características, ubicación y principales necesidades en atención psicosocial y rehabilitación física y mental. Al respecto, el MSPS asignó a las Secretarías de Salud la responsabilidad de realizar esta actividad a través de las indicaciones consignadas en el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial. No obstante, las entidades territoriales no han dado a conocer los resultados de la identificación y caracterización en salud¹²⁹ de la población víctima.

Cifras de Atención Psicosocial desde el Enfoque Diferencial

Es importante señalar que esta descripción se hace exclusivamente para la población que ha participado en el PAPSIVI como estrategia del MSPS y desde la perspectiva del enfoque diferencial entendida como: “Método de análisis, actuación y evaluación, que toma en cuenta las diversidades e inequidades de la población en situación o en riesgo de desplazamiento, para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria”.¹³⁰

Tabla No.42: Número de Víctimas con Atención psicosocial por sexo

Sexo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Mujer	68.246	48.437	64.442	78.386	34.820	4.320	298.651
Hombre	38.949	28.298	43.151	60.384	24.781	6.411	201.974
Intersexual		11	15	782	6	2	816
Total	107.195	76.746	107.608	139.552	59.607	10.733	501.441

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo 2019

Según los datos suministrados por el MSPS, se observa que el total de atención psicosocial a mujeres en el cuatrienio es mayor que el total de atención a hombres. La

¹²⁹ Según el Ministerio de Salud, se difundió el comunicado conjunto No. 4 UARIV-MSPS de septiembre de 2018, el cual contiene la actualización del: i) procedimiento para la solicitud de creación y activación de usuarios para el acceso al Sistema de Información Vivante; y, ii) proceso de solicitud de cruce masivo para la identificación de población víctima para entidades con funciones y competencias en materia de Salud, entidades adaptadas, entidades administradoras de planes de beneficios y administradoras del régimen Especial. Lo anterior en el marco del Convenio Interadministrativo de Cooperación para el Intercambio de Información No. 635 de 2012.

¹³⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a víctimas del Conflicto Armado. [Consultado: Mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Documento-Marco-papsivi-2017.pdf>. p 28.

atención psicosocial bajo la categoría intersexual en el cuatrienio muestra un pico en el 2017, año en el que se registran 782 personas atendidas.

Tabla No.43: Número de víctimas con atención psicosocial por orientación sexual

Orientación sexual	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Heterosexual			98.619	127.473	57.325	10.265	293.682
Homosexual			284	303	152	36	775
Bisexual			69	41	40	3	153
No informa	107.195	76.746	8.636	11.735	2.090	429	206.831
Total	107.195	76.746	107.608	139.552	59.607	10.733	501.441

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo 2019.

El total de víctimas heterosexuales con atención psicosocial es de 293.682 lo que representa el 58% y el total de víctimas que no informa su orientación sexual es de 206.831, esto es el 41% de la población atendida. Esto implica que desde el año 2014 hasta el primer trimestre del año 2019, el número de víctimas con orientación homosexual y bisexual con atención psicosocial representa el 1% en relación con el total de la población atendida en el PAPSIVI en todo el cuatrienio.

Tabla No.44: Número de Víctimas con Atención Psicosocial por Identidad de Género

Identidad de género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Femenino			63.926	77.938	34.621	6.394	182.879
Masculino			42.854	54.875	24.813	4.323	126.865
Trans			21	26	11	2	60
No Informa	107.195	76.746	807	6.713	162	14	191.637
Total	107.195	76.746	107.608	139.552	59.607	10.733	501.441

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo 2019.

De acuerdo a los registros de atención, el número de personas con identidad Trans atendidas desde el año 2014 hasta el primer trimestre del año 2019 es de 60, lo que representa ni el 1% de la población total. En cuanto a las personas con discapacidad, el MSPS reporta que entre los años 2014 y el primer trimestre del año 2019 ha atendido un total de 5.228, es decir el 1% del total de la población atendida en el período estudiado.

Tabla No.45: Número de víctimas con atención psicosocial. Discapacidad

Discapacidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Si	0	1.108	1.190	1.756	1.018	156	5.228
No	107195	75.638	106.418	137.796	58.589	10.577	496.213
Total	107.195	76.746	107.608	139.552	59.607	10.733	501.441

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo 2019.

Como se indicó, a continuación se presenta un análisis del indicador que planteó el Gobierno Nacional en el CONPES 3726 de 2012:

- Indicador: “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud”.

Para el análisis de este indicador se tuvo en cuenta el derecho que tienen las mujeres víctimas de violencia sexual a recibir una completa y adecuada prestación del servicio de atención en salud y atención psicosocial.

Sobre la atención en salud que han recibido las mujeres víctima de violencia sexual, la meta se estableció anualmente y la información corresponde a un cumplimiento alto en el cuatrienio, como se observa en la siguiente tabla:¹³¹

Tabla No.46: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud¹³²

Año	Mujeres incluidas en el RUV	Mujeres atendidas	Meta	Avance %
2015	9.797	9.263	82%	95
2016	16.105	15.102	83%	94
2017	21.686	20.053	84%	92
2018	25.206	23.121	85%	92

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Para el análisis de esta información, es importante tener en cuenta que los datos son diferentes a los reportados en el anterior informe, toda vez que el RUV es dinámico. De acuerdo con la plataforma Sinergia, para la medición de este indicador, “se haya 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 registrados en el RUV; ii) Cargue anual del Registros Individuales de RIPS; iii) Elaboración del cruce de las dos bases de información, para identificar las atenciones en salud, por cualquier código de la Clasificación Internacional de Enfermedades CIE 10, a las víctimas de violencia sexual, en el conflicto armado y; iv) Establecer la proporción de mujeres víctimas de violencia sexual que reciben atenciones en salud”.¹³³ El indicador está formulado en porcentaje, no en número de casos ya que el

¹³¹ El Ministerio de Salud expone que estos porcentajes se obtuvieron sobre la base de la información que le entregó la Unidad para las Víctimas.

¹³² Según el CONPES 3726 de 2012 Ajustado, la Línea base corresponde a un 81%, y la meta a 2021 no está determinada. Este 81% no tiene correspondencia en número de víctimas.

¹³³ Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. [Consultado: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/5454/109>

dato absoluto varía cada día. De acuerdo a lo anterior el MSPS en todos los años presenta un cumplimiento superior al 91%.

Análisis cualitativo

En esta sección se realiza un examen de las orientaciones tendientes a concretar la aplicación del enfoque diferencial en la implementación del PAPSIVI, incluidas en los instrumentos propios del Programa: i) Marco conceptual para la Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado (2017); ii) Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (2017); iii) Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas y; iv) Documento Marco de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado.

En la construcción de la estrategia de atención del PAPSIVI, se observa que se desarrollan los elementos conceptuales del enfoque diferencial a personas con discapacidad, NNA, personas adultas mayores, mujeres, hombres y personas con OSIGD, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.¹³⁴ A partir de esta base conceptual, la estrategia de atención define acciones concretas con el propósito que los equipos en territorio establezcan el alcance de la intervención psicosocial en los diferentes momentos para el abordaje de la población víctima.

En la etapa de alistamiento y análisis de contexto, los profesionales en territorio deben actualizar los documentos que dan cuenta de las particularidades de la región y las características y manifestaciones de grupos o comunidades. En esta etapa está prevista la recolección de información acerca de “los prejuicios basados en las identidades de género y las orientaciones sexuales; las diferencias culturales y étnicas; las personas con discapacidad, y los NNA como sujetos de derechos”.¹³⁵ A través de esta orientación se busca desarrollar la sensibilidad necesaria para realizar las atenciones o el acompañamiento a estas poblaciones y reconocer prejuicios relacionados con la expresión del conflicto armado en la región.

El momento de focalización y priorización para la atención psicosocial a víctimas, se desarrolla a partir de los criterios de inclusión en el RUV, sentencias, autos, y órdenes

¹³⁴ El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, orientación sexual y situación de discapacidad. Este reconocimiento implica que el Estado está obligado a ofrecer especiales garantías y medidas de protección a grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para esto, en las políticas de asistencia y reparación integral deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos.

¹³⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Programa de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. [Consultado: Mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Documento-Marco-papsivi-2017.pdf>. p 76.



judiciales¹³⁶ y pertenencia a población étnica. Sin embargo, dentro de estos criterios no se observa la inclusión de personas con OSIGD o con discapacidad.

De acuerdo a lo expuesto en los documentos de referencia, el momento de acercamiento y reconocimiento de la población víctima, tiene como objetivo instaurar un diálogo con la población en donde se recoja la información necesaria para comprender las formas de afectaciones derivadas de los hechos victimizantes y las maneras como la población las ha afrontado.

Las fichas diseñadas para la fase de acercamiento y reconocimiento de la población objeto de atención, indagan por aspectos relacionados con el desarrollo personal y la existencia del individuo dentro de un contexto social y cultural determinado. La información relacionada con las diferentes formas de “ser, tener, sentir, hacer y estar”¹³⁷ que constituyen la experiencia vital de cada persona son la base de los instrumentos de seguimiento y monitoreo de las sesiones de atención. Producto de este proceso, se han diseñado fichas de registro para adultos y NNA. Por el contrario, no se observa que existan estas fichas para personas con discapacidad o con OSIGD.

La información recogida en las fichas de registro es la base de las acciones encaminadas a atender los daños e impactos ocasionados por los hechos victimizantes. A su vez, las acciones de atención se describen en los instrumentos de seguimiento y monitoreo. Es importante mencionar que se tiene en cuenta el criterio del equipo psicosocial y los acuerdos establecidos con el grupo o comunidad para abordar la atención desde otras necesidades, niveles o temáticas.

Esto contribuye a subsanar la falta de instrumentos diferenciados para cada una de las poblaciones enunciadas en la construcción conceptual de la estrategia de atención. Las modalidades de atención responden a las diferentes dimensiones del daño psicosocial que “no se configuran solamente en formas individuales, sino que también tienen expresiones familiares, comunitarias, colectivas y diferenciadas”.¹³⁸

Esto último se instrumentaliza solo para los grupos étnicos y en menor medida para NNA, personas con discapacidad y con OSIGD que cuentan con referencia conceptual, pero sin instrumentos concretos para su atención. Es decir, que la operacionalización del enfoque diferencial en el PAPSIVI es más evidente en la modalidad colectiva, donde las acciones se orientan a restablecer “las estructuras tradicionales, socioeconómicas, culturales y organizativas de los grupos étnicos”,¹³⁹ que en la modalidad individual donde la

¹³⁶ Sentencias de restitución de tierras, autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005, medidas ordenadas en el marco de los Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹³⁷ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Estrategia de Atención Psicosocial a víctimas del Conflicto Armado. P. 79.

¹³⁸ *Ibidem*, P. 80.

¹³⁹ *Op. cit.* P. 84. Atención psicosocial en la Modalidad Colectiva Étnica para el pueblo gitano y las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

discapacidad, la identidad de género y orientación sexual son expresiones más cercanas a la persona.

Por otra parte, la formalización del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado es un esfuerzo significativo por nivelar las acciones desde el enfoque diferencial entre las diferentes poblaciones que existen al interior de esta categoría, a través de su consideración en “las etapas, fases, pautas y formatos necesarios para el desarrollo de las actividades o tareas específicas relacionadas con temas de salud”.¹⁴⁰ Asimismo, el protocolo aporta en el relacionamiento de las competencias de los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS–, con lo que se esperaría impactar las condiciones de vida de las poblaciones a través de organización de servicios como estrategia de garantía de sus derechos. Frente al tema de la territorialización del PAPSIVI el MSPS ofrece la siguiente relación por departamento y municipios.

Tabla No. 47: Cobertura municipal del PAPSIVI

Departamento	Municipios	Municipios intervenidos	Personas atendidas	% Nacional en el cuatrienio
Antioquia	125	74	47.743	10
Arauca	7	7	11.489	2
Atlántico	23	22	21.492	4
Bogotá	1	1	5.701	1
Bolívar	46	29	50.436	10
Boyacá	123	27	3.830	1
Caldas	27	6	621	0
Caquetá	16	12	19.336	4
Casanare	19	8	3.783	1
Cauca	42	26	23.065	5
Cesar	25	14	17.712	4
Chocó	31	14	12.069	2
Córdoba	30	29	37.863	8
Cundinamarca	116	8	11.181	2
Guainía	1	1	741	0
Guaviare	4	3	4.251	1
Huila	37	33	11.150	2
La Guajira	15	14	22.947	5
Magdalena	30	20	25.652	5
Meta	29	14	18.719	4

¹⁴⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. P. 10.

Departamento	Municipios	Municipios intervenidos	Personas atendidas	% Nacional en el cuatrienio
Nariño	64	39	41.935	8
Norte de Santander	40	22	10.540	2
Putumayo	13	6	9.928	2
Quindío	12	11	729	0
Risaralda	14	5	768	0
Santander	87	16	15.776	3
Sucre	26	14	7.090	1
Tolima	47	5	6.945	1
Valle Del Cauca	42	16	55.089	11
Vaupés	3	1	659	0

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo 2019. Elaboración propia.

El programa PAPSIVI se implementó en 29 departamentos y en el distrito capital de Bogotá durante el cuatrienio. Se observa que en el período de estudio, el programa no llegó a los departamentos de Vichada, Amazonas ni a San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Los porcentajes más altos de atención se registraron en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, Nariño y Valle del Cauca que en su conjunto suman 233.066 personas atendidas en el período 2015-2018. A su vez, los porcentajes más bajos de atención se presentan en los departamentos de Boyacá, Caldas, Casanare, Guainía, Guaviare, Quindío, Risaralda y Vaupés.

En 16 de los 29 departamentos se logró llevar el programa PAPSIVI por lo menos a la mitad de los municipios. Con relación a las vigencias anteriores se observa un aumento de municipios atendidos en el departamento de Antioquia y un estancamiento en el Valle del Cauca en donde el número de municipios atendidos no aumentó. Valle es uno de los departamentos con mayor número de población víctima sujeto de atención, no obstante, más de la mitad de sus municipios no han contado con la implementación del programa. Situación similar se presenta en los departamentos de Chocó, Norte de Santander, Santander y Nariño donde tampoco se alcanzó a intervenir la totalidad de los municipios que lo conforman, a pesar que se registra un aumento en los eventos de desplazamiento y otros hechos victimizantes producto de enfrentamientos entre grupos armados.

Los datos de cobertura muestran una concentración de implementación del programa en zonas urbanas. Al respecto, el MSPS manifestó acoger la recomendación hecha por la CSMLV, en el pasado informe en el sentido de realizar un diagnóstico de la población víctima residente en zonas rurales. Sin embargo, a la fecha no se evidencia la implementación de estrategia alguna para obtener información sobre esta población.



En cuanto a la atención en zonas rurales el MSPS señala que, dentro del Plan Marco de implementación del Acuerdo de Paz, se incluyeron estimaciones presupuestales de la medida de rehabilitación para zonas rurales. No es clara la asignación de recursos para ampliar las coberturas poblacionales y territoriales de atención psicosocial. Al respecto, es indispensable avanzar en las actividades de diagnóstico y caracterización de la población víctima que solicita acceder a la atención psicosocial en dichas zonas en la actual vigencia, y entregar informe de ejecución a la CSMLV al inicio del año 2020.

El MSPS, entidad encargada de la coordinación y monitoreo del PAPSIVI, le otorga a las Entidades Territoriales responsabilidades y recursos para su ejecución. Sin embargo, los recursos transferidos por el MSPS han sido insuficientes frente al número requerido de personas para atención y las entidades territoriales no han orientado sus acciones administrativas conforme a la responsabilidad designada por la Ley de Víctimas en relación a “garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos (...) así como la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada”.¹⁴¹

De los 29 departamentos donde se ha ofertado el PAPSIVI desde 2014, 12 entidades territoriales todavía no han concurrido con recursos propios para su ejecución, a pesar que registran un alto número de población víctima. Estas entidades son: Caldas, Casanare, Cauca, Cundinamarca, Chocó, La Guajira, Guaviare, Meta, Risaralda, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

En la información suministrada por el MSPS se evidencia el desarrollo de algunas acciones de asistencia técnica a los actores del SGSSS con el fin que las entidades territoriales avancen en la adopción del protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial.

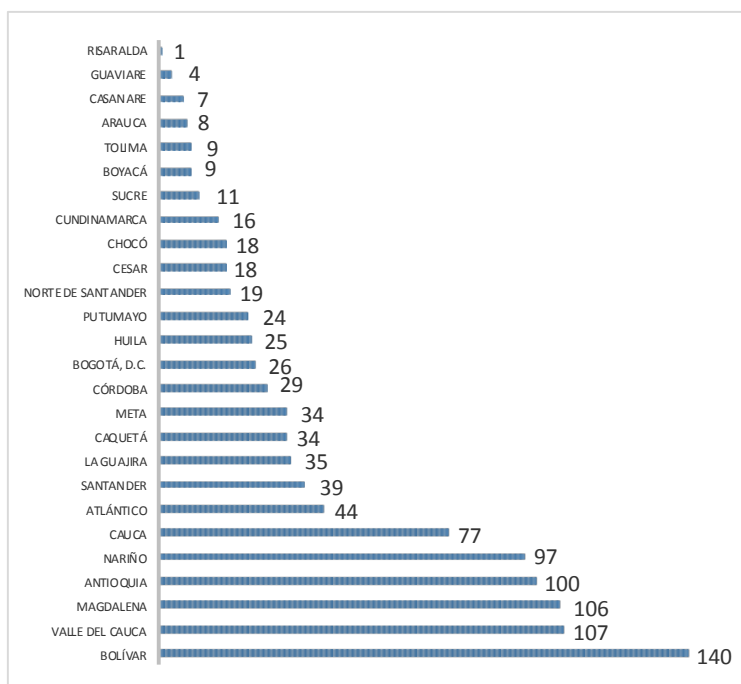
En este sentido, se diseñaron los lineamientos para la construcción departamental de planes para la gestión e implementación de este protocolo. No obstante, no todas las entidades territoriales han avanzado de forma homogénea en su implementación y aún tienen acciones pendientes en términos de coordinación con los actores locales del sistema de salud y población víctima, la formulación y actualización del Plan de Gestión para la Implementación del Protocolo, así como las acciones para dar a conocer estos instrumentos entre los actores del sistema de salud y la población beneficiada. Esto dificulta el acceso de las víctimas del conflicto a las medidas de asistencia y reparación Integral.

Ahora bien, frente a la atención psicosocial a mujeres víctimas de violencia sexual se observa que no existen metas programadas por parte del MSPS. Sin embargo, se

¹⁴¹ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10, junio, 2011) Art 161 y 174

reportaron las cifras de atención psicosocial brindada por departamento¹⁴², tal como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica No.9: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención psicosocial



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Se puede apreciar que el MSPS reportó que desde el año 2013 hasta el año 2018, recibieron atención psicosocial un total de 1.037 mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, siendo los departamentos de Bolívar, Valle del Cauca, Magdalena y Antioquia los que contaron con mayor número de atenciones.

Adicionalmente, entre las diferentes modalidades del PAPSIVI se ha identificado la necesidad de remitir a 8.230 víctimas del conflicto a servicios especializados de salud entre los años 2015 y 2019. El análisis de estas remisiones se hace en relación con las 530.670 personas con atención psicosocial en el mismo período, lo que corresponde al 2%. Este porcentaje es el producto del trabajo de los equipos de orientación y derivación, que realizan un reconocimiento de los recursos institucionales en territorio como condición previa para conectar la necesidad identificada con la oferta institucional en un proceso de reparación integral.

¹⁴² Respuesta emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante correo electrónico de fecha 23 de mayo de 2019.

Tabla No.48: Número de remisiones originadas en la atención del PAPSIVI a servicios especializados

Tipo de orientación	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Salud		999	3.431	3.620	180	8.230

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo 2019.

En cuanto a la percepción de recuperación de la población atendida y el logro de los objetivos de atención, no se contó con la información que permitiera realizar el análisis correspondiente. Se conoce que el PAPSIVI cuenta con instrumentos de seguimiento y de evaluación de resultados del proceso de rehabilitación psicosocial.¹⁴³ De acuerdo a la respuesta suministrada por el MSPS, el producto del diligenciamiento de estos instrumentos ya está reportado en el aplicativo PAPSIVI y actualmente es objeto de análisis. Sin embargo, los resultados solo se podrán remitir a la CSMLV en el mes de agosto del año 2019.

Se observa que para la vigencia 2018 la expedición y socialización de la “Guía para la Territorialización de la Medida de Rehabilitación” constituyó un adelanto en la definición de funciones y la coordinación de acciones de los actores locales del SGSSS.

Avances

Para la vigencia 2019 el proceso de contratación adelantado por el MSPS para la atención de víctimas permite a la CSMLV desarrollar actividades de seguimiento a la implementación del PAPSIVI en los departamentos de Cauca, Caldas, Cesar, Valle del Cauca, La Guajira, Magdalena, Nariño, Putumayo, Quindío y Risaralda. No obstante, es necesario ampliar este proceso de contratación para atender los 17 departamentos focalizados para la vigencia 2019 y que a la fecha no cuentan con operador para la implementación del PAPSIVI.

En cuanto al monitoreo de los objetivos de la atención psicosocial, se considera que el diseño e implementación de instrumentos para el seguimiento y registro de la percepción de recuperación de las víctimas es un paso hacia la obtención de información que debe ser aprovechada en el perfeccionamiento, tanto de las sesiones de atención como de los espacios de socialización y validación del PAPSIVI con participación de las víctimas del nivel departamental y municipal.

Se resalta que se ha garantizado por parte del MSPS la atención en salud a la mayoría de las mujeres incluidas en el RUV por delitos contra libertad e integridad sexual, puesto que, en todos los años, el porcentaje de atención fue superior al 91%. Lo que indica un avance significativo en el cumplimiento del indicador.

¹⁴³ Se trata de un cuestionario con preguntas de corte cualitativo que indaga acerca de la percepción de cambio como resultado de la atención psicosocial brindada a las víctimas.



Dificultades

Se señala la urgencia de procesar y analizar la información que actualmente se tiene producto de la aplicación de estos instrumentos de monitoreo, ya que a la fecha no se han analizados los registros de percepción de recuperación de víctimas, lo cual no permite estimar el alcance de la rehabilitación psicosocial en el marco de la reparación.

Este monitoreo toma mayor relevancia si se considera que no todas las entidades territoriales han avanzado integralmente en la implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial. Es necesario realizar el seguimiento territorial frente al cumplimiento de las funciones desarrolladas por las Secretarías de Salud, Empresas Administradoras de Planes de Beneficios, IPS y el personal de asistencia en salud. Este monitoreo es fundamental para consolidar una estructura operativa que permita llevar el PAPSIVI a las víctimas residentes en zonas rurales y rurales dispersas.

Frente al monitoreo de cumplimiento del indicador del PND frente a la atención psicosocial, se identificaron inconsistencias en los datos reportados en Sinergia y las respuestas dadas por el MSPS.

En cuanto a las víctimas de violencia sexual se advierte que en las cifras reportadas por el MSPS se evidencia que no es posible discriminar el tipo de atenciones en salud que fueron brindadas a las mujeres víctimas de violencia sexual por afectaciones derivadas del hecho victimizante. Frente a esta observación el MSPS ha dicho que “existen situaciones que limitan la plena identificación de las atenciones específicas que se describen a continuación:

- i) Relación usuaria – profesional en la que el auto reconocimiento de la victimización ocurre días, meses y años después del hecho y por tanto, no siempre se reporta en los sistemas de información.
- ii) Los signos y síntomas psicológicos y físicos consecuencia de la violencia sexual, no siempre se pueden relacionar con el hecho victimizante.
- iii) Persistencia de prejuicios y estigmas frente a la violencia sexual que llevan a que no se reporte el hecho durante la atención.”¹⁴⁴

En cuanto a la atención psicosocial de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, se observa que se ha brindado en la mayoría de los departamentos. Sin embargo, el número de mujeres que han recibido este servicio es bajo comparado con el total de mujeres incluidas en el RUV por este hecho victimizante.

¹⁴⁴ Información presentada en la sesión ampliada de la CSMLV con fecha de marzo 15 de 2019

Conclusiones

- A pesar del reporte del Ministerio de Salud y Protección Social en el que se muestran cifras superiores al 100% en el alcance de las metas de los dos indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en el CONPES 3726, se observa que el número de personas atendidas en el cuatrienio representa un porcentaje bajo con relación al universo estimado de población víctima que requiere atención psicosocial (3.472.453).
- Con relación al indicador referente a las víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental, no hay claridad frente al resultado de la medición, lo que hace necesario un análisis del cumplimiento de la meta frente a la necesidad de atención, ya que no hay diagnóstico para la definición de acciones tendientes a cumplir la meta establecida para el año 2021. Se puede afirmar que las proyecciones en el marco de la planeación son inadecuadas y que los datos suministrados para la medición del cumplimiento de las metas presentan inconsistencias.
- Teniendo en cuenta el criterio de implementación del PAPSIVI, que focaliza las zonas con mayor presencia de víctimas, los datos muestran una concentración de implementación del programa en zonas urbanas consolidadas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales distantes. A la fecha existen departamentos en donde, a pesar de tener población víctima incluida en el RUV, no han contado con oferta en atención psicosocial. Se reitera la preocupación por la falta de información relacionada con la implementación del programa en estas zonas.
- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social en aumentar el número de víctimas con atención psicosocial, de acuerdo a los datos expuestos en este capítulo, aún no se ha alcanzado un nivel de cobertura e impacto adecuado, en especial para las mujeres, la población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa y víctimas en situación de discapacidad, donde se observan dificultades de accesibilidad a los servicios de salud y el desarrollo de la estrategia de territorialización del protocolo de atención integral, impidiendo que la política de atención psicosocial responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.
- Se reconoce un avance normativo en lo relacionado con la necesidad de complementar las acciones del PAPSIVI, mediante la incorporación de competencias de entidades como el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. Sin embargo, no se han identificado las estrategias concretas que llevan a dicha acción complementaria, no es claro cómo estas instituciones y las entidades territoriales han contribuido al cumplimiento de



estas metas y las estrategias de articulación que se han diseñado para avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas.

- El Ministerio de Salud y Protección Social ha prestado atención en salud a mujeres víctimas de violencia sexual durante el cuatrienio. Sin embargo, no se han establecido metas para la atención psicosocial a esta población.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, adelantar las estrategias que permitan integrar a la población víctima residente en zonas rurales y rurales dispersas a la oferta de atención psicosocial y rehabilitación física y mental.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, focalizar la implementación del PAPSIVI en los departamentos donde actualmente se ha registrado un aumento de las dinámicas de confrontación armada relacionadas con el desplazamiento, riesgo de desplazamiento, confinamiento y otros hechos victimizantes tales como: Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, diseñar e implementar guías de registro e instrumentos de atención diferenciada para cada una de las poblaciones enunciadas en la estrategia de atención: i) personas con discapacidad; ii) niñas, niños y adolescentes; iii) personas adultas mayores y; iv) personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, realizar el análisis de la información recogida a través de los instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados del proceso de rehabilitación psicosocial y remitir un informe en el mes de agosto del año 2019, en donde se describa la percepción de cambio producto de la atención psicosocial en el marco de la reparación integral.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, informar acerca de la asignación de recursos para ampliar las coberturas poblacionales y territoriales de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar en las actividades de diagnóstico y caracterización de la población víctima en zonas rurales que soliciten acceder a la atención psicosocial en la actual vigencia y entregar informe de ejecución a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas al inicio del año 2020.



- Al Ministerio de Salud y Protección Social, incluir en sus planes de acción los indicadores que permitan medir la atención en salud física y psicosocial a hombres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, así como la población con orientación sexual e identidad de género diversa, afectada por este hecho.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, implementar programas de salud en los que las víctimas de violencia sexual puedan tener un trato diferenciado que incluya no solo atención en salud, sino también la recuperación emocional.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Salud y Protección Social, definir las metas de cobertura en atención psicosocial y acceso a medidas de rehabilitación física y/o mental en consideración con el universo estimado de 3.472.453 población víctima que requiere atención psicosocial. En este sentido, la oferta vigente debe ser reforzada en arreglo a las competencias propias de las entidades, buscando ampliar la cobertura y atender las afectaciones generadas por el conflicto armado en zonas rurales distantes del territorio.
- A 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, diseñar las estrategias de articulación interinstitucional necesarias para complementar 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.
- A las Entidades Territoriales, desarrollar las acciones necesarias para la adecuada implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. Las acciones que están contempladas son: i) coordinación, ii) socialización y capacitación, iii) diagnóstico de la situación de salud de la población víctima; iv) formación al talento humano en salud y; v) atención en salud a víctimas del conflicto armado.
- A las Secretarías de Salud, de acuerdo al Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado, realizar el diagnóstico de la situación de salud de la población víctima a través de los procesos de: i) identificación de la población víctima según la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA); y ii) caracterización de la situación de salud de esta población para hacer una adecuada planeación en salud, tanto de las actividades colectivas como de las individuales. Esta caracterización no se limita a la descripción de los perfiles de morbilidad y mortalidad de la población víctima, sino que incluirá un análisis



comparativo con los recursos y/o capacidades institucionales y comunitarias del territorio.¹⁴⁵

5.2 Restitución

5.2.1 Tierras

La restitución de las tierras a quienes han sido despojados u obligados a abandonarlas por causa del conflicto armado, es una de las medidas para materializar el derecho a la reparación a las víctimas. En ese sentido, la Ley 1448 de 2011 dispone “las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados”.¹⁴⁶

Para lograr los objetivos materiales de la restitución, se creó la URT, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo central es “servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados”.¹⁴⁷

Es de anotar que la restitución material de los predios despojados se divide en tres etapas:

- i) Administrativa: es en donde las víctimas de despojo o abandono de tierras que desean reclamar sus derechos de uso, tenencia o propiedad de un predio, acuden a la URT, para que esta entidad adelante el procedimiento y verifique el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, para inscribir el predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –en adelante RTDAF–, y así iniciar la siguiente etapa con la acción de restitución.
- ii) Judicial: Una vez agotado el requisito de procedibilidad sigue la segunda fase a cargo de los jueces especializados en restitución de tierras. En esta se pretende demostrar que hubo efectivamente un despojo o abandono forzado del predio por causa del conflicto armado. Se puede presentar oposición por terceros que consideren tener un derecho sobre el bien.
- iii) Posfallo: Por último, una vez ordenada la restitución por un fallo judicial de los Jueces o Magistrados de restitución de tierras, se debe dar cumplimiento a cada una de las órdenes proferidas por estos.

¹⁴⁵ Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. P. 10

¹⁴⁶ Colombia. Congreso de la República. Ley 11448 (10, junio, 2011) Art 72

¹⁴⁷ Ministerio de Agricultura. Unidad de Restitución de Tierras. ¿Quiénes somos? Disponible en :<https://www.restituciondetierras.gov.co>

En razón a lo anterior, se hace seguimiento al proceso de restitución, a partir de los indicadores propuestos en el PND 2014-2018 y CONPES 3726 de 2012. Sin embargo, estos se quedan cortos, por lo que la CSMLV propone otros indicadores frente al cumplimiento de las órdenes y las órdenes proferidas frente a proyectos productivos con el fin de hacer un análisis cuantitativo y cualitativo que permita visibilizar claramente los avances y las dificultades de la política pública de restitución de tierras

Análisis cuantitativo

- Indicador: “Familias con orden judicial de restitución de tierras”.

Tabla No.49: Número de familias con orden judicial de restitución de tierras

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	2.868	-		-
2015		5.901	4.445	52
2016		8.934	5.576	45
2017		11.967	9.380	72
2018		15.000	11.370	70
2015 - 2018		15.000	11.370	70

Datos: Sinergia. Diciembre 2018.

Como se presenta en la plataforma Sinergia, el porcentaje de familias con orden judicial de restitución de tierras con corte a 31 de diciembre de 2018, corresponde al 70%, representando un alcance moderado con respecto a la meta del cuatrienio. El mayor avance se evidencia entre 2016 y 2017 con un número de 3.804 familias. Finalizando el cuatrienio hubo una gestión tardía y limitada por parte de las autoridades administrativas y judiciales, lo cual generó un estancamiento en la restitución de tierras, evidenciándose un cumplimiento parcial de la meta, pues no se llega a las 15.000 familias proyectadas.

- Indicador: “Solicitudes en trámites administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDAF”

Tabla No.50: Solicitudes en trámites administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDAF.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	14.848			
2015		23.636	30.593	178
2016		32.424	42.757	159
2017		41.212	57.284	161
2018		50.000	67.997	151

Datos: Sinergia. Diciembre 2018.

Con base en la información reportada en Sinergia, se demuestra un avance para el cuatrienio de 151% de las solicitudes en etapa administrativa finalizada. Las decisiones en etapa administrativa con corte a 31 de diciembre de 2018 superan la meta de 50.000 con 67.997 solicitudes. Es importante resaltar que, para el año 2015 se presentó el mayor avance en la etapa administrativa, con una meta de 23.636 y una gestión de 30.593 solicitudes.

- Indicador: “Porcentaje de actos administrativo de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras ” (Mujeres)

Tabla No.51: Porcentaje de actos administrativos de registro ante la unidad de restitución de tierras.(Mujeres) ¹⁴⁸

Año	Solicitudes recibidas	Con decisión de fondo	%	Avance anual
2014	9.562,00	6.000	63	7.039
2015	16.601,00	12.000	72	
2016	21.971,00	17.000	77	11.071
2017	33.042,00	23.000	70	
2018	36.262,00	28.000	77	3.220

Datos: URT. Diciembre 2018. Elaboracion propia

A 2018 se alcanzó un avance acumulado de 28.000 solicitudes de restitución para mujeres con decisión de fondo, equivalente a un 77% de las solicitudes recibidas. Durante 2016 y 2017 se recibieron el mayor número de solicitudes de restitución para mujeres con un total de 11.071. Teniendo en cuenta el avance presentado, llama la atención de la CSMLV que finalizando este cuatrienio el progreso anual tuvo tan solo un total de 3.220 solicitudes.

- Indicador: Número de predios incluidos en el registro RUPTA.

El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, en adelante –RUPTA–previsto en la Ley 387 de 1997, busca la inscripción de un inmueble en donde se presentó un desplazamiento forzado. La Corte Constitucional, Auto 373 de 2016, se pronunció en relación con la implementación del RUPTA y la necesidad de su articulación con el RTDAF que es el registro de las tierras despojadas y que se encuentran en las Zonas Microfocalizadas, en el marco de la Ley 1448 del 2011. La URT adelanta el procedimiento respectivo y, en caso de que la persona sea inscrita en el RTDAF, se presenta una demanda ante los jueces especializados en restitución de tierras.

¹⁴⁸ En el CONPES 3726 de 2012 Ajustado se indica que la línea de base es 68.3% y la meta a 2021 es de un 100%. Sin embargo, esto no se representa en la información remitida por la URT.

Tabla No.52: Número de predios incluidos en el registro RUPTA

Descripción	Meta	%	Casos gestionados	Casos atendidos	Casos en trámite	Registrados en RUPTA 2017-2018
Remitidos por INCODER	186.280	97%	8.690	6.239	2.451	21
Directamente de la URT	5.145	3%				
Número de solicitudes de recibidas en total por la URT.*	191.425	100%				
AVANCE			5%	3,26%	1,28%	0,01%

Datos: URT. Diciembre 2018. Elaboración propia

*Sumatoria de los valores de las dos filas anteriores

Pese a que la administración del RUPTA se ordenó mediante Decreto 2365 en diciembre de 2015 a la URT, según información suministrada por la misma entidad, el avance en los casos RUPTA es casi nulo. Son preocupantes las cifras presentadas para este indicador, puesto que representan un reto importante en relación con la necesidad de responder ágilmente a la demanda de protección predial y restitución.

- Indicador: Número de órdenes judiciales cumplidas

Tabla No.53: Número de órdenes judiciales cumplidas

Órdenes judiciales a cargo de la URT cumplidas				
Tipo de orden a cargo de la URT	Total órdenes	Cumplidas	En proceso de cumplimiento	% avance al cumplimiento
Proyectos productivos	8.351	6.125	2.226	73%
Priorización subsidio vivienda	5.669	4.460	1.209	79%
Alivio de pasivos deuda financiera	3.662	2.739	923	75%
Alivio de pasivos servicios públicos	3.293	2.634	659	80%
Compensación víctimas	1.059	423	636	40%
Pago costas judiciales	503	473	30	94%
Medidas de Atención	231	128	103	55%

Órdenes judiciales a cargo de la URT cumplidas				
Segundos ocupante				
Compensación terceros	187	92	95	49%
Administración de proyectos agroindustriales	38	38	0	100%
Órdenes complementarias	72	14	58	19%
Totales	23.065	17.126	5.939	66%

Datos: URT. Diciembre 2018. Elaboración propia

Según información suministrada por la URT, las órdenes para “administración de proyectos agroindustriales”, “alivio de pasivos servicios públicos” y “priorización subsidio de vivienda” son las de mayor registro para este indicador. Mientras que las órdenes para “compensación víctimas” y “órdenes complementarias” son las de menor registro.

Tabla No.54: Número de órdenes de restitución proferidas en sentencia

Sentencias proferidas	
Año	No. sentencias favorables a la restitución
2012	6
2013	348
2014	579
2015	550
2016	812
2017	1.137
2018	1.037
2019	83
2012-2019	4.552

Datos: URT. Diciembre 2018. Elaboración propia

Desde el inicio de la ley hasta el año 2018, se evidencia un crecimiento del número de sentencias con órdenes favorables a la restitución de tierras. Lo anterior, se debe a la implementación de medidas de descongestión judicial¹⁴⁹ con ocasión de la reducción del presupuesto de la URT en \$12 mil millones, para aumentar el mismo monto en el presupuesto de la Rama Judicial, con el fin de crear despachos judiciales que apoyen la descongestión de procesos. Con estos recursos se crearon despachos y cargos transitorios para la jurisdicción Civil Especializada en Restitución de Tierras.

- Indicador: Número de órdenes judiciales proferidas en sentencia relacionadas con la implementación de proyectos productivos.

¹⁴⁹ Colombia. Congreso de la República. Ley 1815 (7 de diciembre de 2016)

Tabla No.55: Número de órdenes judiciales proferidas en sentencia relacionadas con la implementación de proyectos productivos.

Vigencia	Meta	Total	Mujer	Hombre	% Mujeres	% Hombres	% Acumulado anual
2015	866	623	242	381	39	61	72
2016	740	724	262	462	36	64	98
2017	510	625	215	410	34	66	123
2018	510	667	260	407	39	61	131
2015-2018		2.639	979	1.660	37	63	106

Datos: URT. Diciembre 2018. Elaboración propia

Se demuestra que hubo un avance significativo finalizando el cuatrienio, con porcentajes 123% y 131%; lo que demuestra un fortalecimiento en la gestión de sentencias judiciales con órdenes de proyectos productivos.

Los resultados del indicador de órdenes proferidas en sentencias judiciales relacionadas con la implementación de proyectos productivos con enfoque diferencial, demuestran que las mujeres son beneficiarias de estas medidas en un 37%, frente a un 63% de órdenes para los hombres.

Análisis cualitativo

Avances

Aunque se presentan dificultades importantes para cumplir la meta de restablecer en dos años los derechos de los ciudadanos que a partir de enero de 1991 fueron despojados de sus tierras o forzados a abandonarlas por causa de la violencia, también se evidencian logros de la gestión institucional.

Los avances se relacionan principalmente con el capital humano e institucional que se ha construido para la operación del sistema en sus fases administrativa y judicial, las sentencias emitidas, las familias beneficiadas y la jurisprudencia en materia de restitución.

De acuerdo a la información suministrada en la plataforma Sinergia, el porcentaje de solicitudes en etapa administrativa a corte de 31 de diciembre de 2018, corresponde al 151%, superando la meta de 50.000 que se había propuesto. No obstante, esta cifra no se compadece con el total de solicitudes que ascienden a 121.876, lo que indica claramente una deficiencia en la obligación de garantía de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Referente a la etapa posfallo, en la cual se concretan las órdenes impartidas por los jueces, las que representan mayor avance son: “administración de proyectos agroindustriales” con un 100% de cumplimiento, “alivio de pasivos servicios públicos” con



un 80% y “priorización subsidio de vivienda” con un 79% de cumplimiento. El avance parcial de las órdenes judiciales a cargo de la URT es del 66%.

En este sentido, se configura como uno de los principales retos, lograr el efectivo cumplimiento de las órdenes judiciales. Para ello, la Ley 1448 de 2011, estableció el seguimiento a posfallo a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, lo cual ha resultado útil, pero aún no efectivo de acuerdo con los indicadores y resultados obtenidos. Se ha impulsado la ejecución de las medidas garantizando una restitución con vocación transformadora, pero que dista de un seguimiento efectivo, ya que no existe un parámetro unificado al interior del Consejo Superior de la Judicatura para hacer el seguimiento.

Dificultades

En primera medida, en la etapa administrativa a 31 de marzo de 2019, se presentaron ante la URT, 121.462¹⁵⁰ solicitudes, de las cuales 95.473 fueron habilitadas por el Ministerio de Defensa para continuar con el respectivo trámite que incluye la microfocalización de las zonas. Esta cifra es el 79% del total de solicitudes, quedando un 21% sin la posibilidad de iniciar el trámite administrativo, lo que ha dificultado la materialización de los derechos de las víctimas de despojo o abandono en el marco del conflicto armado, debido a la imposibilidad de llegar a las zonas para realizar los estudios referentes a la caracterización de los habitantes, microfocalización e identificación de los predios.

A pesar de lo anterior, se resolvieron 70.442 solicitudes, de las cuales 25.063 fueron inscritas en el RTDAF, de estos 14.827 son hombres y 10.177 mujeres,¹⁵¹ a pesar de que el número de las solicitudes de mujeres en zonas microfocalizadas fue de 36.463.

Estas cifras muestran que persiste una menor inscripción de mujeres en el RTDAF, lo que puede representar posibles obstáculos a la implementación de la política de mujer rural y en general de igualdad de género. Si se desea alcanzar el desarrollo sostenible, las políticas de desarrollo en materia de restitución de tierras, deben tener presente: las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el campo del trabajo, la pobreza, la vida familiar, la salud, la educación, el medio ambiente, la vida pública y, en este caso, las instancias de decisión.

Teniendo en cuenta que la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada (2010) manifiesta que la titularidad de la tierra en hombres es más del doble que la femenina, con un 64,2% de hombres frente a un 26,5% de mujeres en calidad de propietarios/as y una relación gravemente desigual en relación a la ocupación

¹⁵⁰ Ministerio de Agricultura. Unidad de Restitución de Tierras. Estadísticas de restitución de tierras. Disponible en : <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

¹⁵¹ *Ibidem*

de baldíos, 70% hombres y 8.9% mujeres. Sin duda, una clara muestra de desigualdad en relaciones de poder, acceso y relación con la tierra que enfrentan las mujeres rurales. Lo anterior, nos lleva a concluir que si bien las brechas económicas, sociales y educativas entre hombres y mujeres persisten aún en el país, también lo es que en las zonas rurales estas brechas se acrecientan cada vez más, por lo que nuestro llamado respetuoso a las instituciones consiste en avanzar en soluciones efectivas frente a lo rural (por las discriminaciones que sufren en relación con los habitantes del sector urbano) y al enfoque de género (debido a que las mujeres rurales enfrentan condiciones más difíciles que los hombres del campo), que tenemos con las mujeres rurales

De igual forma de los 70.442 casos que con corte a 31 de marzo de 2019 se les dio trámite administrativo, 45.379¹⁵² no fueron inscritos, lo que representa el 64% de las solicitudes, persistiendo un alto número de negaciones, situación que ya se había advertido en informes anteriores y ante lo cual no se han tomado las medidas necesarias en aras de una garantía efectiva de derechos para las víctimas.

Por otro lado, la naturaleza especial de la acción de restitución como una acción de justicia transicional, no responde a las mismas características de la jurisdicción ordinaria en materia de desistimientos expresos. Por lo tanto, la URT debe analizar con detenimiento la manifestación libre, consciente y espontánea del solicitante y la ausencia de cualquier vicio que pueda afectarla, incluyendo la fuerza física o moral. De igual manera, en relación con el nexo causal se resalta que si bien la definición de despojo implica una valoración sobre el “aprovechamiento de la situación de violencia” esta hace necesaria una valoración más amplia y flexible que la del nexo de causalidad, por lo que su valoración debe hacerse con detenimiento en la etapa judicial.

Se resalta el Decreto 1167 de 2018, con el cual se dan indicaciones para la gradualidad, progresividad y cierre de las microzonas. Pese a lo anterior, si no hay una buena estrategia frente a las campañas informativas que van dirigidas a la población rural, se puede generar un posible riesgo de vulneración de sus derechos.

Es necesario referenciar que la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 de 2015, ordena a la URT la elaboración y puesta en marcha de un Plan Estratégico Integral de Restitución de Tierras (PEIRT) en el que se deberán incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011, teniendo como énfasis la estrategia de microfocalización.

¹⁵² *Op.Cit*

Tabla No.56: Número de decisiones de fondo proyectadas como meta PEIRT/No. De decisiones de fondo efectivamente realizadas

Año	Total decisiones de fondo proyectadas como meta en PEIRT	Total decisiones de fondo efectivamente realizadas	% de cumplimiento
2016	7.025	9.131	130
2017	9.309	15.105	162
2018	9.947	11.455	115
2019	12.563	2.445	19
2020	6.581	0	0
2021	11.514	0	0
2016-2021	56.939	38.136	67

Datos: URT. Marzo 2019. Elaboración propia.

Las metas propuestas en el Plan Estratégico Integral de Restitución de Tierras son inferiores a las del PND 2014-2018, esto se ve reflejado en el alto porcentaje de cumplimiento de las metas, a pesar que la magnitud de solicitudes es de 121.462 a 31 de marzo de 2019. De lo anterior se desprende que, el análisis sobre el cumplimiento de las funciones de la URT, no se podría limitar a la medición de los indicadores sino a las solicitudes presentadas. Es evidente la mora en el trámite y toma de decisiones de fondo sobre las solicitudes de las víctimas de abandono o despojo con ocasión del conflicto armado

Ahora bien, para la etapa judicial es necesario precisar que de las 25.063 solicitudes que fueron inscritas en el RTDAF, 17.961 cuentan con demanda presentada, quedando el 29% aun sin resolver y a la espera de la presentación de acciones ante los juzgados de restitución de tierras. Esta cifra de demandas presentadas es todavía más precaria si se comparada con la totalidad de solicitudes de restitución de tierras en etapa administrativa que a 31 de marzo de 2019 son 121.462. No se conoce un plan de trabajo de la URT frente al rezago de demandas por presentar, así como sobre las nuevas inscripciones que serán llevadas a sede judicial.

En cuanto a la etapa posfallo, se evidencia que teniendo en cuenta que se presentaron 17.961 demandas, 4.552 de ellas tienen sentencia judicial en las cuales se dictaron 23.065 órdenes dirigidas específicamente a la URT con un cumplimiento de 17.126 que corresponde a un 66%. Según la URT la mayor dificultad presentada es la falta de entrega material de los predios restituidos a cargo de los jueces.

De las órdenes judiciales proferidas a la URT, se observa que tanto la compensación a víctimas, como la compensación a terceros son las órdenes con mayor incumplimiento con un 40%¹⁵³ y 49% respectivamente. De acuerdo a la URT, la falta de predios en el

¹⁵³ Ministerio de Agricultura. Unidad de Restitución de Tierras. Estadísticas de restitución de tierras. Disponible en : <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Fondo de Tierras, por ellos administrado, dificulta el cumplimiento de medidas como la compensación y atención a segundos ocupantes.

Tabla No.57: Número de órdenes judiciales cumplidas sobre vivienda

Órdenes judiciales proferidas sobre vivienda					
Vigencia	Avance				
	Total	Mujer	Hombre	% Mujeres	% Hombres
2015	501	189	312	38	62
2016	742	302	440	41	59
2017	819	364	455	44	56
2018	1.006	418	588	42	58
2015-2018	3.068	1.273	1.795	41	59

Datos: URT. Diciembre 2018. Elaboración propia

Según información suministrada por la URT, el porcentaje de órdenes judiciales proferidas sobre vivienda es mayor para los hombres con un promedio en el cuatrienio del 59%. En el año 2017, se presentó el mayor número de órdenes con esta medida para mujeres con un 44%. Sin embargo, pese a que la URT postulaba a los beneficiarios, se evidenció que el Ministerio de Agricultura y las demás entidades del sector, no ejecutaban en tiempo tales postulaciones generando a los beneficiarios de la sentencia dilaciones injustificadas.

Ahora bien, la falta de entrega material de los predios genera la imposibilidad de cumplimiento de otras medidas ordenadas mediante sentencia judicial, como lo son los proyectos productivos y la priorización al subsidio de vivienda. Debe tenerse en cuenta, que los predios restituidos con algún tipo de restricción ambiental no son aptos para la asignación de proyectos productivos, ni vivienda.

Por otro lado, la URT manifiesta que existen inconsistencias en la información predial y catastral que dificulta la adecuada individualización predial, además de que se evidencia que la información catastral institucional en algunos casos no coincide con la georreferenciación realizada por la URT, lo que ha dificultado el cumplimiento de las órdenes que tienen que ver con la gestión predial. Esta problemática no es propia del proceso de restitución de tierras, sino que tiene una causa histórica que obedece a una formación catastral concebida para el fortalecimiento fiscal de las de las entidades territoriales. Pese a ello, la URT ha adelantado labores de identificación predial notables que han sido la base para los pilotos de catastro a lo largo del país, así como en la actualización de la información que reposa en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –en adelante IGAC– y Superintendencia de Notariado y Registro.

Otra dificultad es la falta de claridad de las órdenes dirigidas a las entidades. En muchas de estas, por su grado de complejidad y naturaleza, haría necesario especificar el rol de cada entidad vinculada, para lograr así una mejor articulación y coordinar a los responsables de su cumplimiento.

En cuanto al número de familias que cuentan con órdenes judiciales de restitución de tierras para el cuatrienio la meta fue de 15.000 familias y se restituyeron 11.370, quedando el cumplimiento en un 70%.

Por último, el seguimiento realizado a la política de restitución de tierras ha permitido evidenciar un círculo vicioso que impide que este derecho fundamental se materialice en muchos territorios de forma sostenible y transformadora, por las siguientes razones:

- i) Patrones de macrocriminalidad que amenazan la vida, libertad e integridad de los campesinos víctimas del conflicto armado en Colombia, por la persistencia y fortalecimiento de los grupos armados ilegales y sus estrategias de control territorial asociadas a empresas legales e ilegales.
- ii) El despojo y/o abandono de tierras abre la puerta a la deforestación que tiene como efecto el crecimiento de cultivos ilícitos, la ganadería extensiva, mega cultivos agroindustriales y en algunos casos conduce al acaparamiento ilegal de los baldíos de la nación. Con el aumento de los cultivos de uso ilícito se activan mecanismos de erradicación, muchos de ellos dañinos con el medio ambiente. La deforestación no es un fenómeno aislado: se ha evidenciado que este viene seguido de la siembra de cultivos ilícitos y de la explotación intensiva de los recursos del subsuelo.
- iii) Este ciclo del despojo asociado a la deforestación y la afectación ambiental, genera cambios agresivos en los usos del suelo, desprotegiendo áreas de importancia ecológica estratégica, que contribuyen al calentamiento global y aumentan la crisis del acceso al agua y a la seguridad alimentaria de la población rural campesina, étnica y urbana.

Conclusiones

- Persiste el incumplimiento al indicador “familias con orden judicial de restitución de tierras”. Asimismo, se observa que el Plan Estratégico de Restitución de Tierras no cumple con el mandato de la Corte Constitucional, en ese sentido se exhorta a la URT y al Consejo Superior de la Judicatura para que el objetivo se despliegue no sólo a la fase administrativa del procedimiento de restitución de tierras, sino que contemple el inmenso rezago de solicitudes que aún no son de conocimiento de los jueces y aquellas que aun estando en sede judicial no tienen sentencia.
- Respecto del cumplimiento del indicador “solicitudes de restitución de tierras finalizadas en etapa administrativa”, se evidencia un cumplimiento en lo cuantitativo, sin embargo es de resaltar que, de acuerdo con las cifras de la URT a marzo de 2019, se negaron un total del 45.379 solicitudes de un total de 70.442 recibidas, por lo tanto se reitera que el porcentaje de decisiones de no inicio de

estudio o no inscripción en el RTDAF y desistimientos corresponden al 64% de total del trámite administrativo adelantado por la URT. Se concluye que el cumplimiento del indicador por parte de la URT no debe hacerse en clave de una lectura de cara al cumplimiento formal, si bien es cierto muchas de estas decisiones se basan en que las solicitudes no cumplen con los requisitos de Ley, muchas otras decisiones administrativas no cuentan con la motivación necesaria para adoptarla, vulnerando con ello el acceso a la administración de justicia y el debido proceso, por lo que se hace un llamado a la administración para que adopte un plan de trabajo frente a las solicitudes que carecen de motivación adecuada o valoración probatoria pertinente.

- De las 70.442 solicitudes resueltas, 25.063 fueron inscritas en el RTDAF, de estas 14.827 son hombres y 10.177 mujeres, a pesar de que el número de las solicitudes de mujeres en zonas microfocalizadas fue de 36.463. El porcentaje de mujeres rurales beneficiadas con órdenes de proyectos productivos en sentencias judiciales de restitución, también es menor con relación a los hombres que han sido beneficiados, ahondando así las problemáticas de mujer rural.
- Se conoce que una de las entidades con mayor número de incumplimiento de órdenes judiciales de restitución es la Agencia Nacional de Tierras, lo que permite inferir dificultades al momento de adelantar los procedimientos para avanzar en la identificación de baldíos concernientes a las solicitudes de restitución.
- Se evidenció que persiste un gran número de negaciones de inscripción de predios en los registros de la URT, comparada con el gran número de solicitudes, lo que hace necesario hacer una revisión para establecer cuáles son las principales causales de negación, con el fin de analizar si estas se ajustan a derecho.
- El seguimiento a la política de restitución de tierras evidencia un círculo vicioso que impide que este derecho fundamental se materialice en muchos territorios de forma sostenible y transformadora debido a diversos patrones de macrocriminalidad que afecta a los campesinos, crecimiento de cultivos ilícitos, deforestación, entre otros.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad de Restitución de Tierras, establecer estrategias para ampliar la microfocalización de zonas en el país que no tienen posibilidad de iniciar su proceso de restitución de tierras.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, establecer estrategias y campañas informativas de cierre de microzonas, junto con un estudio jurídico social

coherente que considere aquellas reclamaciones por eventos de fuerza mayor o caso fortuito que no pudieron ser iniciadas.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, elaborar un plan de trabajo para el estudio de las decisiones de no inicio, no inscripción en el RTDAF y los desistimientos tácitos o expresos de las solicitudes, puesto que el 64% de las solicitudes han sido negadas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y a la jurisdicción especial de restitución de tierras para que se preste la adecuada atención a los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad porque persiste en muchos casos la ausencia de identificación y caracterización en la etapa administrativa, hasta el incumplimiento en el periodo posfallo de las medidas compensatorias ordenadas en sentencia o decisión posterior. Se debe verificar que con su interpretación no se favorezca o legitime el despojo ni se beneficie a personas que no estén en condiciones de vulnerabilidad para acceder a la tierra o que tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y al Consejo Superior de la Judicatura, implementar estrategias de articulación ante el gran número de solicitudes pendientes de ser puestas (inclusive aquellas remitidas por la UARIV denominado Anexo 11) en conocimiento de los jueces, mediante el fortalecimiento de expediente electrónico de restitución, toda vez que ello permite contar con un mayor número de sentencias que decidan sobre las solicitudes de restitución. La materialización y despliegue de la demanda electrónica sirve de precedente para las demás jurisdicciones o especialidades y contribuye a la eficiencia del gasto público.
- Al Consejo Superior de la Judicatura, implementar una base de datos que permita dar cuenta del seguimiento unificado a las órdenes pos fallo, el número de familias restituidas, números de predios y hectáreas restituidas en la totalidad de sentencias proferidas.
- A la Jurisdicción de Restitución de Tierras, tomar las acciones necesarias ante el elevado incumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras, pues ello incide negativamente en la materialización de esta medida de reparación.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y la Unidad Nacional de Protección en relación con la protección a los líderes sociales, defensores de los derechos territoriales y del medio ambiente puesto que continúan siendo amenazados y asesinados. Con

corte a 31 de marzo de 2019, 30 solicitantes de restitución de derechos territoriales pertenecientes a comunidades étnicas han sido asesinados¹⁵⁴.

- Al Congreso de la República tener en cuenta la necesidad de la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, toda vez que persisten zonas del territorio nacional sin intervención por parte de la URT, solicitudes de restitución que no han sido llevados a sede Judicial ante los Jueces Especializados en Restitución de Tierras. Lo anterior da cuenta de que aún no se ha garantizado el derecho fundamental a la restitución de miles de víctimas del conflicto armado Colombiano.

5.2.2 Vivienda Urbana y Rural

De conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a un acceso preferente a los programas de subsidio de vivienda en las modalidades establecidas por el Gobierno Nacional, dándoles especial ingreso a las mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad.

Asimismo, se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de las condiciones de seguridad.

El desarrollo de este derecho obliga al Gobierno Nacional a realizar las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda y que los subsidios que se asignen tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales. Según el PND actual la generación y administración de esta oferta, tanto en lo urbano como en lo rural, se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura seguirá encargándose de la vivienda rural hasta que existan los instrumentos normativos que permitan este cambio de competencias.

El seguimiento a esta política se realiza a partir de un análisis cuantitativo y cualitativo de los datos reportados en el portal Sinergia y en las respuestas a las solicitudes de información sobre metas y productos de esta política pública. El cual se complementa con las situaciones identificadas en el acompañamiento a las comunidades en riesgo, desplazadas y en procesos de retorno y reubicación.

A continuación, se analizan los avances y dificultades relacionados con el acceso preferente y efectivo de los hogares desplazados a los programas de vivienda. 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

¹⁵⁴ Fuente: PGN

gratuita y, para el caso de vivienda rural se analizarán las soluciones de vivienda rural entregadas.

Análisis cuantitativo vivienda urbana

Acumulado

- Indicador: “Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana que son víctimas de desplazamiento forzado”.

El Gobierno Nacional planteó asignar el 50% de los Subsidios Familiares de Vivienda en Especie –en adelante SFVE– a población víctima de desplazamiento en el marco del Programa de Vivienda Gratuita –en adelante PVG–, y de acuerdo con lo reportado en Sinergia se cumplió con una meta acumulada de 184%, durante el período 2015-2018.

Tabla No.58: Porcentaje de acceso a programa de vivienda gratuita

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	50%	-	50	-
2015		50	52,72	105
2016		50	57,93	116
2017		50	65,79	131
2018		50	92	184
2015 – 2018		50,00	92,00	184

Fuente: Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en respuesta a la solicitud de información de la CSMLV, presentó la cifra consolidada del número total de hogares víctimas de desplazamiento que han accedido al PVG que se presenta a continuación:

Tabla No.59: Número de hogares cuyos miembros son Víctimas de Desplazamiento Forzado – VDF- que han accedido al programa de vivienda gratuita

Programa	Hogares	Mujer cabeza de familia	Discapacidad	Indígena	Afrodescendiente
Programa de Vivienda Gratuita	63.886	10.931	1.751	1.147	6.217

Fuente: Ministerio de Vivienda. Marzo 2019. Elaboración propia.

La metodología de medición establece que el cálculo del indicador “Se sacará del porcentaje de los subsidios familiares de vivienda en especie, asignados a los hogares víctimas del desplazamiento forzado en el programa de vivienda gratuita con respecto al

total asignado”.¹⁵⁵ En el seguimiento realizado no se contó con: (i) este último dato; (ii) la cifra total del número de hogares víctimas de desplazamiento que han accedido al Subsidio de Familiar de Vivienda en Especie en el marco del PVG-; (iii) el número de viviendas escrituradas; (iv) número de viviendas certificadas; ni con (v) el número de viviendas habitadas.

Lo anterior, generó dificultades para el análisis de los avances en el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional en relación con el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la oferta de los SFVE– con corte a marzo de 2019.

Sin embargo, el total de viviendas asignadas no puede ser menor a las 103.789 escrituradas reportadas por el MVCT, como avance del PVG I y II, reportado en Sinergia. Entonces, si se compara¹⁵⁶ el total de 63.886 viviendas entregadas a víctimas de desplazamiento forzado en el marco del SFVE, con el total escriturado 109.918, se tiene que más de la mitad del programa fue entregado a desplazados. Sin poderse comprobar que haya sido asignado un 184%, ya que este porcentaje equivaldría a más de 90.000, de las 100.000 viviendas gratis, asignadas a víctimas de desplazamiento.

En relación con la información solicitada al MVCT sobre el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que habitan un inmueble en condiciones dignas¹⁵⁷, la respuesta, tal como ilustra en la siguiente tabla, si bien refiere una cifra global de 82.651 hogares que cuentan con condiciones dignas, al ser una cifra general no permite establecer y evaluar las características de las soluciones de vivienda.

Tabla No.60: Número de hogares con vivienda en condiciones de dignidad

Hogares	Mujer cabeza de familia	Discapacidad	Indígena	Afrodescendiente
82.651	14.963	1.949	421	11.027

Fuente: Ministerio de Vivienda. Marzo 2019. Elaboración propia.

En el pasado informe de la CMSLV se concluyó que era necesario un “mayor seguimiento por parte del Gobierno en aras de garantizar el acceso efectivo a la vivienda”.¹⁵⁸ Esto implica, la garantía de las condiciones de habitabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado en los proyectos de vivienda gratuita, lo cual se realiza a través de la estrategia de acompañamiento social a los hogares beneficiarios del PVG, previsto en la Ley 1537 de 2012 y en el Decreto 528 de 2016.

¹⁵⁵Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1171/4370/76>. Consultado el 10 de Junio de 2019.

¹⁵⁶ No medición, solo comparación

¹⁵⁷ En el requerimiento la CSMLV solicitó tener en cuenta: i) financiación de la vivienda, ii) seguridad Jurídica de tenencia, iii) espacio, materiales de las viviendas, acceso a servicios públicos y saneamiento básico, y iv) entorno: acceso a colegios, centros de salud y lugares de recreación, y v) Adecuación cultural.

¹⁵⁸ Quinto Informe de seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas 2017-2018



Adicionalmente, el seguimiento debe incluir la superación de las barreras de acceso a la oferta de vivienda digna, lo cual se verá comprometido si dentro de las metas de vivienda urbana no se contemplan metas específicas de acceso a la población desplazada y a los grupos poblacionales con mayores vulnerabilidades (mujeres cabeza de familia, población con OSIGD, personas con discapacidad y adultos mayores) que cuentan con protección constitucional reforzada en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011.

Análisis cualitativo vivienda urbana

En consonancia con los marcos normativos internacionales,¹⁵⁹ la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 51¹⁶⁰ que la vivienda es un derecho fundamental. Respecto del cual el Gobierno Nacional tiene “la responsabilidad de fijar las condiciones para hacer efectivo este derecho”.

El desplazamiento forzado en Colombia, ha generado múltiples vulneraciones a los derechos de personas y comunidades étnicas y no étnicas, como las relativas al derecho a gozar de una vivienda digna dado que este hecho victimizante ha implicado que individuos y familias deban “huir de su lugar de residencia y actividad económica habitual”,¹⁶¹ con el consecuente abandono de sus viviendas.

En el año 1997 con la promulgación de la Ley 387 se creó un marco normativo que estableció “Medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos en Colombia”, definiendo en su artículo 17 la responsabilidad del Gobierno Nacional de realizar las acciones tendientes a garantizar medidas de atención en materia de vivienda para esta población.

Asimismo, de conformidad con las leyes y decretos en el marco de la política de atención a la población desplazada y en procesos de retorno, reubicación e integración local se han trazado las alternativas habitacionales para el restablecimiento del derecho a la vivienda, a partir de tres mecanismos:

- i) Acceso a subsidio monetario de vivienda rural y urbana, reglamentado por el Decreto 951 de 2001.
- ii) Inclusión en proyectos de vivienda urbanas y rurales impulsados por las entidades territoriales con aportes de la Nación, previsto en los Decretos 3450 y 4911 de 2009.

¹⁵⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁶⁰ Constitución Política de Colombia. Art. 51. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

¹⁶¹ Corte Constitucional. T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-602 de 2003 y T-1070 de 2003.



iii) Subsidio de vivienda urbana en especie, en el marco de la Ley 1537 de 2012.

Por otro lado, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 declaró que el desplazamiento forzado implica la vulneración del derecho a la vivienda, por lo cual el Gobierno Nacional ha venido ajustando la oferta y los mecanismos de acceso a la vivienda digna, en razón a las dificultades en la implementación del subsidio monetario de vivienda rural y urbana y en la inclusión en proyectos de vivienda impulsados por las entidades territoriales con aportes de la Nación. Estos obstáculos han impedido garantizar el acceso efectivo a una solución de vivienda de la población víctima de desplazamiento.¹⁶²

Avances

Uno de los avances ha sido la ejecución del subsidio de vivienda en especie, a partir del PVG en sus fases I y II por medio del cual las víctimas de desplazamiento forzado han accedido a esta oferta, cumpliéndose las metas propuestas.¹⁶³

Asimismo, a partir de los PVG, se ha logrado avanzar en la superación de algunas dificultades de habitabilidad, tales como: i) seguridad jurídica de la tenencia,¹⁶⁴ ii) materiales de las viviendas, acceso a servicios públicos y saneamiento básico y, iii) acceso a colegios y centros de salud. Al respecto, es importante mencionar que no es posible en este informe evaluar el estado de habitabilidad, teniendo en cuenta que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio –en adelante MVCT– en su respuesta no presenta cifras desagregadas, sino globales sin mayores detalles frente a lo solicitado.¹⁶⁵

Dificultades

El ejercicio de seguimiento al acceso a la vivienda por parte de la población víctima de desplazamiento, permite señalar que existe una insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para esta población, reiterando lo mencionado en el pasado informe¹⁶⁶ en el cual se concluyó que no se habían superado las barreras de acceso para ampliar la cobertura.

Desde la emisión de la Ley 387 de 1997, se han generado mecanismos y herramientas de gestión institucional para el acceso de la población víctima de desplazamiento a la oferta de vivienda urbana, lo cual es una responsabilidad del Gobierno Nacional derivada de la

¹⁶² En el auto 373 de 2016, en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional establece que persiste el Estado de Cosas Inconstitucional, y que en materia del derecho a la vivienda el cumplimiento del Gobierno ha sido medio frente a la vivienda urbana y bajo frente a la rural.

¹⁶³ La meta no cubre el universo total de población desplazada que necesita vivienda, pero se ha cumplido este parámetro de ejecución.

¹⁶⁴ Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. P135. “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 suministrado la información relacionada con las entregas de las viviendas de los hogares desplazados.”

¹⁶⁵ Ministerio de Vivienda. 2019EE0045340. 11 de junio de 2019

¹⁶⁶ Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. P. 141.



Constitución Política de Colombia y, de las leyes vigentes en materia de desplazamiento forzado,¹⁶⁷ mediante las cuales se han generado mecanismos, tales como: i) acceso a subsidio monetario de vivienda urbana; ii) la inclusión en proyectos de vivienda urbanos impulsados por las entidades territoriales con aportes de la Nación y; iii) el subsidio de vivienda urbano en especie.

Estos mecanismos no han cubierto la demanda de vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que de la implementación del subsidio monetario (cartas cheques) quedan por atender a 71.131 hogares que participaron en las convocatorias de vivienda urbana de los años 2004 y 2007, sumados a los 72.281 hogares que cumplieron con los requisitos de dicha convocatoria, pero al no estar disponibles los recursos suficientes quedaron en “estado calificado”.¹⁶⁸

De acuerdo con la información que presenta el MVCT¹⁶⁹ en relación con el estado de la implementación de los proyectos de vivienda en el esquema de acceso anterior a la Ley 1537 de 2012, es decir “la inclusión en proyectos de vivienda urbanos impulsados por las entidades territoriales con aportes de la Nación”,¹⁷⁰ se tiene que a la fecha se está realizando la supervisión de 24.221 subsidios de vivienda aplicados a proyectos donde está vinculada población desplazada, así como de 883 subsidios aplicados de manera individual. Así, hay un total de 25.104 hogares vinculados a esta oferta mediante subsidios que se encuentran en el siguiente estado: i) 14.987 legalizados; ii) 7.542 en ejecución; iii) 1.155 terminados y certificados, pendientes de trámite de legalización y; iv) 537 subsidios en trámite de restitución y/o indemnización.

Según los datos reportados, se ha garantizado, el acceso de las víctimas a los siguientes programas: i) 63.886 hogares en PVG en sus fases I y II; ii) 3.916 en “Mi Casa Ya” y; ii) 7.160 en “VIPA”. Es importante mencionar en relación con las cifras de acceso al programa “Mi Casa Ya”, que los reportes del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio no concuerdan con los de Sinergia.

Por otra parte, debe reiterarse lo mencionado en el pasado informe frente a los programas de vivienda “Mi Casa Ya” y “VIPA” los cuales no cuentan con mecanismos de acceso diferencial para la población víctima de desplazamiento generando barreas de acceso.

¹⁶⁷ Colombia. Congreso de la República. Ley 387 (18 de julio de 1997). Artículo 17º: “El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: (...) vivienda urbana y rural; Y la Ley 1448 de 2011 establece en su artículo 123: las medidas de restitución en materia de vivienda, las cuales no es parte de la indemnización administrativa.

¹⁶⁸ *Op. Cit.*

¹⁶⁹ Ministerio de Vivienda. 2019EE0045340. 11 de junio de 2019

¹⁷⁰ Estos proyectos se implementan en el marco de los Decretos 3450 y 4911 de 2009”



En cuanto al actual PND, es importante mencionar que no cuenta con metas específicas de vivienda para población víctima de desplazamiento y, además que la atención a esta población será a través del Programa de Vivienda Semillero de Propietarios y Casa Digna Vida Digna, los cuales no cuentan con metas específicas de atención, por cuanto son por demanda.¹⁷¹

Bajo este escenario, no va a ser posible medir el nivel de avance del Gobierno Nacional en la garantía de este derecho, y por otro lado, contando con que la política actual carece de mecanismos de acceso preferenciales para ellos, es posible que no se superen las barreras de acceso ampliamente identificadas por la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y los autos complementarios.¹⁷²

Por otra parte, en relación con el esquema institucional de seguimiento a los PVG, previstos en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 528 de 2016, se debe mitigar los riesgos que vulneran los derechos a la vida, libertad e integridad personal, a los que se enfrentan las víctimas habitan en las viviendas otorgadas en el este programa, lo cual exige tomar medidas institucionales que vayan más allá de la aplicación de la Circular 004 de 2017, dirigida a restituir las viviendas que no han sido habitadas por los beneficiarios, o han sido utilizados para fines distintos, pero no, a resolver de fondo los problemas de seguridad y convivencia en los proyectos.

Preocupa que la información presentada por PS en la sesión ampliada del mes de marzo de 2019,¹⁷³ relaciona en el primer semestre del año 2019, se realizaría un proceso de ajustes normativos y acciones para que las autoridades locales lideren la operación de las instancias en aras de continuar con el acompañamiento permanente a las comunidades de los proyectos de vivienda gratuita. Al respecto, persisten las dificultades de convivencia y seguridad para las víctimas de desplazamiento que habitan en los proyectos de vivienda gratuita y, estas competencias no pueden ser asumidas de manera exclusiva por las autoridades locales, en tanto que son compartidas con el PS.

Por otra parte, existe un reto para el MVCT, ya que en el marco del actual PND a partir del año 2020 asume además de la responsabilidad de la implementación de la política de vivienda urbana para la población víctima de desplazamiento, la formulación y ejecución de un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural, a la que se le debe incorporar los mandatos de la Sentencia T-025 de 2004 y, sus autos complementarios, con el fin de superar los cuellos de botella de la política de vivienda rural.

¹⁷¹ *Op. Cit*

¹⁷² Ver autos 008 de 2009, 219 de 2011 y 373 de 2016.

¹⁷³ Esta información fue reiterada en el documento entregado a la Comisión Legal de Monitoreo de la Ley de Víctimas.

Conclusiones

- En materia de cifras de acceso a los programas de vivienda urbana se encuentra que, si bien las mismas muestran un avance en la meta establecida en el Programa de Vivienda Gratuita, los reportes recientes del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio no permiten contrastar el cumplimiento del 184% de viviendas asignadas a población desplazada que se reporta en Sinergia.
- Frente a los avances en las condiciones de habitabilidad de las viviendas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita se encuentra que el reporte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio al ser global, no permite identificar cuáles son las condiciones en las que se encuentra la población víctima de desplazamiento en los mencionados proyectos. Se requiere en tal sentido, que el Gobierno realice reportes que permitan conocer el avance en el acceso, la entrega, la certificación y, en la habitabilidad de las viviendas.
- Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo- PND 2019-2022, no contiene metas definidas respecto a la medida de restitución de vivienda y, que los programas de vivienda no cuentan con cifras específicas de acceso, no es claro como el Gobierno Nacional garantizará el acceso al derecho a la vivienda de la población víctima de desplazamiento.
- Preocupa que la oferta vigente, al no estar dirigida específicamente a la población víctima de desplazamiento, no contempla el acceso prioritarios de los grupos poblacionales que presentan mayores vulnerabilidades y, que además cuentan con una protección constitucional reforzada a partir de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.
- Persisten los retos frente a los problemas de seguridad y riesgo que convergen en los proyectos de vivienda gratuita, lo cual ya se advirtió en el anterior informe. Ya que a pesar de la acciones implementadas por Prosperidad Social¹⁷⁴, continúan las problemáticas sociales que convergen en estos proyectos.¹⁷⁵
- El actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 concentra la ejecución de la política pública de vivienda urbana y rural en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo cual implica una transición institucional importante que no debe derivar en retrasos en la implementación de la política pública de vivienda rural.

¹⁷⁴ En la respuesta del mes de marzo, por parte de Prosperidad Social a la Comisión de Seguimiento, se mencionan las acciones que se han realizado en el marco del fortalecimiento del proceso de acompañamiento Social e infraestructura social del PVG, pese a que hace un listado exhaustivo de las mismas, estas son generales y no indican a que Proyectos de Vivienda Gratuita están dirigidas.

¹⁷⁵ Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. P 143.



- Es necesario que se avance en la construcción de una política de vivienda para la población víctima de desplazamiento, que incorpore los mandatos de sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento complementarios.

Recomendaciones

- 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, reiterando lo recomendado en el pasado informe.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, estructurar la oferta vigente para las víctimas de desplazamiento forzado, con lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecer metas de acceso de la población víctima de desplazamiento a los programas vigentes, “MI Casa Ya”, “VIPA”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna Vida Digna”, con el fin de poder contar con mecanismos preferenciales de acceso acordes con las particularidades de los grupos poblaciones más vulnerables.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizar un proceso de unificación de las cifras de acceso a los programas, ya que existen diferencias entre lo que se ha reportado en Sinergia y en las respuestas a las solicitudes de información que realizó la Comisión.
- Al Prosperidad Social, y a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e infraestructura Social del Programa de Vivienda SNAIS, sostener y fortalecer el proceso de acompañamiento social a las viviendas gratis con el propósito de superar las necesidades de atención, así como las condiciones de seguridad y los riesgos para la vida, libertad e integridad de las víctimas de desplazamiento que habitan en estos proyectos, de conformidad con lo recomendado en el pasado informe.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, implementar acciones para superar los cuellos de botella identificados en la Sentencia T-025 de 2004 y autos complementarios en materia de vivienda rural de población víctima de desplazamiento, al formular el plan para la implementación de la política de vivienda rural, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Análisis cuantitativo de vivienda rural

- Indicador: “Soluciones de vivienda rural entregadas a víctimas de desplazamiento forzado”

El PND 2014-2018 planteó una meta para el cuatrienio de 23.000 soluciones de vivienda, partiendo de una línea base de 5.466 entregadas. No obstante, aunque en Sinergia se conserva esta misma línea base, la meta se reduce a 17.250 hogares.¹⁷⁶ Bajo esta última este indicador presentó un cumplimiento del 57%. No obstante, frente a la meta de 23.000 soluciones el cumplimiento es de un 42%.

Tabla No.61: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	5466 ¹⁷⁷			
2015		3.750	4206	112
2016		4.000	3132	78
2017		4.500	1935	43
2018		5.000	558	11
2015-2018		17.250 ¹⁷⁸	9831	57

Fuente: Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Se evidencia que no se cumplió con la meta prevista en el PND, ya que no se lograron entregar las 23.000 soluciones de vivienda rural a hogares víctima de desplazamiento forzado para el cuatrienio. Esta situación resulta preocupante debido a que en el CONPES 3726 se plantea que a 2021 deben haber sido entregadas 36.148 soluciones y en total se han otorgado 15297.¹⁷⁹

Por otra parte, de acuerdo con las cifras reportadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial –en adelante MADR–,¹⁸⁰ desde el inicio de la vigencia de la ley hasta 2017 se han entregado 12.012 viviendas nuevas a hogares víctimas incluidos en el RUV.

Tabla No.62: Número de viviendas nuevas entregadas a hogares víctimas incluidos en el RUV en zona rural

¹⁷⁶ Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. [Consultado: 17 de junio de 2019]. Disponible en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1135/4491/28>.

¹⁷⁷ Sinergia. Sumatoria de las soluciones del programa de vivienda de interés social rural incluyendo solo la bolsa de víctimas y otras fuentes para víctimas. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1135/4491/28>.

¹⁷⁸ Según el PND 2014-2018 la meta equivale a 23000 soluciones.

¹⁷⁹ Sumado Línea base del indicador (5466) más avance 2014-2018 (9831).

¹⁸⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial. 201993130119142.

Vigencia	Mujeres Cabeza de Hogar	Población Indígena	Población Afrodescendiente	Soluciones terminadas
2011	960	30	0	2184
2012	1.491	277	0	2396
2013	1.773	0	0	2866
2014	2.859	100	0	3595
2015	1.650	44	0	245
2016	1.735	0	0	503
2017	1.615	158	67	223
2011 - 2017	12.083	559 ¹⁸¹	67	12012

Fuente: Ministerio de Agricultura. Marzo 2019.

En la tabla anterior se puede observar que el número de viviendas nuevas entregadas a mujeres cabeza de hogar supera el número total de soluciones terminadas, lo que implica una inconsistencia en la información reportada tanto a Sinergia como a la CSMLV.

Análisis cualitativo de vivienda rural

Avances

Recientemente con la emisión del Decreto Ley 890 de 2017, se plantea una serie de ajustes a la política de vivienda rural para avanzar en su implementación, por lo que el MADR, se enfrenta al desafío de garantizar el acceso a esta medida sin encontrarse metas en el PND 2018 -2022 para este componente. Lo anterior, sin el perjuicio del traslado de competencias al MVCT previsto en el PND, aún pendiente de reglamentación.

Por otro lado, no es claro cómo se va a cubrir el rezago de los hogares víctimas de desplazamiento que se han visto afectados por proyectos de vivienda que han sido incumplidos o siniestrados bajo los esquemas anteriores al año 2010.

El MADR desde el año 2012 ha venido realizando ajustes a la política de vivienda rural diseñada para el acceso de la población desplazada que se encuentra en procesos de retorno y reubicación, con el propósito de superar las barreras de acceso emitiendo decretos que han abordado algunas de las dificultades identificadas por los organismos de control y por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

De acuerdo con lo anterior, se expidieron los Decretos 0900 de 2012, 1934 de 2015 y el 890 de 2017, por medio de los cuales se dictaron disposiciones para la formulación del

¹⁸¹ El total de la población indígena que ha recibido vivienda desde 2011 a 2017 equivale 609 y en la información remitida por el Ministerio de Agricultura este total equivale a 559.

Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el que de acuerdo con lo descrito por el MADR, “contempla siete estrategias que aseguran la integralidad y efectividad para el cumplimiento de los compromisos acordados en los Acuerdos de Paz, tales como:

- i) Soluciones de vivienda social rural subsidiadas adecuadas al entorno rural, regional y cultural,
- ii) Potenciales beneficiarios y enfoque diferencial para el acceso al subsidio,
- iii) Otorgamiento y ejecución de subsidios para la construcción o mejoramiento de vivienda social rural,
- iv) Otorgamiento y ejecución de subsidios con crédito para construcción de vivienda nueva o mejoramiento de vivienda social rural,
- v) Otorgamiento de subsidios para población cuyos predios han sido restituidos y reincorporados a la vida civil,
- vi) Generación de capacidades comunitarias y participación activa de beneficiarios en la estructuración y ejecución de proyectos, y
- vii) Asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones de vivienda rural subsidiadas”.

El MADR señala¹⁸² que este Plan Nacional de Construcción o mejoramiento¹⁸³ en el marco de este nuevo esquema de vivienda, tiene un costo aproximado de \$20 billones y un plazo de ejecución de 15 años. Más no contiene metas específicas para población víctima de desplazamiento.

Finalmente, este nuevo esquema de vivienda será operado de manera directa por el MADR en calidad de otorgante a través de la Dirección de Bienes Públicos Rurales, dependencia que tiene a su cargo el diseño y evaluación de las políticas, planes programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial. De igual forma, el nuevo operador de los recursos será FIDUAGRARIA S.A, esperando con este cambio avanzar en la materialización de las soluciones de vivienda rural otorgadas por el Banco Agrario.¹⁸⁴

Dificultades

Existe una oferta de vivienda rural insuficiente para las personas desplazadas y las comunidades en procesos de retorno y reubicación, adicionalmente continúa sin resolver la situaciones derivadas de proyectos de vivienda rural inconclusos, paralizados o siniestrados.

En relación con la oferta de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural – en adelante SFVISR, si bien se muestran avances en las modificaciones de los mecanismos de acceso al subsidio, en especial a partir de la implementación del Decreto

¹⁸² *Op. Cit.*

¹⁸³ Aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante Resolución No. 00179 del 23 de junio de 2017.

¹⁸⁴ *Ibidem.*



890 de 2017. Pese a lo anterior, se advierte que el resultado de la medición del indicador previsto en el PND 2014-2018 en materia de vivienda rural, alcanzó al 56% cumplimiento. Si se compara con la meta del CONPES a 2021 solo se ha avanzado en un 27%, existiendo un faltante del 72%, que equivale a más de 25.000 hogares víctimas de desplazamiento forzado.¹⁸⁵

Sumado a lo anterior, preocupa que el actual PND 2018-2022 no cuenta con metas específicas para población desplazada, por lo cual no es claro bajo qué parámetros se va a garantizar el acceso efectivo de los hogares víctimas de desplazamiento forzado a la vivienda rural.

A la fecha, 16.725 hogares de acuerdo con las cifras del MADR¹⁸⁶ han solicitado vivienda rural nueva, usada o construcción en sitio propio, mientras que 9.630 hogares han solicitado mejoramiento de vivienda en cualquier modalidad en el período 2009 a 2012. Asimismo se reporta 468 proyectos que se encuentran en estado inconcluso, o siniestrados.¹⁸⁷

Tal situación ha venido afectado a las comunidades en el marco de procesos de retorno y reubicación, ya que no se construyen la totalidad de las soluciones de vivienda, o las viviendas no cumplen con las condiciones de dignidad.¹⁸⁸ Esto implica para las familias: i) largos periodos de espera antes de la culminación de los proyectos; ii) inhabilidad para solicitar otro subsidio de vivienda al estar vinculados a proyectos paralizados o inconclusos; iii) buscar otras alternativas para garantizar el acceso a este derecho y; iv) la restricción al acceso a la ayuda humanitaria en el componente de alojamiento, ya que en los registros administrativos aparecen como si contaran con una solución de este tipo y, en tal sentido, superada esta carencia.

En el marco de los Programas Estratégicos¹⁸⁹ y de los fallos de restitución de tierras que ordenan programas y proyectos de vivienda rural, se advierte que estos deben estar armonizados con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –en adelante

¹⁸⁵ Tomando por entregados 9831 subsidios.

¹⁸⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial. 201993130119142.

¹⁸⁷ De acuerdo con el Banco Agrario, estos proyectos se pueden encontrar en alguna de las siguientes situaciones: i) DI: Proyectos en Declaratoria de incumplimiento por no cumplir con requisitos iniciales, afectados (1), ii) DIE: Proyecto en declaratoria de incumplimiento ejecutoriada por no cumplir con requisitos iniciales para el inicio de la ejecución, afectados (29), iii) DSE: Proyectos en declaratoria de siniestro ejecutoriada, afectados (11), iv) EJC1: Proyecto en ejecución del primer desembolso efectuado a la cuenta corriente del mismo administrado por la entidad oferente, afectados (32), v) EJC2 Proyecto en ejecución del segundo desembolso efectuado a la cuenta corriente del mismo administrado por la entidad oferente, afectados (41), vi) EJC3 Proyecto en ejecución del tercer desembolso efectuado a la cuenta corriente del mismo administrado por la entidad oferente, afectados (7), vii) IRS: Intervenido con resolución de siniestro, afectados (3), viii) LIQ: Proyecto Liquidado, afectados (325), vx), NCR: No cumplió requisitos, x) PLIQ: Proyecto en proceso de liquidación, afectados (16), y xi) Proyecto en revisión técnica y ajuste para inicio, afectados (1). En cita de oficio de respuesta de solicitud de información de 17 de agosto de 2018, con referencia GV- 006664 suscrito Fabián Guillermo Santos Rubio, Gerente de Vivienda y por Ingeniero Luis Fernando Llanos Pabón del Banco Agrario.

¹⁸⁹ Previsto en los Decretos 0900 de 2012 y 1934 de 2015.

PDET—, teniendo en cuenta que su vocación es lograr la integralidad de la oferta estatal en un mismo territorio.

De conformidad con el actual PND, a partir del año 2020, la política de vivienda rural para las víctimas de desplazamiento, será asumida por el MVCT, y la administración y ejecución de los recursos asignados en el PGN en inversión para vivienda de interés social se realizará a través del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda-. Es necesario tener en cuenta el bajo cumplimiento de las metas de acceso para las víctimas de desplazamiento y, por otro lado, en el marco de la implementación de los esquemas previstos en los decretos anteriores al 900 de 2012, se ha presentado siniestralidad e incumplimiento en la construcción y entrega de los proyectos destinados a hogares en procesos de retorno y reubicación, afectado la garantía a este derecho.

En tal sentido, es pertinente que el MADR, realice un diagnóstico nacional en el que se identifiquen los proyectos que no se han concluido, las necesidades individuales y comunitarias en el marco de los procesos de retorno y reubicación, previo traslado de la competencia de gerenciar e implementar la política de vivienda rural al MVCT, con el fin de superar las barreras de acceso y los cuellos de botella existentes.

Conclusiones

- Existe un cumplimiento en la meta de 17.250 soluciones de vivienda rural entregadas por parte del Gobierno Nacional correspondiente al 56% para el cuatrienio. Frente a la Meta CONPES 2021 solo se ha avanzado un 27%.
- Existen retos para el Gobierno Nacional en esta materia ya que el PND 2018-2022 no cuenta con metas específicas de vivienda rural para víctimas de desplazamiento forzado por lo que no es claro cuáles son los parámetros para garantizar este derecho y para cubrir el rezago de los hogares víctimas de desplazamiento que se han visto afectados por proyectos de vivienda incumplidos o siniestrados, bajo los esquemas anteriores al año 2010.
- En relación con la oferta de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, si bien se muestran avances en las modificaciones de los mecanismos de acceso, en especial a partir de la implementación del Decreto 890 de 2017, es escaso el avance en el cumplimiento de la meta prevista y en el CONPES 3726 de 2012.
- Es necesario contar con información consolidada sobre el estado de ejecución de los Subsidios Familiares de Vivienda Rural, así como de los proyectos de vivienda que se han implementado en el marco de los procesos de retorno y reubicación, de los esquemas de acceso anteriores al año 2010, así como de los mecanismos desplegados a partir de la implementación de los Decretos 900 de 2012 y 1934 de 2015 mediante los cuales se le asignó la promoción de programas estratégicos a



la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas y a la Unidad de Restitución de tierras.

- Es necesaria la articulación de la oferta de vivienda con los fallos de restitución de tierras que ordenan la ejecución de programas y proyectos de vivienda rural, y con los Programas con enfoque de Desarrollo Territorial cuya finalidad es la articulación de la oferta estatal en un mismo territorio.
- De conformidad con el actual Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Vivienda Rural para las víctimas de desplazamiento, pasará del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y las tareas de administración y ejecución de los recursos por parte de FONVIVIENDA.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecer metas específicas de acceso a los Subsidios de Vivienda Rural y a los proyectos de vivienda rural para las víctimas de desplazamiento forzado.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico nacional en el que se identifiquen los proyectos que no se han concluido y las necesidades individuales y comunitarias en el marco de los procesos de retorno y reubicación. Lo anterior para cubrir el rezago de los hogares víctimas de desplazamiento forzado que aún no han accedido a la vivienda rural y, las dificultades a las que se han enfrentado.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñar el plan para la efectiva implementación de la política de vivienda rural considerando el diagnóstico ya recomendado, así como la superación de las barreras de acceso en esta materia, identificadas en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, Unidad de Consolidación Territorial, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, incorporar en el diseño de los Programas con enfoque de Desarrollo Territorial – PDET- los planes de retorno (los cuales cuentan con las necesidades de vivienda), así como las órdenes de las sentencias de restitución de tierras, y la información con la que cuenta el Banco Agrario.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, revisar y mejorar los procedimientos de los Esquemas Especiales de Acompañamiento en materia de



vivienda rural en los procesos de retorno y reubicación previstos en la Ley 1557 de 2012, así como la coordinación de las entidades que realizan intervenciones con las comunidades reubicadas en estos proyectos de vivienda.

5.2.3 Educación Superior

El artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, establece que las Instituciones de Educación Superior – en adelante 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, teniendo especial consideración por las mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad. Además, le asigna responsabilidades al Ministerio de Educación Nacional –en adelante MEN–, para que incluya a las víctimas dentro de las estrategias de atención a la población diversa y sean beneficiarias de la oferta del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior –en adelante ICETEX–; al igual que del Servicio Nacional de Aprendizaje, al que le ordena que, dentro de los cupos habilitados, se priorice, facilite y garantice el acceso a las víctimas.

De igual manera, el Decreto 4800 de 2011 en el artículo 95 establece que el ICETEX debe priorizar el acceso de las víctimas a las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como a los subsidios financiados por la Nación, ajustando los criterios de calificación e incorporando en ellos la condición de víctima. Asimismo, la UARIV debe promover la suscripción de convenios con las entidades educativas para que, en el marco de su autonomía, establezcan procesos de selección para garantizar este derecho.

Bajo este marco regulatorio, este capítulo se divide en dos secciones. La primera, corresponde al análisis cuantitativo de los beneficios otorgados por el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima¹⁹⁰ –en adelante Fondo de Educación Superior para Víctimas– 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 subsidio.

Lo anterior, considerando que uno de los principales propósitos del nuevo PND es avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad, constituyendo una de las principales apuestas de este Gobierno. Para esto, el MEN se ha propuesto incrementar los beneficiarios a la educación superior, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, destinar más recursos para la educación superior pública de forma sostenible y gradual, y promover esquemas de corresponsabilidad.

¹⁹⁰ Fondo de carácter exclusivo para las víctimas del conflicto - Ley 1448 de 2011.

Análisis cuantitativo

Ministerio de Educación Nacional

El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –en adelante SNIES– ha permitido al MEN el manejo adecuado de los registros con altos estándares de calidad. Este sistema recopila y organiza información para realizar planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector. En los últimos años se han hecho inversiones notorias para contar con un sistema confiable, oportuno y relevante que permite la captura y procesamiento de datos sectoriales. Para las vigencias que corresponden a los años 2010 a 2017 la población víctima que se ha matriculado a algún programa de educación superior ha sido la que se observa en la siguiente tabla:

Tabla No.63: Número de jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior

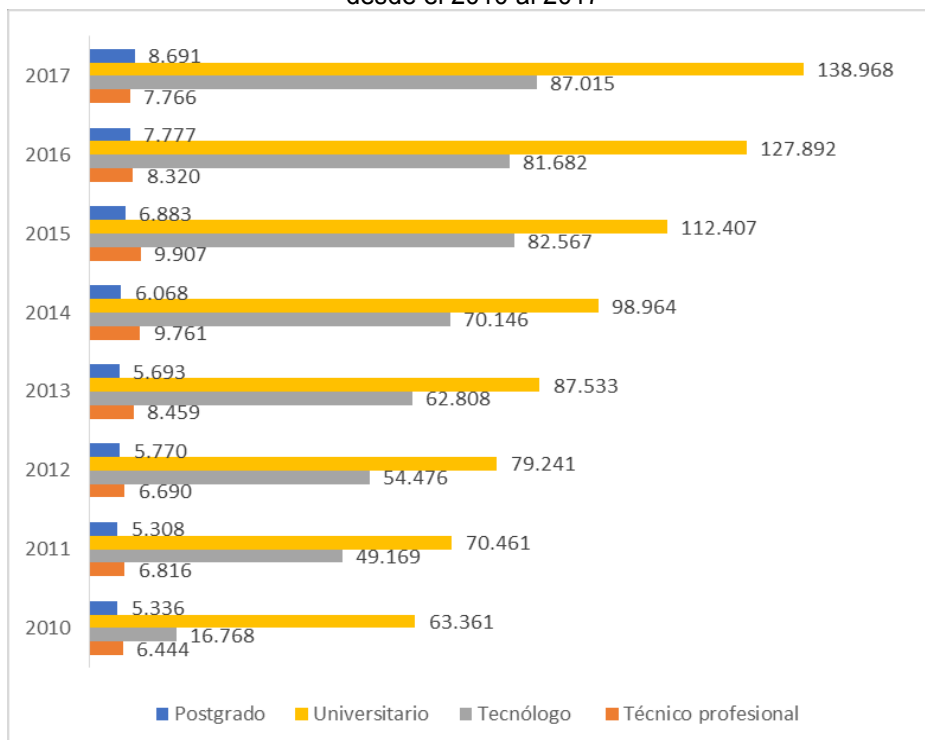
Vigencia	Víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	Mujer	Hombre
2010	91.909	52.023	39.886
2011	131.754	74.741	57.013
2012	146.177	82.846	63.331
2013	164.493	93.131	71.362
2014	184.939	104.996	79.943
2015	211.764	120.518	91.246
2016	225.671	127.931	97.740
2017	242.440	137.255	105.185

Fuente: Ministerio de Educación. Marzo 2019. Elaboración propia.

Según las matrículas registradas en 2017,¹⁹¹ se evidencia que el acceso de la población víctima a la educación superior ha aumentado durante los últimos 8 años con respecto a las que se tenían en el 2010.

¹⁹¹ Los datos estadísticos solo se reportan hasta el año 2017, ya que el MEN está en proceso de cierre del SNIES para la vigencia 2018.

Gráfica No.10: Número de población víctima que se matriculó a algún nivel de educación superior desde el 2010 al 2017



Fuente: Ministerio de Educación. Mayo 2019. Elaboración propia.

Cabe señalar que para la vigencia 2017 se presentó el mayor número de población víctima matriculada en algún nivel de educación superior, de acuerdo con lo reportado por el SNIES se matricularon 242.440 personas de las cuales el 57% se vinculó para realizar estudios universitarios, seguido de un 36% en programas tecnológicos, un 4% en programas de posgrado y por último un 3% en programas técnicos profesionales.

Fondo de Educación Superior para Víctimas

El Gobierno Nacional creó este fondo mediante el convenio marco de cooperación No. 389 del 23 de mayo de 2013, celebrado entre el MEN, ICETEX y la UARIV. Financieramente depende de los recursos de inversión del MEN y de los provenientes de otras fuentes como los entes territoriales. En cuanto a la participación del ICETEX, su aporte radica, en que actúa como administrador y es el encargado de la tenencia y cuidado de sus recursos, así como del giro oportuno a los beneficiarios por concepto de sostenimiento y el giro a las Instituciones de Educación Superior –en adelante IES– por concepto de matrículas.

Desde el momento en el que se firma el convenio, solo hasta el año 2018 se vincularon a través del otrosí No. 3346 del 08 de noviembre de 2013, la Secretaría de Educación del



Distrito Capital y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación –en adelante ACDVPR–.

El Fondo está dirigido a víctimas incluidas en el RUV o reconocidas como tales en los procesos de Restitución de tierras o de Justicia y Paz, que estén cursando o se encuentren admitidas en una IES reconocida por el MEN para cursar programas de pregrado en: i) Nivel técnico profesional, tecnológico y universitario, en modalidad presencial o a distancia para la convocatoria de la Nación; ii) En modalidad presencial -convocatoria del Distrito Capital, para egresados de colegios oficiales distritales de estratos uno, dos y tres o mujeres víctimas, residentes en el Distrito Capital por un periodo no inferior a cuatro años.

Asimismo, se establece que los recursos aportados por la ACDVPR,¹⁹² 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 y que sean egresados de la matrícula oficial distrital, municipal, departamental o nacional, de estratos uno, dos y tres o mujeres víctimas, residentes en el Distrito Capital por un periodo no inferior a cuatro años.

A través del fondo se financian tres conceptos para fomentar el acceso a la educación:

a. Costo de matrícula

Concierne al valor de matrícula determinado por las IES que ofrece el programa académico. El costo a cubrir es de hasta 11 SMMLV por cada semestre.

b. Recursos de sostenimiento

Por valor de 1.5 SMMLV al beneficiario y se entrega por semestre. Valor incluido en el crédito condonable y por lo tanto no es considerado subsidio, adicional a eso está condicionado a la permanencia estudiantil.

c. Recursos de permanencia

Por valor de 1 SMMLV por semestre dirigidos a las IES, que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al MEN los informes semestrales de permanencia y los proyectos de inversión, asimismo, el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los proyectos deberá ser igual o superior a tres punto cinco. Cabe señalar que el Fondo de Educación Superior para Víctimas, debe garantizar los giros de los recursos a las entidades educativas y a los estudiantes durante el tiempo que dure el programa de formación para cada vigencia.

¹⁹² Otrosí No. 5 al de Adhesión No.1/ 03346 del 8 de noviembre de 2013, en la cláusula quinta, frente a la destinación de los recursos.

Tabla No.64: Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas
Cifras en Millones de Pesos

Año	Ministerio de Educación Nacional	Secretaría de Educación del Distrito	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
2013	\$ 33.484	\$ 5.000	
2014	\$ 28.484	\$ 5.000	
2015	\$ 15.000	\$ 2.000	
2016		\$ 2.000	
2017		\$ 2.000	\$ 6.000
2018	\$ 10.420	\$ 2.000	\$ 846
2019	\$ 1.581		
Total consignado	\$ 88.969	\$ 18.000	\$ 6.846

Fuente: ICETEX. Marzo 2019. Elaboración propia.

De acuerdo con el histórico y lo asignado por cada entidad que hace parte del fondo, en el año 2013 hubo mayor asignación de recursos para el funcionamiento del mismo, sin embargo, para el 2018 llama la atención que el valor de los recursos disminuyó en un 31% frente a 2015. Igualmente, no se tiene reporte de valores asignados para los años 2016 y 2017.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el pasado informe de la CSMLV, 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 el 2017 y 2018 para nuevos créditos a población víctima así:

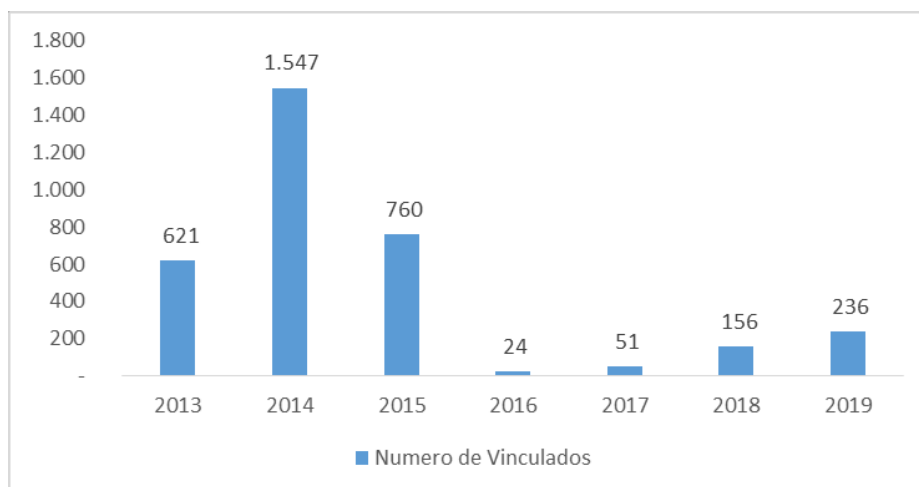
Tabla No.65: Recursos adicionales, entidades constituyentes del Fondo.
Cifras en Millones de Pesos

Vigencia	Entidad Aportante MEN	Valor consignado	Total
2016	121921	15.000	15.000
2017	121959	4.632	4.632
2016-2017	243.880	19.632	19.632

Fuente: ICETEX. Marzo 2019. Elaboración propia.

Es importante mencionar que para el 2019 no se transfirieron recursos adicionales de ninguna entidad.

Gráfica No.11: Número de jóvenes o adultos víctimas incluidos en el RUV que se encuentran vinculados al Fondo de Educación Superior para Víctimas.



Fuente: ICETEX Marzo 2019. Elaboración propia.

Se resalta que existe una disminución entre las vinculaciones del 2014 al 2019, acentuándose en los años 2016 y 2017. Además, se evidencia que la relación entre el valor total de recursos aportados y las personas víctimas que accedieron a educación superior por medio del Fondo no es proporcional, teniendo en cuenta que en el año 2014 accedieron mayor número de personas a estudios de educación superior, respecto al 2013 aun cuando había mayor disponibilidad de recursos asignados para su funcionamiento.

Tabla No.66: Datos de la población víctima vinculada a los créditos condonables

Vigencia	No. Créditos condonables Solicitados	No. Créditos condonables Aprobados	No. Créditos condonables legalizados
2013	6.794	898	621
2014	20.116	2.152	1.547
2015	28.811	1.104	760
2016	30	28	24
2017	2.187	66	51
2018	1.084	245	156
2019	11.649	479	236
2013-2019	70.671	4.972	3.395

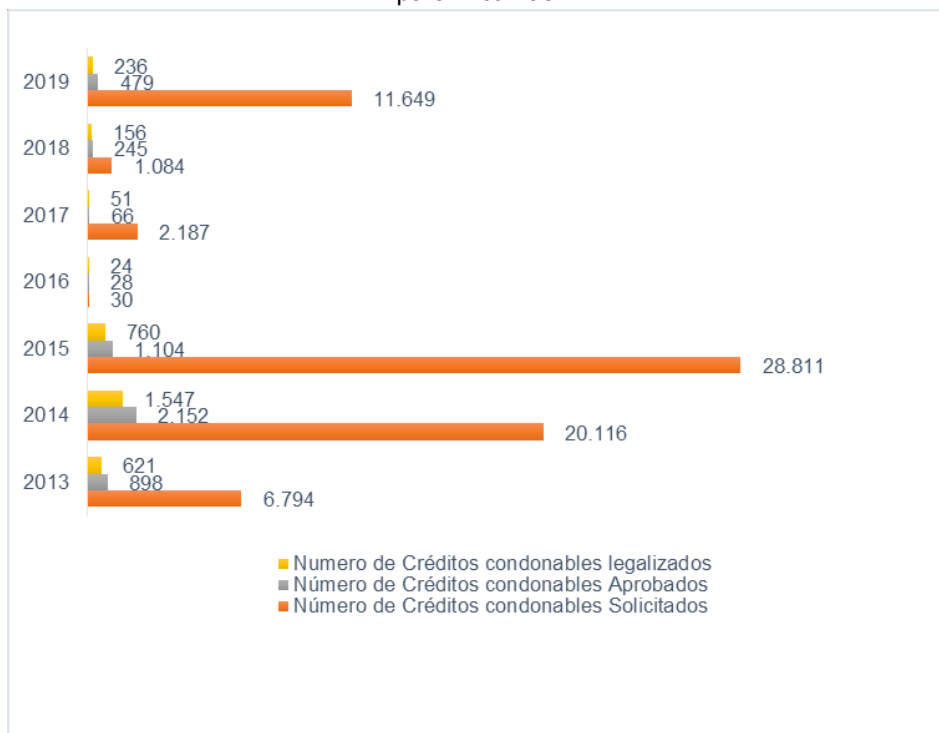
Fuente: ICETEX. Marzo 2019. Elaboración propia.

De las 70.671 víctimas que solicitaron créditos educativos condonables, solo al 4.972 (5) %, se les aprobó la solicitud, y de este universo, únicamente 3.395 legalizaron el crédito, cumpliendo con los requerimientos estipulados para condonar sus estudios de educación superior.

La condonación de los créditos a través del fondo exige los siguientes requisitos:

- i) Cumplir con la totalidad del tiempo de estudios.
- ii) Obtener el título o grado respectivo expedido por la IES.
- iii) Revertir el conocimiento adquirido en beneficio del desarrollo del Programa de Voluntariado de la UARIV.

Gráfica No. 12 Créditos solicitados vs aprobados y legalizados – Fondo de Educación Superior para Víctimas.



Fuente: ICETEX. Marzo 2019. Elaboración propia.

Se reporta una variación con respecto al informe pasado en los créditos solicitados, aprobados y legalizados en el año 2016, debido a que los valores no tienen en cuenta los créditos de transferencia para los cuales la cifra reportada el año anterior fue de 12.863 créditos solicitados, 227 aprobados y 167 legalizados.¹⁹³

El Fondo cuenta con cobertura en los 32 departamentos del territorio nacional y el Distrito Capital. Es importante mencionar que, pese a la invitación del MEN a las diferentes entidades territoriales para apoyar la financiación del fondo, la única que ha participado ha sido la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría de Educación Distrital¹⁹⁴.

¹⁹³La información del fondo de transferencia para la vigencia 2018 y primer trimestre de 2019 no fue reportada por el ICETEX.

¹⁹⁴Otrosí No. 3346 del 08 de noviembre de 2013 - Convenio marco de cooperación No. 389 del 23 de mayo de 2013.

Frente a las características de la población, el 84% de los créditos condonados a víctimas fue a poblaciones no étnicas con 28 beneficiarios, y el 16% restante a poblaciones étnicas, de estas el 13% con 430 beneficiarios corresponde a las comunidades afrocolombianas, mientras el 3% con 113 beneficiarios corresponde a las poblaciones indígenas.

Tabla No.67: Presupuesto asignado para los créditos condonados
Cifras en Millones de Pesos (Pesos constantes 2019)

Vigencia	Presupuesto asignado para créditos condonables	Valor (\$) de créditos condonables aprobados	Valor (\$) créditos condonables legalizados
2013	33.484	29.185	10.117
2014	51.850	51.850	30.970
2015	35.880.	35.880	15.228
2016	601	561	480
2017	20.171	1.322	1.021
2018	29.569	4.909	4.250
2019	26.900	16.499	11.436
2013-2019	162575	140206	73.506

Fuente: ICETEX. Marzo 2019. Elaboración propia.

Por otra parte, frente al presupuesto asignado para las condonaciones de los créditos de los estudiantes que cumplieron con el requisito de graduación, el valor de las legalizaciones desde 2017 a 2019 ha sido por valor de \$ 73.506 millones para 3395 créditos condonables.¹⁹⁵

Se tiene que, de los 3.395 créditos legalizados y desembolsados, Antioquia ha sido el departamento en el que se han beneficiado el mayor número de víctimas con 13%, seguido del Atlántico y Magdalena Medio con 8% y 7 % respectivamente.

Protección Constitucional

El ICETEX creó la Línea Protección Constitucional, para otorgar créditos a estudiantes pertenecientes a poblaciones especiales, dentro de los cuales se encuentran las víctimas del conflicto armado, los indígenas, las personas en situación de discapacidad y los beneficiarios de la Red Unidos, entre otros. Esta línea contempla:

- i) Financiación a largo plazo con tasa de interés equivalente al IPC.
- ii) Subsidios de sostenimiento solamente por comprobar su pertenencia a alguna de estas comunidades.
- iii) Posibilidad de obtener condonaciones del 25% por graduación.

¹⁹⁵ Resolución de condonación No. 0038 del 19 de enero de 2017 y el convenio 1467 de 2017.

De acuerdo con el ICETEX en el marco del convenio 389 de 2013 en 2018 y el 2019 se han ejecutado el 82% de los recursos comprometidos, que beneficiaron a 240 personas víctimas.

Tabla No.68: Recursos ejecutados y comprometidos del convenio 389 de 2013

Cifras en Millones de Pesos

Rubro	Comprometido \$	Ejecutado \$
Matrícula	7.935	7.538
Sostenimiento	2.381	2.262
Permanencia	1.587	-
Total	11.903	9.800

Fuente: ICETEX. Marzo 2019. Elaboración ICETEX.

Cada uno de los rubros descritos hacen parte del crédito educativo condonable que se brinda para beneficiar a la población víctima. Estos costos corresponden al valor de la matrícula, los gastos de sostenimiento entregados por semestre y un recurso de permanencia dado a cada una de las IES.

De otra parte, en cuanto al género que mayor demanda tiene para el ingreso a la educación superior, se observa que son las mujeres con un 67%, con respecto a los hombres que representan un 33%.

Servicio Nacional de Aprendizaje

Es una de las instituciones del Gobierno que tiene oferta educativa para que la población vulnerable acceda a estudios tecnológicos y técnicos en el país. Sin embargo, el SENA no establece metas para otorgar beneficios a la población víctima del conflicto, por el contrario, esta población se atiende según la demanda.

Tabla No.69: Total de cupos de formación otorgados a víctimas de la violencia

Vigencia	Cupos otorgados	Mujer	Hombre	Discapacidad	Afro	Indígena
2011	14.928	7.953	6.975	33	415	146
2012	21.998	9.490	12.508	34	1.995	371
2013	25.300	10.948	14.352	0	2.134	439
2014	33.119	14.659	18.460	417	2.493	503
2015	38.359	17.538	20.821	496	2.852	593
2016	45.358	21.228	24.130	571	2.852	593
2017	76.717	26.633	50.084	647	3.951	820
2018	50.892	26.767	24.125	682	3.911	857
2019	32.837	15.480	17.357	427	2.453	568
2011-2019	339.508	150.696	188.812	3.307	23.056	4.890

Fuente: SENA. Marzo 2019. Elaboración propia.

Desde el 2013 y hasta el 31 de marzo de 2019 el SENA ha atendido 339.508 personas en estudios técnicos y tecnológicos, de las cuales el 44% representan mujeres y el 56% hombres. En cuanto al enfoque diferencial se tiene que, del total de víctimas beneficiadas a través del SENA, el 1% son víctimas en situación de discapacidad, el 1% indígenas y un 7% son afrodescendientes.

Tabla No.70: Valor de recursos invertidos y total de cupos de formación otorgados a población víctima. Cifras en Millones de Pesos.

Vigencia	Valor de los recursos invertidos del SENA \$	Víctimas vinculadas algún Nivel de educación superior	
		Especialización técnica	Otra especialización tecnológica
2011	19.748	319	389
2012	24.855	453	669
2013	27.619	86	225
2014	53.101	31	14.659
2015	89.494	0	718
2016	103.430	0	1.348
2017	118.352	0	1.420
2018	115.150	0	1.463
2019 (31/03/19)	97.446	0	568
2011-2019	649.198	889	21.459

Fuente: SENA. Marzo 2019. Elaboración SENA.

El nivel de estudios de las personas que acceden al SENA se orienta en un 96% por carreras tecnológicas, esto debido al mayor nivel de educación y especialidad en formación de competencias, habilidades y destrezas para desempeñarse en un área específica de los sectores productivos y de servicios. Ahora bien, cabe anotar que el SENA durante los años 2013 al 2019 ha realizado una inversión de \$649.198.507.878 en el desarrollo de los programas de educación superior en Colombia.

Encuesta a los representantes de las víctimas ante la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas

Para complementar la información suministrada por las entidades, se aplicaron encuestas a 36 representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, a través de las cuales se obtuvo información relacionada con el acceso a la educación superior, el nivel al que accedió, su interés por estudiar, entre otros.¹⁹⁶ A continuación, se presenta el análisis de algunas de las preguntas:

¹⁹⁶ Realizada el día 18 de Julio de 2019, en el marco de la mesa nacional de víctimas.

La pregunta “¿Usted o algún familiar ha accedido a programas de educación superior en su condición de víctima del conflicto armado?”, fue contestada por 33 víctimas, de las cuales 27% (nueve encuestados) afirmaron haber accedido a educación superior, mientras que el 73% (24 encuestados), respondieron que no. Se aclarar que se hace referencia al acceso a educación superior en su condición de víctima, toda vez que algunos de los encuestados accedieron a este derecho independiente de su condición. De los encuestados 11 han accedido al nivel universitario, 10 al técnico, y tres al tecnológico. Se destaca que algunos de ellos han realizado varios estudios.

Respecto de la pregunta “¿Por qué medio de pago pudo acceder a la educación superior?”, es interesante notar que el porcentaje más alto fue del 64% el cual corresponde a recursos propios, el 18% fueron beneficiarios de becas, el 9% lo hizo a través de créditos, y otro 9% manifestaron que lo financiaron con otros medios, entre los cuales se cuenta al SENA.

Dentro de la pregunta abierta “¿Qué barreras de acceso encontró para acceder a una universidad pública?”, se destaca entre las respuestas: la falta de asignación de recursos, los pocos cupos disponibles, los múltiples trámites y la falta de información.

De otra parte, los 36 representantes contestaron la pregunta relacionada con el interés en aplicar a un crédito para acceder a educación superior. El 39% manifestaron que, si tienen interés, mientras que el 42%, respondieron que no. El 19% se abstuvo de responder.

Teniendo en cuenta que existen diferentes ofertas de créditos o fondos especiales para el acceso a la educación superior de la población víctima, se les preguntó si conocen alguno, frente a lo que la mayoría manifestó desconocer la oferta. Los respondieron que si la conocían mencionaron principalmente a la UARIV, ICETEX, y algunos fondos departamentales.

Además, únicamente cinco de los 36 encuestados se han beneficiado de algún crédito para acceder a educación superior. Dos lo hicieron a través de créditos del nivel nacional como el Fondo de Reparación de la UARIV, dos por medio de créditos regionales y otro por ICETEX.

Para conocer la satisfacción de los encuestados con respecto a la oferta de créditos, y a la información que le brindan para acceder a estos, la encuesta incluía un espacio para la calificación de estos dos ítems, siendo el rango del uno a diez. El promedio de la calificación para la oferta de créditos fue de dos punto cinco, y el de la información que se les suministra de 2.75. Es una calificación muy baja, justificada en que muchos de los encuestados decidieron calificar cero, en especial para el segundo ítem, como una muestra de la falta de información.



Dentro de las recomendaciones que hacen los encuestados para la mejora de las ofertas para la educación superior, están: hacer más divulgación sobre los diferentes medios por los cuales pueden acceder, mayor acompañamiento en el diligenciamiento de los formularios para la solicitud de créditos, mayor cobertura y oferta, además de la agilidad en los trámites y la disminución de los requisitos para aplicar.

Análisis cualitativo

Avances

Dado que el Fondo de Educación Superior para Víctimas puede nutrirse de fuentes de recursos propios de los departamentos y el Distrito Capital, se observa que entre 2013 y 2019 la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría de Educación Distrital, ha participado con alrededor de \$ 18 mil millones. De la misma forma, se vinculó al convenio la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación con recursos del orden de \$ 6,8 mm.

Con respecto a la línea de crédito especial del ICETEX denominada Protección Constitucional a la que acceden personas de diferentes condiciones socioeconómicas, entre ellas las víctimas, los beneficiarios que obtuvieron créditos tienen financiación a largo plazo con una tasa de interés baja, subsidios de sostenimiento por pertenecer a estas poblaciones, y condonaciones del 25% por graduación.

Dificultades

Como se pudo evidenciar en el análisis cuantitativo, la población víctima que accede a algún nivel de educación superior no solo lo puede hacer por medio del Fondo de Educación Superior para Víctimas sino también por otras alternativas de financiación (incluyendo recursos propios), toda vez que las cifras que presenta el SNIES, son mayores a las del Fondo. Aun así, los recursos aportados por las entidades para el funcionamiento del Fondo, resultan insuficientes.

Los recursos del Fondo de Educación Superior para Víctimas, han disminuido entre 2013 y 2018, pasando de \$33 mm a \$10 mm, a precios constantes de 2019. Lo anterior pese a que se reporta gestión realizada con las entidades territoriales para que se hagan partícipes de este fondo a través de la destinación de recursos específicos, sin que ninguna de ellas, con excepción de Bogotá D.C. se vincule.

Cabe reiterar que de 70.671 víctimas que se inscribieron para acceder a créditos educativos condonables solo al 7% se le aprobó la condonación de los créditos educativos (4.972), toda vez que el ICETEX y las IES no aprobaron las solicitudes que se presentaron con documentación incompleta, o con inconsistencias en la información registrada en el formulario de inscripción, o de manera extemporánea.



Según lo informado por el Ministerio de Educación a pesar de existir las herramientas para realizar las solicitudes por parte de las víctimas, en algunos casos se han identificado errores en su diligenciamiento, y formularios que contienen información aportada por las víctimas, y la misma no corresponde a la realidad; lo que es una de las causas de la marcada diferencia entre la cifra de créditos aprobados y legalizados. Es por esto que, para cada convocatoria, el ICETEX y la UARIV trabajan de manera conjunta con el fin de brindar mayor orientación a las víctimas.

Teniendo en cuenta que los procesos de admisión dentro de las IES, y el cumplimiento de requisitos para acceder a los créditos del Fondo, son paralelos, si a una víctima le fue aprobado el crédito, puede encontrarse con que la IES no la admitió. Lo que deriva en que, al momento de la legalización, etapa que tiene como requisito estar efectivamente admitido, esta víctima pierde el acceso al beneficio, lo que implicaría iniciar todo el trámite nuevamente.

De otra parte, y de acuerdo con lo manifestado por miembros de la mesa nacional de víctimas, las víctimas que se encuentran interesadas en acceder a un beneficio del Fondo, cuando se ven enfrentadas a procesos largos y dispendiosos prefieren realizar su solicitud mediante otras líneas de crédito, como el ICETEX quien tiene líneas dirigidas a toda la población en general, pero que son más costosas por no tener condiciones preferenciales como las líneas destinadas para la población víctima, una de las causas que manifiestan y se le puede atribuir a esta situación es la falta de divulgación acerca de las diferentes rutas de acceso lo cual sigue siendo una debilidad, en razón a que las víctimas no son informadas de manera oportuna de la oferta institucional existente.

Se advierte que, según información suministrada por los representantes de las víctimas ante la CSMLV, la oferta de becas para estudios de educación superior a través del Fondo, sigue siendo muy baja ante la demanda, su asignación también presenta falencias. Asimismo, se registran departamentos en los que a la fecha no se han asignado beneficios mediante otras líneas de acceso.

Conclusiones

- Existe una disminución en el número de jóvenes o adultos víctimas incluidos en el Registro Único de Víctimas que se encuentran vinculados al Fondo de Educación Superior para Víctimas. Dentro de las edades que más acceden a educación superior se encuentran en el margen de los 18 a los 28 años; esta población es el 22% del total del universo de víctimas.
- De acuerdo con la plataforma del Ministerio de Educación Nacional SNIES, los registros referentes a la cobertura de población incluida en el Registro Único de



Víctimas que se han vinculado a algún programa de educación superior 242.440 vigencia 2017, es mayor a la identificada por el Fondo solo se reportan para la misma vigencia 2.187 solicitudes de las que solo se aprobaron 66, esto obedece principalmente a que los datos del SNIES son cifras totales de población víctima vinculada a educación superior, ya sea por medio de becas, fondos privados o recursos propios, mientras que la segunda corresponde a aquellos que accedieron únicamente por medio del Fondo.

- El Fondo de Educación Superior para Víctimas presenta para los años 2018 y 2019 una disminución con respecto a los recursos asignados para vigencias anteriores, esto permite afirmar que el acceso de población víctima a estudios de educación superior se ha reducido considerablemente con respecto a años anteriores.
- Se evidencia falta de participación económica de las entidades territoriales en la oferta del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, lo que afecta la cobertura territorial de educación superior para esta población.
- Los procesos largos y dispendiosos que requieren las solicitudes ante el Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, en algunas ocasiones hacen que las víctimas prefieran realizarlas a través de otras líneas de crédito, como el ICETEX dirigidas a toda la población en general, pero que son más costosas por no tener condiciones preferenciales como las líneas destinadas para la población víctima.
- A pesar que los esfuerzos que se han realizado para contar con una educación superior inclusiva, el acceso de población víctima con algún tipo de enfoque diferencial es mínimo, de acuerdo con lo reportado por el SENA de un total de 339.508 víctimas registradas en algún programa de educación superior solo un 9% son población indígena, afrodescendiente o en se encuentra en situación de discapacidad.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar gestión con las entidades territoriales para que conozcan de la existencia del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima. Así como de los beneficios que otorga para la población víctima con interés en programas de educación superior, a fin de que sea creciente la vinculación y los recursos del mismo.



- 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 al 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.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, mejorar y flexibilizar los procesos de admisión para acceder a un crédito condonable del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, robustecer los programas ofertados aplicando el Decreto de Corresponsabilidad (D. 2460 de 2015) entre entidades territoriales de diferentes órdenes.
- Al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, dar mayor acompañamiento en el diligenciamiento de los formularios para la solicitud de créditos, más posibilidades de acceder, además de la agilización de los trámites y la disminución de los requisitos para la población víctima.

5.2.4 Generación de Ingresos

El presente capítulo analiza el avance en la implementación de la medida de generación de ingresos desde el reconocimiento del derecho de las víctimas del conflicto armado a la restitución de sus capacidades laborales y productivas, las cuales les permiten tener una vida digna y sostenible. La generación de ingresos debe entenderse como una política de asistencia, atención y reparación a las víctimas con enfoque reparador y transformador.

Para tal fin, se recogen las principales herramientas normativas existentes como el CONPES 3726 de 2012, cuyos indicadores para medir la ruta de generación de ingresos están direccionados al número de víctimas atendidas con la línea de intervención en formación para el trabajo, enganche laboral, emprendimiento y fortalecimiento.

Respecto al nuevo PND 2018-2022,¹⁹⁷ la política de generación de ingresos se encuentra consignada en:

- i) Línea G, “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”.
- ii) Línea E,¹⁹⁸ objetivo 6 “Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales, a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento

¹⁹⁷ Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. DNP, 2019.



asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en los territorios rurales, acorde a las categorías de ruralidad”.

- iii) Línea D, “Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas” dentro del cual se incluye la estrategia uno “Armonizar los criterios de focalización según condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población en el componente de asistencia de la política de víctimas”.

Dentro de las metas establecidas en este plan se encuentra una meta del 100% de las víctimas con caracterización socioeconómica, lo anterior medido a través del indicador: “Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de SISBEN IV”. Lo que aún no resulta claro dentro de este proceso es como dicha caracterización permite identificar un enfoque diferencial de las víctimas frente al resto de la población vulnerable, con mayor razón si se busca concentrar los esfuerzos en las medidas de reparación en el marco de un proceso transicional.¹⁹⁹

En esta línea el Gobierno afirma que trabajará en medidas que ayuden a restituir la capacidad productiva de la población víctima del conflicto armado y de esta manera maximizar su independencia y desarrollo socioeconómico. Para esta Comisión la materialización de la reparación integral ocurre en la medida en que sus capacidades productivas sean potencializadas y se supere la pobreza y vulnerabilidad ocasionada por el hecho victimizante.

Siendo necesaria una política clara y efectiva en el marco de la generación de ingresos, tal como se establece desde el Auto 373 de 2016 en el cual la Corte Constitucional hace un llamado para que se rediseñe la política de generación de ingresos, y a la vez estos cambios permitan incluir de manera diferenciada y articulada las necesidades de la población desplazada por la violencia, sin perjuicio que estos cambios beneficien a población víctima de otros hechos victimizantes.

Por lo anterior, se realiza seguimiento para conocer los progresos en materia de estabilización económica de las víctimas y así, identificar los avances y dificultades mediante la evaluación progresiva de la medida de generación de ingresos y proyectos adoptados para el cumplimiento de la medida.

¹⁹⁸*Ibid.* La línea E se denomina “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”. Bases del PND 2018-2022, P. 205.

¹⁹⁹*Ibid.* En la Línea D. se establece que “Se busca fortalecer la política pública de víctimas con el propósito de lograr una mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Para ello se deben atender a las víctimas vulnerables de manera congruente con la focalización que se realiza para la oferta social de toda la población. La focalización de la población víctima a la oferta de programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad deberá aplicar los criterios según condiciones de vida que establezca cada sector de tal forma que queden armonizados para toda la población pobre y vulnerable de Colombia. En coherencia con lo anterior, cuando se trate de programas que focalizan a sus beneficiarios según Sisbén, este podrá ser solicitado para la población víctima, igualmente para los demás criterios de focalización de la oferta social diferentes al SISBEN”. P. 138.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral"

La línea de formación busca potencializar las capacidades y habilidades laborales para el enganche en el mercado laboral en trabajos dignos, decentes y de calidad para la población víctima.²⁰⁰

La meta establecida en el PND 2014-2018 fue de 18.500 víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral.

Tabla No.71: Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral

Año	Línea Base	Meta	Avance	% de avance
	10.500	-		-
2015		12.500	12.290	90
2016		14.500	14.949	111
2017		16.500	20.361	164
2018		18.500	21.913	118
2015-2018		18.500	21.913	118 ²⁰¹

Fuente: Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración Propia

Se reporta un cumplimiento para el cuatrienio de 118%, lo que equivale a 21.913 víctimas formadas en competencias laborales y orientación vocacional, partiendo de una línea base de 10.500. Se advierte que la meta de este indicador solo cubría el 2% de las víctimas que avanzarían en la reparación integral por vía administrativa.²⁰² Adicionalmente, persiste la dificultad para diferenciar el número de personas atendidas por cada programa.

El Ministerio del Trabajo, señaló que para el año 2018 en el marco del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para la Víctimas –PRIEV–²⁰³ adelantó acciones para la atención a víctimas del conflicto armado interesadas en participar en programas de formación para el trabajo y orientación vocacional, buscando coadyuvar a la reparación integral de esta población, facilitando su inserción en la ruta de empleo y, potencializando sus posibilidades de enganche laboral.

²⁰⁰ Con base en la descripción del Ministerio del Trabajo.

²⁰¹ La Fuente de información para este indicador se toma de Sinergia, al revisar la cifra de porcentaje se evidencia que no corresponde a la reportada, ya que en la fuente aparece un porcentaje de 142,66%. Para análisis de la información se ajusta al porcentaje real.

²⁰² Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Indicador "Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio". Meta 2018 920.000.

²⁰³ Respuesta Ministerio del Trabajo con relación a población víctima atendida en formación para el trabajo, solicitud de información, Defensoría del Pueblo

En el marco de la implementación de tres programas²⁰⁴ se reporta un total de 3.650 víctimas atendidas en 17 departamentos durante el 2018. De acuerdo con lo anterior, las cifras reportadas por el Ministerio del Trabajo y las registradas en Sinergia, no coinciden en relación con la línea de formación para el trabajo de población víctima del conflicto armado.

- Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado formadas para el trabajo".

Las entidades que desde su oferta aportan al cumplimiento de esta línea, son el SENA, PS, MADR, evidenciando lo siguiente:

Tabla No.72: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo²⁰⁵

Año	Línea base	Meta*	Población atendida	% Avance
	416.793 ²⁰⁶		-	-
2015		565.322	610.236	108
2016		565.322	774.915	137
2017		565.322	784.450	139
2018		565.322	801.037	142
2015 - 2018		2.261.288 ²⁰⁷	2.970.638	131

Fuente: Sinergia. Diciembre 2018.

Este indicador presenta una cifra mayor frente a la meta acumulada en el cuatrienio establecida en el documento CONPES 3726 de 2012, que corresponde a 1.636.128 víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo. Según datos de Sinergia se reporta una meta de 2.261.288 con un avance del 131%, el cual corresponde a 2.970.638. Cifras que no concuerdan con las reportadas por las entidades requeridas.

- Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento".²⁰⁸

²⁰⁴ Educándonos para la Paz II, TransFórmate III y Orientados hacia la Paz I y II.

²⁰⁵ Los programas de acuerdo a lo reportado en Sinergia en los cuales se atendieron a las víctimas para el cumplimiento de este indicador son: i) Atención a formación a víctimas del desplazamiento a través de (centros de formación jóvenes rurales emprendedores-atención a población desplazada- ampliación de cobertura) del Sena. II Incentivo para el empleo ICE, habilidades socioemocionales, mujeres ahorradoras en acción y Jóvenes en acción del PS II 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 MADR.

²⁰⁶ Esta línea base se encuentra en el CONPES, más no en lo publicado en Sinergia.

²⁰⁷ Encontramos que la meta 2014 a 2018 de 2261288 es superior a la del CONPES 3726 que a 2021 plantea una meta 1.636.128

²⁰⁸ La presente variable corresponde a los proyectos y programas direccionados al desarrollo de procesos de orientación, acompañamiento y asistencia técnica específica para las unidades productivas de la población víctima, fortaleciendo sus habilidades empresariales y aportando para la generación de ingresos autónomos, logrando así una contribución a la estabilización socioeconómica individual o colectiva.

La meta de atención de la línea de emprendimiento y fortalecimiento para el cuatrienio 2015-2018 fue de 121.264 víctimas de desplazamiento forzado atendidas. Para este mismo indicador en el CONPES 3726 de 2012, se definió una meta de 344.125 a 2021. Al analizar el avance de este indicador según información presentada por el Ministerio del Trabajo, UARIV, SENA y PS se encuentran lo siguiente.

Tabla No.73: Víctimas atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

Año	Línea base	Meta	Número de víctimas atendidas	% Avance
	128.125²⁰⁹			
2015		30.316	44.800	148
2016		30.316	86.932	287
2017		30.316	71.291	235
2018		30.316	74.964	247
2015-2018		121.264	277.987	229**

Fuente: Sinergia. Diciembre 2018.

Este indicador permite analizar las acciones relacionadas con los procesos orientados a la conformación y fortalecimiento de unidades productivas de la población víctima de desplazamiento forzado. El avance en atención de acuerdo al producto establecido presenta un resultado de 277.987 víctimas atendidas que corresponde a un 229%, evidenciando un sobre cumplimiento según metas programadas para el cuatrienio 2014 - 2018.

De igual manera, se evidencia que los años que registraron mayor atención a población víctima dentro de la línea de emprendimiento y fortalecimiento fueron 2016 y 2018, lo que permite identificar la disminución en la ejecución progresiva del programa en la atención continua por año.

El cumplimiento por encima de la meta establecida evidencia metas reducidas frente al universo a atender y desarticulación institucional, ya que la puesta en marcha de los programas presenta dispersión y duplicidad por parte de las entidades.

De conformidad con la ficha técnica del indicador, la línea de emprendimiento y fortalecimiento, corresponde al número de víctimas de desplazamiento forzado atendidas por PS, MADR, Ministerio de Comercio, y Convenio UARIV – Bancoldex, por lo cual se procedió a requerir la información a las entidades citadas y al Ministerio del Trabajo. Al comparar los datos recogidos se evidenciaron las siguientes inconsistencias.

²⁰⁹ Línea base reportada en Sinergia

Tabla No.74: Comparación de cifras reportadas por las entidades Vs Cifras Sinergia

Año	UARIV	DPS	SENA	Ministerio del Trabajo	Sumatorias cifras informadas*	Avance según Sinergia
2015		11.612	7.875	3.951	23.438	44.800
2016	102.004	20.445	1.000	4.040	127.489	86.932
2017	178.517	9.699	1.272	1.221	190.709	71.291
2018	89.676	119	1.660	1.782	93.237	74.946
2015-2018	370.197	41.875	11.807	10.994	434.873	277.987

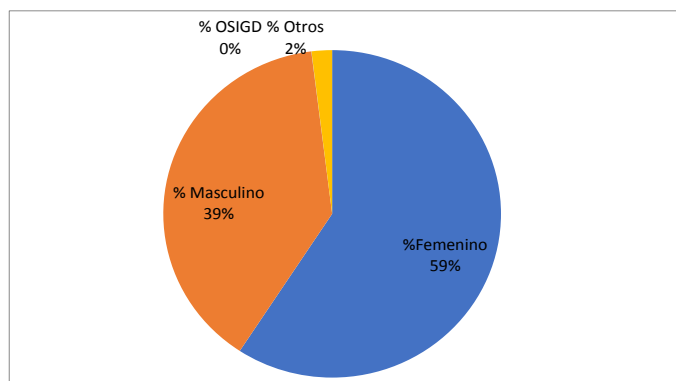
Fuente: Sinergia -DNP, UARIV, Ministerio del Trabajo, SENA, PS. Diciembre 2018. Elaboración propia

A partir de la información anterior, se entiende que no existe correspondencia de las cifras en ninguna de las vigencias y, se encuentra un distanciamiento considerable para el periodo de 2017 frente a lo reportado en Sinergia. De acuerdo con dicho reporte, las víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de emprendimiento y fortalecimiento fueron 277.987²¹⁰ sobre la sumatoria de avance desde 2015 hasta 2018.

Ahora bien, según información reportada por el Ministerio del Trabajo, los programas del Grupo de Atención a Víctimas no corresponden únicamente a víctimas de desplazamiento forzado. Por otra parte, PS informó que partir del año 2014 se diseñaron indicadores de metas específicas para población víctima del desplazamiento forzado en tres componentes dentro de los cuales se encuentra el de emprendimiento y fortalecimiento.

²¹⁰En programas de: 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 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 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. Y las víctimas atendidas por todos los nuevos programas que estén relacionados de manera directa con el presente indicador, información que se detallara, en ese evento, en los informes cualitativos.

Gráfica No.13: Dato de porcentaje enfoque de género de víctimas de desplazamiento forzado atendidas en emprendimiento y fortalecimiento



Fuente: UARIV, Ministerio de trabajo, SENA, PS. Elaboración propia
*Sin información registrada por entidades

De los datos reportados por las entidades frente a víctimas atendidas en emprendimiento y fortalecimiento (434.873), se identificó que el mayor porcentaje de atención a víctimas de desplazamiento forzado para emprendimiento y fortalecimiento se encuentra en el género femenino con un 60% frente al total de población atendida. Asimismo se evidencia un porcentaje muy bajo para víctimas con OSIGD²¹¹ en relación con el total de la población y un 13% de población con discapacidad atendida

- Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de enganche Laboral"

Con este indicador se analizan las acciones de acompañamiento, asesoramiento y asistencia que favorezcan el proceso de gestión y vinculación laboral de la población víctima. Son responsables del reporte de esta información SENA quien realiza esta atención a través del Servicio Público de Empleo y PS.

Tabla No.75: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral

Año	Línea Base	Meta	Víctimas atendidas	% Avance
	127.492			
2015		29.231	4.416	15
2016		58.462	34.361	58
2017		87.693	66.760	76
2018		116.924	36.660	31
2015 - 2018		292.310	142.197	49

Fuente. Sinergia. Diciembre 2018. Elaboración propia.

²¹¹Situación que obedece al bajo reporte de las entidades frente a la discriminación de datos para este ítem.

El avance de acuerdo con el producto establecido presenta un cumplimiento de 49%, sobre la meta total para el cuatrienio, el cual, tuvo un mayor impacto de población atendida durante el periodo del 2017 sobre la meta establecida para ese año. En 2018, el porcentaje sobre la meta de cumplimiento denota una baja significativa ya que la atención estuvo direccionada solo a un 31% de lo prospectado.

De igual manera cabe resaltar que, según el CONPES 3726 de 2012, la meta establecida para el indicador de víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral para el año 2021 es de 1.019.042, lo que podría indicar un posible incumplimiento de esta meta por parte de las entidades, de acuerdo a lo presentado en las cifras de atención con corte al 31 de diciembre de 2018.

Al analizar la respuesta del SENA y de PS se evidenció una diferencia con la información reportada en Sinergia²¹² que se muestra en el siguiente cuadro comparativo.

Tabla No.76: Comparación de cifras reportadas por las entidades Vs Cifras Sinergia. 2015-2018

Año	DPS	SENA	Sumatorias cifras informadas*	Avance según Sinergia
2015	1.043	19.763	20.806	4.416
2016	5.957	33.439	39.396	34.361
2017	1956	32.294	34.250	66.760
2018	1.042	32.543	33.585	36.660
2015-2018	9.998	118.039	128.037	142.197

Fuente: Sinergia, SENA, PS. Diciembre 2018. Elaboración Propia.

La mayor diferencia se encuentra en los años 2015 y 2017. Por otra parte, para la presente vigencia y de acuerdo con lo reportado a 31 de marzo de 2019, las entidades que presentaron información sobre atención de víctimas de desplazamiento forzado para la línea de enganche laboral fueron: PS y SENA²¹³. Al sumar el número de población atendida esta asciende a 13.864.

²¹² Extraído de sinergia sobre el resultado cualitativo “La Agencia pública de Empleo del SENA viene fomentando la participación de la población víctima del desplazamiento en las diferentes estrategias de registro, actualización y soporte de la hoja de vida, con el fin de realizar un proceso de intermediación laboral que les permita incrementar su acceso al mercado laboral. Por tanto, de manera acumulada, el SENA reporta 35.795 colocaciones de personas víctimas del conflicto armado para la vigencia 2018. Por su parte, Prosperidad Social no realiza reporte para este cuarto trimestre, dado que no hubo vinculación de nuevas personas a los programas en marcha, si bien se indica que el avance acumulado a 31 de diciembre es de 865 personas víctimas del conflicto armado atendidas con enganche laboral. Por este motivo el avance de acumulado de este indicador a 31 de diciembre de 2018 asciende a 36660”

²¹³ A través del Servicio Público de Empleo



Análisis cualitativo

Avances

Los indicadores analizados presentan un cumplimiento superior al 100%. Sin embargo, las metas planteadas no se compadecen con el universo a atender. En el indicador víctimas atendidas con línea de intervención de formación para el trabajo, el Gobierno Nacional planteó para el cuatrienio una meta superior a la planteada en el CONPES 3726 de 2012, que contiene metas de cumplimiento a 2021.

Dificultades

Las cifras reportadas por las entidades en respuesta a solicitud para el informe no coinciden con las cifras de Sinergia lo que impide evidenciar el avance real de los indicadores presentados. No se presentan cifras claras con relación a las metas establecidas en CONPES 3726 de 2012, con especial énfasis en la línea de formación para el enganche laboral.

Existe una dificultad con respecto a la información suministrada por las entidades ya que no existe una clara caracterización poblacional de las víctimas beneficiadas con las medidas o programas existentes. La mayoría de los reportes se generan en términos de diferenciación de género. Aun así, las dimensiones OSIGD o "discapacidad" no son tomadas en cuenta, aún como variables para la información reportada.

El análisis cualitativo no debe perder de vista que la garantía de derechos de población víctima del conflicto armado en el marco de la generación de ingresos para su estabilización económica que le permita una vida digna, debe estar direccionada desde la oportuna atención del Gobierno Nacional a las necesidades más apremiantes de esta población. Dichas acciones deben permitir una atención integral representada en la pertinencia y efectividad y, esto debe obedecer a la articulación de las entidades responsables en el sector competente, evitando así que se genere duplicidad de la atención en programas y proyectos para la población y que a su vez permita atender un mayor porcentaje de personas.

Si la población víctima no encuentra estabilidad económica no podrá, superar su condición de vulnerabilidad; recuperar sus capacidades como sujetos de derechos ni ser agentes de desarrollo en su comunidad y territorios, como lo propone el Gobierno Nacional.

Partiendo de las recomendaciones generadas en el pasado informe de la CSMLV el Gobierno Nacional manifestó que la política de generación de ingresos estaba incluida en el actual PND así:

Cuadro No.6: Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND 2018-2022

Falencias identificadas	PND
Ausencia de política pública	Pacto por la equidad: Política Social Moderna, que no solo incluye estrategias para alcanzar la inclusión productiva (generación de ingresos) sino también la inclusión social. (Líneas F,K,L)
Ausencia o baja claridad de las competencias y roles	Recuperar la institucionalidad y el espacio de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza. Creación de la mesa de equidad, sus instancias técnicas y las de coordinación. Avance de empleabilidad a cargo del sector trabajo. (Líneas F, 3a, 4a, 5a y b).
Dificultades relacionadas con la oferta institucional	Trabajo decente acceso a mercados e ingresos dignos: Acelerando la inclusión productiva. Ajuste de herramienta de caracterización, ajuste de oferta de emprendimiento y vinculación con el sector privado. (Línea F, 3a, 4a, 5a y b).
Dificultades relacionadas con las zonas rurales	El contenido estratégico de la línea de Trabajo Decente está diferenciado con respecto a la zona geográfica, buscando con esto proveer mecanismos de acceso a las zonas rurales. (Línea F, 5c y f).
Ausencia de enfoque diferencial	Creación de la Mesa de Equidad, tendrá en cuenta las particularidades de la población víctima (alfabetización y educación para adultos, enfoque psicosocial, y cuidado de la niñez). (Línea K, 1a).
Mecanismo de seguimiento	Tablero de Control y cambio al cumplimiento de metas para la reducción de la pobreza y la desigualdad. (Línea K, 1a).

Fuente: Gobierno Nacional. Marzo 15 2019²¹⁴.

Las estrategias expuestas plantean atender a población general, pero no muestran un impacto real frente a la situación actual de las víctimas que les permita superar su estado

²¹⁴ Documento Generación de Ingresos y Acceso a Créditos. Respuesta a recomendaciones de la CSMLV en Quinto Informe. Remitido vía mail 15 de marzo de 2019

de vulnerabilidad. Con respecto a las condiciones socioeconómicas para tener una vida digna, no se encuentra cómo la herramienta SISBEN IV logrará la caracterización e identificación de las necesidades y población objeto de esta política. Por otra parte, no se cuenta con un planteamiento claro frente a la reformulación de la política de oferta en generación de ingresos.

A continuación, se presentan los proyectos de inversión de generación de ingresos activos con corte al 31 de diciembre de 2018 identificados por entidades prestadoras del servicio así:

Cuadro No.7: Proyectos generación de ingreso – PGN. 2018

Entidad	Nombre del Proyecto
Ministerio de Agricultura - ADR	Apoyo a la implementación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario con enfoque territorial y de fortalecimiento de capacidades productivas y comerciales para la población rural a nivel nacional
	Apoyo para la preparación, seguimiento, control y evaluación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, nivel nacional
	Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional
	Fortalecimiento institucional de las capacidades territoriales para el desarrollo rural integral a nivel , nacional
	Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional
Artesanías de Colombia	Mejoramiento de la competitividad del sector artesanal de la población vulnerable del país - atención a la población desplazada - APD.
Prosperidad Social	Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de vulnerabilidad o víctima del desplazamiento , nacional - FIP
	Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial - APD
Ministerio de Comercio	Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional
Ministerio de Cultura	Implementación programa de emprendimiento e industrias culturales nacional
Ministerio del Trabajo	Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado, nacional
	Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional
	Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado , nacional
SENA - SPE	Fortalecimiento del sistema de atención de las víctimas en los centros de empleo nacional - AP0044
URT	Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional
UAE. Organizaciones solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional

Fuente: SPI. Diciembre 2018. Elaboración propia.

En la dimensión de asistencia se encuentran 16 proyectos de inversión direccionados a la medida de generación de ingresos con un presupuesto asignado en millones pesos constantes de 2019 de \$202 mm. De los anteriores proyectos cinco de ellos corresponden al Ministerio de Agricultura - ADR, tres a Ministerio del Trabajo, dos a PS y uno al SENA, entre otras entidades.

Ahora al revisar la información proyectada para el periodo 2019 se encontró una asignación presupuestal de los proyectos de \$ 232 mm, para 15 proyectos, como se evidencia en la siguiente tabla:

Cuadro No.8: Proyectos generación de ingreso – PGN. 2019

Entidad	Nombre del Proyecto
ADR	Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural. Nacional
	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional
	Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional
	Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional
Artesanías de Colombia	Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional
Prosperidad Social	Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional
Ministerio de Comercio	Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional
	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional
Ministerio del Trabajo	Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado nacional
	Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional
SENA	Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado, nacional
	Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia a nivel nacional
Servicio Público de Empleo	Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas a través del SPE nacional
UAE. Gestión de restitución de tierras despojadas	Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el

Entidad	Nombre del Proyecto
	propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional
UAE. Organizaciones solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional

Fuente: SPI. DNP. Marzo 2019. Elaboración Propia

*Se incluye por información reportada por ADR a requerimiento de solicitud de información

De acuerdo con lo anterior, se observa que existen nueve entidades en 2019, con proyectos de generación de ingresos y empleabilidad. Esto, exige que las estrategias se articulen en el territorio, para evitar duplicidades en la focalización, la atención a la población víctima y garantizar el manejo eficiente de los recursos.

Como complemento al análisis cualitativo y con el fin de tener indicios y validar el conocimiento y acceso de la población víctima a la oferta de programas de generación de ingresos y empleo, se aplicó una encuesta a miembros de la mesa nacional de víctimas,²¹⁵ con los siguientes resultados.

Frente a la pregunta, si ha sido usted entrevistado por alguna entidad del Gobierno Nacional sobre sus capacidades o vocación productiva, se encontró con que el 78% de la población manifestó una respuesta negativa.

Adicionalmente, se indagó sobre la participación de las víctimas en iniciativas del Gobierno Nacional para la clasificación de sus capacidades con el fin de participar en proyectos productivos, frente a lo cual el 27% de la muestra total respondió nunca haber participado. El mismo patrón se repite con el tema de enganche laboral, con respecto al cual, el 75% de los encuestados manifestaron nunca haber sido partícipes de capacitaciones o programas referentes al tema.

No obstante, el panorama cambia cuando se indaga sobre proyectos de emprendimiento, donde el 51% de las víctimas entrevistadas indicaron haber sido beneficiarios de capacitaciones o proyectos de emprendimiento.

Respecto a la pregunta si tiene actualmente proceso o proyecto productivo y si ha recibido capacitación o formación por parte de alguna entidad para fortalecerlo, se tiene que el 80% manifiesta no contar con el acompañamiento requerido.

Lo anterior, indica que persiste una dificultad transversal a todas las respuestas y una de las principales anotaciones por parte de los encuestados es que el Gobierno Nacional no provee seguimiento ni acompañamiento una vez entregados los proyectos. Además, las capacitaciones que recibe la población víctima, según las respuestas recolectadas en la

²¹⁵ Se aplicó a 36 miembros de la mesa nacional de víctimas, el día 18 de julio de 2019.



encuesta, no apuntan a las necesidades ni aportan al mejoramiento del proyecto productivo respectivo, esto según el 95% de las víctimas encuestadas.

Otras desventajas identificadas por los encuestados son que los programas y capacitaciones ofrecidos no se enfocan al seguimiento de los proyectos y para algunos, las cargas tributarias y el tema presupuestal para la sostenibilidad y formalización de un proyecto son muy altos.

Respecto de la pregunta sobre, si ha sido usted beneficiario de los programas ofrecidos por el Gobierno en temas de fortalecer sus capacidades laborales, así como programas del SENA o Ministerio de Trabajo, el 32% manifestó haber participado, en tanto que el 68% indicó no haber participado de los mismos.

El desconocimiento de la oferta y el seguimiento a las solicitudes es una de las grandes dificultades que enfrenta la política y la encuesta da cuenta de esta situación. El 76% de las víctimas encuestadas, aseguraron no tener conocimiento sobre la manera y los medios de cómo hacer seguimiento a las solicitudes referentes al tema de generación de ingresos.

Adicional a esto, la encuesta solicitó indicar dentro de un rango del uno al diez la manera en que la víctima califica el acompañamiento del Gobierno en proyectos relacionados con la política. La respuesta es preocupante pues el 41% de los encuestados se abstuvieron de responder la pregunta, mientras que los demás, en su mayoría, otorgaron puntuaciones muy bajas. Lo anterior, junto con los comentarios recibidos, apunta a que la falta de acompañamiento es uno de los principales problemas identificados por los beneficiarios de los programas y proyectos.

En términos generales, se evidencia que las víctimas encuestadas en su mayoría no han sido partícipes de las iniciativas ofrecidas por el Gobierno. Una de las razones principales inferidas por las respuestas es la falta de confianza, débil acompañamiento y falta de conocimiento y difusión de oferta. Asimismo, se anota que los medios para difundir los programas que existen con respecto a la política son insuficientes y, adicionalmente no existen rutas claras para el acceso a los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que persiste la falta de una política pública articulada en torno a la generación de ingresos y empleabilidad y existen falencias con respecto a la ejecución y puesta en marcha de algunas medidas o programas.

A su vez, las entidades indican problemas de coordinación y articulación entre los diferentes programas, dado que estos se socializan una vez creados, más no se diseñan en el marco de un espacio interinstitucional que fomente la articulación. Adicional a lo anterior, el alcance de la medida en zonas rurales es limitado en términos de caracterización y cobertura de los proyectos. Por otra parte, los programas de atención



no son suficientes para el universo de población que se encuentra en espera de medidas de generación de ingresos y empleabilidad.

Conclusiones

- Se reitera la necesidad del rediseño de una política clara y efectiva en el marco de la generación de ingresos, que incluya de manera diferenciada y articulada las necesidades de las víctimas tal como se establece desde el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional.
- En Sinergia, se registra el avance para los siguientes indicadores: i) Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral con un reporte de 21.913 víctimas en el cuatrienio; ii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo, que reporta un avance de 2.970.638; iii) en atención a víctimas para la línea de emprendimiento y fortalecimiento se presentaron 277.987 víctimas atendidas. Los anteriores indicadores presentan un cumplimiento superior al 100%, sin embargo se advierte que las metas fueron insuficientes y que al contrastar las cifras presentadas por las entidades competentes se encontraron inconsistencias.
- Llama la atención, frente al indicador "víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención para el enganche laboral" ya que presentó un resultado del 49%, incumpliendo la meta para el cuatrienio.
- El Gobierno Nacional en el PND 2018-2022, plantea con estrategias generales atender las falencias identificadas en la medida de generación de ingresos para la población víctima, a partir de un proceso de caracterización a través de la herramienta SISBEN IV. Sin embargo, no es claro cómo la implementación contribuirá a la superación de la situación de vulnerabilidad, ya que no se evidencian metas específicas para esta población. La cobertura en los programas para generación de ingresos es insuficiente para el universo de víctimas que requieren reparación integral.
- Las entidades nacionales cuentan en 2019, con 15 proyectos relacionados con generación de ingresos y empleabilidad que tienen impacto en el territorio, lo que plantea la necesidad de que las estrategias se articulen en el territorio, para evitar duplicidades en la focalización, atención a la población víctima y se garantice el manejo eficiente de los recursos.
- Con base en la encuesta aplicada a miembros de la mesa nacional de víctimas, se observó que el desconocimiento de la oferta y el seguimiento a las solicitudes es una de las grandes dificultades que enfrenta la política, pues el 76% de los encuestados, aseguran no tener conocimiento sobre la manera y los medios de cómo hacer seguimiento a las solicitudes referentes al tema de generación de

ingresos. Adicionalmente, se observó que la mayoría, no han sido partícipes de las iniciativas ofrecidas por el Gobierno, lo que se explica en la falta de confianza en los resultados y el poco acompañamiento ofrecido en etapas posteriores.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio de Trabajo; al Servicio Nacional de Aprendizaje, evaluar la posibilidad de ampliar cobertura y difusión de los programas que permita atender un porcentaje mayor de población, ya sea a través de convenios entre estas mismas entidades para lograr generar economías de escala en los procesos de contratación, disminuyendo costos, así como, la gestión de recursos con entidades multilaterales.
- Al Ministerio de Trabajo; al Ministerio de Agricultura; a Prosperidad Social y al Ministerio de Comercio, realizar mayor acompañamiento en los proyectos relacionados con emprendimiento y fortalecimiento, así como, la articulación con otros niveles de Gobierno para garantizar el éxito, eficiencia y sostenibilidad de los proyectos.
- Al Ministerio de Trabajo; al Ministerio de Agricultura; a Prosperidad Social y al Ministerio de Comercio plantear los proyectos con asistencia técnica que incluyan el encadenamiento productivo y el acompañamiento a la comercialización de los productos, lo que permitirá tener una efectividad en la potencialización de sus habilidades empresariales y generación de ingresos autónomos.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio de Trabajo; a Prosperidad Social; al Ministerio de Agricultura; al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, mejorar la articulación para atender la medida de generación de ingresos en territorio promoviendo la focalización de la oferta, el intercambio de información y cruces de bases de datos, el establecimiento de rutas claras de atención y evitar así una posible duplicidad de atención a la población participante en los programas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio de Trabajo; a Prosperidad Social; al Ministerio de Agricultura; al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, rediseñar y socializar la política de generación de ingresos que incluya la solución a las falencias identificadas en las estrategias de diseño del PND, a partir de unos indicadores claros y precisos que permitan medir el avance de los programas y el impacto sobre el goce efectivo de derechos de la población víctima, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.



- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, Servicio Nacional de Aprendizaje, Prosperidad Social, Ministerio de Agricultura, articular el reporte de indicadores para tener un registro efectivo de las personas que acceden a la oferta.

5.3 Indemnización Administrativa

La CSMLV ha incluido de manera permanente en su informe un análisis frente a la implementación de la indemnización. Esta medida de reparación por vía administrativa²¹⁶ corresponde a una compensación monetaria simbólica por algunos hechos victimizantes,²¹⁷ con el propósito de ayudar en el fortalecimiento y/o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. La medida de indemnización es otorgada a quienes la hayan solicitado y tengan derecho, de acuerdo con el procedimiento establecido por la UARIV²¹⁸ y que, para la fecha de su reconocimiento, se encuentren incluidas en el RUV.

En este capítulo se hace un análisis del avance y las dificultades en el acceso a la medida de indemnización administrativa. Para ello, se revisó el producto establecido en el PND 2014-2018 “víctimas indemnizadas en el cuatrienio”, así como otras variables que corresponden a: i) hechos victimizantes; ii) encargo fiduciario; iii) criterios de priorización; iv) ubicación geográfica y; v) enfoques diferenciales.

La información presentada recoge: i) los resultados de la sesión ampliada de la CSMLV realizada en marzo de 2019; ii) la respuesta de la UARIV a los requerimientos de información y; iii) lo encontrado en las visitas administrativas realizadas a la UARIV. Adicionalmente, se presenta un análisis específico sobre reparación a las mujeres víctimas de violencia sexual.

Análisis cuantitativo

Capacidad

- Indicador: “Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio”

El Gobierno Nacional estableció una meta de producto frente a la cual se presentaron los siguientes resultados:

²¹⁶ La reparación por vía administrativa es un componente de la reparación integral cuyo objetivo es la compensación material de daños ocasionados por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno, constituyéndose en una serie de medidas principalmente de carácter económico.

²¹⁷ Desplazamiento Forzado, Homicidio, Desaparición Forzada, Secuestro, Reclutamiento, Lesiones Personales que generen incapacidad y/o discapacidad y Tortura.

²¹⁸ Resolución 1049 de 2019 expedida por la UARIV.

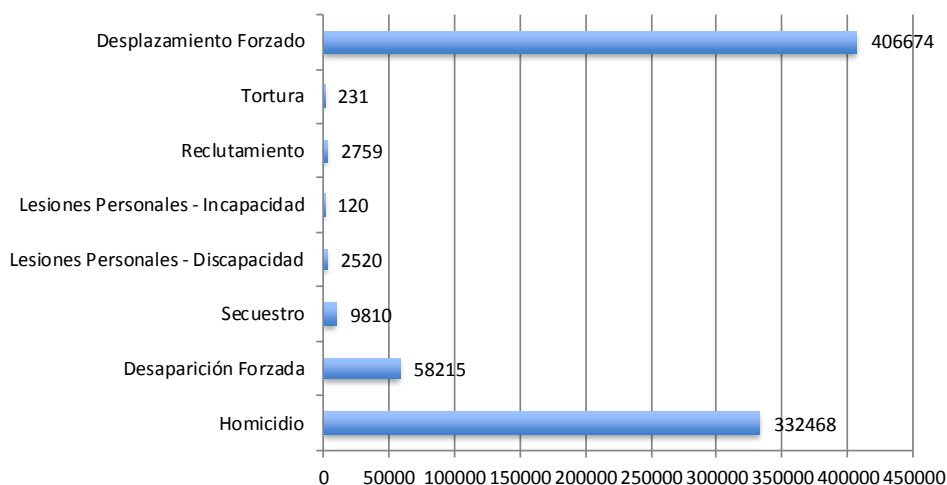
Tabla No.77: Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	460.826		-	-
2015		100.230	103.583	103
2016		100.230	87.171	86
2017		100.230	110.670	110
2018		169.310	98.907	58
2015-2018		470.000	400.331	

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

El PND 2014-2018 estableció una meta de 470.000 víctimas indemnizadas para el cuatrienio y la UARIV reportó 400.331, lo que corresponde a un cumplimiento del 85%. Con relación al porcentaje de cumplimiento anual, para las vigencias 2015 y 2017 se supera el 100% de la meta. Sin embargo, para la vigencia 2018 se observa un porcentaje bajo de cumplimiento con relación a las demás vigencias, frente a esto la UARIV manifiesta que esta disminución corresponde a la asignación presupuestal²¹⁹ que tuvieron para esa vigencia. A marzo de 2019 la UARIV reportó 2.564 víctimas indemnizadas.

Gráfica No.14: Número de víctimas indemnizadas por hecho victimizante²²⁰ entre 2011-2019



Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

De acuerdo con la información allegada por la UARIV, el hecho victimizante por el cual se ha indemnizado al mayor número de víctimas entre los años 2011 y 2019, es el desplazamiento forzado con un 50%, seguido del homicidio con 41% y desaparición forzada con 7%. Aunque el desplazamiento es el hecho victimizante con mayor número

²¹⁹ La UARIV manifiesta que en cumplimiento de lo que ordenó la Sentencia SU 254 de 2013, los recursos destinados a la medida de indemnización se vieron considerablemente afectados.

²²⁰ En esta gráfica no se incluye el hecho victimizante de violencia sexual por una omisión en tabla de datos reportada por la UARIV, no obstante si se desarrolla en el contenido de este capítulo.

de indemnizaciones, es el que tiene menor impacto, en razón a que estas víctimas son aproximadamente 6.207.189, y solo 406.674, es decir el 6% han recibido esta medida.

En cuanto a la distribución geográfica de las indemnizaciones pagadas, la UARIV reportó la siguiente información:

Tabla No. 78: Número de víctimas indemnizadas por departamento entre 2011-2019

Departamento	Personas Indemnizadas*	Personas Susceptibles de Indemnizar**	%
Amazonas	336	2712	12
Antioquia	196439	1345412	15
Arauca	8175	83391	10
Atlántico	14090	165927	9
Bogotá D.C.	33007	294629	11
Bolívar	21853	387550	6
Boyacá	3413	32165	11
Caldas	10197	83371	12
Caquetá	20778	169429	12
Casanare	8899	63732	14
Cauca	26068	226515	16
Cesar	29187	327285	9
Chocó	11953	173513	7
Córdoba	27502	292254	10
Cundinamarca	8476	125988	7
Guainía	352	6930	5
Guaviare	5585	28959	20
Huila	16843	158073	11
La Guajira	8773	128613	7
Magdalena	17333	312122	6
Meta	29156	196326	15
Nariño	29519	321535	10
Norte de Santander	18596	234096	8
Putumayo	23698	128506	18
Quindío	4382	37541	12
Risaralda	13895	85412	16
San Andrés	20	428	5
Santander	32074	202856	16
Sucre	14929	259269	6
Tolima	13251	155054	9
Valle del Cauca	36286	455936	8

Departamento	Personas Indemnizadas*	Personas Susceptibles de Indemnizar**	%
Vaupés	156	4216	4
Vichada	178	5968	3

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

*Personas indemnizadas entre 2011 y 2019.

**Personas susceptibles de indemnizar de acuerdo a la última ubicación conocida

El departamento con mayor número de víctimas susceptibles de indemnizar corresponde a Antioquia (1.345.412), seguido de Valle del Cauca (455.936), Bolívar (387.550), Cesar (327.285), Nariño (321.535).y. Sin embargo, de acuerdo al número de víctimas indemnizadas entre el año 2011 y el 2019,²²¹ Antioquia ha indemnizado el 15%, Bolívar el 6%, Cesar el 9%, Nariño el 9% y Valle del Cauca el 8%.

Tabla No.79: Víctimas indemnizadas por enfoque de género

Año	Discapacidad	Hombre	Mujer	OSIGD
2011	3.792	28.950	46.255	0
2012	7.064	59.277	97.738	0
2013	4.207	41.137	55.714	0
2014	4.534	39.555	50.902	0
2015	5.007	44.817	58.869	0
2016	6.198	40.830	46.364	14
2017	8.413	53.169	57.664	0
2018	5.230	47.349	51.385	39
2019	471	1.398	1.170	0
2011-2019	44.916	356.482	466.061	53

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Del total de víctimas indemnizadas²²² entre el período 2011-2019,²²³ el 16% corresponde a víctimas en situación de discapacidad. Con respecto al enfoque de género, a 31 de marzo de 2019, el 43% fueron hombres y 56% mujeres. La población con OSIGD representa el 1%, lo que equivale a 53 personas, cifra que no coincide con lo reportado por la UARIV en cumplimiento de la Resolución 090 de 2015, donde se reportan 47 personas LGTBI indemnizadas. Frente a lo anterior, la UARIV manifestó que las seis personas que corresponden a esta diferencia no se indemnizaron por este criterio sino porque ya se encontraban en la ruta.

Desde el año 2011 hasta el 31 de marzo de 2019 se han indemnizado a 821.836 víctimas del conflicto por valor de \$4.608.750.905.275 tal como se muestra a continuación:

²²¹ Con corte al 31 de marzo de 2019.

²²² Los porcentajes de víctimas indemnizadas por enfoque diferencial están en relación con el universo de víctimas susceptibles por cada enfoque.

²²³ Con corte al 31 de marzo de 2019.

Tabla No.80: Presupuesto ejecutado en el pago de indemnización administrativa

Año	Presupuesto asignado para el pago de indemnización administrativa	Presupuesto ejecutado en el pago de indemnización administrativa	%
2011	\$ 502.450.248.357	\$ 502.450.248.357	100
2012	\$ 912.227.293.633	\$ 912.227.293.633	100
2013	\$ 864.050.021.481	\$ 864.050.021.481	100
2014	\$ 558.365.030.127	\$ 558.365.030.127	100
2015	\$ 377.512.860.912	\$ 377.512.860.912	100
2016	\$ 207.818.286.652	\$ 207.818.286.652	100
2017	\$ 604.922.279.022	\$ 604.922.279.022	100
2018	\$ 566.291.832.562	\$ 566.291.832.562	100
2019	\$ 92.174.275.990	\$ 15.113.052.529	16
2011-2019	\$ 4.685.812.128.736	\$ 4.608.750.905.275	

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

*Cifras a precios constantes de 2018.

Estas cifras son preocupantes, teniendo en cuenta el tiempo de vigencia de la ley, el presupuesto destinado para su cumplimiento y el incremento constante de la población víctima susceptible de ser indemnizada. A la fecha, 6.495.713 personas tienen este derecho, y de estas, solo han recibido la indemnización 821.836, que corresponde al 13%.

Por otra parte, la CSMLV ha observado que cuando la indemnización corresponde a víctimas menores de edad, se presentan algunos rezagos frente a la entrega material de la medida, una vez cumplen su mayoría de edad, tal como muestra la siguiente tabla:

Tabla No.81: Número de víctimas mayores de edad con encargo fiduciario constituido

Año	Número de víctimas con encargo fiduciario constituido	Número de Víctimas mayores de edad con Encargo Fiduciario sin cobrar	Número víctimas mayores de edad con Encargo Fiduciario cobrado	% Mayores de edad con E.F. sin cobrar	% Mayores de edad con E.F. cobrado
2011	199			0	
2012	10.979	1.910	2.890	17	26
2013	5.973	2.045	2.370	34	39
2014	14.885	3.428	3.428	23	23
2015	30.850	4.707	2.602	15	8
2016	24.309	3.685	1.896	15	8
2017	24.835	2.273	410	9	2
2018	27.155	1.841	110	7	0

2019	0	0	0		
2011-2019	138.986	19.889	13.706	17	15

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Del total de jóvenes víctimas del conflicto armado, que ya cumplieron su mayoría de edad, se encuentran 19.889 encargos fiduciarios constituidos entre el año 2011 y 2018 que aún no han sido cobrados. En la siguiente tabla se evidencia el año de constitución del encargo y el número de jóvenes que cumplieron la mayoría de edad no han reclamado la indemnización.

Tabla No.82: Rango de tiempo que ha transcurrido sin reclamar la medida de indemnización después de cumplidos los 18 años

Tiempo transcurrido del Encargo Fiduciario desde que cumplieron la mayoría de edad	Año de Constitución Encargo Fiduciario							Total General
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
	N° IND*							
(0,01 -12,0 meses)	512	403	1010	1832	1873	1671	1646	8.947
(1,01 - 2,00 años)	438	398	779	1523	1290	600	195	5.223
(2,01 - 3,00 años)	297	336	550	943	354	2		2.482
(3,01- 4,00 años)	244	263	539	280	168			1.494
Más de 4 años	419	645	550	129				1.743
Total General	1.910	2.045	3.428	4.707	3.685	2.273	1.841	19.889

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

*N° IND=Número de encargos fiduciarios constituidos a víctimas que ya cumplieron la mayoría de edad.

Adicionalmente, se evidenció que de los 19.889 encargos fiduciarios constituidos, hay 3.568 jóvenes que han alcanzado la mayoría de edad, y que han surtido el trámite para realizar el cobro de su medida de indemnización, de los cuales 2.001 superaron satisfactoriamente todos los filtros, quedando un rezago de 1.567, que aún continúan en proceso de subsanación de novedades previas a la orden de pago.

Según informa la UARIV, las novedades que pueden retrasar el pago de la indemnización en estos 1.567 casos son:

- Los jóvenes, una vez cumplida la mayoría de edad, aportan la contraseña y no la copia de la cédula de ciudadanía, por cuanto se actualiza la información en el Registro Único de Víctimas, pero no se da inicio al trámite ante la fiducia.
- Los datos de contacto no están actualizados, lo cual impide su ubicación.
- Los nombres que se encuentran registrados en el RUV no son los mismos que aparecen en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

iv) En el RUV el caso tiene estado de exclusión.²²⁴

v) Que se deba realizar una reliquidación de los porcentajes a reconocer por concepto de indemnización administrativa debido a que se allegó información de nuevos destinatarios.

A continuación, se muestra el año de constitución del encargo de los 3.568 jóvenes que cumplieron la mayoría de edad y que se encuentran en trámite para hacer efectivo el acceso a esta medida; tanto de los que superaron los cruces (aptos), como de los que no superaron los cruces (no aptos), detallando el tiempo que lleva el encargo fiduciario desde que cumplieron la mayoría de edad.

Tabla No.83: Rango de tiempo que ha transcurrido sin reclamar la medida de los jóvenes víctimas que ya iniciaron su trámite.

Tiempo transcurrido del encargo fiduciario desde que cumplieron la mayoría de edad.	Año de Constitución Encargo Fiduciario							Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Aptos*	12	12	139	530	556	452	300	2.001
(0,01 -12,0 meses)	3	2	49	186	277	265	247	1.029
(1,01 - 2,00 años)	5	7	55	242	229	187	53	778
(2,01 - 3,00 años)	1	2	20	72	46			141
(3,01- 4,00 años)	1		7	23	4			35
Más de 4 años	2	1	8	7				18
No aptos**	255	240	392	350	264	52	14	1.567
(0,01 -12,0 meses)	52	51	82	51	53	14	12	315
(1,01 - 2,00 años)	71	82	139	161	153	38	2	646
(2,01 - 3,00 años)	49	49	68	105	46			317
(3,01- 4,00 años)	35	21	65	31	12			164
Más de 4 años	48	37	38	2				125
Total General	267	252	531	880	820	504	314	3.568

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

*Superaron trámites para el cobro del encargo fiduciario

**No han superado los trámites, para el cobro del encargo fiduciario

De acuerdo con la información anterior, se evidencia que de los jóvenes aptos que cumplieron todos los requisitos para el cobro del encargo fiduciario desde el 2012 hasta el 2018, a 1.029 se les ha demorado el cobro entre un mes y doce meses, a 778 jóvenes entre uno y dos años, a 141 jóvenes de dos a tres años, a 35 jóvenes de tres a cuatro años, y a 18 jóvenes más de cuatro años.

Preocupa que de los 1.567 jóvenes que aun no superan los filtros para poder cobrar su encargo fiduciario, y que iniciaron su trámite, 125 llevan más de cuatro años con el

²²⁴ Da trámite a la actuación administrativa correspondiente, con el fin de revocar la inscripción en el Registro Único de Víctimas de las personas que hayan ingresado de forma irregular o fraudulenta.

encargo constituido desde que cumplieron su mayoría de edad, un tiempo considerable para que la UARIV no haya tomado las acciones pertinentes para que los jóvenes culminen su trámite. De igual forma, desde el año 2012, existen 1.743 jóvenes que tienen encargos fiduciarios que llevan mas de cuatro años, desde que cumplieron su mayoría de edad y que a la fecha no han iniciado su trámite para el cobro del mismo.

- Indicador: “Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada”

A continuación, se analiza el resultado del indicador planteado por el Gobierno Nacional en el CONPES 3726 de 2012.

Tabla No.84: Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance por año*
	3359 ²²⁵			
2015		2100	2152	102
2016		900	900	100
2017		800	1070	133
2018		800	461	57
2015-2018		4600	4583	

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Entre los años 2015 y 2017, se observa que la UARIV cumplió con la meta para este indicador. Es de anotar que a diciembre del año 2018 se encontraban incluidas en el RUV 25.206 mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales a 4.583 se les hizo efectivo el pago de la indemnización, lo que corresponde solo al 18% del total de incluidas por este hecho. Entre los años 2015 y 2017, se observa que la UARIV cumplió la meta para este indicador. Sin embargo, para el año 2018 se evidencia una disminución en las indemnizaciones otorgadas a mujeres víctimas de violencia sexual.

Ahora bien, teniendo en cuenta los diferentes marcos normativos a continuación se presenta un análisis de las indemnizaciones pagadas en relación con los diferentes criterios:

Tabla No.85: Número de víctimas indemnizadas por criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015.

Criterio	2015	2016	2017	2018	Total	%
Víctimas que habían solicitado indemnización en los marcos normativos anteriores a la Ley 1448 de 2011 (Ley	8.716	8.223	8.316	573	25.828	68

²²⁵ Diferente a la planteada en el CONPES 3726 de 2012 equivalente a 1771. Meta a 2021: 6000

Criterio	2015	2016	2017	2018	Total	%
418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008).						
Víctimas que sean diagnosticadas con enfermedades catastróficas, ruinosas o de alto costo.		1.402	1.167	350	2.919	8
Víctimas que tengan una discapacidad física, sensorial (auditiva, visual), mental cognitiva/intelectual, mental psicosocial o múltiple.		1.004	879	242	2.125	6
Víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas – RUV - por lesiones con discapacidad o incapacidad permanente sufridas por ocasión de hechos causados por accidente de Mina Antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE), o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).		21	32	13	66	0
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, ruinosas o de alto costo.		46	61	20	127	0
Víctimas de violencia sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia de una violación sexual.		674	925	198	1.797	5
Víctimas mayores de setenta (70) años.	1.775	1.931	689		4.395	12
Niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita.	7	3			10	0
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 Plan formulado con acompañamiento de la Unidad para las Víctimas.	2	1	1		4	0
Víctimas que se encuentren auto-reconocidos en el RUV con orientación o identidad sexual no hegemónica (LGBTI).	19	21	7		47	0
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	234	370	95		699	2

Criterio	2015	2016	2017	2018	Total	%
cuenta a su nombre en Colombia. Este criterio también se aplica para las víctimas de desplazamiento forzado.						
Familiares de víctimas de desaparición forzada y de homicidio que participen en procesos de entregas de cuerpos o restos óseos.		5		1	6	0

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.
Período comprendido entre el 17/02/15 y el 07/12/18.

Desde la adopción de la Resolución 090 de 2015 y durante su vigencia²²⁶, se indemnizaron un total de 38.023 personas, que equivale al 5% del total de las personas indemnizadas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011; mientras que el 68% corresponden a las víctimas que habían solicitado indemnización en los marcos normativos anteriores a esta ley: Ley 418 de 1997 y Decreto 1290 de 2008.

Tabla No.86: Número de víctimas indemnizadas por criterios de priorización de la Resolución 1958 de 2018

Criterio	2018	2019
Víctima incluida en el RUV que tenga edad igual o superior a 74 años.		2.118
Víctima que acredite tener enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo.		54
Víctima que acredite tener discapacidad igual o superior al 40%.		83

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.
Período comprendido entre el 07/12/18 y el 14/03/19.

Del total de víctimas indemnizadas (821.836) desde la entrada en vigencia de la Ley, el 0.27% (2.255) se indemnizaron por criterios de priorización de la Resolución 1958 de 2018, de los cuales el 99% se han pagado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, el 0.33% por desaparición forzada, 0.33% por homicidio y 0.33% por secuestro.

Tabla No.87: Número de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales

Año giro	Total de indemnizados	Número de personas víctimas indemnizadas por sentencias judiciales	%	Valor Indemnizaciones
2012	149.963	14.236	9	\$ 74.043.255.959
2013	90.803	9.914	11	\$ 72.455.011.368
2014	75.291	7.766	10	\$ 47.526.482.988
2015	103.583	9.150	9	\$ 35.504.270.779

²²⁶ Período comprendido entre el 17 de febrero de 2015 y el 7 de diciembre de 2018

Año giro	Total de indemnizados	Número de personas víctimas indemnizadas por sentencias judiciales	%	Valor Indemnizaciones
2016	87.231	15.080	17	\$ 30.982.532.475
2017	110.652	12.799	12	\$ 59.365.650.716
2018	98.907	16.912	17	\$ 79.911.154.933
2019	2.324	240	10	\$ 1.261.879.347
2012-2019	718.754	*86.097		\$ 401.050.238.565

Fuente: UARIV, (sistemas Indemniza, Astrea y Lex). Marzo 2019.

*La información es dinámica, dado que se encuentra en permanente depuración.

**Cifras a precios constantes de 2018.

Desde el año 2012 al 31 de marzo de 2019, en cumplimiento de sentencias judiciales se han indemnizado 86.097 víctimas que corresponde al 12% del total de personas indemnizadas en este período (718.754).

De acuerdo con la información remitida por la UARIV, se estima que el 30% del presupuesto apropiado para la presente vigencia se destinará al cumplimiento de turnos de tutelas vencidas y por vencer en 2019.

Tabla No.88: Pagos de indemnizaciones por criterios de priorización

Año	Decreto 1377/2014	Resolución 090/2015	Resolución 1958/2018	No. priorizado*	Total Indemnizados
2015	75.684	11.081		16.818	103.583
2016	68.550	18.633		48	87.231
2017	98.939	11.680		33	110.652
2018	87.308	2.189		9410	98.907
2019			2.255	69	2.324
2015-2019	330.481	43.583	2.255	26.378	402.697
%	82	11	1	7	

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

* Personas no priorizadas con documentación completa.

De acuerdo con la información remitida en relación con los criterios de priorización durante el cuatrienio, el 82% corresponde al cumplimiento de los criterios establecidos en el Decreto 1377 de 2014, el 11% a los criterios de la Resolución 090 de 2015, un 1% a los criterios de la Resolución 1958 de 2018 y un 6% a personas no priorizadas que tenían la documentación completa.

Es importante resaltar que desde el año 2015 al 2018, se destinó la mayor parte del presupuesto al cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1377 de 2014²²⁷, el cual estableció que se priorizaría la entrega de la indemnización a los hogares víctimas de desplazamiento que acreditaran las siguientes características:

- i) Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren 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 –en adelante PAARI –.
- ii) 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.
- iii) Que solicitaron a la UARIV acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

Llama la atención que, aun existiendo desde el 2015, los criterios de priorización basados en vulnerabilidad, la mayor parte del presupuesto se siguió destinando para indemnizar a las víctimas de desplazamiento priorizadas mediante el Decreto 1377 de 2014.

Análisis cualitativo

Avances

Con el propósito de dar cumplimiento a la orden séptima²²⁸ del Auto 206 de 2017, la UARIV mediante la Resolución 1049 de 2019 adoptó el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa. Esta Resolución establece dos rutas para la entrega de esta medida:

- i) Ruta Priorizada: para víctimas que se encuentren en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad. Esto corresponde a víctimas con una edad igual o superior a 74 años, con enfermedades huérfanas y/o ruinosas, y con discapacidad certificada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

²²⁷ Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones, incluido en el Decreto Único Sectorial 1084 de 2015.

²²⁸ Reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos.

- ii) Ruta General: el procedimiento establecido en esta ruta es la aplicación del Método Técnico de Priorización²²⁹, el cual contiene los criterios y lineamientos para determinar la priorización anual para el otorgamiento de la indemnización, por medio del análisis de variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del hecho victimizante y del avance en la ruta de reparación. El resultado de la aplicación da cuenta de la suma de las variables, por lo que, entre más variables tenga una víctima, mayor será su calificación y priorización para el pago.

Con este nuevo procedimiento, las víctimas tendrán mayor certeza sobre el derecho que tienen o no de recibir esta medida de reparación. Sin embargo, persiste la expectativa en la población, ya que el Método Técnico de Priorización no les permite saber la fecha del pago, ni el monto que van a recibir.

Dificultades

Una vez analizados los indicadores propuestos en el PND 2014-2018, en relación con la medida de indemnización administrativa, se observa que el Gobierno Nacional no alcanzó el 100% de la meta en el cuatrienio (470.000 víctimas indemnizadas), aun cuando las metas propuestas eran bajas en relación con el universo de víctimas susceptible de ser indemnizadas.

Preocupa que el porcentaje de víctimas indemnizadas de acuerdo al enfoque diferencial,²³⁰ entre las vigencias 2011 y 2019²³¹ fue muy bajo, puesto que solo se indemnizó el 15.5% de personas en situación de discapacidad y el 1.3% de población con OSIGD. Es importante señalar que en hechos como la tortura, el reclutamiento y las lesiones personales que generaron discapacidad, no se ha indemnizado ni al 1% de las víctimas. Llama la atención este último, teniendo en cuenta que la situación de discapacidad fue un criterio de priorización de la Resolución 090 de 2015 y 1958 de 2018.

Los departamentos con mayor número de víctimas susceptibles de ser indemnizadas corresponden a Antioquia, Bolívar, Cesar, Nariño y Valle del Cauca. Sin embargo, las indemnizaciones pagadas en estos departamentos no se compadecen con el número de víctimas que tienen derecho a esta medida.

Con respecto a los encargos fiduciarios, las acciones tomadas por la UARIV para ubicar a las víctimas que cumplen su mayoría de edad, y hacerles un acompañamiento pertinente para que se les haga su respectivo pago, no están siendo efectivas, lo cual se evidencia en el alto tiempo que pasa para que el pago sea efectivo, y el alto porcentaje de víctimas

²²⁹ Es el método que se aplica a las víctimas que hacen parte de la ruta general, es decir, que no cuentan con los criterios de priorización de edad, discapacidad y/o enfermedad.

²³⁰ Los porcentajes de víctimas indemnizadas por enfoque diferencial están en relación con el universo de víctimas susceptibles por cada enfoque.

²³¹ Con corte al 31 de marzo de 2019.



que no han cobrado su encargo fiduciario a pesar de haber cumplido la mayoría de edad. Esta situación se hace más evidente en los años 2017 y 2018.

Una vez analizados los criterios establecidos en las Resoluciones 090 de 2015, 1958 de 2018 y 1049 de 2019, en relación con la situación de discapacidad, se evidenció que en las dos primeras resoluciones se solicitaba a las víctimas un certificado de discapacidad del 40%, criterio que se modifica sustancialmente en la última resolución, donde no se pide ningún porcentaje de discapacidad. Llama la atención, que la UARIV²³² manifiesta como causal de esta modificación, que el Sistema General de Seguridad Social en Salud no tiene definido un procedimiento para la expedición de este tipo de certificados. A juicio de la CMSLV, podría configurarse en una acción con daño para la población con discapacidad que quiso acceder a la medida y no lo pudo hacer al encontrarse ante un requisito inviable.

Proeocupa que en la Resolución 1049 de 2019, en donde se definió la ruta priorizada y la ruta general con su Método Técnico, no exista claridad respecto a si se va a dar prelación en la asignación del presupuesto a las víctimas que se encuentran en la ruta priorizada, y una vez estas sean indemnizadas, se continuará con las víctimas de la ruta general.

La mesa nacional de participación efectiva de Víctimas ha advertido en varias ocasiones las dificultades que se han generado al pagar las indemnizaciones a una parte de los beneficiarios de un mismo hecho victimizante, generando lo que reconocen como pagos parciales. Han manifestado que si bien la Resolución 1049 de 2019 promueve esta práctica en aplicación de los criterios de priorización establecidos, se continua generando una afectación a la otra parte de beneficiarios que quedaron pendientes para el pago, pero con sus casos documentados. En este sentido, la Mesa solicita que sean tenidos en cuenta estos casos para ir cerrando los hechos victimizantes con la totalidad de los beneficiarios indemnizados.

En cuanto a las estrategias de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos recibidos por la indemnización administrativa preocupa el hecho de que estén enfocadas a créditos para líneas productivas y capacitaciones con el SENA para desarrollar proyectos productivos, lo que no corresponde a las características de la población²³³ que será indemnizada de acuerdo con los criterios de priorización de la Resolución 1049 de 2019. Esto puede representar un riesgo de tipo fiscal en la destinación de los recursos.

Se resalta el esfuerzo realizado por la UARIV en la implementación de algunas estrategias, tales como el desarrollo de una solución tecnológica para el agendamiento de citas, la realización de jornadas masivas para la documentación y la actualización de los registros de información, en respuesta a la recomendación realizada por la CSMLV en la

²³² Capacitación realizada por la Subdirección de Reparación Individual de la UARIV a los funcionarios de la PGN sobre la Resolución 1049 de 2019. 07 de mayo de 2019.

²³³ Adultos mayores de 74 años, personas en situación de discapacidad, y personas con enfermedades huérfanas y/o ruinosas.

vigencia 2018. Sin embargo, persisten las dificultades con los canales de comunicación, sobre todo para la población que se encuentra en áreas rurales dispersas; así como la socialización de los procedimientos que reglamenta la nueva Resolución.

Pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno en esta materia, no existe certeza para las víctimas frente a la entrega real y efectiva de la medida de indemnización. Los nuevos procedimientos no les permiten saber la fecha del pago, ni el monto que van a recibir.

Conclusiones

- El Gobierno Nacional no alcanzó el 100% de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, aun cuando estas eran bajas en relación con el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Adicionalmente, el número de víctimas susceptibles de indemnización es de 6.495.713 personas, y de estas solo 821.836, lo que corresponde al 13% han recibido esta medida de reparación, a dos años de terminar la vigencia prevista inicialmente en la Ley 1448 de 2011.
- Del total de indemnizaciones pagadas entre el 2011 y el 2019²³⁴, se identificó que, de las 821.836 víctimas indemnizadas, el 49.4% corresponde a desplazamiento forzado.
- El departamento con mayor número de víctimas susceptibles de indemnizar corresponde a Antioquia (1.345.412), seguido de Valle del Cauca (455.936), Bolívar (387.550), Cesar (327.285) y Nariño (321.535). Sin embargo, de acuerdo al número de víctimas indemnizadas entre el año 2011 y el 2019²³⁵, Antioquia ha indemnizado el 15%, Valle del Cauca el 8%, Bolívar el 6%, Cesar el 9% y Nariño el 9%.
- Solo el 11% de las indemnizaciones pagadas por hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) atienden criterios de priorización basados en vulnerabilidad (Resolución 090 de 2015 y 1958 de 2018).
- El porcentaje de víctimas indemnizadas de acuerdo con los enfoques diferenciales es muy bajo, tan solo el 16% de víctimas en situación de discapacidad y el 1% de población con OSIGD.
- Las acciones tomadas por la UARIV para ubicar a las víctimas que cumplen su mayoría de edad, y acompañarlas para recibir el pago de su encargo fiduciario no han resultado efectivas, lo cual se evidencia en el alto tiempo que pasa para recibir

²³⁴ Con corte al 31 de marzo de 2019.

²³⁵ Con corte al 31 de marzo de 2019.



la indemnización, y el alto porcentaje de víctimas que no han cobrado a pesar de haber cumplido la mayoría de edad.

- Persisten las dificultades con los canales de comunicación, especialmente para la población que se encuentra en áreas rurales dispersas; así como la socialización de los procedimientos que reglamenta la nueva Resolución.
- No existe certeza para las víctimas frente a la entrega real y efectiva de la medida, de indemnización puesto que los nuevos procedimientos no les permite saber la fecha del pago, ni el monto que van a recibir.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida. Existen inconsistencias entre los datos (número de indemnizaciones pagadas, número de víctimas indemnizadas, aplicación de los criterios de priorización, cortes de información, víctimas indemnizadas por enfoque diferencial) lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la CSMLV.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas ha cumplido con las metas propuestas en el pago de la indemnización a mujeres víctimas de violencia sexual. Sin embargo, el número de mujeres indemnizadas es muy bajo comparado con el total de mujeres incluidas en el Registro Único de Víctimas por este hecho victimizante.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar una asignación presupuestal acorde con el universo de víctimas pendientes por indemnizar, que permita acceder a esta medida en un horizonte de tiempo razonable.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, establecer estrategias eficientes para la implementación del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, de manera que se disminuyan los tiempos y trámites para acceder a esta medida.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar una estrategia con los jóvenes que a la fecha no han realizado el cobro de su encargo fiduciario, para que se haga efectivo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar los programas de acompañamiento a la inversión de la indemnización administrativa, teniendo en cuenta la población que se tiene prevista indemnizar de acuerdo a los criterios de priorización establecidos en la Resolución 1049 de 2019.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, identificar el total de las mujeres beneficiarias de la Estrategia de Reparación a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado, para determinar el universo por cubrir y el tiempo en que accederán a esta medida de reparación.

5.4 Medidas de Satisfacción Libreta Militar

La medida de satisfacción para víctimas del conflicto armado correspondiente a la exención de la prestación del servicio militar y desacuartelamiento, ha tenido desarrollos en la jurisprudencia constitucional que permiten establecer el alcance de este derecho como una excepción del deber de prestar el servicio militar obligatorio,²³⁶ fundamentada en el bienestar colectivo y no en el interés particular.

El concepto de bienestar colectivo se enmarca en un proceso de justicia transicional, instituido por la Ley 1448 de 2011, que integra diversos esfuerzos de la sociedad para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia.²³⁷

Siguiendo con lo anterior, la medida de satisfacción objeto de estudio busca evitar que las víctimas regresen al escenario bélico y de conflicto armado que les provocó su desestabilización socio-económica y que les impuso una carga desproporcionada de mayor vulnerabilidad física y psicológica.²³⁸

En el ejercicio de seguimiento de la CSMLV, realizado para el informe anterior se encontró que: i) el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército –en adelante COREC –, lleva un registro de las libretas militares expedidas, más no de las solicitudes;²³⁹ ii) inconsistencias entre la información reportada por la UARIV y el COREC; iii) una sola persona víctima de hechos diferentes al desplazamiento forzado había accedido a esta medida desde la vigencia de la ley²⁴⁰ hasta marzo de 2018²⁴¹; iv) universo por cubrir de 79.784 del total de víctimas a las que la UARIV aplicó la medición de superación de vulnerabilidad.

²³⁶ Colombia. Corte Constitucional. T 414 de 2014. M. P. Andrés Mutis Vanegas.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ *Op. Cit.*

²³⁹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo la ley de Víctimas al Congreso. P. 212.

²⁴⁰ *Ibidem* P. 210.

²⁴¹ Debido a la interpretación jurídica de Ministerio de Defensa que el acceso para víctimas de otros hechos victimizantes se origina en la ley 1861 de 2017 y no desde la expedición de la Ley 1448 de 2011.

Este año se sigue con las mismas variables del informe anterior, adicionándole dos categorías: Desacuartelamiento y asistencia del Ministerio de Defensa a Centros Regionales de Atención a Víctimas. Por su parte, el análisis cualitativo corresponde: i) al acceso a las libretas militares de víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, ii) tiempo promedio de desacuartelamiento y, iii) formato de voluntariedad o causales de exención. La información fue obtenida en el marco de requerimientos y visitas administrativas realizadas al Ejército Nacional, Armada de Colombia y Policía Nacional.

Análisis cuantitativo

- Indicador “Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar”.

Tabla No.89: Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar

Año	Línea Base	Meta	% Avance
	100		
2015		100	100
2016		100	100
2017		100	100
2018		100	100
2015-2018		100	100

Fuente: Sinergia. Diciembre 2018.

El indicador definido en el CONPES 3726 de 2012 Ajustado como "porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar", difiere del establecido en Sinergia, “porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar”, en cuanto a que este último incluye el número de solicitudes. A pesar de ello, su fórmula de cálculo es similar: "Número de solicitudes de definición de situación militar atendidas por requerimiento de víctimas mayores de 18 años/Número de solicitudes de definición de situación militar realizadas por las víctimas mayores de 18 años".²⁴²

En el portal Sinergia se reporta un cumplimiento del 100% para este indicador en el cuatrienio, cuya "información proviene de la base de datos de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional –en adelante DIREC– (Sistema Fénix), donde queda registrada la cantidad de solicitudes realizadas por las víctimas frente a las solicitudes efectivamente atendidas".²⁴³

²⁴² Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3716 DE 2012. (Número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas/número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100.

²⁴³ Departamento Nacional de Planeación. Sinergia. Ficha técnica. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1167/5458/30>.

Se advierte que la información suministrada por el COREC a marzo de 2019 no coincide con la reportada para el Quinto Informe, ni con la información consignada en Sinergia, de acuerdo a las siguientes cifras.

Tabla No.90: Comparativo de información reportada sobre libretas militares

Año	Quinto Informe Corte marzo 2018	Sexto Informe Corte marzo 2019	Sinergia
2014	0	398	-
2015	135	6.699	-
2016	20.994	24.411	-
2017	20.542	19.543	-
2018	391	21.591	4.470

Fuente: COREC. Marzo de 2019. Elaboración propia.

Se solicitó al COREC indicar los motivos de la diferencia señalada, a lo cual manifestaron que en marzo de 2019, realizaron un cruce masivo entre la plataforma Fénix del COREC y la UARIV que arrojó los resultados que se evidencian en la tabla anterior. Asimismo, indicaron que al momento de la validación algunos ciudadanos ya habían definido la situación militar como víctimas del conflicto, pero que esta información no fue cargada oportunamente.²⁴⁴

Siendo tres los reportes originados por el Ministerio de Defensa se encontró que no es posible tomar ninguno como definitivo, ya que los datos de un mismo período varían, incluso para anualidades anteriores, evidenciando falencias en el registro de información. A pesar de lo anterior, estas cifras son las que fundamenta el reporte de un 100% de cumplimiento del indicador en Sinergia.

Por otra parte, no es claro si los datos entregados a la CSMLV corresponden a las víctimas que buscaron resolver su situación militar, en su calidad de ciudadanos y prestando el servicio obtuvieron una libreta de reservista de primera clase, o aquellos que en su calidad de víctimas solicitaron la exención del servicio y accedieron a una libreta de segunda clase.²⁴⁵ Esta duda surge por la diferencia en el reporte sustentada en que no se había cruzado la cifra de libretas militares expedidas con los ciudadanos que tienen la calidad de víctima y no se había cargado esta exención en la plataforma.

En este sentido, el cruce de información realizado con la UARIV solo brinda información de quienes tienen libreta militar, más no respecto de a quienes se les aplicó la exención, ya que esta información estaría registrada en FENIX y el cruce de información con la UARIV no sería necesario.

²⁴⁴ Ministerio de Defensa. 20193800966271. Mayo 20 de 2019.

²⁴⁵ Colombia. Presidencia de la República. Decreto 977 (7 de junio de 2018)

Esto contradice lo afirmado por el COREC cuando manifiesta que en el formulario virtual de inscripción, la calidad de víctima del conflicto armado se encuentra incluida como categoría que puede ser seleccionada por el ciudadano. En consecuencia, el Ministerio de Defensa debería contar con esta información sin necesidad de realizar cruces adicionales, toda vez que esta es diligenciada desde de la inscripción por el solicitante.²⁴⁶

Con el fin de despejar estas dudas, se solicitó al COREC indicar cuántas de las libretas militares emitidas a víctimas del conflicto armado son de primera categoría – consecuencia de prestación del servicio, o de segunda categoría – producto de la aplicación de una exención. Al cierre de este informe, la CSMLV no cuenta con la respuesta al requerimiento presentado.

Un último aspecto a considerar es que el indicador estudiado compara solicitudes versus entrega de libreta militar. Al igual que en el año anterior, el COREC no entregó información sobre solicitudes. Sin embargo, según los datos de Sinergia se reporta un cumplimiento del 100%, es decir que toda solicitud fue atendida y culminó en la expedición de una libreta militar.

Sobre este aspecto también se solicitó información a la Armada de Colombia y a la Policía Nacional, quienes coincidieron en manifestar que frente a las solicitudes recibidas por parte de víctimas del conflicto armado, para la exención del servicio militar o su desacuartelamiento, es el Ejército Nacional el encargado de emitir la tarjeta de reservista de segunda clase. Bajo tal argumento, la Armada y la Policía no presentaron información sobre las libretas emitidas, pero tampoco sobre las solicitudes de aplicación de exención.

- Indicador “Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas”

Este indicador compara el número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas con el número de solicitudes tramitadas. La Armada de Colombia suministró la siguiente información.

Tabla No.91: Solicitudes de desacuartelamiento atendidas por la Armada de Colombia

Años	Meta solicitudes desacuartelamiento	Avance trámite desacuartelamientos
2014	6	6
2015	26	26
2016	20	20
2017	31	31
2018	10	10
2019	11	11

Fuente: Armada Nacional. Marzo 2019. Elaboración propia.

²⁴⁶ No se tiene la fecha de inicio de implementación del formato virtual RM314.

La Policía presentó la siguiente información:

Tabla No.92: Solicitudes de desacuartelamiento atendidas por la Policía Nacional

Años	Meta solicitudes desacuartelamiento	Avance trámite desacuartelamientos
2014	-	6
2015	-	26
2016	-	20
2017	-	31
2018	-	10
2019	-	1

Fuente: Policía Nacional. Marzo 2019. Elaboración propia.

Por último, el Ejército Nacional presentó información sobre el procedimiento de desacuartelamiento, más no estadísticas al respecto, mientras que la Armada de Colombia indicó que las solicitudes de desacuartelamiento presentadas fueron atendidas en su totalidad. La Policía por su parte presentó solo el número de desacuartelamientos más no las solicitudes, sin explicar el motivo de esta omisión.

- Indicador: Asistencia del Ministerio de Defensa a los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas

El artículo 183 del Decreto 4800 de 2011 establece que, en los CRAV, se orientarán a los destinatarios de la exención respecto del trámite para la definición de su situación militar. Al respecto, se tiene que de un total de 30 CRAV visitados, el Ministerio de Defensa solo asiste a cuatro,²⁴⁷ es decir a un 12%.

Análisis cualitativo

Avances

El artículo 140 de la Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas del conflicto armado tendrán un término de cinco años contados a partir de la promulgación de la ley o de la ocurrencia del hecho victimizante para resolver su situación militar. En este mismo sentido, la Ley 1861 de 2017 y el Protocolo, contemplan como único requisito para su exención, la inclusión en el RUV.

Es decir, a pesar de que se establecía este término el Ejército Nacional y el Ministerio de Defensa, establecieron en una norma especial y posterior a la ley de víctimas una mayor

²⁴⁷ Defensoría del Pueblo. Visitas Administrativas. Mayo 2019. Centros Regionales a los que asisten se encuentra ubicados en los departamentos de: Cauca, Magdalena, Norte de Santander y Valle del Cauca.

garantía para el acceso a esta medida de satisfacción, aplicándola a todas las víctimas incluidas en el RUV, sin límite de tiempo.

Se señala como avance la presencia del Ministerio de Defensa en cuatro de los CRAV a través del Ejército Nacional, y la DIREC anunció que programará de común acuerdo con la UARIV, la asistencia al resto de CRAV.²⁴⁸

Dificultades

En cuanto a la exención de la prestación del servicio militar, el Gobierno Nacional reporta un cumplimiento del 100% lo que equivale a decir que toda solicitud de libreta militar fue atendida y culminó en la expedición de una libreta militar. Sin embargo, esta afirmación no pudo ser corroborada en razón a que no se contó con las cifras concretas ni se conoció el número de solicitudes recibidas por el Ejército Nacional, la Armada de Colombia y la Policía. Lo cual evidencia que los sistemas de información de las entidades encargadas de garantizar presentan debilidades.

Por otra parte, pueden existir solicitudes de exención de libreta militar rechazadas o no tramitadas entre el 2014 y el 2018 en razón a que: (i) en la Corte Constitucional se registran casos en los cuales las Fuerzas Militares se negaron a aplicar esta exención,²⁴⁹ y; (ii) la Ley 1861 de 2017 hace procedente la exención a víctimas del conflicto armado incluidas en el RUV, mientras que la Corte Constitucional lo hace procedente para el que pueda probar su condición de víctima al menos sumariamente,²⁵⁰ independientemente de su estado de inclusión en el registro.

Conforme a lo anterior, pueden existir solicitudes de exención de la libreta militar que hayan recibido respuesta negativa. Sin embargo, las Fuerzas Armadas consultadas no presentan esta información. Así, es importante señalar que en el indicador “porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar” es posible que lo reportado no coincida con el número de solicitudes y con el número de libretas, ya que en algunos casos si los solicitantes no prueban su condición de víctima no podrían acceder a la libreta militar, según interpretación del Ejército Nacional.

²⁴⁸ Ministerio de Defensa. 20193800966271. Mayo 20 de 2019.

²⁴⁹ Colombia. Corte Constitucional. T 414 de 2014, T 116 de 2015 y T 343 de 2018.

²⁵⁰ Colombia. Corte Constitucional. T 343 de 2018. M. S. Antonio José Lizarazo Ocampo. Así, para esta Corte es claro que de lo expuesto hasta ahora se extraen las siguientes conclusiones: i) la condición de víctima del desplazamiento forzado, tienen como presupuesto fáctico la ocurrencia del hecho victimizante, y no se pierde por la modificación o variación en la calificación de la persona en el Registro Único de Víctimas; ii) el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, habla de “las víctimas a que se refiere la presente ley” y no de las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas; iii) la víctima puede probar, por cualquier medio legalmente aceptado, que sufrió desplazamiento forzado; iv) 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, en aplicación del artículo 140 de la Ley 1448 de 2011; v) todas las autoridades públicas, incluido el Ejército Nacional, deben respetar de buena fe, los derechos de las víctimas del conflicto interno.

Por otra parte, en cuanto a sistemas de información, se registra que a pesar de tener un protocolo de intercambio de información y una circular conjunta²⁵¹ entre la UARIV y el COREC, no se observa efectividad en este proceso, en razón a que frente a las solicitudes realizadas a la UARIV para conocer el número de libretas militares expedidas en 2018, discriminadas por hecho victimizante, no se obtuvo respuesta de fondo, señalando que esta información debe ser proporcionada por el COREC.

La UARIV en su calidad de coordinadora del SNARIV, no cuenta con información actual sobre la implementación de esta medida de satisfacción, a pesar de que el COREC en la respuesta a los requerimientos realizados informó que el último reporte es más sólido basado en un cruce de datos realizado con tal entidad.²⁵²

Ante la ausencia de información no es posible determinar si las víctimas de otros hechos victimizantes están accediendo a la medida, con el agravante de que, durante el 2018, la UARIV afirmó que se había logrado la emisión de una única libreta militar para otros hechos, sin que este año se presentara ningún monitoreo o información al respecto. Por otro lado, el protocolo de intercambio de información no se ha actualizado según la Ley 1861 de 2017.

En relación con el enfoque OSIGD contenido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional en la Sentencia T-099 de 2015²⁵³ indicó que las mujeres transgénero no son destinatarias de la obligación de prestar el servicio militar, por cuanto no deben tramitar la libreta militar y su sola declaración de autoreconocimiento basta para que sean consideradas mujeres transexuales. Asimismo, se ordenó al Ministerio de Defensa²⁵⁴ diseñar e implementar un protocolo de información así como un mecanismo de reclutamiento de hombres transexuales quienes en principio estarían en la obligación de prestar el servicio militar y de mujeres transexuales que de manera voluntaria, aspiren entrar a las fuerzas armadas.

²⁵¹ Circular Conjunta de 2015 y Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento operativo de la medida de exención en la prestación del servicio militar obligatorio, desacuartelamiento, exoneración de los costos asociados a la elaboración y entrega de constancia electrónica de la tarjeta militar a víctimas del conflicto armado.

²⁵² Ministerio de Defensa. Comando General de las Fuerzas Militares. Ejército Nacional. Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército. Oficio de Radicado No 20193800966271. 20 de mayo 2019. Radicado el 29 de Mayo de 2019.

²⁵³ Colombia. Corte Constitucional, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia T 099 de 2015. M. P. caso de mujer transgénero que el ejército consideraba obligada a definir su situación militar.

²⁵⁴ Sexto.- Ordenar al Ministerio de Defensa y al Comando General de las Fuerzas Armadas que, en un plazo máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, desarrollen un protocolo de información y una campaña pedagógica en todos los distritos de reclutamiento del país para que, en caso de que nuevamente una mujer transgénero sea citada a regularizar su situación militar, ésta conozca plenamente los límites que tiene la Ley 48 de 1993 y la obligación que tiene la autoridad militar de no realizar ningún procedimiento que vulnere la dignidad, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad e igualdad de estas ciudadanas, en los términos señalados en esta providencia. Del mismo modo, deberá incluirse un mecanismo para el reclutamiento de los hombres transexuales que puedan ser sujetos de la Ley 48 de 1993 y deberá considerarse la posibilidad de que las mujeres transexuales gocen de garantías suficientes para prestar el servicio militar, cuando voluntariamente lo decidan, tal como les es permitido por la ley.

Al solicitar información sobre la aplicación del enfoque OSIGD en el procedimiento de exención del servicio militar, el COREC manifestó que en aplicación del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017 se otorga la exención de servicio militar independientemente de su orientación sexual, en atención a su calidad de víctimas. Asimismo, no se tiene conocimiento del procedimiento u orientación que recibiría la víctima hombre o mujer transexual que quisiera prestar el servicio militar. Por lo tanto, es importante recordar al Ministerio de Defensa su obligación constitucional de dar cumplimiento a los fallos judiciales resaltando que la emisión de este protocolo es de vital importancia para la inclusión del enfoque OSIGD en la prestación del servicio militar.

En cuanto a desacuartelamiento se presentan vacíos en las cifras del Ejército y la Policía Nacional, lo cual reafirma que no se lleva un registro del mismo. Adicionalmente, se encuentran contradicciones en los procedimientos establecidos, ya que en el protocolo de intercambio de información y en la Circular Conjunta se establece que el este proceso se aplica a aquellas víctimas que son incluidas en el RUV con posterioridad al inicio de la prestación del servicio. Sin embargo, en la respuesta de mayo de 2019 el COREC indicó que una vez firmado el consentimiento informado de voluntariedad, no podrá solicitar este beneficio.²⁵⁵

Sobre el consentimiento informado la Corte Constitucional, en la Sentencia T-343 de 2018, ordenó al Ministerio de Defensa Nacional que cumpliera el artículo 181 del Decreto 4800 de 2011, que establece que "El Ministerio de Defensa ajustará el formato de inscripción para el reclutamiento con el fin de incluir una opción que permita tener información si la persona es víctima en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011", en razón a que en el caso estudiado el formato de voluntariedad fue diligenciado en 2017 y no incluía la exención referente a ser víctima del conflicto armado.²⁵⁶

El COREC allegó un formato que enumera las causales de exoneración al servicio militar y que finaliza con una manifestación de renuncia a las mismas. Sin embargo, no presentó información estadística a pesar de corresponder a una obligación originada desde la vigencia de la Ley. Igualmente, la aplicación de este formato no se encuentra incluida o descrita en el protocolo y circular que regula el desacuartelamiento. Adicionalmente en la Sentencia T-343 de 2018, se afirma que la causal de exoneración de víctima del conflicto armado no estaba incluida en ese formato, hecho que posiblemente causó que algunas víctimas no estuvieran sobre este beneficio.

²⁵⁵ Ministerio de Defensa. 20193800966271. Mayo 20 de 2019.

²⁵⁶ Colombia. Corte Constitucional. T 343 de 2018. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo "En el formato de "entrevista soldado-servicio militar obligatorio y consentimiento informado" no se observa ningún aparte establecido para que el evaluado manifieste si es víctima del conflicto armado y, por tanto, se encuentra inmerso en alguna causal de exoneración, siendo que el artículo 181 del Decreto 4800 de 2011 establece que el Ministerio de Defensa ajustará el formato de inscripción para el reclutamiento, con el fin de incluir una opción que permita tener información si la persona es víctima en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011."

Tampoco se pudo verificar si los plazos de 45, siete y cinco días establecidos por el Ejército, la Policía y la Armada para el proceso de desacuartelamiento se cumplieron. Se considera que un término de 45 días es un tiempo prolongado para la implementación de este proceso.

Conclusiones

- No se tienen datos definitivos sobre el acceso a la libreta militar por parte de las víctimas del conflicto armado. Tampoco de la aplicación de la exención a las víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, ya que ni la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, ni el COREC entregaron información discriminada para esta categoría, ni la totalidad de los datos solicitados por esta Comisión.
- Se reitera que no se lleva un registro de las solicitudes de exención del servicio militar a pesar de la recomendación realizada por esta Comisión en el Quinto Informe. Por lo tanto, el cumplimiento del 100% del indicador “Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar” no pudo verificarse.
- No se advierte aplicación de la regla jurisprudencial de la Corte Constitucional referente a que la exención del servicio militar es procedente cuando la víctima puede probar dicha calidad sumariamente, así no se encuentre incluida en el RUV.
- EL COREC y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas no determinaron la cobertura de víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes que accedieron a la emisión de libretas militares de segunda categoría. Tampoco se obtuvo información sobre el proceso de desacuartelamiento.
- Según los supuestos de hecho establecidos en la Sentencia T-347 de 2018, se puede afirmar que, con antelación a su expedición, el formato de voluntariedad y renuncia a las causales de exención no incluía la categoría de víctimas del conflicto armado, aspecto que pudo obstaculizar el acceso a esta medida de satisfacción. Por otro lado, no se encontró información sobre el cumplimiento de la Sentencia T-099 de 2015 en cuanto a la expedición del protocolo de información.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa, fortalecer el sistema de información FENIX con el registro de las solicitudes respecto de las que no se emitió la tarjeta militar, así como de las solicitudes de desacuartelamiento y su respuesta.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar seguimiento estadístico al proceso de exención de la prestación del servicio militar y desacuartelamiento, con el fin de coordinar e implementar la política pública sobre esta medida desde los supuestos de cobertura y acceso de las víctimas de cada hecho victimizante.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Ministerio de Defensa, actualizar los protocolos de información y circulares conjuntas de acuerdo con la Ley 1861 de 2017 y las reglas que la Corte Constitucional ha establecido frente a las pruebas de la condición de víctima, el formato de voluntariedad, protocolo de información y mecanismo de reclutamiento con población OSIGD.
- Al Ministerio de Defensa, hacer presencia en los 26 Centros Regionales de Atención, en los que aún no tiene participación, en cumplimiento del artículo 183 del Decreto 4800 de 2011.

5.5 Reparación Colectiva

La CSMLV a lo largo de todos sus informes ha presentado los resultados generales de la implementación del Programa de Reparación Colectiva, el cual comprende la materialización de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición²⁵⁷ a las que tienen derecho los sujetos de reparación colectiva inscritos en el RUV.

Avanzar en la implementación de este programa, implica 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”.²⁵⁸ Para lograr este propósito la UARIV expidió la Resolución 3143 del 23 de julio de 2018, por medio de la cual se adopta el Modelo Operativo de Reparación Colectiva.

De otra parte, en el punto 5.1.3.3. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se estableció que “el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, en donde haya lugar, un enfoque reparador”. En esta vía, se estableció que los PDET “incorporarán los planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de

²⁵⁷ Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4800 (20 de diciembre de 2011) Artículos 222 y 224

²⁵⁸ *Ibidem*.



reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades.”²⁵⁹

Asimismo se prevé el fortalecimiento de “los planes nacionales de reparación colectiva, que tendrán un enfoque de género y estarán dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición, organizaciones del sector religioso, entre otros, con el fin de reconocer las especiales características de su victimización, recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad.”²⁶⁰

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo expone el resultado de la medición de la meta y los productos contenidos en el PND 2014-2018 sobre reparación colectiva. Los cuales se orientan principalmente, a cumplir los objetivos del programa con énfasis en la implementación de infraestructura comunitaria, formulación de proyectos para obras de infraestructura y la implementación de estrategias de recuperación del tejido social.

Adicionalmente, se complementa el análisis con dos indicadores relacionados con el avance en las principales fases de la ruta. Esto, en razón a que la CSMLV ha considerado previamente²⁶¹ que los indicadores del Gobierno Nacional resultan insuficientes para dar cuenta de la implementación del programa de reparación colectiva, y que sus metas no se compadecen con el universo de sujetos colectivos incluidos en el RUV.

La información presentada fue obtenida de: i) resultados de la sesión ampliada de la CSMLV realizada en marzo de 2019 en la que la UARIV, la ANT y el PS presentaron sus consideraciones frente a cada una de las recomendaciones que han realizado; ii) requerimientos de información; iii) visitas administrativas a la UARIV y; iv) resultados del seguimiento que realizan las entidades que integran la CSMLV .

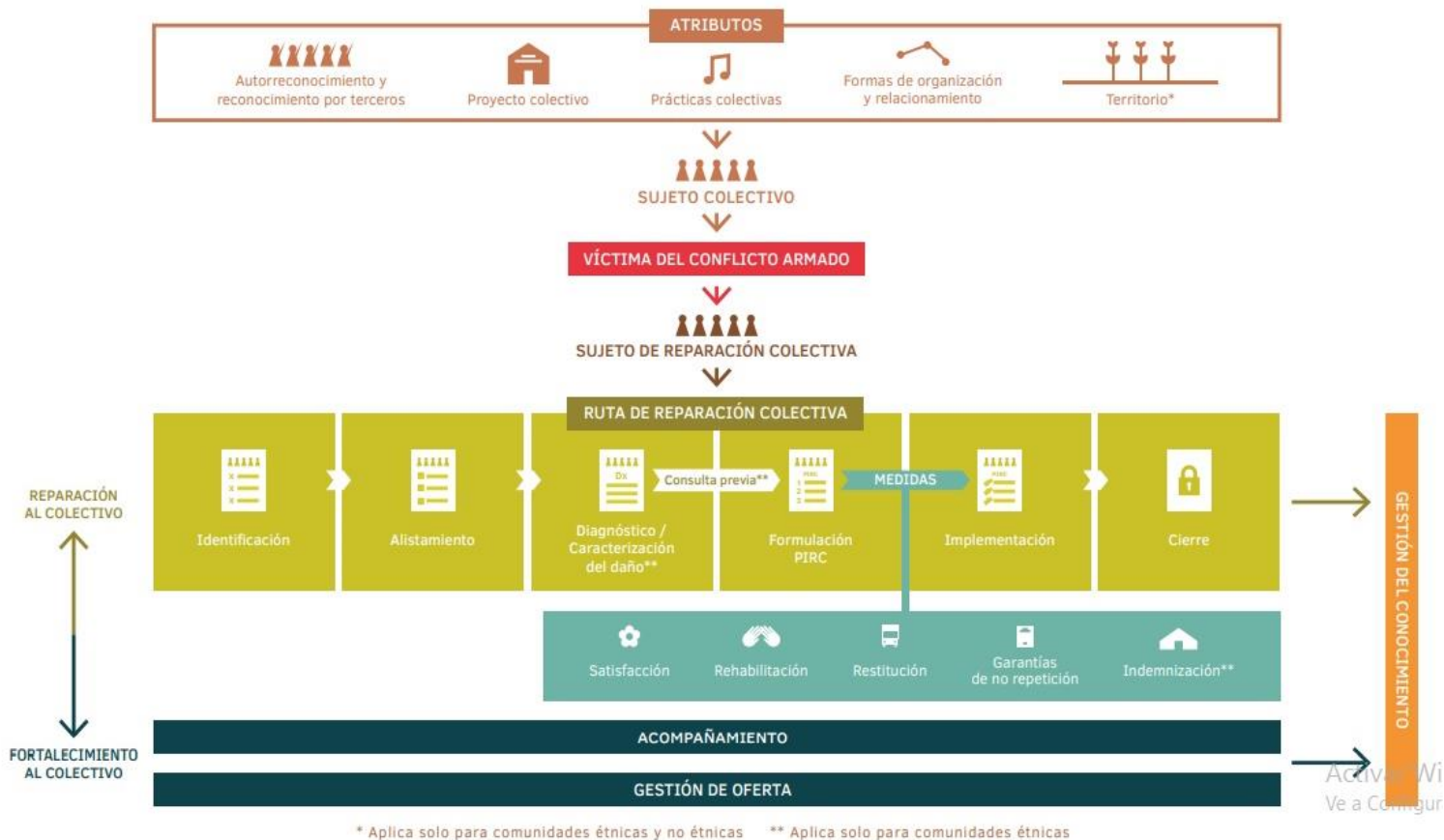
A manera de contexto, a continuación se presenta una gráfica que ilustra el “Modelo de Reparación Colectiva”.

Gráfica No. 15: Modelo Operativo para la Implementación del programa de reparación colectiva

²⁵⁹ 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.*

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Quinto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2017-2018



Fuente: UARIV

Análisis cuantitativo

Después de ocho años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, y de conformidad con las fases que contempla el Modelo de Reparación Colectiva, se encuentran en esta ruta 669²⁶² sujetos colectivos, de los cuales únicamente seis han terminado la ejecución de las medidas del Plan Integral de Reparación Colectiva –en adelante, PIRC –, mientras que el 76% se encuentran en fases iniciales de la ruta, como se indica a continuación:

²⁶² De estos 669 sujetos de reparación colectiva que hay en ruta, 17 ingresaron al programa en la modalidad de oferta, es decir que no presentaron declaración (FUD). Información suministrada por la UARIV a marzo de 2019.

Tabla No.93: Sujetos Colectivos en ruta de implementación del Programa de Reparación Colectiva por fase

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Étnicos	No Étnicos	% por Fase
Identificación	293	45	50
Alistamiento	60	43	15
Diagnóstico o caracterización del daño	37	30	1
Diseño y formulación del PIRC	2	13	2.2
Implementación	30	110	21
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	0	6	0.9
Total	422	247	100

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

El Gobierno Nacional en el PND 2014 – 2018 se planteó una meta intermedia y tres productos, los cuales fueron analizados en el pasado informe, y de los que a continuación se presenta el resultado para el cuatrienio.

Acumulado

- Indicador: “Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas”.

Tabla No.94: Número de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas

Año	Línea base	Meta	Avance anual	Avance acumulado
	76			0
2015		150	37	113
2016		170	11	124
2017		190	0	124
2018		210	9	133

Datos: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Es importante señalar que esta 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 corresponde a 76. En el año 2016, se beneficiaron 11 sujetos. En este mismo sentido, en el año 2017 no se benefició ningún sujeto porque el reporte es el mismo que para el año 2016, y en el 2018 se reportaron nueve sujetos colectivos adicionales con al menos dos medidas de reparación implementadas por año. A continuación se muestra el avance anual y el resultado de esta meta intermedia durante el cuatrienio.

Tabla No.95: Cumplimiento de la meta de sujetos colectivos con al menos dos medidas de reparación implementadas con meta anual sin acumulado

Año	Línea Base	Meta anual	Avance anual	% Avance
	76			
2015		74	37	50
2016		20	11	55
2017		20	0	0
2018		20	9	45
2015-2018		210	57	42

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Se observa que tan solo se cumplió con el 42% de la meta del cuatrienio, en la medida en que de 134 planes proyectados con al menos dos medidas de reparación implementadas se beneficiaron sólo 57 sujetos.²⁶³ Se advierte que el Gobierno Nacional no alcanzó a llevar hasta la etapa de implementación a los 210 sujetos colectivos que se requerían para cumplir la meta, pues a diciembre de 2018 se reportaron 140 sujetos en esta etapa. Preocupa que en el primer trimestre de 2019 no se registra ningún PIRC aprobado, pues se mantiene la cifra de sujetos en implementación reportada a diciembre de 2018.

Adicionalmente, se identificó que la UARIV tuvo una meta rezagada que para el año 2015 fue de 37, para el 2016 fue de 46, para el 2017 de 66 y, para el año 2018 fue de 77²⁶⁴. Lo que evidencia un rezago permanente en la implementación de medidas de la ruta colectiva.

Esta situación es preocupante si se tiene en cuenta que el Acuerdo Final inició su implementación en el 2017²⁶⁵ por lo que a partir de ese año se esperaba un aumento en el cumplimiento de las metas propuestas, pues si bien en ese año apenas se surtió la fase de planeación participativa para la construcción de los Plan de Acción para la Transformación Regional –en adelante PATR–, lo cierto es que el Gobierno puso en marcha dos estrategias de “*respuesta rápida*” que fueron: el plan de vías terciarias 50/51 y las obras de infraestructura comunitaria (PIC). Aunque la CSMLV no realizó el cruce entre las medidas de los planes y lo ejecutado en estas estrategias, se tiene que en el año 2017 no se avanzó en la meta del PND y en el año 2018 los resultados no corresponden ni a la mitad de lo propuesto, pues solo nueve sujetos de reparación colectiva alcanzaron al menos dos medidas de reparación implementadas. Esto evidencia una posible falta de coordinación en la implementación de las estrategias de respuesta rápida con los planes de reparación colectiva.

²⁶³ Este es el mismo resultado que se reporta en la plataforma Sinergia.

²⁶⁴ Esta meta rezagada se obtiene de la suma de lo que no se cumplió en el año anterior, más lo que no se cumplió en el siguiente.

²⁶⁵ El Plan Marco de Implementación contempla como año de inicio de la implementación del Acuerdo Final el 2017.

Capacidad

- Indicador: "Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida".

Se entiende como aquellas obras para la construcción, reconstrucción, adecuación y/o reparación locativa de la infraestructura contempladas en los PIRC, siendo el PS el responsable del reporte de este producto. Sobre el particular, se observa un cumplimiento de tan solo del 8% de la meta propuesta para el cuatrienio²⁶⁶.

Tabla No.96: Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual	Capacidad
3				
2015		13	0	-0,3
2016		13	1	-0,2
2017		12	1	-0,2
2018		12	15	1.3
2015-2018		50	17	0.2

Fuente: Prosperidas Social. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Del resultado de la medición se evidencia que existe una baja capacidad del Gobierno Nacional para garantizar el acceso a los bienes de infraestructura que contribuyen al cumplimiento de los PIRC al no cumplir la meta de 50 PIRC. Además, al analizar lo alcanzado en el cuatrienio, se evidencia que en el año 2014 se avanzó en tres planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida.²⁶⁷

Preocupa que frente a este producto el PS que es el responsable del reporte de las cifras, está presentando los mismos resultados que en el año 2018. A lo que se suman las inconsistencias en el reporte de información, pues mientras en Sinergia se registra una cifra de 13, y en la respuesta dada por esta entidad se reportan cuatro PIRC.²⁶⁸

Frente a esta inconsistencia la CSMLV realizó requerimientos adicionales encontrando que la cifra de 13 planes reportados en Sinergia corresponde a los que se beneficiaron

²⁶⁶ El PS reporta las siguientes obras: 1) estudios, diseños y construcción del Parque de la Memoria en la Inspección El Tigre (Valle del Guamuez Putumayo), por \$ 1.530 millones de pesos, 2) construcción Polideportivo en la Inspección El Tigre (Valle del Guamuez-Putumayo) por \$ 553 millones de pesos, 3) remodelación del Parque Principal del municipio de Granada, departamento de Antioquia por \$ 940 millones, 4) construcción del Diamante de béisbol del parque estadio Katherine Ibarguen en el barrio obrero del municipio de Apartadó, departamento de Antioquia, por \$ 3.913 millones de pesos y, 5) remodelación del Parque Principal de la Zona Urbana, del Municipio de San Francisco, departamento de Antioquia, por \$1.063 millones de pesos.

²⁶⁷ Este producto se expresa en términos de PIRC y no de obras. Es decir 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.

²⁶⁸ El PS reportó 5 proyectos de infraestructura, no reportó en la unidad de medida del indicador. El mismo reporte se recibió para el año 2017 y 2018.

con acciones impulsadas desde la UARIV. A pesar de las inconsistencias en la información, en la tabla anterior se suman los resultados que reportaron a la CSMLV tanto la UARIV, como el PS. Aun así esta cifra demuestra la baja capacidad del Gobierno para cumplir con este producto.

No es claro por qué el resultado se limita a lo reportado por el PS, si algunas de las medidas que contemplan las obras de “infraestructura mejorada y construida” son competencia de las entidades territoriales. Tampoco es claro por qué no se contempla las obras que resultan de los proyectos de infraestructura social y comunitaria que menciona la UARIV en sus informes.²⁶⁹

- Indicador: "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".²⁷⁰

Tabla No.97: 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.

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual	Capacidad
	5			
2015		20	7	0,13
2016		20	2	-0,2
2017		20	43	2,53
2018		20	28	1,53
2015-2018		80	80	1

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

No obstante, al contrastar con la información en Sinergia, no se encontró ningún reporte sobre el cumplimiento de este producto, pese a que es una meta contenida en el PND 2014-2018. Esto quiere decir que hay vacíos en el reporte de la información.

Si bien ya se había advertido que la meta del cuatrienio no se compadece con el universo de sujetos de reparación colectiva que deben tener acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras

²⁶⁹ Existe 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 PS. Sin embargo, en la ficha técnica de Sinergia correspondiente a este producto figura como responsable la UARIV.

²⁷⁰ De acuerdo a la Ficha Técnica este producto: “se refiere a la ejecución del acompañamiento y asistencia en la formulación de los estudios y diseños de obras de construcción, demolición, reconstrucción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento, cerramiento y/o reparaciones locativas de la infraestructura para la reparación, así como de proyectos productivos; para que todos los anteriores sean formulados técnicamente como un conjunto ordenado de actividades que permitan la ejecución efectiva de estas medidas en términos de costos y tiempos, así como de su sostenibilidad una vez ejecutadas.”

de infraestructura,²⁷¹ se resalta que ésta se cumplió en un 100%. Durante los años 2017 y 2018 se evidencia un aumento considerable en el número de sujetos de reparación colectiva beneficiados (71), si se tiene en cuenta que entre los años 2015 y 2016 el resultado fue 9. Esto quiere decir que el 88% de la meta del cuatrienio se alcanzó en los últimos dos años del Gobierno anterior.

Se advierte que la meta es insuficiente frente a la demanda, y que no refleja la capacidad de coordinación de la UARIV. Adicionalmente, no es posible determinar cuántos de estos 80 acompañamientos se materializaron en obras de infraestructura ejecutadas.

- Indicador: "Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial".

Se aclara que las intervenciones psicosociales se ponen en marcha a través de la estrategia *Entrelazando*. El cumplimiento del indicador fue del 31%, tal como se detalla a continuación:

Tabla No.98: 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	Capacidad
	135		-	
2015		15	11	-8.26
2016		50	8	1.49
2017		50	41	1.17
2018		50	35	1.17
2015-2018		300	95	-0.24

Fuente: UARIV. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Estos resultados, evidencian una baja capacidad del Gobierno Nacional para garantizar a las comunidades intervenciones que propendan por la reconstrucción del tejido social, por cuanto en ninguno de los años analizados se alcanzó la meta propuesta. Por el contrario, se observa un rezago de cuatro para el año 2015, 46 para el año 2016, 51 para el año 2017 y 60 para el año 2018. Teniendo en cuenta que durante los años 2012 y 2014, se beneficiaron 135 sujetos colectivos, se puede decir que en el cuatrienio el Gobierno Nacional no superó la línea base.²⁷²

Si bien es cierto, la estrategia *Entrelazando* se implementó en sujetos que se encuentran en distintas fases de la ruta, el Gobierno Nacional debe priorizar el acceso a esta medida a los 140 sujetos que están en etapa de implementación.

²⁷¹ Quinto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2017-2018.

²⁷² La UARIV ha informado que a partir de 2012 se inició la implementación de la Estrategia.

Por otro lado, se reitera que los indicadores contenidos en el PND 2014-2018 son insuficientes para medir los avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva, y que sus metas no se compadecen con el universo de sujetos colectivos incluidos en el RUV. Por lo que a continuación se analizan dos indicadores más, propuestos por la CSMLV. Para lo cual es pertinente tener en cuenta la proporción de sujetos colectivos que se encuentran en cada fase del programa, como ilustra la siguiente tabla:

Tabla No.99: Cifras generales de SRC en ruta del del Programa de Reparación Colectiva por fase

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Número SRC	% por Fase
Identificación	338	50
Alistamiento	103	15
Diagnóstico o caracterización del daño	67	10
Diseño y formulación del PIRC	15	2
Implementación	140	21
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	6	0.9
Total	669	100

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

- Indicador: Número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño.

En este indicador se compara el número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño sobre el número de sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV.

Este indicador muestra cuántos de los sujetos que están en ruta, pasan de la fase de diagnóstico a la de diseño y formulación del PIRC. El documento del diagnóstico del daño, es la base para identificar las medidas que permitirán contribuir a la superación de los daños colectivos, y se constituye en el producto que determina la finalización de una fase y el paso a la siguiente.

De 669 sujetos colectivos, 161 se encuentran en las fases posteriores a la de diagnóstico o caracterización del daño.

Tabla No.100: Sujetos de Reparación colectiva con Diagnóstico del Daño elaborado

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Número SRC
Diseño y formulación del PIRC	15
Implementación	140
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	6
Total	161

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Del análisis de estas cifras se detecta un cuello de botella en las fases iniciales de la ruta, pues tan solo el 24% del universo de los sujetos cuentan con diagnóstico del daño, y el 76% está en las tres primeras fases de la ruta.

- Indicador: Número de sujetos colectivos incluidos en el RUV con diagnóstico del daño y PIRC aprobado.

Este indicador muestra cuántos de los sujetos que están en ruta, pasan de la fase de diseño y formulación del PIRC a la de implementación. Su fórmula compara el Número de sujetos colectivos incluidos en el RUV con PIRC aprobado sobre el número de sujetos de reparación colectiva con diagnóstico del daño.

El PIRC, que debe ser aprobado en el respectivo Comité de Justicia Transicional,²⁷³ es el producto que determina la finalización de una fase y el paso a la siguiente. En la fase de implementación, deben ser materializadas todas las medidas en “concordancia con los principios de gradualidad y complementariedad que señala la Ley 1448 de 2011”.²⁷⁴

El 90% de los 161 sujetos colectivos con diagnóstico del daño, se encuentra en etapa de implementación. Lo que reafirma lo expuesto en el análisis del indicador anterior, al advertir que los cuellos de botella se están presentando en las etapas iniciales de la ruta, puesto que tan sólo 15 sujetos están en la etapa de diseño y formulación del PIRC.

Análisis cualitativo

Avances

Con el fin de realizar seguimiento a las observaciones que ha emitido la CSMLV en sus cinco informes anteriores, en el mes de marzo de 2019 se realizó una sesión ampliada en la que se convocó al PS, DNP, UARIV y a la Agencia de Renovación de Territorio –en adelante ART –, para que dieran respuesta a cada una de las recomendaciones emitidas frente a la reparación colectiva. De 12 se acogieron 11. Una de las recomendaciones no fue aceptada, sin embargo, una vez evaluada la respuesta brindada por la UARIV para no acogerla, se considera que los argumentos presentados son válidos.

Ahora bien, frente a los indicadores del PND 2014-2018, el Gobierno Nacional cumplió con el 100% del producto “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”. Frente al producto de “comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial”, si bien el Gobierno sólo

²⁷³ En el caso de los sujetos colectivos nacionales, este Plan se aprueba en el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.

²⁷⁴ Resolución 03143/18, por medio de la cual se adopta el Modelo de Reparación Colectiva.

cumplió el 31% de la meta, se observa que durante los años 2017 y 2018, incrementó los esfuerzos, con resultados que superaron en 200% a los años 2015 y 2016.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los dos primeros sujetos que cerraron su proceso de reparación colectiva, lo hicieron en mayo de 2018, siete años después de que se iniciara la vigencia de la Ley 1448 de 2011, se considera como un avance que a 31 de marzo de 2019, se reporten cuatro sujetos mas como se observa a continuación:

Tabla No.101: Sujetos de reparación colectiva que finalizaron la implementación del PIRC

	Sujeto de reparación colectiva	Fecha de inclusión en el RUV	Fecha de aprobación del PIRC	Fecha de Finalización del PIRC
1	Comunidad del Centro Poblado Guayabal de Toledo del municipio de El Peñón	12/03/2014	10/10/2014	05/05/2018
2	El Tigre	07/06/2013	14/12/2012 ²⁷⁵	22/03/2019
3	Pita - corregimiento Las Tablas municipio de Repelón.	25/04/2014	04/04/2014	22/05/2018
4	Cabecera municipal de Mistrató	25/11/2013	09/12/2014	15/12/2018
5	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia – ANMUCIC (El Zulia - Norte de Santander)	18/06/2013	01/10/2013	12/12/2018
6	Corregimiento Santa Isabel	23/04/2014	22/12/2014	14/06/2018

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Entre los esfuerzos que ha realizado la UARIV para mejorar la implementación del Programa de Reparación Colectiva, se resaltan: i). La aplicación de “los lineamientos de acciones de fortalecimiento organizativo de los PIRC”, establecidos en la Resolución 948 de 2017 dirigidos a grupos y organizaciones sociales y políticas, a través de los cuales se otorgan recursos económicos directamente a los colectivos para implementar medidas de los planes²⁷⁶ y, ii) la adopción del Modelo de Reparación Colectiva. Específicamente, en cuanto a la identificación de los sujetos, se considera como un avance lo contemplado en el artículo segundo, el cual señala que la UARIV “verificará que los sujetos de reparación colectiva hayan sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los siguientes atributos:

- i) Autoreconocimiento y/o reconocimiento por parte de terceros: Hace relación a la forma como se vinculan y generan pertenencia los miembros del colectivo entre ellos y a las características que los identifican como colectivo frente a los demás.

²⁷⁵ La fecha de inclusión en el RUV de este sujeto es posterior a la de aprobación del PIRC, en razón a que venía adelantando su proceso desde LA CNRR y su inclusión en el RUV se dio por oferta.

²⁷⁶ Se tiene conocimiento de avances con los SRC: ANMUCIC Nacional y Grupo Distrital de Seguimiento al Auto 092, los cuales están culminando actividades de capacitación y concertación para la entrega de recursos. Otros que se han beneficiado de esta Resolución son: Redepaz, Concejales y Diputados y ANUC.

- ii) Proyecto colectivo: Se entiende como aquellas razones y motivaciones que se proyectan en el tiempo, y que cuentan con unos medios (materiales e inmateriales) para llevarse a cabo.
- iii) Prácticas colectivas: Son aquellas actividades que son desarrolladas con frecuencia, tienen proyección de permanencia en el tiempo y reconocimiento mayoritario de los miembros del colectivo. Su desarrollo se encuentra relacionado con el proyecto colectivo.
- iv) Formas de organización y relacionamiento: Son los mecanismos que tiene el colectivo para la interacción entre sus miembros y con su entorno. Estas permiten a los colectivos tejer sus lazos sociales y establecer relaciones de confianza.
- v) Territorio: Este atributo solo aplica para las comunidades étnicas y no étnicas. Hace referencia a las relaciones del colectivo con el espacio geográfico que ocupan, debe ser un espacio determinable con anterioridad a los hechos victimizantes y vigente en el presente del colectivo”.

Con la verificación de estos atributos, se espera que ingresen al RUV aquellos sujetos que hayan existido al momento de la ocurrencia de los hechos victimizantes, sobre los cuales es posible identificar las afectaciones colectivas, lo que evitará complejidades en el desarrollo de la ruta.²⁷⁷

Se resalta de igual manera, la nueva meta propuesta por el Gobierno Nacional en el PND 2018-2022, en la que se prevee que en el cuatrienio se repararán administrativamente²⁷⁸ a 140 sujetos de reparación colectiva. Sin embargo, llama la atención que la línea base para esta meta sea de cero, cuando a diciembre de 2018 la UARIV reportaba cinco sujetos con la implementación del PIRC finalizada.

En relación con lo establecido por el Acuerdo Final, 306 sujetos de reparación colectiva se encuentran en municipios PDET. Adicionalmente, se resalta que la ART reporta que en los 13 PDET que se habían firmado a marzo 31 de 2019, se encuentran 1.066 iniciativas relacionadas con medidas contenidas en PIRC, lo que corresponde a un 29% del total de medidas de reparación, por lo que se espera que en el cuatrienio 2018-2022 se presenten avances significativos de su implementación en las zonas PDET.²⁷⁹

²⁷⁷ Se han identificado procesos con dificultades en la implementación de medidas aprobadas en sus PIRC, por cuanto no existían antes de los hechos victimizantes.

²⁷⁸ La CSMLV solicitó tanto al DNP como a la UARIV que aclarara el alcance de la expresión “reparados administrativamente”, frente a lo que las dos entidades manifestaron que se refiere a los sujetos que terminan con el 100% de su PIRC implementado.

²⁷⁹ A la fecha la CSMLV está revisando la metodología con la que la ART realizó el cruce.

Se advierte que el cumplimiento de las metas del actual Gobierno dependerá de la superación de los cuellos de botella y de la no materialización de los riesgos que se identifican a continuación.

Dificultades

Las metas del PND 2014-2018 no se compadecen con el universo total de sujetos incluidos en el RUV,²⁸⁰ y la capacidad del Gobierno Nacional para alcanzarlas resultó insuficiente, como se observa en los siguientes datos:

- i) A dos años de que termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el 50% de los sujetos están en etapa de identificación, es decir 338.
- ii) En ocho años el Gobierno Nacional no alcanzó a tener en etapa de implementación al número de sujetos colectivos suficientes para cumplir la meta establecida de 210 con dos o más medidas implementadas.
- iii) De los 57 sujetos con dos o más medidas implementadas en el cuatrienio, solo en cuatro de ellos (7%) se reporta que se han implementado obras de infraestructura por parte de PS.
- iv) El producto relacionado con el acompañamiento y asistencia técnica a la formulación de proyectos de infraestructura, solo aplica cuando el sujeto está en fase de implementación, por lo que estas acciones no aportan en la fase de formulación del PIRC, que es donde se identifica la falta de análisis técnico, jurídico y financiero de las medidas.

Lo anterior, no obedece exclusivamente a la persistencia de las dificultades metodológicas en el proceso de construcción de los PIRC,²⁸¹ ni a las de articulación y coordinación para la materialización de las medidas; las cuales han sido reiteradas en los informes de la CSMLV, sino también a lo que implica un proceso de restablecimiento de derechos de víctimas de vulneraciones masivas y sistemáticas de DDHH e infracciones al DIH.

²⁸⁰ 210 SRC con al menos dos medidas de reparación implementadas por año (equivalente al 30% de SRC); 50 PIRC con infraestructura mejorada y construida (34% de los planes actualmente en implementación); 80 SRC 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 (54% SRC en etapa de implementación). Las debilidades de las metas se advirtieron en el Quinto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2017-2018.

²⁸¹ *Ibidem*: “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”.

Es importante tener en cuenta que el cumplimiento de los objetivos de la reparación colectiva,²⁸² implica en sí mismo un proceso complejo, que se prolonga en el tiempo, pues se trata no solo de superar las afectaciones del conflicto armado,²⁸³ sino de contribuir a la transformación de las condiciones de vida de las víctimas y en este caso de los sujetos colectivos.²⁸⁴

Pese a que se acogieron las recomendaciones de la CSMLV y se realizaron ajustes al Programa de Reparación Colectiva, continúan presentándose deficiencias que deben ser atendidas por el Gobierno Nacional. Lo anterior se evidencia en la continua presencia de cuellos de botella y riesgos en la implementación del Modelo de Reparación Colectiva que dificultan el alcance de sus objetivos.

Cuellos de botella:

- i) Dificultades en la contratación: Se observan atrasos en la contratación de los operadores, los cuales implican demoras y estancamientos en la implementación de la ruta, cuyo proceso requiere de continuidad para garantizar su sostenibilidad. A marzo 31 de 2019 la UARIV no contaba con las condiciones necesarias para garantizar la operación logística de la ruta, situación que se ha evidenciado de manera reiterada en años anteriores²⁸⁵. Por ejemplo, en 2017 el operador logístico inició labores en octubre y en 2018 hasta marzo. Estas demoras perjudican de manera grave la implementación de la ruta y estrategias como “Entrelazando” que se paralizan cuando no hay operador.

Adicionalmente, persisten las dificultades en la vinculación de los profesionales que acompañan a los sujetos de reparación colectiva, como se evidencia en el caso de Puerto Carreño. Allí, en 2017 la contratación del enlace territorial de reparación colectiva se dio tan solo de septiembre a diciembre, y en 2018 se inició en el mes marzo, dejando un vacío de tres meses en el acompañamiento. A esto se suma que en dichos procesos se presenta un alto nivel de rotación de servidores públicos, generando debilidades en la capacitación de éstos para cumplir con las funciones de la UARIV.

²⁸² Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4800 (20 de diciembre de 2011) Art. 222 y 225

²⁸³ En el seguimiento a la implementación de las medidas de los PIRC en Montes de María, por ejemplo, se identificaron medidas que no son viables debido a cuellos de botella relacionados situaciones estructurales (informalidad jurídica de tierras en Colombia) o derivados del conflicto como la ejecución de medidas de obras de infraestructura se realiza en predios presuntamente despojados en proceso de restitución o la desocupación del territorio a causa del desplazamiento forzado dificulta el acceso a recursos para ejecutar obras de infraestructura educativas, puesto que, sin el número de estudiantes suficientes éstos no se asignan.

²⁸⁴ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 2011). Art. 25.

²⁸⁵ En el año 2016, el Convenio 1294 de 2016 inició el 28 de abril de 2019 y terminó el 31 de diciembre de 2018. En 2017, el Contrato Interadministrativo 1232 de 2017, entre la UARIV y la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, fue suscrito el 4 de julio de 2017 e inició el 19 de julio de ese año hasta, el 31 de diciembre.

- ii) Debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV: Persisten dificultades relacionadas con la función de esta entidad para coordinar e impulsar la articulación del Sistema. Ha sido evidente su baja capacidad de convocatoria, pues constantemente ha sido necesario el apoyo del Ministerio Público para este fin. Lo anterior se refleja en un mayor avance en las medidas que cuyo cumplimiento corresponde exclusivamente a la UARIV y un rezago en las que son competencia de otras entidades. En algunos procesos (Ciénaga del Opón, Chinulito, Alta Montaña, Las Palmas, entre otros), se ha evidenciado que las acciones necesarias para la coordinación y articulación del SNARIV no se realizan de manera oportuna.²⁸⁶ Adicionalmente, la UARIV no ha logrado que las entidades del Sistema focalicen su oferta de acuerdo a la priorización realizada en los procesos de reparación colectiva.
- iii) Situación jurídica de los predios en los que se van a implementar medidas: Cuando esto se encuentra sin resolver, se generan incumplimientos y demoras²⁸⁷ en la implementación de las medidas contenidas en los PIRC, particularmente de aquellas relacionadas con el mantenimiento o reconstrucción de instituciones educativas, centros de salud, infraestructuras comunitarias, ejecución de proyectos productivos y, adjudicación y ejecución de subsidios de vivienda. Se observa que las entidades del SNARIV competentes de atender esta problemática²⁸⁸ no han diseñado una estrategia que focalice a los sujetos de reparación colectiva en fase de implementación para superar este cuello de botella.
- iv) Falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales: Persiste la baja capacidad técnica en la formulación de proyectos para implementar las medidas de su competencia con recursos propios o de la nación, lo cual impide la materialización de algunas de medidas.

Por ejemplo, en la implementación del PIRC de Ciénaga del Opón se observa que:

a) Frente a la medida de reconstrucción del puente “Las Morrocoyas” -el cual fue dinamitado por grupos armados ilegales dejando incomunicada a la comunidad por vía terrestre-, a marzo de 2019, no se había logrado avanzar en la consecución de recursos para la reconstrucción a pesar de las gestiones realizadas²⁸⁹ por la Gobernación de Santander. b) En cuanto al mejoramiento de infraestructura comunitaria, la UARIV, en el año 2018, había dispuesto \$200 millones para la adecuación del comedor escolar, recursos que no fueron entregados a la Alcaldía de Barrancabermeja porque esta no presentó oportunamente el proyecto correspondiente.

²⁸⁶ SRC de Chinulito, reunión técnica de Secretarías de Educación de Bolívar y Sucre, tardaron 2 meses en convocarla.

²⁸⁷ Magdalena Medio, Montes de María y Magdalena.

²⁸⁸ ANT, URT e IGAC en predios rurales y entidades territoriales cuando se trata de predios urbanos.

²⁸⁹ A junio de 2019 la Gobernación de Santander inició proceso de contratación de estudios técnicos de construcción del puente por un valor de \$72 millones

- v) Debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad: La decisión del Gobierno de excluir de la herramienta Tablero PAT “el módulo que se tenía para la información de los planes de reparación colectiva mientras se efectúa el ajuste relacionado con la formulación de dichos planes”,²⁹⁰ puede atrasar aún más la implementación de los PIRC actualmente aprobados, pues afecta la asignación de recursos y la gestión de las entidades territoriales en el marco de la Estrategia de Corresponsabilidad.

Riesgos en la implementación del Modelo de Reparación Colectiva:

Si bien se consideran como un avance los criterios establecidos en el Modelo para identificar a los sujetos, se observan algunas situaciones que generan riesgos para alcanzar los objetivos de la reparación colectiva:

- i) En la fase de identificación: Teniendo en cuenta que esta fase tiene como “objetivo realizar una descripción inicial del colectivo frente a sus atributos y daños colectivos”,²⁹¹ no es claro cuál es su finalidad, pues de conformidad con el Modelo esto se realiza antes de la inclusión del sujeto en el RUV, por lo que se considera que el tiempo de esta fase podría ser aprovechado en otras etapas.
- ii) En la fase de alistamiento: Esta fase contempla dos momentos, el comunitario y el institucional. En cuanto al segundo, su objetivo es “socializar con las instituciones públicas y privadas el derecho a la reparación y el proceso de reparación colectiva, además de la sensibilización frente a este tema”. Sin embargo, el impacto de esta fase en las instituciones del SNARIV no es evidente, puesto que, en el seguimiento realizado, se observa que algunas secretarías municipales y departamentales, por ejemplo, no conocen las medidas de su competencia ni la ruta, lo mismo sucede con entidades nacionales como el SENA, PS y ANT. Adicionalmente, las entidades del Sistema no tienen focalizada su oferta de acuerdo a los PIRC en implementación.
- iii) En la fase de diagnóstico o caracterización del daño: Se han observado demoras y estancamientos en esta fase debido a dificultades para la contratación ya mencionadas.
- iv) En la fase de formulación del PIRC: En esta fase se realiza un análisis técnico, jurídico y financiero de cada una de las medidas con el fin de garantizar su cumplimiento. Teniendo en cuenta que el Modelo prevee el PIRC es un acuerdo entre la UARIV y el sujeto, no es claro, dónde quedarán consignadas las medidas acordadas con las demás entidades del SNARIV, desvirtuándose la aplicación del

²⁹⁰ Informe Anual del Gobierno Nacional 2018, p. 68.

²⁹¹ UARIV. 2018. Publicación del Modelo de Reparación colectiva. p. 57.

enfoque transformador de la reparación colectiva, debilitando el rol de coordinador de la UARIV y la Estrategia de Corresponsabilidad establecida en el Decreto 2460 de 2015.

- v) En la fase de implementación y proceso de ajuste de PIRC: En esta fase los principales riesgos son los cuellos de botella ya descritos. En cuanto al proceso de ajuste, se establecieron los siguientes criterios: i) pertinencia, viabilidad financiera, técnica y jurídica, y, ii) la relación de las medidas acordadas con los daños colectivos.²⁹² Sin embargo, se han empezado a evidenciar algunas deficiencias en la implementación de estos. Por ejemplo, en la Alta Montaña²⁹³ la comunidad manifestó que la UARIV excluyó medidas que se derivan directamente de los hechos victimizantes, como las deudas de servicios públicos.²⁹⁴

Preocupa el impacto y la posible acción con daño que puede tener el ejercicio de ajuste de las medidas de los planes, pues estas fueron el resultado de un proceso de concertación con las comunidades y su inviabilidad debió advertirse desde el principio y no después de demoras e incumplimientos por parte del SNARIV con el fin de evitar el desgaste comunitario y la pérdida de confianza en las instituciones.

Lo anterior puede originarse en la falta de capacidades técnicas en el recurso humano que realiza el acompañamiento a los sujetos y, a un enfoque que se limita a las medidas y no a los derechos que éstas buscan restablecer. Esto dificulta la identificación de acciones de corto, mediano y largo plazo que permitirían superar los cuellos de botella y agilizar el cumplimiento de los PIRC.²⁹⁵ Estas debilidades podrían estar afectando la aplicación de los criterios de ajuste de las medidas, derivando en situaciones como la manifestada por la comunidad de la Alta Montaña. Por lo tanto, no es claro si este proceso implica la exclusión de algunas medidas o si es un ejercicio de priorización, tal como lo ha señalado la UARIV en espacios técnicos.

Teniendo en cuenta que los PIRC son el resultado de un proceso participativo, se considera que los esfuerzos de la UARIV deberían centrarse en la coordinación del sistema, con el fin de identificar las acciones pertinentes para avanzar en la

²⁹² Resolución 03143 de 2018, por medio de la que se adopta el Modelo de Reparación Colectiva. Artículo 20.

²⁹³ En el Carmen de Bolívar, cuyo PIRC empezó su proceso de ajuste en el mes de julio de 2017, antes de la expedición del Modelo de Reparación Colectiva.

²⁹⁴ Debido a la desocupación de los territorios, las familias que componen este SRC acumularon deudas por falta de pago de servicios públicos, se observa en la documentación del ajuste del plan que esta medida fue considerada de carácter individual, cargando en las víctimas la gestión de éstas ante las empresas prestadoras de los servicios, en lugar de gestionarla colectivamente.

²⁹⁵ Por ejemplo, en el proceso de seguimiento al SRC de El Salado, la PGN identificó que, si bien es cierto la Institución Educativa Técnica Agropecuaria - IETA aún no ha sido reconstruida, la Gobernación de Bolívar ha implementado acciones que constituyen avances en el restablecimiento del derecho a la educación (asignación de un predio para prácticas agropecuarias y grado como técnicos agropecuarios) y que eventualmente pueden hacer efectivo el cumplimiento de la medida. No obstante, la UARIV no identificó de manera expedita la oportunidad de replicar esta experiencia en la implementación de una medida con problemáticas similares en el PIRC de Chinulito, pues consideraban que la medida de El Salado no estaba cumplida y por lo tanto no había acciones exitosas para replicar, a pesar de que si las había.

implementación de las medidas, de acuerdo a la temporalidad que el cumplimiento de los objetivos de la reparación colectiva requiere, haciendo uso de las herramientas previstas en la ley para dicho ejercicio de coordinación.

Preocupa que en la aplicación de los criterios de ajuste y en aras de cumplir con temporalidad de la fase de implementación (tres años) y de la meta del PND 2018-2022, se excluyan las medidas que demandan más tiempo para su implementación.²⁹⁶

Adicional a todo lo anterior, se advierte que persisten las inconsistencias en los reportes de información, tal como se observa con el indicador del PND 2014-2018: “PIRC con infraestructura mejorada y construida”, que se analizó anteriormente. Mientras en Sinergia se reporta una cifra de 13, en la respuesta dada por el PS a la CSMLV se reportan cuatro PIRC²⁹⁷. Las inconsistencias también se presentan en las herramientas de seguimiento de la UARIV al Programa de Reparación Colectiva.²⁹⁸

Finalmente, en cuanto al enfoque diferencial, pese a que la UARIV ha reportado la implementación del Modelo de Enfoque Diferencial y de Género²⁹⁹ y de una estrategia de formación virtual.³⁰⁰ continua sin materializarse su transversalización en todas las fases de la ruta. El Gobierno Nacional no identifica sujetos cuyos PIRC cuenten con medidas específicas para atender afectaciones colectivas que se derivan de hechos victimizantes perpetrados en razón del género de algunos de sus miembros.³⁰¹ A la fecha se tiene conocimiento de nueve sujetos constituidos en razón del género de sus miembros.³⁰²

²⁹⁶ Tal como se observa en el tiempo que demanda, por ejemplo, la implementación de medias de infraestructura que tiene cuellos de botella como la situación jurídica de los predios o viabilidad financiera.

²⁹⁷ Prosperidad Social reportó cinco proyectos de infraestructura, no reportó en la unidad de medida del indicador. Se consultó con el PS para indagar por las razones de la diferencia y el PS manifestó que los 13 si se han construido pero que los lideró la UARIV, que por esa razón ellos no lo reportan en la respuesta.

²⁹⁸ Las cifras de la Tabla No. X – 1. Cifras generales de implementación del Programa de Reparación Colectiva no coinciden con las del anexo de la respuesta a las aclaraciones requeridas por la CSMLV en la visita administrativa realizada el 21 de marzo de 2019, enviada mediante correo electrónico a la CSMLV.

²⁹⁹ Quinto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2017-2018. P. 214.

³⁰⁰ UARIV. 20191001571511. Marzo 11 de 2019.

³⁰¹ No se observa en los PIRC cuya implementación hace seguimiento la PGN en la Región de Montes de María, que cuenten con medidas para atender las afectaciones colectivas de violencia sexual basada en género contra mujeres y población con OSIGD. Al respecto, la Defensoría del Pueblo la identifica “riesgos contra su vida, libertad e integridad: a) prohibición de acceder a determinadas partes del territorio, en especial para personas transgénero; b) prohibición de movilizarse en determinadas horas en ciertos sectores del territorio; c) prohibición, restricción o “regulación” de ciertas formas de organización social en pro de los derechos de las personas LGBTI; d) prohibición y/o “regulación” de las formas de vestir, peinarse y comportarse, para toda la población con OSIGD; f) prohibición o “regulación” de determinadas actividades productivas como el trabajo sexual y el trabajo informal; h) humillación pública o privada de las personas que no acatan las “normas”, mediante insultos y tratos degradantes; i) violencia sexual basada en género.” Ver: Informe sobre la situación de derechos de la población en riesgo y desplazamiento forzado con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el caribe colombiano, 2019 (en revisión).

³⁰² i) AFROMUPAZ, ii) ANMUCIC NACIONAL, iii) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia –ANMUCIC (el Zulia Norte de Santander), iv) Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto

Conclusiones

- El Gobierno Nacional no cumplió con la meta intermedia, ni con dos de los tres productos planteados en el PND 2014-2018, relacionados con la implementación del Programa de Reparación Colectiva. Particularmente, se evidencia que existe una baja capacidad para garantizar a los sujetos de reparación colectiva el acceso a bienes y servicios relacionados con la construcción y/o mejoramiento de las obras.
- El único producto del PND 2014-2018 que el Gobierno Nacional cumplió en un 100% fue el 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” del cual se beneficiaron 80 sujetos. Sin embargo, no se tiene certeza si esto derivó en la materialización de los proyectos que se formularon.
- 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 OSIGD, tal como se mencionó en el informe anterior. Tampoco se evidencia que en la fase de diagnóstico del daño se identifiquen las afectaciones que se derivan de hechos victimizantes perpetrados contra algunos de los miembros del sujeto colectivo, en razón de su género y, por lo tanto, no se observan medidas específicas en los planes para atenderlas.
- Persiste la falta de coordinación por parte de la UARIV y la articulación entre las entidades del SNARIV, que afecta toda la ruta, particularmente en las fases de formulación e implementación del PIRC.
- Teniendo en cuenta que los Planes de Reparación Colectiva son el resultado de un proceso participativo con los sujetos colectivos, se considera que los esfuerzos de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas deberían centrarse en la gestión que esta debe realizar en su calidad de coordinadora del sistema, con el fin de identificar las acciones pertinentes para avanzar en la implementación de las medidas, de acuerdo con la temporalidad que el cumplimiento de los objetivos de la reparación colectiva requiere.
- Se requieren esfuerzos adicionales para la superación de los cuellos de botella, relacionados con: la contratación oportuna de los operadores, la capacitación del personal de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas en el territorio, el acompañamiento a las entidades territoriales en la formulación de proyectos y, la situación jurídica de los predios en los que se van a implementar medidas.

- De conformidad con la implementación del Modelo de Reparación Colectiva, no es claro si el proceso de ajuste de los Planes de Reparación implica la exclusión de algunas medidas, o si es un ejercicio de priorización para la materialización de las mismas. Se percibe en este proceso de ajuste una tendencia regresiva de la aplicación del enfoque transformador contemplado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.
- Si bien es cierto, en el PND 2018-2022 el Gobierno Nacional estableció dos indicadores para la reparación colectiva, no se consideraron las fases del programa para establecer metas y productos, tal como lo había recomendado la CSMLV; por lo tanto, aunque la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas afirma que “para el cumplimiento de las metas planteadas, se requiere haber avanzado en las demás fases”,³⁰³ continúan siendo necesarios indicadores que permitan hacer seguimiento a la implementación de las distintas fases de la ruta.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, gestionar el proceso de ajuste de los Planes de Reparación Colectiva en los Comités de Justicia Transicional, con la participación efectiva de los Comités de Impulso, fortaleciendo las capacidades técnicas de quienes realizan el acompañamiento a estos procesos y revisar la implementación de la Estrategia de Gestión de Conocimiento.³⁰⁴
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, garantizar que el proceso de ajuste de los PIRC no implique una paralización de la implementación de las medidas que son viables. En los casos que se excluyan medidas, promover que a través de otros instrumentos de política pública (planes de retorno, PATR, PAT, planes de desarrollo) se materialicen y evitar retrocesos en el enfoque reparador de la Ley 1448 de 2011 que pueden generar la pérdida de confianza en las instituciones por parte de las comunidades.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, identificar en el marco de la Estrategia de Gestión del Conocimiento³⁰⁵ experiencias exitosas de acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan la superación de cuellos de botella y su consecuente avance en el restablecimiento de derechos.

³⁰³ UARIV. 20191001571511. Marzo 3 de 2019.

³⁰⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Modelo de Reparación Colectiva. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mrcsegundaedicion.pdf>. P. 127.

³⁰⁵ Ibídem.

- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, tener en cuenta el enfoque de OSIGD en todas las fases del programa, especialmente en la de diagnóstico del daño, con el fin de que se identifiquen las afectaciones que se derivan de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo, en razón de su género y, como consecuencia se incluyan medidas en el Plan de Reparación tendientes a mitigarlas.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, realizar las gestiones necesarias para que a partir del año 2020 se garantice la contratación de operadores y contratistas con las capacidades técnicas requeridas desde el mes de enero con el fin propender por: i) la continuidad de la implementación de la estrategia Entrelazando, ii) el avance de los 508 sujetos de reparación colectiva que se encuentran en las tres fases iniciales de la ruta³⁰⁶ y; iii) el adecuado acompañamiento a los sujetos de reparación colectiva y a las entidades territoriales en la implementación del modelo.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y la Agencia Nacional de Tierras, articular estrategias para la superación de los cuellos de botella relacionados con la situación jurídica de los predios sobre los cuales se van a implementar medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, continuar con la identificación de iniciativas que coinciden con medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en estas zonas, con el fin de materializar el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y priorizar su implementación en el marco de la Hoja de Ruta.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, garantizar acciones de coordinación y articulación para que, en la “Estrategia de Nuevos Mandatarios”, se incluyan en los instrumentos de planeación territorial los compromisos previamente asumidos por alcaldías y gobernaciones y de conformidad al enfoque transformador de la Ley 1448 de 2011.
- A las entidades territoriales, gestionar la asistencia técnica para la formulación de los planes, programas y proyectos, para garantizar la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que son de su competencia.

³⁰⁶ 1. Identificación, 2. alistamiento y 3. Diagnóstico o caracterización del daño.

5.6 Connacionales

Todas las víctimas reconocidas bajo los supuestos de la Ley 1448 de 2011³⁰⁷ tienen derecho a la reparación integral, sin importar si residen en Colombia o en el exterior. No obstante, las medidas de atención y asistencia se encuentran limitadas al territorio nacional, porque las instituciones encargadas de implementarlas tienen competencia exclusiva en Colombia. Es por ello que las víctimas connacionales solo pueden acceder a las medidas de: identificación, satisfacción, restitución de tierras e indemnización administrativa.

Lo anterior no significa una desigualdad de derechos ante la ley, toda vez que las víctimas en el exterior podrán acceder al resto de medidas y componentes de la reparación integral contemplados en la Ley 1448 de 2011 (artículos 63 y siguientes), una vez regresen al territorio colombiano.³⁰⁸

La construcción de este capítulo evidenció que no existen indicadores en el PND ni en el CONPES 3726 de 2012, relacionados con la población víctima que no se encuentra en el territorio colombiano, por lo que fue necesario recurrir a la revisión de cada uno de los planes de acción de las diferentes entidades con competencia en la garantía de los derechos de las víctimas connacionales. Para tal fin, se revisaron los planes de la UARIV, la URT y el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el año 2011 hasta marzo de 2019.

En el plan de acción de la UARIV se encontraron indicadores entre los años 2014 y 2018. Sin embargo, en ninguno de estos se establecieron metas, ni productos que permitieran medir el avance e impacto de la implementación de la política pública para víctimas connacionales. En lo que respecta a los planes de acción de la URT, se encontró que para el 2013, se planteó la necesidad de estructurar y diseñar una estrategia para la atención a víctimas connacionales en el exterior, y en el año 2017 se planeó “Gestionar e implementar el plan de atención de restitución de tierras para víctimas en el exterior”.³⁰⁹ No obstante, para los años siguientes no se registra información de dicha actividad. Por último, en el Ministerio no se encontraron indicadores concretos y se evidenció que la oferta depende en gran medida de las metas propuestas por cada Consulado.

En consecuencia, se procedió a la construcción de indicadores propios que permitieran evaluar el avance y dificultades en la implementación de la política pública de reparación integral de víctimas connacionales, teniendo como base las medidas específicas de: (i)

³⁰⁷ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 2011) Art. 3.

³⁰⁸ La UARIV reporta dos tipos de solicitudes para las personas que se encuentran incluidas en el RUV y desean regresar al país. La primera, hace referencia al retorno o reubicación en territorio nacional de víctimas provenientes del exterior que se encuentran incluidas por desplazamiento forzado, y la segunda, al regreso de las víctimas incluidas en el RUV por otros hechos victimizantes.

³⁰⁹ Ministerio de Agricultura. Unidad de Restitución de Tierras. Plan de Acción 2017 V3. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/786072/Plan+de+Acci%C3%B3n+2017+URT+%28V3%29.pdf/23a135b4-cec0-44fd-9bbf-480c06857b5d>. P. 8.

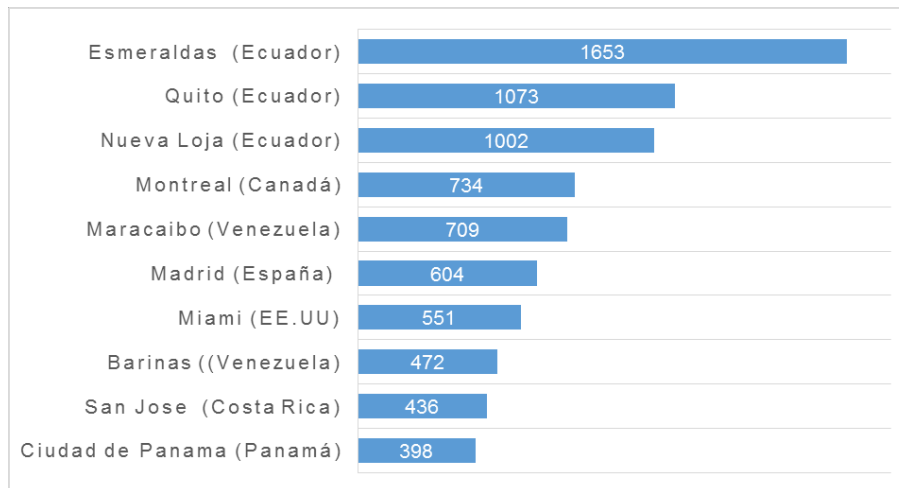
indemnización administrativa; (ii) restitución de tierras; (iii) medidas de satisfacción y, (iv) el derecho al retorno y a la reubicación.

Sobre la inclusión de connacionales en el RUV, la UARIV reportó que desde el año 2012 hasta el 31 de marzo de 2019, se han recepcionado en los consulados 12.292 declaraciones y 25.198 inclusiones de víctimas que declararon en el exterior, las cuales en su momento se encontraban principalmente en Canadá, Chile, Ecuador, España y Venezuela.

Es importante mencionar que la cifra de incluidos es mayor al número de declaraciones, debido a que en estas últimas pueden registrarse varias personas. Según la información brindada por la UARIV, la precisión de la información del RUV depende en gran medida de los reportes y actualizaciones que las víctimas realicen ante la UARIV, por tanto, pueden presentarse variaciones que no han sido reportadas a dicha entidad como, por ejemplo, cambios en el lugar de domicilio, retorno, composición del grupo familiar, entre otras.

Las cifras que se presentan a continuación, dan cuenta de las ciudades en las que se ha concentrado el mayor número de declaraciones de víctimas connacionales. Debe considerarse que esta información corresponde a la ciudad del consulado donde se recepcionó la declaración y podría no coincidir con el lugar de domicilio de la víctima.³¹⁰

Gráfica No.16: Diez ciudades con mayor concentración de declaraciones de víctimas connacionales.



Fuente: RNI: Marzo 2019. Elaboración propia.

En lo que respecta al acceso de las víctimas connacionales a la información y oferta institucional, el Ministerio reportó que durante los años 2017, 2018 y 2019 se realizaron 85 jornadas de orientación, difusión y divulgación de la oferta institucional para víctimas del

³¹⁰ Información suministrada por la UARIV en la visita Administrativa realizada del 21 de mayo de 2019.

conflicto armado. De estas, nueve fueron jornadas especiales para toma de declaración y asistieron 947 personas.

Según el reporte de la UARIV, entre los años 2015 y 2018 fueron realizadas 27 jornadas de atención en el exterior en las que participaron 6.598 personas. Los países en donde se focalizó la atención se muestran en la siguiente tabla.

Tabla No.102: Jornadas de atención realizadas por la UARIV en el exterior

País	Años	Jornadas atención	Personas atendidas
Ecuador	2015 - 2018	9	3.096
Panamá	2016 - 2017	4	574
Costa Rica	2017	1	250
Argentina	2017	1	134
Venezuela	2017	1	218
Canadá	2017 - 2018	4	650
España	2017 - 2018	3	621
Estados Unidos	2018	2	269
Chile	2018	2	786
Total	2015 - 2018	27	6.598

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Se observa que el mayor número de atenciones se concentró en las ciudades de San Lorenzo, Lago Agrio, Quito (Ecuador), Santiago, Antofagasta (Chile), Montreal (Canadá), San José (Costa Rica) y Madrid (España).

Es importante mencionar que la UARIV no relacionó el tipo de jornada ni la oferta presentada a las víctimas connacionales, por lo tanto no se conoce si las personas accedieron a toma de declaraciones, solicitaron retorno o actualizaron sus datos. El resultado de dichas jornadas se limita al número de atenciones, por lo cual no puede determinarse el impacto frente a otras medidas, por ejemplo, las de satisfacción.

Si bien el Ministerio informó que en ocasiones las jornadas de atención y difusión de la ley se realizan de manera articulada con la UARIV y la URT, la información fue remitida de manera independiente.

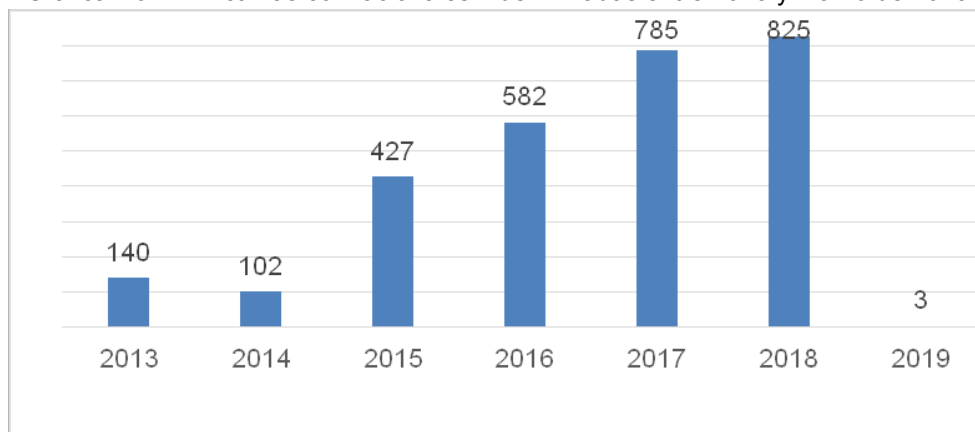
Análisis cuantitativo

- Indicador: Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas

Según la información suministrada por la UARIV de las 29.172³¹¹ víctimas en el exterior, 25.198 tienen derecho a ser indemnizadas como consecuencia de los hechos victimizantes sufridos. De estas, 14.492 son hombres, 14.419 son mujeres, 72 pertenecen a población con OSIGD y 189 no registran información. Del total, 3.924 presentan algún tipo de discapacidad.

Al comparar el total de víctimas connacionales sujetos de indemnización con las que fueron indemnizadas, se observa que el porcentaje de personas beneficiadas desde el 2013 asciende al 10%. Esta cifra no resulta significativa si se tiene en cuenta que estamos a casi dos años de que termine la vigencia de la ley, pero es proporcional al porcentaje de víctimas indemnizadas, que como se enunció en el capítulo de indemnización, corresponde al 13%.

Gráfica No.17: Víctimas connacionales indemnizadas entre 2013 y marzo de 2019



Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Durante los años 2015 al 2017 fueron indemnizadas 1.794 personas, lo que representa un esfuerzo del Gobierno Nacional para garantizar este derecho. No obstante, en 2018, solamente fueron indemnizadas 40 víctimas más con respecto a la cifra acumulada del año 2017.

En cuanto a la aplicación del enfoque diferencial, la UARIV reportó que desde el año 2013 hasta 31 de marzo de 2019, fueron pagadas 2.966³¹² indemnizaciones por un valor de \$19.731.509.074,62. De estas, el 56% fueron para mujeres, el 44% para hombres y el 0.2% para población OSIGD. Es importante mencionar que la UARIV no relacionó el número de beneficiarios en condición de discapacidad.

Tabla No.103: Víctimas connacionales indemnizadas por enfoque diferencial

311 De acuerdo a lo manifestado por la UARIV, esta cifra es mayor que el universo total de víctimas connacionales registradas debido a que algunas declararon en Colombia y en la actualidad se encuentran en el exterior.

312 Esta cifra es mayor del total de indemnizaciones por persona única debido a que una misma persona puede ser indemnizada varias veces por diferentes hechos.

	Mujeres	Hombres	OSIGD	Discapacidad	Total
Total General	1.652	1.309	5	No reporta	
Porcentaje	56	44	0.2	No reporta	2.966

Fuente: UARIV . Marzo 2019. Elaboración propia.

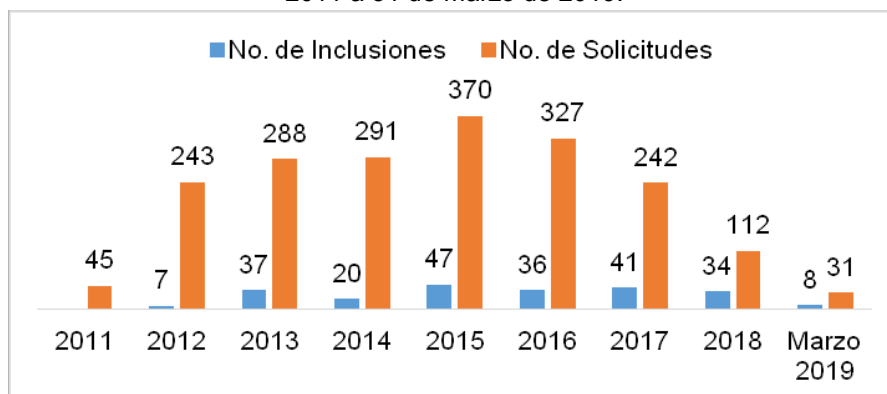
Respecto al componente de restitución de tierras se formularon tres indicadores de seguimiento, cada uno de ellos dirigido a establecer: (i) el acceso a la medida de restitución de tierras; (ii) el progreso de la ruta para las víctimas connacionales que se encuentran incluídas en el RTDAF y, (iii) el porcentaje de víctimas connacionales que ha sido beneficiadas con orden judicial de restitución de tierras.

- Indicador Porcentaje de solicitudes realizadas por víctimas en el exterior cuyos predios fueron incluídas en el RTDAF.

Desde la vigencia de la ley se recepcionaron 1.949 solicitudes de inclusión en el RTDAF por parte de titulares en el exterior, de las cuales solo fueron incluídas 230. Esto supone que posterior a la valoración de los hechos, solo un 12% cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, encontrándose este porcentaje en una zona microfocalizada.

La URT reportó que de las solicitudes de víctimas connacionales incluídas en el RTDAF, el 52% son hombres (120) y el 48% mujeres (110). De estas solicitudes, 30 personas se encuentran en condición de discapacidad. Cabe señalar que esta entidad no relaciona en solicitudes ni inclusiones el enfoque diferencial de población con OSIGD.

Gráfica No.18: Comparativo de inclusiones y solicitudes de inclusión
2011 a 31 de marzo de 2019.



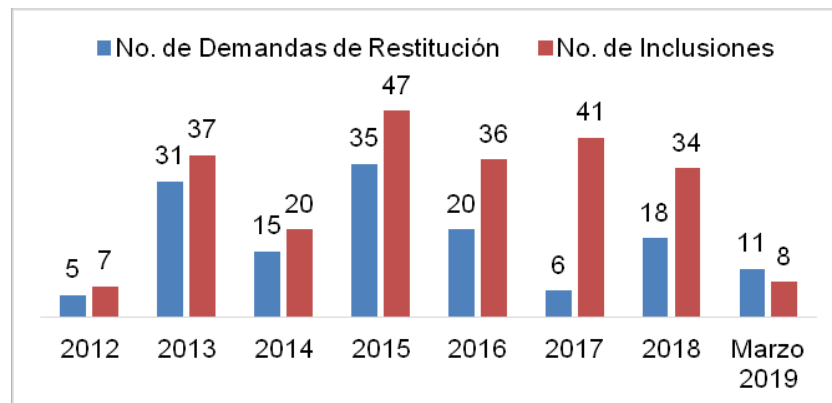
Fuente: URT. Marzo 2019. Elaboración propia.

- Indicador: Porcentaje de víctimas en el exterior con demanda de restitución

La URT reportó que de las 230 solicitudes de víctimas connacionales incluidas en el RTDAF, 141 tienen demanda de restitución de tierras, de las cuales el 52% corresponde a víctimas mujeres (73) y el 48% restante a hombres (68). De estas solicitudes, hay 16 personas que se encuentran en condición de discapacidad.³¹³ Al igual que en el caso de solicitudes e inclusiones, la URT no reporta información diferencial de población con OSIGD.

En la etapa de presentación de demandas ante los jueces de restitución, se ha avanzado en un 61% desde la entrada en vigencia de la ley. No obstante, a 31 de marzo de 2019, se encuentran 89 casos pendientes por presentar demanda e iniciar la etapa judicial.

Gráfica No.19: Comparativo demandas de restitución e inclusiones en el RTDAF 2012 a marzo de 2019.



Fuente: URT. Marzo 2019. Elaboración propia.

- Indicador: Porcentaje de víctimas en el exterior beneficiarias por fallos de restitución.

No fue posible medir este indicador, por cuanto en la información reportada por la URT. se encontraron diferentes unidades de medida que obstaculizan el análisis cuantitativo de este componente.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de satisfacción, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que desde el año 2017 al 2019. la realización de actos conmemorativos en 51 países con un total de 2.206 asistentes.³¹⁴

En cuanto al retorno y la reubicación, la UARIV reportó 1.816 solicitudes en lo comprendido del año 2013 a abril de 2019, de las cuales 1.105 (61%) fueron retornos efectivos³¹⁵ que en su mayoría provenían de países como Venezuela y Ecuador.³¹⁶ Es

³¹³ La cifra total reportada por la URT no coincide con la cifra real obtenida al realizar la sumatoria.

³¹⁴ El Ministerio de Relaciones Exteriores no especifica si los asistentes son víctimas del conflicto armado.

³¹⁵ Se entiende como un retorno efectivo aquel que desde la solicitud es acompañado por la UARIV y se confirma la llegada de los solicitantes al territorio nacional.

importante mencionar que no se relacionaron por fecha, lo que dificultó por ejemplo en el caso de Venezuela, identificar si la cifra de retornos efectivos tendría relación con la crisis migratoria del país vecino.

Tabla No.104: Solicitudes de retorno efectivas de víctimas connacionales individuales y familiares.

País	Retorno efectivo
Venezuela	524
Sin identificar	216
Ecuador	203
España	36
Chile	26
Canadá	16
Perú	13
EEUU	11
Panamá	11
Brasil	9
Argentina	8
Inglaterra	6
México	6
Costa rica	5
Francia	3
Italia	3
Dinamarca	2
Suecia	2
Uruguay	2
Guatemala	1
Suiza	1
República Dominicana	1
Total:	1.105

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Es importante mencionar que en la actualidad no se conoce el universo total de colombianos víctimas que han retornado al país con o sin acompañamiento. Al respecto, la UARIV informó que no cuenta con esta cifra debido a que el registro de la información se realiza por solicitud y no por persona.³¹⁷ De igual manera, la relación de solicitudes de retorno no presenta enfoque diferencial.

³¹⁶ No es claro hasta el momento hasta dónde ha llegado el acompañamiento de la UARIV a las familias.

³¹⁷ En una solicitud puede haber varias personas.



En lo que respecta al alcance del acompañamiento para aquellas víctimas que deciden retornar, la UARIV reportó que desde el 2017 han sido beneficiarias con EEA³¹⁸ solo 71 personas, de las cuales 37 fueron hombres y 34 mujeres.³¹⁹

Análisis cualitativo

Avances

En el Tercer Informe de la CSMLV, se recomendó a la Subdirección de Participación de la UARIV, garantizar la participación de las víctimas connacionales en las Mesas de Participación Efectiva, la cual fue acogida a partir de la Resolución 01281 de 2016, a través de la inclusión en el Protocolo de Participación de dos representantes de las organizaciones de víctimas en el exterior.

Asimismo, y de acuerdo a la información suministrada por la URT, se observa que esta ha agilizado la presentación de demandas de víctimas connacionales que se encuentran incluidas en el RTDAF, beneficiando a las que se encuentran en países como: EE.UU (36%); Venezuela (22%); Ecuador (9%); Canadá (8%); España (7%); Chile (5%); Brasil (4%) y Austria (3%). El 6% restante residen en países como Costa Rica, México y Suecia.

De las cifras aportadas por la URT, se estableció que un 40% de los casos en los que los demandantes son connacionales cuentan con decisión judicial. Se destaca que el CSJ ha aplicado el principio de celeridad en la adopción de decisiones que involucran la restitución de tierras de víctimas connacionales.

Con respecto a las jornadas de difusión y de toma de declaración, se evidencia que los Consulados y la UARIV han implementado estrategias para difundir y divulgar los derechos de las víctimas en el exterior y las obligaciones del Gobierno Nacional de asistir, atender y reparar a las víctimas en el exterior y, recibiendo declaraciones y solicitudes de inclusión de retorno.³²⁰

Se resalta el esfuerzo de la UARIV por fortalecer el Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior, así como el trabajo que manifiesta estar realizando con las entidades del SNARIV a nivel territorial, con el fin de brindar una oferta específica para víctimas en el exterior frente a las limitadas medidas a las que tienen acceso.³²¹

³¹⁸ Con el fin de atender de manera prioritaria aspectos relacionados con vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo.

³¹⁹ La UARIV no reporta personas con discapacidad ni población OSIGD que accedieron a EEA.

³²⁰ La Ley 1565 de 2012 o Ley del Retorno para colombianos que permanecen en el exterior, establece la figura del Retorno Solidario, la cual se articula con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

³²¹ Información suministrada por el Grupo de Connacionales en la visita administrativa realizada el 21 de mayo de 2019.



A diferencia de lo que ocurre en los procesos de retorno al interior del país, los solicitantes víctimas de desplazamiento forzado, que retornen desde el exterior cuentan con atención humanitaria luego de su llegada al país para cubrir temporalmente las necesidades relativas al mínimo vital.

Ha habido un esfuerzo por establecer convenios con cooperantes internacionales para hacer efectivo el retorno de los connacionales. El acuerdo de voluntades entre el Gobierno Nacional y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –en adelante ACNUR – permite que las personas que deseen retornar al país y se encuentran en condición de refugio o asilo cuenten con un auxilio para tiquetes aéreos o terrestres y un apoyo económico adicional en el momento de su llegada a Colombia.

Dificultades

Uno de los principales obstáculos en la medición de los avances reportados por el Gobierno Nacional, yace en el hecho, que no hay metas ni línea base dentro del PND, ni en el CONPES 3726 de 2012, así como tampoco en los planes de acción de las entidades responsables de implementar las medidas a las que tienen derecho las víctimas connacionales que permanecen en el exterior, y las que deciden retornar o regresar al país.

Respecto de la participación de dos representantes de las víctimas connacionales en la Mesa Nacional, las organizaciones de víctimas connacionales han manifestado que no ha sido creado un medio expedito ni una herramienta idónea, mediante la cual se pueda mantener informadas a las organizaciones sobre los avances y estado de la política pública de víctimas en el país.

Desde el año 2018 se observa una desaceleración en materia de acceso de las víctimas connacionales a la indemnización. De igual forma, se advierte que las cifras no reflejan un impacto considerable si se tiene en cuenta que luego de casi ocho años de haber iniciado la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y faltando dos años para agotar el tiempo de implementación, solo se ha indemnizado al 10% de las víctimas connacionales que tienen derecho a esta medida.

Debido a que no fue recibida la información de manera desagregada, no fue posible establecer cuántas víctimas connacionales con derecho a ser indemnizadas podrían ser priorizadas de acuerdo a los criterios establecidos por la Resolución 1049 de 2019. Sin embargo, del total general remitido por la UARIV,³²² 3.924 presentan condición de discapacidad, y por tanto se estima accederían a la ruta prioritaria de indemnización.

³²² Las cifras suministradas por la UARIV corresponden al período comprendido entre el año 2011 al 21 de mayo de 2019.



Se presentaron dificultades para la interpretación de la información que soporta la implementación de esta medida, toda vez que en los reportes de la UARIV existe incongruencia entre los datos de personas únicas indemnizadas y el número de giros, lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y control que se desarrolla en la CSMLV. Según esta entidad, la diferencia se debe a que hay personas que han sido indemnizadas por más de un hecho victimizante y los giros se realizaron en momentos distintos.

Frente a la medida de restitución de tierras, en general se observa un alto número de solicitudes de inclusión negadas en etapa administrativa. Si bien no se conocen las causales de negación, esta situación se repite con las víctimas connacionales, de las cuales, la mayoría no fueron inscritas en el RTDAF.

Es importante tener en cuenta que, dentro de la reparación integral a las víctimas retornadas, el componente de restitución de tierras representa una de las medidas preferentes, puesto que no solo contempla la restitución jurídica y material del predio, sino que además supone la realización de otros derechos que propenden por la superación de vulnerabilidad.

En lo que respecta al acceso a las medidas de satisfacción, la falta de desagregación de la información con respecto a las actividades realizadas por la Cancillería y la UARIV, así como la ausencia de un reporte detallado que incluyera el número total de asistentes por enfoque diferencial dificultó el análisis del impacto e implementación de la medida.

Asimismo, en la información remitida por el Ministerio se identificaron inconsistencias como, por ejemplo, reportar en Cuba la “elaboración de un mural en solidaridad con las víctimas por parte de la comunidad colombiana residente en Malasia”, en EEUU una actividad en Newark “en las instalaciones de la ONU” y en Kenia- Nairobi una “jornada en Quebec por definir”.

Llama la atención que durante el 2017 y a 31 de marzo de 2019, la Cancillería reportó eventos de conmemoración para las víctimas en países como Emiratos Argelia, Árabes, Azerbaiyán, Cuba, Egipto, Tailandia, Vietnam, Indonesia, Jamaica, Kenia, Ghana, Irlanda, Malasia, y Filipinas, en donde no se registra ninguna inclusión en el RUV, de acuerdo a la información suministrada por la UARIV.

De acuerdo con el Ministerio tanto las jornadas como los actos conmemorativos reportados por esa entidad son producto de un ejercicio interno de los consulados y no corresponden a una articulación con la UARIV.

En cuanto al retorno/reubicación/regreso al territorio nacional, los costos de traslado de los solicitantes que no se encuentren en condición de asilo o refugio deben ser costeados por sus propios medios, sin importar la condición de vulnerabilidad en la que se

encuentren. Esto podría convertirse en una barrera para la materialización del derecho al retorno y la reubicación de las víctimas connacionales.

No se conocen las acciones implementadas por la UARIV para atender las solicitudes de retorno de aquellas personas o grupos familiares que no cuentan con redes de apoyo, ni tampoco se registran las acciones implementadas por la UARIV en lo que respecta al trabajo que viene realizando a nivel territorial con las entidades del SNARIV para brindar una oferta específica a las víctimas connacionales.³²³

De igual forma, sin perjuicio de los avances en la oferta, luego de su llegada a Colombia, las víctimas de desplazamiento forzado deben solicitar a la UARIV la atención humanitaria a la que tienen derecho. Sin embargo, la programación para el desembolso está sujeta a los tiempos de dicha entidad. Por lo tanto, cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad, las demoras en la asignación de estos recursos los expone nuevamente a la situación de emergencia producto del desplazamiento y vulnera su derecho a acceder oportunamente al mínimo vital.

Si bien la información de retornos de víctimas connacionales y la de acceso a EEA es reportada en unidades de medida distinta³²⁴ dificultando la medición del alcance del acompañamiento para la estabilización socioeconómica y el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado que iniciaron su proceso de retorno desde el exterior, llama la atención que del total de solicitudes de retorno efectivas, solo 71 personas han sido beneficiarias con EEA.³²⁵

Como sucede con las víctimas retornadas/reubicadas, se identificó que no existe suficiente rigurosidad en el seguimiento a los retornos de connacionales. Esto se evidencia en las dificultades que presenta la UARIV para suministrar cifras concretas del universo total de connacionales; número de víctimas retornadas que han accedido a EEA en componentes diferentes a la generación de ingresos; envío de reportes de solicitudes de retorno sin identificar las fechas, el país de procedencia, y el enfoque diferencial.³²⁶

³²³ En documentación entregada por el grupo de connacionales de la UARIV durante la visita administrativa realizada el 21 de mayo de 2019, se encuentra un documento en el que se hace mención a este tema, pero no se especifican las acciones.

³²⁴ La información de retornos de connacionales fue relacionada por número de solicitudes y la de acceso a EEA por persona.

³²⁵ La UARIV sólo relacionó los Esquemas Especiales de Acompañamiento relacionados con el componente de generación de ingresos, dejando por fuera la información correspondiente a atender de manera prioritaria derechos como vivienda, seguridad alimentaria y trabajo.

³²⁶ De acuerdo a la ruta, durante la atención y seguimiento a la solicitud de acompañamiento para el retorno/regreso a Colombia, dicha entidad debe contactar al solicitante para brindarle la información general del acompañamiento y del proceso de atención una vez se encuentre en territorio colombiano. Este contacto previo al retorno/regreso permite conocer la ubicación, número de personas retornadas por enfoque diferencial, redes de apoyo, condición humanitaria, datos de contacto, conformación del grupo familiar, entre otros aspectos necesarios que facilitarían brindar una adecuada atención y acompañamiento una vez se encuentren en territorio nacional.

En relación con el Acuerdo de Paz, no se evidencian avances en la estrategia de articulación para la implementación de programas colectivos con enfoque territorial y de género dirigidos a connacionales víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno y reubicación. Tampoco en lo concerniente a la puesta en marcha de los planes de “retorno acompañado y asistido”,³²⁷ los cuales deberán articularse con los planes y programas existentes en el territorio, en especial con los PDET, PIRC y sentencias de restitución de tierras, en aras de facilitar la reconstrucción de su proyecto de vida en condiciones dignas a partir del acceso progresivo a derechos básicos, salud, educación en todos los niveles, vivienda y trabajo dignos.

Conclusiones

- El Gobierno Nacional no cuenta con metas ni productos específicos para medir el impacto de la implementación de la política pública para víctimas connacionales, lo que dificulta la evaluación y análisis de su alcance, avances y dificultades.
- La cifra de personas indemnizadas en el exterior no se compadece con la demanda de víctimas connacionales con derecho a ser indemnizadas. A la fecha solo han recibido esta medida, el 10% del universo total de connacionales a indemnizar.
- Las herramientas para sistematizar la información de la mayoría de las entidades requeridas no contienen enfoque OSIGD, ni de discapacidad. Esto podría traducirse en nuevas vulneraciones de derechos, dado que dificulta brindar la atención diferenciada a estas poblaciones que, por sus características particulares, y en razón a su orientación sexual o diversidad funcional, deberían recibir un trato especial en materia de atención, asistencia y reparación integral.
- Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los Consulados ha trabajado por garantizar el acceso a las medidas de satisfacción, se considera que algunas de las actividades podrían desarrollarse en lugares donde hay mayor concentración de víctimas y no en países donde no se reporta presencia de ellas.
- La ausencia de recursos, fuentes de financiación y criterios de priorización y asignación que permitan viabilizar el retorno a través del pago de tiquetes a las familias que no cuentan con medios económicos para su regreso a Colombia, se convierte en una barrera para acceder a este derecho.
- A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para atender a las víctimas connacionales que deciden retornar, persisten falencias en la sistematización de la información de las víctimas en el exterior. La UARIV no

³²⁷ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Primera Edición (2017), P. 183.

suministró la información actualizada del universo (por persona) de retornos acompañados desde el exterior, pese a encontrarse la información de la composición de los grupos familiares en las actas de voluntariedad suscritas por los solicitantes, las cuales debieron verificarse. Esto constituye un cuello de botella para el acompañamiento y atención adecuada a las víctimas connacionales que se encuentran en procesos de retorno y reubicación.

- Existe una brecha considerable entre el número de víctimas connacionales que han accedido a Esquemas Especiales de Acompañamiento luego de su llegada al país, frente a las solicitudes de retorno recibidas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, desde el año 2013 a marzo de 2019.
- La desinformación; la insuficiencia de recursos, los retrasos para recibir la indemnización; el alto número de solicitudes no incluidas en la Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, las demoras en las distintas etapas del proceso de restitución; las deficiencias en la atención y seguimiento a los retornos; y la brecha entre la oferta y la demanda de Esquemas Especiales de Acompañamiento, la oferta de reparación limitada y el reducido andamiaje institucional, se convierten en problemáticas permanentes que se agudizan para los connacionales debido a su ubicación geográfica.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad Administrativa para la Restitución de Tierras y al Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñar e incluir en sus planes de acción indicadores diferenciales que permitan valorar el alcance de la política pública en materia de atención y reparación integral de las víctimas connacionales, así como de las que han decidido retornar/regresar desde el exterior. Los indicadores deben dar cuenta del universo total de víctimas que se encuentran en el exterior como aquellas que han retornado/regresado al país.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, optimizar y estandarizar los sistemas de reporte de información e incluir en las mediciones los enfoques diferenciales (hombre, mujer, OSIGD, discapacidad y etario).
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluir dentro de los instrumentos existentes de sistematización la información -por persona- consignada en las actas de voluntariedad de las víctimas que retornan/regresan al país desde el exterior. Esto con el fin de identificar los avances y cuellos de botella a la luz de los procesos de retorno y reubicación.



- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, diseñar una estrategia que permita a los connacionales víctimas de desplazamiento forzado reducir los tiempos para la entrega de la atención humanitaria de manera inmediata luego de su llegada al país.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, estandarizar el instrumento de sistematización de las medidas de satisfacción realizadas para las víctimas que se encuentran en el exterior. Este instrumento debe contener como mínimo información clara sobre el número de actividades desarrolladas por año, descripción general de las mismas, si se realizó o no de manera conjunta entre las dos entidades, lugar de realización y número de beneficiarios por enfoque diferencial.
- A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctima y a los entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar la articulación de los planes y programas existentes en los territorios, potencializar la estrategia de corresponsabilidad, y diseñar o fortalecer la oferta para las víctimas en el exterior que deciden retornar o regresar, tal como lo establece el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES

6.1 Participación

La Corte Constitucional ha insistido a través de diferentes Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004,³²⁸ que el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado debe realizarse en escenarios adecuados, en condiciones apropiadas, con garantías que aseguren la continuidad del proceso y con mayor grado de incidencia. Asimismo, la Ley 1448 de 2011³²⁹ creó las mesas de participación efectiva conformadas por representantes de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de víctimas, con el fin de garantizar su derecho a incidir en los espacios de diseño, implementación, ejecución y seguimiento de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

Para establecer los parámetros de funcionamiento de estos espacios, el Decreto 4800 de 2011 ordenó a la UARIV³³⁰ expedir el Protocolo de Participación Efectiva; instrumento que establece las garantías, condiciones e incentivos que concretan el ejercicio de este derecho. Después de casi dos años de debate, en el mes de mayo de 2013 se da la expedición del mencionado Protocolo a través de la Resolución N° 0388 y con base en esta reglamentación se realizan las primeras elecciones de las mesas de participación de víctimas, durante el segundo semestre del mismo año.

De tal forma, se estableció que los períodos de las mesas de participación de víctimas serán de dos años a partir de 2013. Es decir, 2013 – 2015, 2015 – 2017, 2017 – 2019 y 2019 - 2021. A lo largo de los tres períodos anteriores, se han elegido tres mesas nacionales, el total de mesas departamentales y un 91% de mesas municipales durante el último período,³³¹ mostrando un aumento en la conformación de mesas a nivel territorial.³³²

Ahora bien, para garantizar la efectividad de este derecho es necesario que los entes territoriales dispongan de los recursos técnicos, logísticos y presupuestales que aseguren la conformación y sostenimiento de las mesas de víctimas. Adicionalmente, al cumplimiento del mandato legal³³³ de valorar y dar respuesta institucional respecto de las observaciones y propuestas que presenten las mesas.

En este sentido, se ha realizado seguimiento al funcionamiento de las mesas de participación, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) elecciones de mesas en 2013, 2015 y 2017; ii) sesiones de mesas en cada año a partir de la instalación en el 2013

³²⁸ Colombia. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009. Autos N° 219 de 2011 y 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³²⁹ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 2011). Art 193.

³³⁰ *Ibidem*. Artículo 285.

³³¹ Calculado a partir de los siguientes datos: 1101 municipios de Colombia Bases PND. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> [Consultado: 14, junio, 2019]. 2013: 886 mesas instaladas, 2015:962, 2017:1004.

³³² 80% de las mesas municipales en 2013 - 2015 y 87 % para el período de 2015-2017.

³³³ Artículo 194 Ley 1448 de 2011.

y iii) respuesta formal a las propuestas presentadas por las mesas de víctimas al PAT en el 2016.

Para este Informe se definieron las zonas de: Arauca – Tame, Bolívar – San Martín de Loba, Córdoba – Canalete, La Guajira – San Juan del Cesar, Guaviare – El Retorno y Valle del Cauca – Tuluá. Los criterios de esta selección fueron: Propuestas de la mesa nacional de Víctimas, Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, e información de las secretarías técnicas de las mesas departamentales de víctimas.³³⁴

De otra parte, sobre los escenarios nacionales de participación, la CSMLV no se ha pronunciado en oportunidades anteriores, por lo cual en el presente informe se ha definido realizar seguimiento a la participación de los delegados de la mesa nacional de víctimas en el Comité Ejecutivo del SNARIV y en el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras.

Así, se recogió información al respecto mediante el desarrollo de visitas administrativas a Gobernaciones, Alcaldías y Secretarías Técnicas de las mesas (Defensorías del Pueblo Regionales y Personerías); la aplicación de entrevistas a los delegados de las mesas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional y requerimientos de información a la UARIV sobre el número de sesiones formales del Comité Ejecutivo del SNARIV y del Consejo Directivo a la URT, así como las propuestas presentadas por los representantes de la mesa nacional a estas instancias y las respuestas formales a las mismas.

Análisis cuantitativo

Acumulado

- Indicador: Elecciones de mesas departamentales

La siguiente medición corresponde a la instalación de las mesas departamentales de víctimas durante los periodos definidos en el Protocolo de Participación, siendo la meta una mesa instalada en cada año electoral.

Tabla No.105: Mesas departamentales instaladas

Departamento	Período	Meta Elecciones	Avance	%
Arauca	2013	1	1	100
Bolívar		1	1	100
Córdoba		1	1	100
La Guajira		1	1	100
Guaviare		1	1	100
Valle del Cauca		1	1	100
Arauca	2015	1	1	100
Bolívar		1	1	100
Córdoba		1	1	100

³³⁴ Información recogida en el encuentro nacional del Equipo Psicojurídico de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo.

Departamento	Período	Meta Elecciones	Avance	%
La Guajira	2017	1	1	100
Guaviare		1	1	100
Valle del Cauca		1	1	100
Arauca		1	1	100
Bolívar		1	1	100
Córdoba		1	1	100
La Guajira		1	1	100
Guaviare		1	1	100
Valle del Cauca		1	1	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

En el marco del deber del Gobierno Nacional de garantizar la participación de las víctimas del conflicto armado en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública en favor de esta población, a través de la conformación de las mesas de víctimas,³³⁵ se observa un cumplimiento del 100% en todos los períodos definidos por el Protocolo de Víctimas, para la totalidad de gobernaciones a las cuales se realizó seguimiento.

- Indicador: Elecciones de mesas municipales

A la fecha se han adelantado tres períodos de inscripción, elección e instalación de las mesas municipales de víctimas, durante los años 2013, 2015 y 2017. Teniendo en cuenta la información aportada por las personerías en su rol de Secretarías Técnicas de las mesas municipales, se presenta la siguiente información.

Tabla No.106: Mesas municipales

Municipio	Período	Meta elecciones	Avance	%
Tame (Arauca)	2013	1	1	100
San Martín de Loba (Bolívar)		1	NI	NI
Canalete (Córdoba)		1	NI	NI
San Juan del Cesar (La Guajira)		1	1	100
El Retorno (Guaviare)		1	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		1	1	100
Tame (Arauca)	2015	1	1	100
San Martín de Loba (Bolívar)		1	NI	NI
Canalete (Córdoba)		1	1	100
San Juan del Cesar (La Guajira)		1	1	100
El Retorno (Guaviare)		1	NI	NI

³³⁵ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 2011) Art 192 y 193.

Municipio	Período	Meta elecciones	Avance	%
Tuluá (Valle del Cauca)	2017	1	1	100
Tame (Arauca)		1	1	100
San Martín de Loba (Bolívar)		1	1	100
Canalete (Córdoba)		1	1	100
San Juan del Cesar (La Guajira)		1	1	100
El Retorno (Guaviare)		1	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		1	1	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

*NI: No Información.

Se observa en el orden municipal que, al igual que en el informe anterior, se presentan vacíos respecto a la información sobre el cumplimiento por parte de los entes territoriales del deber de garantizar la conformación de las mesas de víctimas. En casos como los municipios de Canalete – Córdoba, San Martín de Loba – Bolívar y El Retorno – Guaviare, las autoridades que participaron en el proceso como la Personería y la Alcaldía, no cuentan con la información que soporte la instalación de las mesas de víctimas en algunos períodos, al igual que la personería de El Retorno que presenta la misma falla en la totalidad de períodos electorales.

Particularmente, los representantes de la mesa municipal de víctimas de San Martín de Loba, manifestaron que han contado con las garantías para las elecciones de la mesa en los diferentes períodos, pero solo se pudo verificar el proceso de elección en el año 2017, evidenciando dificultades en el registro y administración de información propia de su funcionamiento.

Asimismo, es importante resaltar que en el municipio de San Juan del Cesar – La Guajira, la alcaldía no garantizó los recursos económicos y logísticos para la elección de la mesa de víctimas del actual período y estos fueron asumidos por la Personería, adjudicándose una responsabilidad que no les corresponde.

De tal forma, se reitera el llamado de atención dirigido a Alcaldías y Personerías municipales, para que implementen procedimientos que garanticen la elección e instalación de las mesas de víctimas, así como para que se desarrollen los procesos requeridos para la adecuada construcción y administración del archivo de estos espacios, puesto que el material documental más allá de ser un insumo fundamental para el seguimiento al derecho a la participación, se configura como parte de la memoria histórica de los procesos organizativos de las víctimas, respecto a su capacidad de incidencia en la política pública.

- Indicador: Sesiones de mesa departamental

La medición se realizó de acuerdo al número mínimo de sesiones establecidas en el artículo 22 del Protocolo de Participación de Víctimas, es decir, dos reuniones por semestre para un total de cuatro plenarios al año. Cabe resaltar que, al ser instaladas las

mesas en el segundo semestre de 2013, para esa anualidad la meta se fijó en dos sesiones mientras que para los años posteriores la meta fue de cuatro encuentros.

Tabla No.107: Sesiones mesa departamental

Departamento	Período	Meta Sesiones	Avance	%
Arauca	2013	2	2	100
Bolívar		2	1	50
Córdoba		2	4	200
La Guajira		2	1	50
Guaviare		2	1	50
Valle del Cauca		2	2	100
Arauca	2014	4	3	75
Bolívar		4	3	75
Córdoba		4	NI	NI
La Guajira		4	4	100
Guaviare		4	5	125
Valle del Cauca		4	1	25
Arauca	2015	4	3	75
Bolívar		4	3	75
Córdoba		4	4	100
La Guajira		4	2	50
Guaviare		4	6	150
Valle del Cauca		4	2	50
Arauca	2016	4	3	75
Bolívar		4	4	100
Córdoba		4	3	75
La Guajira		4	2	50
Guaviare		4	3	75
Valle del Cauca		4	1	25
Arauca	2017	4	6	150
Bolívar		4	3	75
Córdoba		4	3	75
La Guajira		4	2	50
Guaviare		4	3	75
Valle del Cauca		4	3	75
Arauca	2018	4	4	100
Bolívar		4	4	100
Córdoba		4	4	100
Guajira		4	0	0
Guaviare		4	3	75
Valle del Cauca		4	3	75

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

El artículo 262 del Decreto 4800 de 2011 establece que los entes territoriales además de garantizar la instalación de las mesas deben asegurar su sostenimiento, disponiendo de los recursos para el desarrollo de las sesiones. Bajo este marco, se evidencia que ningún departamento cumplió con el número mínimo de sesiones en todos los periodos. Preocupa a la CSMLV casos como los presentados en Valle del Cauca y La Guajira, en los que los entes territoriales solo cumplieron durante un período anual con el número de sesiones reglamentarias. Así, la mesa del Valle del Cauca en los años 2014 y 2016 se reunió una vez en cada año.

En el caso particular de La Guajira, la mesa departamental solo en el 2014 cumplió con lo requerido por la norma, mientras que en los demás años realizó la mitad de plenarios e incluso en el 2018 no garantizó el cumplimiento de ninguna sesión. La entidad territorial alega dificultades de gobernabilidad toda vez que durante el 2018 se nombraron ocho gobernadores y la misma cantidad de secretarios de gobierno, lo cual, según su afirmación, imposibilitó la contratación de un operador logístico que garantizará las sesiones de la mesa de víctimas.

Respecto al resto de mesas de víctimas objeto de seguimiento (Arauca, Bolívar, Córdoba³³⁶ y Guaviare),³³⁷ se determinó que en algunos años los entes territoriales cumplieron con la meta de cuatro sesiones y en otros realizaron mínimo tres encuentros, ante lo cual la CSMLV exhorta a las diferentes Gobernaciones a cumplir con las dos sesiones por semestre que determina la ley.

- Indicador: Sesión mesas municipales

Respecto de las cuatro sesiones que deben realizar las mesas municipales de víctimas por año, se pudo establecer lo siguiente.

Tabla No.108: Sesiones Mesa Municipales

Municipio	Período	Meta Sesiones	Avance	%
Tame (Arauca)	2013	2	1	50
San Martín de Loba (Bolívar)		2	NI	NI
Canalete (Córdoba)		2	NI	NI
San Juan del Cesar (La Guajira)		2	NI	NI
El Retorno (Guaviare)		2	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		2	7	350
Tame (Arauca)	2014	4	4	100
San Martín de Loba (Bolívar)		4	NI	NI
Canalete (Córdoba)		4	NI	NI
San Juan del Cesar (La Guajira)		4	NI	NI

³³⁶ La Gobernación de Córdoba tan solo ha garantizado los recursos para cinco sesiones de la mesa departamental, el resto han sido financiadas con recursos de cooperación internacional (OIM y MAPPOEA)).

³³⁷ En 2013 la mesa departamental de Guaviare sesionó una sola vez, teniendo en cuenta que la elección fue impugnada.

Municipio	Período	Meta Sesiones	Avance	%
El Retorno (Guaviare)	2015	4	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		4	NI	NI
Tame (Arauca)		4	3	75
San Martín de Loba (Bolívar)		4	NI	NI
Canalete (Córdoba)		4	NI	NI
San Juan del Cesar (La Guajira)		4	NI	NI
El Retorno (Guaviare)	2016	4	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		4	5	125
Tame (Arauca)		4	2	50
San Martín de Loba (Bolívar)		4	3	75
Canalete (Córdoba)		4	2	50
San Juan del Cesar (La Guajira)		4	0	0
El Retorno (Guaviare)	2017	4	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		4	15	325
Tame (Arauca)		4	1	25
San Martín de Loba (Bolívar)		4	3	75
Canalete (Córdoba)		4	2	50
San Juan del Cesar (La Guajira)		4	0	0
El Retorno (Guaviare)	2018	4	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		4	12	300
Tame (Arauca)		4	1	25
San Martín de Loba (Bolívar)		4	4 ³³⁸	100
Canalete (Córdoba)		4	3	75
San Juan del Cesar (La Guajira)		4	0	0
El Retorno (Guaviare)		4	NI	NI
Tuluá (Valle del Cauca)		4	12	300

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

En el seguimiento a las garantías de sostenimiento de las mesas municipales de víctimas, observamos que continúa presentándose vacíos de información que no permiten determinar el número de sesiones realizadas cada año, exceptuando a los municipios de Tame (Arauca) y Tuluá (Valle).³³⁹ Lo cual evidencia la falta de procedimientos de elaboración y archivo de actas, oficios y demás documentos propios del adecuado funcionamiento de las mesas, cuya responsabilidad recae en las Personerías Municipales como secretarías técnicas.

³³⁸ No se tiene soporte documental. Solo afirmación del personero.

³³⁹ Sobre el municipio de El Retorno no es posible presentar ninguna información debido a que el Personero no atendió la visita de la CSMLV, para renunciar posteriormente. A junio de 2019, aún no se ha elegido su remplazo.

Llama la atención los casos de las Mesas de Víctimas de San Juan del Cesar, San Martín de Loba y Canalete, toda vez que las personerías no cuentan con información de sesiones de los años 2013 a 2015. Adicionalmente, la alcaldía de San Juan del Cesar no ha garantizado los encuentros establecidos en la norma durante los últimos tres años, afectando negativamente a las víctimas del municipio que buscan a través del ejercicio de participación, la realización de sus derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Se resalta la labor de la Alcaldía, la Personería y la Mesa Municipal de Víctimas de Tuluá, las cuales de manera articulada han superado el número mínimo de sesiones por año, situación que demuestra voluntad política en el proceso de reparación integral de las víctimas del conflicto armado en el municipio.

Capacidad

- Indicador: Propuestas con respuesta a nivel departamental

Esta medición corresponde a la capacidad de las administraciones departamentales para dar respuesta institucional³⁴⁰ a las propuestas presentadas por las mesas al PAT 2016.

Tabla No.109: Avance de la variable de capacidad a nivel departamental

Departamento	Período	Número de propuestas presentadas	Número de propuestas con respuesta	Porcentaje de avance
Arauca	2016	7	7	100
Bolívar		75	75	100
Córdoba		11	0	0
La Guajira		12	12	100
Guaviare		20	20	100
Valle del Cauca		9	9	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Otro componente sustancial del derecho a la participación de las víctimas es el relativo a la valoración y respuesta de las entidades responsables de garantizar sus derechos, respecto a las iniciativas presentadas por las víctimas a través de las mesas de participación efectiva. Así, el seguimiento a las propuestas para ser incluidas en los PAT formulados en el 2016 y las respuestas de las gobernaciones, fueron positivas en cinco de las seis mesas departamentales de víctimas objeto de análisis, tal como se describen a continuación.

La Gobernación de La Guajira debatió durante tres plenarios con la Mesa Departamental de Víctimas las necesidades y demandas que debían ser incluidas mediante planes y proyectos, tanto en el Plan de Desarrollo Departamental como en el PAT, para posteriormente socializar y aprobar las inclusiones en el Comité Territorial de Justicia Transicional.

³⁴⁰ Se consideró como institucional las respuestas a las propuestas contenidas en: actas de reunión, actas de los comités territoriales de justicia transicional, entrevistas de las víctimas y oficios de las entidades territoriales

En lo referente al proceso participativo del departamento de Guaviare se evidencia que la mesa departamental no aprobó el PAT 2016 porque la entidad territorial no incluyó la propuesta para que los componentes referentes a la reparación integral no fueran transversalizados en los diferentes programas, buscando que se especificaran las actividades y rubros destinados a la atención, asistencia y reparación integral de víctimas del conflicto armado en el departamento.

Respecto al Valle del Cauca, la mesa departamental de víctimas presentó un documento³⁴¹ con propuestas sobre nueve temas de su interés, frente a las cuales la Gobernación en reunión del Comité Ejecutivo³⁴² dio respuesta a cada iniciativa. En total se realizaron cinco sesiones de discusión (dos plenarios, dos Comités Ejecutivo y un Comité Territorial de Justicia Transicional), determinando por parte de la CSMLV que la mayoría de propuestas fueron incluidas en el PAT. Como se observa en la tabla, el único ente territorial de las gobernaciones visitadas que no dio respuesta a las propuestas presentadas por las mesas departamentales de víctimas a los PAT 2016, fue la gobernación de Córdoba.

Si bien se realizó una mesa sectorial con la participación de miembros de la Mesa Departamental para la formulación del Plan de Desarrollo, produciendo un documento general con 11 temas a tener en cuenta, la administración departamental no cumplió con la obligación legal de dar una respuesta institucional a las observaciones e iniciativas construidas específicamente por las víctimas del conflicto armado.

- Indicador: Propuestas con respuesta a nivel Municipal

Esta medición corresponde a la capacidad de las administraciones municipales para dar respuesta institucional³⁴³ a las propuestas presentadas por las mesas al PAT 2016.

Tabla No.110: Avance de la variable de capacidad a nivel municipal

Departamento	Período	Número de propuestas presentadas	Número de propuestas con respuesta	% Avance
Tame (Arauca)	2016	7	7	100
San Martín de Loba (Bolívar)		1	1	100
Canalete (Córdoba)		0	0	0
San Juan del Cesar (Guajira)		5	0	0
El Retorno (Guaviare)		6	6	100
Tuluá (Valle del Cauca)		6	6	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

³⁴¹ Mesa departamental de participación de víctimas Valle del Cauca. 9 de abril de 2016.

³⁴² Sesiones del 8 y 9 de septiembre de 2016.

³⁴³ Se consideró como institucional las respuestas a las propuestas contenidas en: actas de reunión, actas de los comités territoriales de justicia transicional, entrevistas de las víctimas y oficios de las entidades territoriales

Frente a este producto, en la mayoría de procesos de construcción de los PAT 2016, las Alcaldías Municipales dieron respuesta a las propuestas de las mesas de víctimas para la formulación de esta herramienta, exceptuando a las alcaldías de San Juan del Cesar, y Canalete, las cuales no generaron espacios de debate con sus respectivas mesas, para la concertación de la política de víctimas a nivel territorial.

Llama la atención que la alcaldía de Canalete afirma que al momento de la formulación del PAT 2016 no funcionaba la mesa municipal de víctimas, reconociendo la falta de apoyo desde la administración local a la participación efectiva.³⁴⁴

En cuanto al proceso participativo desarrollado para la construcción del PAT de El Retorno, la mesa municipal señala que no se garantizaron sesiones para la elaboración y discusión de propuestas, sino que, por el contrario, el ente territorial realizó una socialización comentada en la que se dio respuesta general a algunas inquietudes presentadas. En San Martín de Loba, si bien la Alcaldía dio respuesta a la única propuesta planteada por los representantes de la mesa, no se realizaron sesiones para la construcción de propuestas al PAT, la socialización del plan fue con toda comunidad, sin que se tengan soportes de verificación por parte del ente territorial.

En este mismo sentido, la alcaldía de Tuluá generó espacios de discusión con la mesa de víctimas que a su vez presentó un documento con propuestas y observaciones en seis temas de su interés para ser incluidos en el PAT. Aunque el Delegado de la Mesa de víctimas al Comité Territorial de Justicia Transicional –en adelante CTJT– afirma que no recibieron respuesta escrita por parte de la Alcaldía, pudo verificarse que el ente territorial sí lo hizo en sesión de la mesa el 7 de julio de 2016, así como en el CTJT del 19 de julio del mismo año.

Acumulado y Capacidad - Instancias Nacionales

Comité Ejecutivo

Acumulado

El Comité Ejecutivo “es la máxima instancia de decisión del SNARIV y tiene por objetivo adoptar las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación con el fin de materializar las medidas que garantice la atención, asistencia y reparación integral.”³⁴⁵ Debe sesionar dos veces al año³⁴⁶ contando con la participación de representantes de víctimas, los cuales asisten como invitados.³⁴⁷

De esta forma, para los efectos de esta medición, la meta es el número de sesiones del Comité Ejecutivo y el avance el número de estas a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación. En cuanto al período de seguimiento se tiene que este inicia en 2014, en razón a que a partir de este año se contó con la existencia de la mesa nacional y por ende de la asistencia de sus representantes.

³⁴⁴ Acta de visita administrativa a la Alcaldía de Canalete – Córdoba. Mayo 2019.

³⁴⁵ Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1084, 2015, art. 1.1.3.1 y art 2.2.2.8.1.1.

³⁴⁶ Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 2011). Art. 165.

³⁴⁷ *Ibidem*, Parágrafo 2.

Tabla No. 111 Avance Sesiones Comité Ejecutivo

Año	Meta número de sesiones del Comité Ejecutivo	Avance número de sesiones a las cuales fueron invitadas y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación	% Avance ³⁴⁸
2014	1	0	0
2015	2	1	50
2016	1	1	100
2017	1	1	100
2018	0	0	0

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Conforme a la tabla y a la información recopilada se evidencia que solo en 2015 se cumplieron con las dos sesiones reglamentarias, mientras que en los años 2014, 2016 y 2017 se realizó una sesión y en 2018 ninguna.³⁴⁹

No obstante, es necesario recordar que el avance se mide contra las sesiones en las cuales fueron invitados y asistieron los representantes de la mesa, de esta forma así se hayan dado las sesiones, si no se invitaron y asistieron las víctimas el avance es 0%. De la misma manera, si el número de sesiones reglamentarias se incumplió, pero invitaron a las víctimas el avance es 100%.

Capacidad

Esta medición corresponde a la capacidad que tiene el Comité Ejecutivo de dar respuesta institucional a las propuestas de los representantes de la Mesa Nacional. La categoría a comparar son el número de propuestas presentadas en el marco de la sesión contra el número de estas a las que la UARIV le dio respuesta.³⁵⁰

Tabla No.112: Avance de la variable de capacidad Comité Ejecutivo

Año	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	% Avance
2014	NI*	NI	NI
2015	10	2	20
2016	3	1	33
2017	8	0	0
2018	-	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

*NI: No Información

³⁴⁸ La fórmula de cálculo es (Sesiones del Comité Ejecutivo a las cuales fueron invitadas y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación/Número de Sesiones del Comité Ejecutivo)*100.

³⁴⁹ El año 2013 no es medible en razón a que la primera Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas fue elegida del 01 al 03 de octubre.

³⁵⁰ En esta categoría no se pudo confrontar la información con la de los representantes de las víctimas en razón a que no fueron contactados.

Sobre el cuadro anterior es necesario indicar que: (i) no se presentó información sobre la sesión realizada en el año 2014; (ii) tampoco se cuenta con información sobre respuesta a las propuestas registradas durante el 2017 y; por último, (iii) las observaciones presentadas en las sesiones de los años 2015 y 2016 no fueron contestadas en su totalidad. Sobre el 2018 no se presentó información al no haberse realizado sesiones.

Consejo Directivo de la URT

Acumulado

El artículo 10 del Acuerdo N° 002 de 2012, mediante el cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo Directivo de la URT, indica que este espacio sesionará cuatro veces al año (una vez cada tres meses) y que la asistencia de los representantes de víctimas es obligatoria.

Para efectos de seguimiento, la meta corresponde al número de sesiones del Consejo versus el número de estas a las cuales fueron invitados y asistieron los representantes designados por la mesa nacional. El período evaluado es desde 2014 en razón a que a partir de ese año se cuenta con los mencionados miembros³⁵¹.

Tabla No.113: Avance Sesiones Consejo Tierras

Año	Meta	Avance	% Avance
2014	6	6	100
2015	5	5	100
2016	5	5	100
2017	4	4	100
2018	4	4	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

Como se observa en la tabla, este Consejo ha cumplido con esta obligación superando el número de sesiones mínimas, realizando más de cuatro sesiones al año, contando estas con la asistencia de los representantes de la mesa nacional.

Capacidad

Esta medición corresponde a la capacidad que tiene el Consejo Directivo de la URT de dar respuesta institucional a las propuestas de los representantes de la mesa nacional. La categoría a comparar son el número de propuestas presentadas en el marco de la sesión contra el número de estas a las que la URT le dio respuesta.

³⁵¹ La fórmula de cálculo es (Sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitadas y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación/Número de Sesiones del Consejo Directivo de la URT)*100

Tabla No. 114 Avance de la variable de capacidad Consejo Tierras

Período	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	% Avance
2014	0	0	0
2015	1	1	100
2016	2	2	100
2017	0	0	0
2018	0	0	0
2019	1	1	100

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018. Elaboración propia.

El representante de víctimas a este espacio al igual que el Consejo Directivo, coinciden en que se han recibido propuestas y a estas se les ha dado respuesta, aunque no siempre positiva.

Análisis cualitativo

Avances

Como panorama nacional se tiene que todos los departamentos de Colombia cuentan con mesas de víctimas instaladas en todos los períodos definidos por el Protocolo, mientras que, a nivel municipal, no se ha logrado su instalación en todos los municipios teniendo una cobertura en el actual período del 91%.

Tabla No.115: Mesas municipales instaladas a nivel nacional

Periodo	Meta No. total de municipios	Avance No. total de mesas municipales instaladas	% Avance
2013-2015	1.101	887	80
2015-2017	1.101	983	89
2017-2019	1.101	1.005	91

Fuente: UARIV. Marzo 2019. Elaboración propia.

Particularmente, se registra que la mesa municipal de Tuluá – Valle del Cauca sesionó muchas más veces de las establecidas por la norma y en cuanto a las respuestas a las propuestas para la construcción de los PAT departamentales, se tiene que cinco gobernaciones de las seis, objeto de seguimiento, dieron respuesta a las iniciativas de las víctimas.

Por otra parte, se registra que el Consejo Directivo de la URT ha sesionado más veces de las reglamentarias y ha contado con la participación de los representantes de la mesa nacional dando respuesta a sus propuestas.



Dificultades

El ejercicio de la Secretaría Técnica Municipal por parte de los personeros de El Retorno - Guaviare y San Juan de Cesar – La Guajira, no se encuentra acorde con sus competencias legales debido a que en el primer caso no se atendió la visita de la CSMLV y en el segundo caso, el levantamiento de las actas de sesión es una actividad que fue delegada a uno de los integrantes de la mesa. Si bien el personero puede apoyarse en las organizaciones de víctimas para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración del acta demanda un ejercicio de imparcialidad que solo el Personero, como representante del Ministerio Público puede realizar.

Asimismo, es reiterada la falta de aplicación de procedimientos de archivo y memoria histórica en las personerías, que permitan dar cuenta de la dinámica del proceso de participación a través de las mesas municipales, ya que los personeros visitados no dieron información sobre las sesiones de mesas realizadas anteriores a su período. Este aspecto es de resaltar, debido a que las mesas municipales soportan la estructura escalar de incidencia en la construcción de la política pública en todos los órdenes territoriales. Adicionalmente, la labor de secretaría técnica de mesas municipales ha presentado serias deficiencias en la constitución, empalme y entrega de archivos, así como en el desempeño de sus competencias en los municipios visitados.³⁵²

En términos de la Corte Constitucional actualmente el país cuenta con un sistema robusto de participación que estableció de manera clara y definida los espacios y las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho por parte de las víctimas, lo cual fue determinante para declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente.³⁵³

Lo anterior contrasta con lo expuesto en la parte cuantitativa, ya que en los departamentos y municipios objeto de seguimiento no se evidenció que las mesas de víctimas hayan sesionado de 2013 a 2018 el número de veces requerido por año, a excepción del municipio de Tuluá.

Preocupa algunos casos departamentales como La Guajira cuya mesa no sesionó en 2018 y, municipales como San Juan del Cesar, la cual no ha sesionado en los últimos tres años. Al respecto se observa que el diseño de política pública en favor de las víctimas del conflicto en estos territorios no cuenta con los procesos de concertación establecidos en la ley, por lo cual, no solo el derecho a la participación se ve afectado, sino también la atención, asistencia y reparación integral pueden estar restringidos al no garantizar la participación de las víctimas en su diseño y seguimiento.

Adicionalmente, se encuentra el caso de la alcaldía del municipio de Canalete que desconoce la existencia de la mesa municipal de víctimas durante el proceso de formulación del PAT, al afirmar que no realizó la construcción conjunta con esta instancia al no estar activa en dicho momento, admitiendo el incumplimiento de su responsabilidad de garantizar el ejercicio de la mesa.

³⁵² Exceptuando el municipio de Tuluá.

³⁵³ Colombia. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En cuanto al nivel nacional, en el Comité Ejecutivo (Art 1.1.3.1 Decreto 1084 de 2011)-escenario principal de formulación y adopción de políticas públicas en favor de las víctimas - no se aprecia que tengan lugar las principales discusiones de construcción de planes o programas de reparación integral. Esto se afirma en razón a que: (i) no sesionó las veces reglamentarias, salvo en 2015; (ii) las propuestas de las víctimas no han tenido respuesta sobre su valoración y pertinencia para su inclusión en él y; (iii) no se encuentra que se hayan abordado técnicamente en estos espacios, temas de trascendencia como los cambios en la política de reparación colectiva, indemnización y PND.³⁵⁴

Esto último puede afirmarse en razón a que en la revisión de los órdenes del día de cada sesión del Comité Ejecutivo del SNARIV no se identificó la discusión o revisión de los informes semestrales de seguimiento presentado por DNP al Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral, asignación de recursos, revisión de los planes operativos de los subcomités y demás acciones establecidas en los artículos 2.2.8.1.2 y 2.2.8.1.3 del Decreto 1084 de 2015.

En líneas generales se observa que, aunque las mesas de participación se encuentran instaladas desde 2013 en la mayoría del territorio nacional, siguen existiendo falencias profundas que restan la efectividad del proceso de participación, como por ejemplo la falta de garantías para el desarrollo de las sesiones reglamentarias, la ausencia de valoraciones y respuestas a las propuestas construidas por las víctimas, entre otros.

Preocupa que estas falencias pueden estar generalizándose en todas las entidades territoriales del país en un contexto de inminente cambio de administraciones territoriales y personerías, así como de finalización de la vigencia de la Ley 1448 de 2011. Bajo este panorama, el SNARIV se enfrenta a retos de formulación de política que corren el riesgo de realizarse sin la participación efectiva de las mesas de víctimas, tales como:

- i) Ajustes del PAT 2019 el cual registrará hasta mayo de 2020.
- ii) Formulación de Plan de Desarrollo Departamental y Municipal 2020-2024.
- iii) Formulación del PAT 2020-2024.
- iv) Ejecución del PND 2018-2022.

Es necesario que las administraciones municipales y departamentales generen espacios de concertación con las nuevas mesas elegidas durante el 2019 para que elaboren y presenten sus observaciones, planteamientos e iniciativas frente a los instrumentos de planeación que estén en construcción. En el mismo sentido, es fundamental que las mesas realicen un trabajo analítico y propositivo mientras que las entidades territoriales valoran y responden a estos aportes y observaciones.

En términos generales, se observa como necesario que las nuevas administraciones sean conscientes de sus obligaciones legales en materia de participación frente a las mesas de

³⁵⁴ Los temas tratados en las sesiones del Comité Ejecutivo fueron: salud, educación, generación de ingresos, restitución de tierras, ruta de atención y reparación integral y reparación colectiva en comunidades étnicas. UARIV. 20197205141391. Mayo 16 de 2019.

víctimas, considerando a estas instancias como interlocutores válidos en la gestión de cambios sociales y administrativos.

En cuanto a las personerías municipales, la CSMLV llama la atención para que se construya y administre los archivos de las mesas de manera adecuada, así como también para que ante cada cambio de administración se realice oportunamente el proceso de empalme y entrega integral.

Conclusiones

- La totalidad de las gobernaciones objeto de seguimiento han cumplido con la obligación legal de garantizar la conformación de las mesas departamentales de víctimas durante los períodos definidos por el Protocolo de Participación.
- En los municipios de San Martín de Loba (Bolívar), Canalete (Córdoba), San Juan del Cesar (La Guajira) y El Retorno (Guaviare), no fue posible determinar el desarrollo de los procesos de elección de mesas municipales en algunos períodos o el número de sesiones realizadas en ciertos años, ya que las autoridades que participan en el proceso - Personerías y Alcaldías - no cuentan con los soportes de información o archivo que permitan tener certeza de estas actividades.
- Ninguna mesa departamental de víctimas objeto de seguimiento, ha tenido las garantías por parte de los entes territoriales para sesionar un mínimo de cuatro veces por año, desde la creación de las mesas en el 2013.
- De los entes territoriales analizados, la gobernación de la Guajira y la alcaldía del municipio de San Juan del Cesar, son los que brindan menores garantías frente al derecho de la participación efectiva, teniendo en cuenta que la mesa departamental no sesionó en el 2018 y el resto de años solo desarrolló la mitad de plenarios reglamentarios; mientras que la segunda no ha sesionado en los últimos tres años.
- La mayoría de entes territoriales valoraron técnicamente y respondieron las propuestas presentadas por las mesas de participación de víctimas a la formulación de los PAT 2016, excepto la gobernación de Córdoba y la alcaldía de San Juan del Cesar.
- El Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, no funciona según su naturaleza como escenario principal de formulación y adopción de política pública de víctimas, e incluso incumple de manera reiterativa con el número mínimo de sesiones al año.

Recomendaciones

- A las Personerías Municipales; Gobernaciones y Alcaldías, realizar un proceso de empalme formal, en el cual hagan entrega de los archivos correspondientes a la inscripción de organizaciones, elección de mesas municipales, instalación y actas de las sesiones.



- A las Personerías Municipales; secretarías técnicas de las mesas de participación de víctimas, cumplir con la totalidad de sus funciones legales de acuerdo al alcance señalado en el Protocolo de Participación de víctimas. Teniendo en cuenta el proceso de elección, asistencia y desarrollo de sesiones formales de esta instancia de participación y la labor de gestión documental y archivo.
- A las Gobernaciones y Alcaldías, disponer de los recursos y aspectos logísticos que garanticen las elecciones de las mesas de víctimas previstas para este año, así como el funcionamiento de las mismas a través de las cuatro sesiones mínimas en cada año.
- Al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar las sesiones reglamentarias y debatir temas trascendentales respecto al cumplimiento de la política de reparación integral a las víctimas del conflicto armado prevista en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta las observaciones y planteamientos de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas.
- Al Ministerio del Interior y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, continuar con la implementación de la estrategia para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales de cara a los procesos de formulación de los nuevos planes de desarrollo y Planes de Acción Territorial previstos para el año 2020 y socializar a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas su estructura, metodología y cronograma.

6.2 Coordinación y Articulación Nación-Territorio

La Constitución Política establece, en su Título XI, la organización territorial del Estado bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Con soporte en ello, la Ley 1448 de 2011 desarrolla el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a cargo de la UARIV, que se encarga de diseñar las estrategias para poner en marcha la política pública dirigida a la población víctima a nivel nacional, departamental y municipal.

La Corte Constitucional ha realizado un proceso de verificación de la implementación del anterior sistema de Coordinación Nación-Territorio, a efectos de asegurar el cumplimiento de las órdenes estructurales fijadas en la Sentencia T-025 de 2004, pues ha considerado que constituye un “eje transversal” o “condición de posibilidad” para el buen funcionamiento de cada uno de los componentes de la política.

Por consiguiente, en diferentes autos de seguimiento, en particular, mediante el 373 de 2016, si bien advirtió avances en la coordinación de las entidades del Estado, también explicó la necesidad de progresar sobre: (i) la rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación y coordinación, (ii) reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales (en especial, los mecanismos del Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política



Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno –en adelante RUSICST–, el Formulario Único Territorial –en adelante FUT–, el Plan de Acción Territorial –en adelante PAT– y el Tablero PAT); (iii) la ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia; y (iv) los problemas de coordinación entre las entidades del nivel nacional.

En respuesta, el Gobierno Nacional ha concentrado su actuación en el Decreto 2460 de 2015, “por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 y se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno (...)”. En esa norma, el Gobierno definió los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la política pública, así como ha fijado reglas frente a cada uno de estos en materia de procedimientos administrativos, capacidad institucional y obligaciones de las autoridades nacionales.

Por consiguiente, en este capítulo se analizan los avances en el tema de coordinación Nación-Territorio, a partir de la referida “Estrategia de Corresponsabilidad”, dado que constituye el principal instrumento para mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y la articulación institucional. Para ello, siguiendo la metodología general del informe, se realizará un análisis cuantitativo y cualitativo de los principales indicadores planteados entre 2014-2018 por el Gobierno Nacional, para con posterioridad presentar las conclusiones y recomendaciones.

Como insumo adicional para el análisis del capítulo se incluirán los resultados parciales del trabajo en territorio denominado “Proyecto de Control Fiscal Municipal a Recursos Públicos en Zonas Priorizadas”, por medio del cual, la CGR, en el marco del Acuerdo de Trabajo con la Sección de Asunto Antinarcóticos y Aplicación de la Ley - INL de la Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia a través de la contratación de la firma Proyectamos Colombia S.A.S. - ha venido desarrollando entre finales de 2018 y lo corrido de 2019, seguimiento a la implementación de la ley y sus recursos asociados. Labor realizada a la fecha en 36 entes territoriales del país (23 municipios priorizados y 13 gobernaciones), con el fin de identificar avances, dificultades y aspectos por mejorar.

El estudio realizado (En adelante Estudio CGR-INL (2018-2019)), incluye el diagnóstico socio económico de cada entidad territorial, su capacidad fiscal y estado actual de la implementación de la ley. Además del análisis de correspondencia y consistencia entre los instrumentos de planeación y finanzas, teniendo en cuenta, la ejecución de metas físicas y financieras de los mismos. De igual manera, se revisó la formulación y ejecución de los PAT, el desarrollo de la estrategia de corresponsabilidad y se efectuaron estudios de caso en el territorio frente a la formulación, ejecución y efectos tempranos de proyectos en curso o finalizados dirigidos a población víctima. Los principales resultados del estudio se especificarán en el apartado correspondiente.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas".

En Sinergia se observa un reporte de avance del 110% en relación con la meta propuesta para el cuatrienio, respecto de la capacidad administrativa, financiera e institucional de las entidades territoriales. En particular, la medición se determinó por: (i) el número de entidades territoriales que avanzaron en la estrategia de corresponsabilidad fijada por el Gobierno Nacional; (ii) las herramientas diseñadas por los entes territoriales para facilitar la coordinación de la política pública para las víctimas, así como (iii) el diligenciamiento de los reportes RUSICST y Tablero PAT.

Tabla No.116: "Número de entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas"

Año	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	0	-	0.00	-
2015		30	30	100
2016		80	80	100
2017		90	120	133
2018		100	100	100
2015-2018		300	330	110

Fuente DNP. Diciembre 2018.

- Indicador: "Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas cofinanciadas por el Gobierno Nacional"

Tabla No.117: Número Proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas cofinanciadas por el Gobierno Nacional

Año	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	19	-	19	-
2015		10	10	100
2016		15	15	100
2017		19	29	153
2018		22	24	109
2015-2018		66	78	118

Fuente DNP. Diciembre 2018.

En relación con este punto, se advierte que la meta trazada por el Gobierno Nacional para el cuatrienio fue ejecutar 66 proyectos en los territorios, con cofinanciación de las autoridades del orden central. Por ello, se observa que, al alcanzarse la puesta en marcha de 78 proyectos, el Gobierno reportó un cumplimiento de 118%. Cabe anotar que la medición depende del número de propuestas que presentan los entes territoriales en

relación con los convenios o resoluciones que registra la UARIV, no del total de entidades territoriales con población víctima.

Así las cosas, el desarrollo de esta meta se basó en el proyecto de inversión "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", el cual, tuvo como horizonte el periodo comprendido entre los años 2013 a 2018.

- Indicador: "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"

Tabla No.118: "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"

Línea de Base	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
2014	0			
2015		3	-	-
2016		3	3	100.
2017		3	4	133
2018		3	6	200
2015-2018		12	13	108

Fuente DNP. Junio de 2019.

Frente a este indicador, en Sinergia se reporta como meta general, la definición de 12 alianzas estratégicas para facilitar el trabajo de las entidades territoriales respecto de la atención y superación de vulnerabilidad de la población víctima. Para su cálculo, se tuvieron en cuenta las alianzas establecidas tanto de manera horizontal como vertical. El avance reportado obedece al 108%, toda vez que se adelantaron 13 procesos asociativos formalizados.

- Indicador: "Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional"

Tabla No.119: Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional

Año	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	0	-	-	-
2015		0	-	-
2016		6	11	183
2017		5	6	120
2018		5	6.	120
2015-2018		16	23	144

Fuente DNP. Diciembre 2018.

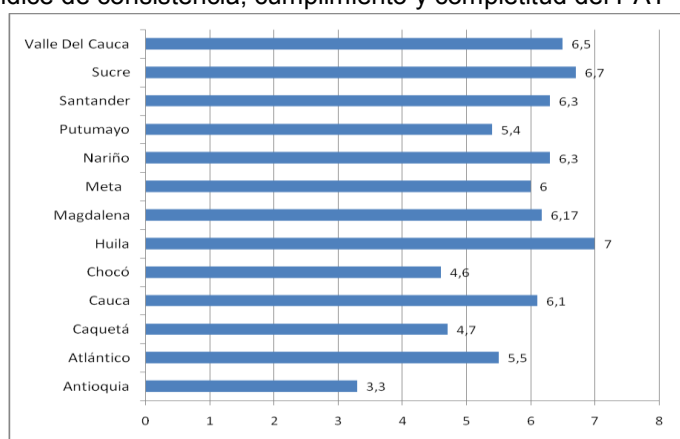
Por último, el cálculo de este indicador es el resultado del total de planes departamentales de acción territorial ajustados y aprobados que incorporan compromisos de las entidades del orden nacional, en consonancia con la política pública para las víctimas. Para el cuatrienio el Gobierno Nacional estableció como meta 16 planes con inclusión de oferta nacional. En este orden de ideas, se observa en el sistema Sinergia un total de 23 planes departamentales que soportan el cumplimiento de la meta reportada.

- Indicador: Índice de consistencia, cumplimiento y completitud del PAT, construido por proyectamos Colombia S.A.S.³⁵⁵

En el marco del estudio CGR-INL (2018-2019), se construyó este indicador, con el fin de evaluar aspectos fundamentales del PAT y contar con un ranking de las entidades territoriales incluidas en la evaluación, la cual se presentará a continuación. La información para tal fin proviene del análisis del plan de cada ente territorial y de la visita de campo efectuada.

El índice está constituido por siete indicadores que dan cuenta del PAT territorial: i) Aprobación y actualización; ii) Participación de las organizaciones de víctimas; iii) Insumos incluidos en la formulación; iv) Existencia de componentes claves; v) Pertinencia de las estrategias y acciones con respecto a las necesidades de la Política de Víctimas; vi) Existencia de lineamientos y acciones que den cuenta del enfoque diferencial; y vii) Existencia de presupuesto anualizado y fuentes. La calificación se encuentra entre cero y siete, siendo siete el valor que indica que el PAT cumple con todos los lineamientos definidos por el marco legislativo y el Gobierno Nacional y cero cuando no cumple con dichos criterios.

Gráfica No.20: Índice de consistencia, cumplimiento y completitud del PAT 13 departamentos.



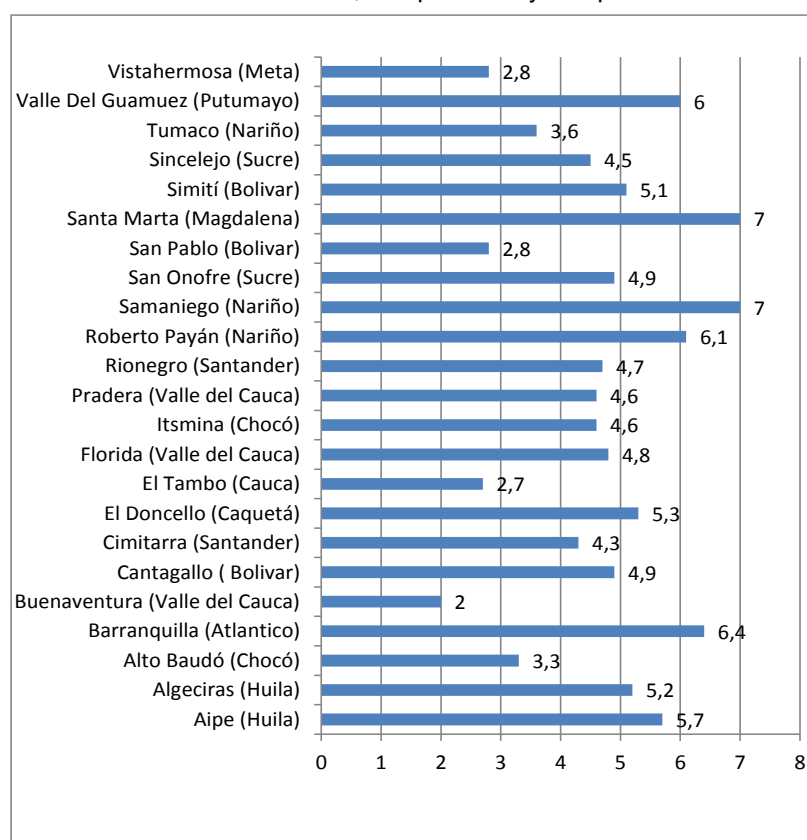
Fuente: Estudio CGR - INL (Proyectamos Colombia S.A.S) por Departamento. Mayo 2019.

³⁵⁵ Teniendo en cuenta los criterios de aprobación y actualización, participación, insumos, componentes, pertinencia, enfoque diferencial y presupuesto.

A nivel de departamentos se destaca la consistencia, cumplimiento y completitud del PAT de los departamentos del Huila (7), Sucre (6,7) y Valle del Cauca (6,5). A diferencia de los departamentos de Antioquia (3,3), Chocó (4,6), Caquetá (4,7), que presentaron los niveles más bajos en este indicador.

A nivel de municipios se destaca la consistencia, cumplimiento y completitud del PAT de los municipios de Samaniego (7) y Roberto Payán (6,1). Así como, los distritos de Santa Marta (7) y Barranquilla (6,4). No obstante, llama la atención el bajo nivel de los municipios de Buenaventura (2), El Tambo (2,7), San Pablo (2,8) y Vista Hermosa (2,8). Como se observa a continuación:

Gráfica No.21: Índice de consistencia, cumplimiento y completitud del PAT 23 Municipios



Fuente: Estudio CGR - INL (Proyectamos Colombia S.A.S) por Municipio 2018-2019.

Frente a la caracterización de la población víctima, a nivel de los departamentos, se



encontró que para nueve de ellos se cuenta con un proceso basado en registros e información oficial de bases de datos nacionales, tres de ellos cuentan con caracterizaciones parciales,³⁵⁶ mientras Cauca no cuenta con dicha caracterización.

A nivel de municipios como se observa en la gráfica anterior, nueve de ellos cuentan con la caracterización (Alto Baudó (Chocó), Barranquilla (Atlántico), Cimitarra (Santander), Florida (Valle del Cauca), Itsmina (Chocó), Pradera (Valle del Cauca), Samaniego (Nariño), Santa Marta (Magdalena) y Simití (Bolívar), mientras Buenaventura (Valle del Cauca), Cantagallo (Bolívar), El Tambo (Cauca), Roberto Payán (Nariño), San Onofre (Sucre), San Pablo (Bolívar), Sincelejo (Sucre), Tumaco (Nariño) y, Valle del Guamuez (Putumayo) no cuentan con dicho elemento dentro del PAT y cinco cuentan con una caracterización parcial.

Análisis cualitativo

Avances:

La UARIV y el Ministerio del Interior reportan avances en el proceso de retroalimentación y ajuste de los instrumentos fijados en el Decreto 2460 de 2015, a fin de que las entidades territoriales con población víctima hagan uso de los programas diseñados para garantizar la coordinación y articulación. En esa línea, resultan significativos los avances reportados a través de los instrumentos RUSICST y Tablero PAT. En particular, el hecho de que en el año 2018 el Tablero PAT fuera diligenciado por 1.062 municipios y 30 gobernaciones,³⁵⁷ indica una mejora en el alcance de dicho instrumento y su representatividad.

De igual manera, es importante destacar la posibilidad de los entes territoriales para ajustar el Tablero PAT, una vez que el presupuesto fuera aprobado por la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, según sea el caso.

En relación con la calidad de la información registrada en los programas de la “Estrategia de Corresponsabilidad”, también, se debe destacar el precargue del Tablero PAT, efectuado a inicios de 2019 por la UARIV. Ello, como una muestra de interoperabilidad de la información entre herramientas como el sistema de información de gestión de oferta – SIGO- y el Tablero PAT.

Resulta positivo que en el cuatrienio el Gobierno Nacional logró la celebración de 13 alianzas estratégicas, de las cuales seis se adelantaron en la vigencia 2018 en municipios de los departamentos de Antioquia, Caldas, Caquetá, Córdoba, Magdalena, La Guajira y Putumayo con el objetivo de promover iniciativas de generación de ingresos, memoria histórica, seguridad, caracterización de la población y acompañamiento en procesos de retorno y reubicación.

³⁵⁶ Dado que han adelantado el proceso en territorio, pero tienen municipios pendientes.

³⁵⁷ UARIV. 20197205141391. Mayo 16 de mayo de 2019.



Los resultados de los foros de ciudades capitales,³⁵⁸ en particular, las estrategias para identificar problemáticas comunes en la implementación de la política pública de víctimas a través de la creación de planes de trabajo conjuntos y la definición de una estrategia de articulación horizontal con nueve ciudades (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Pasto y Villavicencio), se evidencia como un avance en términos de articulación entre entidades.

Se ha logrado en este sentido la definición de cuatro líneas estratégicas de trabajo: i) Modelo de participación, ii) articulación de la implementación del Acuerdo de PAZ y la política de víctimas; iii) superación de situación de vulnerabilidad con soluciones duraderas y, iv) una estrategia de focalización y unificación de los sistemas de información territorial e instrumentos de planificación.

Constituye un avance importante, para el año 2018, el hecho de que 20 departamentos cuenten con planes que incorporan la oferta nacional según información de la UARIV, como son: Amazonas, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caldas (2018), Caquetá, Casanare, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila (2016), Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, así como, Quindío, Risaralda, Vichada (2017) y Valle de Cauca.

Igualmente, se destacan las fases implementadas en el marco de la estrategia de nuevos mandatarios, diseñadas por el equipo interinstitucional³⁵⁹ de asistencia técnica, la cual brinda lineamientos para los cierres de Gobierno, informes de gestión y procesos de empalme.

En el marco del Estudio CGR - INL (2018 - 2019), se identificaron los siguientes avances:

- i) Frente a la estrategia de corresponsabilidad, los departamentos cuentan con un decreto de corresponsabilidad, en el cual se definen los alcances de las acciones para la materialización de los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad.
- ii) El Tablero PAT se reconoce como instrumento de planeación y seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad en la política pública de víctimas y, se afirmó por parte de los entrevistados que esta herramienta sirve para unificar y articular los esfuerzos de los tres niveles de gobierno.
- iii) Los CRAV son ejercicios de coordinación nación territorio por cuanto en ellos confluyen recursos de los tres niveles de Gobierno, formalizados por una figura de convenio.
- iv) Las mesas departamentales y municipales de víctimas, tienen conocimiento y empoderamiento de la política pública dirigida a la población víctima.

³⁵⁸ Los foros de ciudades capitales son espacios que buscan identificar problemáticas comunes en la implementación de la política pública de víctimas, para así desarrollar líneas estratégicas de trabajo para consolidar un nivel superior de coordinación nación territorio.

³⁵⁹ Ministerio del Interior, UARIV y DNP.



Dificultades

Persisten las diferencias entre los registros de Sinergia y lo indicado por la UARIV, como se evidencia en el reporte de los indicadores de "número de proyectos de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas cofinanciadas por el Gobierno Nacional y "planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional".

La meta trazada por el Gobierno Nacional con respecto a las alianzas estratégicas con entidades territoriales, no permite satisfacer las necesidades específicas de los territorios, ni la eficiente implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad. En consecuencia, no se abarca la mayoría del país, ni se cuenta con mecanismos accesibles por parte de los entes territoriales que les permitan conocer las diferentes formas de realizar alianzas estratégicas.

Aunado a lo anterior, se estima que el impacto del indicador entidades con niveles de coordinación avanzados, puede entenderse como "insuficiente", en tanto que la meta es de 330 entidades territoriales, lo que corresponde al 29% del total de municipios y departamentos del país.

El reporte de información del Gobierno Nacional y las entidades territoriales frente al diseño de estrategias de corresponsabilidad, no permite advertir si cuentan con registros de caracterización de la población víctima, de acuerdo con las necesidades y circunstancias específicas del territorio.

En particular, preocupa la falta de información respecto de la inclusión del enfoque de género, cuyo aspecto, de conformidad con las advertencias de la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015, se constituye como uno de los más invisibles del conflicto armado y de las estrategias de atención y reparación a las víctimas. En consecuencia, no hay reportes claros y precisos de la calidad de la articulación Nación-Territorio en cuanto a los enfoques diferenciales.

Además, se encuentra que algunas entidades del orden nacional no diligencian la herramienta ESIGNA, explicando su oferta a través de oficios. Situación que se advirtió en el pasado informe.

En relación con los proyectos de las entidades territoriales cofinanciados se observa que las metas propuestas en cada una de las vigencias y el cuatrienio para cumplir el indicador, no permiten llevar a cabo un análisis profundo sobre la efectividad de la inversión de los recursos y la distribución de los mismos, bajo la óptica de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial.



A este respecto, se realizó la revisión del proyecto de inversión de la UARIV: "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", el cual, tuvo como horizonte de 2013 a 2018 y recursos asignados en 2018 de \$ 38.892 millones. A partir de este, se realizó acompañamiento técnico a la formulación de proyectos territoriales, se viabilizaron, priorizaron y asignaron recursos a proyectos inscritos en el banco de gestión de proyectos de cofinanciación de acuerdo a la convocatoria particular de cada año. Como resultado en 2018 se encuentran 22 proyectos cofinanciados con contrapartida por parte de las entidades territoriales, lo que significa que aunque se cumplió la meta en un 100% los resultados no se compadecen con universo a cubrir.

Por último, la implementación del Acuerdo de Paz implica nuevas y mayores responsabilidades en lo concerniente a víctimas. Lo que hace que el reto de la coordinación sea aun mayor. En este sentido, no se evidencia alguna estrategia que permita articular el RUSICST, Tablero PAT, el PAT con los PATR. Si bien los PDET tienen un enfoque reparador, son planes con enfoque territorial más no poblacional. Adicional a ello, las iniciativas de los PATR deben estar en armonía con los PIRC y los planes de retornos y reubicaciones. No obstante, la planeación programática y presupuestal no se puede equiparar, puesto que muchas de las iniciativas contenidas en los PATR son competencia del nivel nacional y no de los entes territoriales.

Entre las principales dificultades evidenciadas hasta el momento por el estudio CGR - INL (2018-2019), se tienen:

Planeación

Se evidenció que el PAT no constituye una herramienta de planificación completa, consistente, ni sólida para guiar la implementación y seguimiento de la política pública de víctimas en el territorio. Si bien en el caso de los departamentos esta situación es menos grave, para la mayoría de municipios se observó que dichos documentos, no cuentan con todos los criterios de aprobación y actualización, participación, insumos, componentes, pertinencia, enfoque diferencial y presupuesto. Adicionalmente, se determinó que las necesidades de la población víctima no se reflejan en su totalidad dentro de los PAT.

En general, al analizar la consistencia entre el PAT y el Plan de Desarrollo Departamental, se identifica que se cumple parcialmente con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en cuanto a la incorporación estratégica de la política pública de víctimas. No obstante, no se evidencia la articulación entre niveles de Gobierno, ni la inclusión de medidas de enfoque diferencial en la mayoría de los casos.



Institucionalidad

Como principales debilidades de la institucionalidad se tienen: i) falta de conocimiento de la política pública de víctimas; ii) cambios constantes del enlace de víctimas,³⁶⁰ iii) demora en el trámite del contrato que afecta el acceso a las plataformas y reportes de información iv) procesos de empalmes inadecuados, v) falta de articulación entre las dependencias; vi) bajos niveles de capacitación y, vii) falta de compromiso y sensibilización de algunos funcionarios frente al tema de las víctimas.

Se identificaron debilidades en formación en derechos humanos, Ley 1448 de 2011, apoyo psicosocial, formulación de proyectos de inversión, gestión pública territorial, manejo de las plataformas y con especial énfasis en sensibilización de funcionarios sobre la adecuada atención a las víctimas y concientización sobre la importancia de ejecutar la política pública de víctimas.

Ejecución de la política pública de víctimas

A partir de la revisión del reporte FUT, el seguimiento del PAT efectuado por el ente territorial, los reportes de Plan de Desarrollo Municipal y el Tablero PAT, se realizó el seguimiento a la ejecución de la política pública de víctimas. En dichos instrumentos se evidenció incoherencia en las cifras reportadas y falencias ocasionadas por el flujo de información entre las Secretarías de los entes territoriales.

Lo anterior, se da en parte porque: i) los rubros del presupuesto no están desagregados a nivel de población víctima, ii) los proyectos del ente territorial no contemplan desde su formulación como beneficiarios a esta población, iii) la entidad territorial no tiene claridad sobre como calcular el porcentaje de recursos que destina a población víctima entre salud, educación y otros planes o proyectos generales que desarrolla donde hay participación de población víctima, el reporte FUT no incluye en la mayoría de los casos la totalidad de los recursos que se invierten para las víctimas y, las dependencias que diligencian los diferentes instrumentos no cuentan con los mismos criterios para su diligenciamiento. Los efectos de estos registros pueden generar subestimación o, sobreestimación de los recursos invertidos.

Por otra parte, los funcionarios de alcaldías y gobernaciones manifestaron inconformidad con los diferentes reportes que se deben realizar (FUT, RUSICST y Tablero PAT, entre otros), puesto que se han convertido en una carga para las entidades territoriales y consideran que es necesaria su armonización.

Seguimiento a la ejecución de la política pública de víctimas

Se evidenció que en general los departamentos y municipios no adelantan el seguimiento a las metas físicas y presupuestales contenidas en el PAT, por lo que fue necesario

³⁶⁰ Es una persona vinculada mediante contrato de prestación de servicios

considerar otras fuentes como el FUT y los informes de ejecución presupuestal para conocer los niveles de inversión, cuya comparación mostró serias discrepancias.

Estrategia de Corresponsabilidad

El desarrollo de la Estrategia adolece tanto a nivel departamental como municipal de falta de conocimiento frente a mecanismos como las alianzas estratégicas, delegación de competencias y cofinanciación de proyectos, entre otros. Lo anterior agravado por el hecho de que dichas herramientas no se consideran útiles porque no están acompañadas de recursos, los municipios no poseen la capacidad técnica para ejercerlas y existe cambio constante de las personas responsables de la implementación de la política pública de víctimas.

Tablero PAT

Es el instrumento fundamental de la corresponsabilidad, en el cual, se observó que la calidad de la información reportada por los municipios limita su potencial. Se evidenciaron deficiencias en la identificación de necesidades y en el registro de la ejecución porque parte de las inversiones reportadas relacionan valores sin especificar lo correspondiente para población víctima. Por otra parte, se encuentran datos globales de compromisos y ejecución por derecho que permiten concluir una baja participación de los departamentos.

En el diligenciamiento del Tablero se encontró lo siguiente:

- i) En municipios como Tumaco (Nariño), Pradera (Valle del Cauca), El Tambo (Cauca), El Doncello (Caquetá) y San Pablo (Bolívar), se observan bajas necesidades, que resultan iguales a los compromisos. Lo que genera indicios de que las necesidades se hayan ajustado conforme con las posibilidades de compromiso del municipio.
- ii) En Departamentos como Antioquia, Caquetá, Meta, Santander y Sucre, se evidenció que algunas de las inversiones reportadas relacionan valores sin determinar lo correspondiente para la población víctima.
- iii) En los casos de Alto Baudó (Chocó), Itzmina (Chocó), San Onofre (Sucre) y Sincelejo (Sucre). No reportó necesidades o la mayor parte de estas se encuentran en ceros. Lo que genera que la herramienta se inactive como mecanismo para la corresponsabilidad y propicie la desconexión entre los niveles de Gobierno.

Se resalta la existencia de errores de diversa índole en los reportes efectuados en el Tablero PAT en las fases de planeación y ejecución, tanto por inconsistencias identificadas en los registros del municipio como del departamento, los cuales se relacionan con: Compromisos cuando no se reporta necesidad, compromisos superiores a las necesidades, compromisos sin presupuesto, presupuesto sin compromisos,



necesidades sin diligenciar, compromisos sin diligenciar, presupuesto sin diligenciar, ejecución física sin presupuesto, presupuesto sin ejecución física y ejecución física sin diligenciar.

Por otra parte, según información de las entidades territoriales se anota que el precargue de información sobre las necesidades con las que viene la plataforma, no corresponde con los déficits reales y se evidencia que el aporte de la nación en la mayoría de los casos es nulo.

Lo anterior, sumado a la falta de reporte de las entidades de la nación, dificulta el análisis de la información consignada y derivan en la subutilización de una herramienta con amplio potencial para planificación en el marco de la corresponsabilidad.

Representantes de mesas de víctimas a nivel departamental y municipal

De las entrevistas realizadas, los representantes entrevistados afirmaron que no existe participación de la mesa en la priorización y formulación de los proyectos para población víctima, así como, la elección de los beneficiarios no en todos los casos se basa en criterios objetivos de selección. Asimismo, se especificó que no hay en la mayoría de los casos, compromisos de la administración municipal con la promoción de espacios para la participación efectiva de las víctimas y con el involucramiento de esta población en ejercicios como los presupuestos participativos.

Una situación reiterada en la mayoría de municipios, es la falta de presupuesto o de oportunidad en la contratación para la realización las actividades de las mesas de víctimas a nivel departamental y municipal, así como, la atención a las denuncias que se presentan sobre situaciones de amenazas de sus miembros.

Conclusiones

- Aunque se cumplieron con valores superiores al 100%, las metas planteadas por el Gobierno Nacional en indicadores relacionados con i) entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados, ii) número de proyectos de las entidades territoriales cofinanciadas, iii) alianzas estratégicas y iv) planes departamentales para atención y reparación integral a víctimas, se evidenció que dichas metas resultan insuficientes frente al número de municipios y departamentos del país. Por otra parte, se observan incongruencias entre las repuestas dadas por las entidades a la Comisión de Seguimiento Monitoreo a la Ley de Víctimas y los reportes cargados en el sistema Sinergia.
- En términos generales, se advierte que el Gobierno Nacional continúa desarrollando el componente de coordinación Nación-Territorio bajo los programas establecidos en el Decreto de Corresponsabilidad. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio del Interior y las entidades

territoriales han avanzado significativamente en el diseño de los programas que, desde lo local, asegurar un trabajo articulado y actualmente tienen un reto frente a las nuevas administraciones.

- Se observa un fortalecimiento y apropiación de las herramientas de política pública que desarrollan los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. Lo que se soporta en el número de entidades que el año 2018 diligenciaron el Tablero PAT (1.062 municipios y 30 gobernaciones).
- No obstante, preocupa que varias de las recomendaciones formuladas por la Corte Constitucional, mediante el Auto 373 de 2016, no se han implementado. En particular, i) que los mecanismos de coordinación y seguimiento no resultan flexibles a las particularidades de las entidades territoriales y de su población, considerando los enfoques diferenciales; ii) que los resultados reportados por el Gobierno Nacional, no permiten advertir los avances y, iii) la dificultad del Gobierno Nacional y las autoridades locales para simplificar y unificar los procedimientos de atención, asistencia y reparación a las víctimas.
- Se evidencia que entre las herramientas para hacer seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas no hay una estrategia integral y progresiva que permita la debida articulación con los instrumentos diseñados para la implementación del Acuerdo de Paz. En particular, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y Planes de Acción para la Transformación Regional, los cuales también cubren necesidades de la población víctima en los territorios.

Como principales conclusiones del Estudio CGR - INL (2018 - 2019), se tienen las siguientes.

- Se evidenciaron fallas de planeación en la política pública de víctimas en los entes territoriales analizados, dado que la mayoría de los PAT revisados no cuentan con todos los criterios de aprobación y actualización, participación, insumos, componentes, pertinencia, enfoque diferencial y presupuesto. Se destacan los PAT del Departamento del Huila, el Distrito de Santa Marta y el municipio de Samaniego (Nariño) en los que se evidenció su completitud y obtuvieron una calificación de 7/7. Por otra parte, los puntajes más bajos fueron obtenidos por el departamento de Antioquia (3,3) y los municipios de Buenaventura (2), el Tambo (2,7), San Pablo (2,8) y Vista Hermosa (2,8). Asimismo, se evidenciaron inconsistencias entre PAT y el Plan de Desarrollo Departamental, en esta materia.
- Frente a los procesos de caracterización básicos para la efectividad de la formulación y ejecución de los PAT, se encontró que no existe una caracterización estandarizada para los entes territoriales, pues nueve PATS cuenta con un proceso basado en registros e información oficial de bases de datos nacionales,

tres de ellos cuentan con caracterizaciones parciales³⁶¹ y, en el caso del departamento de Cauca, se encontró que no cuenta con dicha caracterización. A nivel de municipios, nueve cuentan con caracterización: Alto Baudó (Chocó), Barranquilla (Atlántico), Cimitarra (Santander), Florida (Valle del Cauca), Itsmina (Chocó), Pradera (Valle del Cauca), Samaniego (Nariño), Santa Marta (Magdalena) y Simití (Bolívar), mientras Buenaventura (Valle del Cauca), Cantagallo (Bolívar), El Tambo (Cauca), Roberto Payán (Nariño), San Onofre (Sucre), San Pablo (Bolívar), Sincelejo (Sucre), Tumaco (Nariño) y Valle del Guamuez (Putumayo) no cuentan con dicho elemento dentro del PAT y, cinco cuentan con una caracterización parcial.

- Como principales debilidades de la institucionalidad se encontraron: la falta de conocimiento de la política pública; los cambios constantes del enlace de víctimas, la falta de articulación entre las dependencias; los bajos niveles de capacitación y el bajo nivel de compromiso y sensibilización frente al tema de las víctimas por parte de algunos funcionarios.
- En materia de la ejecución de la política pública de víctimas, a partir de la revisión del reporte del Formulario Único Territorial, el seguimiento del Plan de Acción Territorial efectuado por el ente territorial, los reportes de Plan de Desarrollo Municipal y el Tablero PAT, se evidenció incoherencia en las cifras reportadas, explicadas principalmente porque los rubros del presupuesto no están desagregados desde la fase de planeación ni ejecución a nivel de población víctima y las dependencias que diligencian los diferentes instrumentos no cuentan con los mismos criterios, entre otros. Los efectos del registro son subestimación de recursos invertidos cuando no se identifican los recursos o, sobreestimación de los recursos cuando se carga información de recursos que se invirtieron en distintos grupos de población.
- En general, se observó que los departamentos y municipios no adelantan el seguimiento a productos y ejecución presupuestal contenidas en el Plan de Acción Territorial, lo que conduce a considerar otras fuentes como el Formulario Único Territorial y los informes de ejecución presupuestal para conocer los niveles de inversión, cuya comparación mostró serias discrepancias.
- Respecto de la Estrategia de Corresponsabilidad frente a lo establecido en el Decreto 2460 de 2015 su desarrollo es mínimo, pues existe falta de conocimiento tanto de los mecanismos como de los sistemas que soportan dicha estrategia en territorio.
- Frente al Tablero PAT, que es el instrumento clave de la corresponsabilidad, en el cual confluyen los tres niveles de Gobierno, se observó que la información

³⁶¹ Dado que han adelantado el proceso en territorio, pero tienen municipios pendientes.

reportada presenta deficiencias desde la identificación de necesidades, el registro de la ejecución, una baja participación de los departamentos y casi nulo el aporte por parte de la nación. Según información de las entidades territoriales se anota que el precargue de información realizado por la nación sobre las necesidades de la población víctima en el territorio no corresponde con los déficits reales.

- Existen en el reporte realizado por las entidades territoriales en el Tablero PAT diversos errores como: i) compromisos cuando no se reporta necesidad, ii) compromisos superiores a las necesidades, iii) compromisos sin presupuesto, iv) presupuesto sin compromisos, v) necesidades sin diligenciar, vi) compromisos sin diligenciar, vii) presupuesto sin diligenciar, viii) ejecución física sin presupuesto, ix) presupuesto sin ejecución física y x) ejecución física sin diligenciar. Esto impide que se efectuó la coordinación nación - territorio.
- Los departamentos y municipios coincidieron en afirmar que existen múltiples sistemas de información para el reporte de la política pública de víctimas como el Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, Formulario Único Territorial y el Tablero PAT, en cada uno de ellos, el diligenciamiento cuenta con componentes diferentes y solicita información con diferentes niveles de desagregación, lo que genera dificultades y cargas de trabajo adicionales para la entidad territorial.
- En la mayoría de municipios estudiados se evidenció la falta de presupuesto o de oportunidad en la contratación para la realización las actividades de las mesas de víctimas a nivel departamental y municipal.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior Gobierno Nacional, diseñar indicadores para medir y evaluar la Estrategia de Corresponsabilidad frente al universo de entidades territoriales.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, diseñar e implementar herramientas de integración de la estrategia de corresponsabilidad con los planes, programas y proyectos derivados del Acuerdo de paz.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, capacitar y fortalecer a los entes territoriales en el uso de las herramientas y mecanismos de corresponsabilidad incluyendo la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas de casos exitosos y no exitosos.



- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar el Tablero PAT para que se establezca el cumplimiento de la nación en los casos que no se asuman compromisos por parte del departamento. Asimismo, poner a disposición de las entidades del SNARIV el Tablero para que estas conozcan las necesidades de los municipios con el fin de implementar las acciones de corresponsabilidad.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, apoyar el proceso de caracterización de los entes territoriales, con información de bases de datos oficiales nacionales estandarizado para todos los municipios y departamentos, para que las entidades territoriales cuenten con una herramienta homogénea para la formulación y actualización de los Planes de Acción Territorial. De igual manera, concurrir al nivel territorial para el desarrollo de los procesos de caracterización con la población víctima, a fin de complementar y validar las necesidades de la población víctima en cada territorio.
- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación diseñar una estrategia de simplificación de instrumentos de planificación y seguimiento a la política pública de víctimas, a partir de una evaluación de los sistemas existentes, que priorice el factor de eficiencia en el manejo de la información.
- Al Departamento Nacional de Planeación; al Ministerio del Interior y al Ministerio de Hacienda, fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en materia de programación y ejecución presupuestal.
- Al Departamento Nacional de Planeación, efectuar una evaluación del mecanismo de regionalización de la inversión por parte de las entidades nacionales y emitir recomendaciones para que esos ejercicios se conviertan en inversiones y acciones reales de concurrencia. Las entidades sectoriales deben desarrollar oferta regionalizada que permita atender a las singularidades de los territorios y desarrollar acciones de corresponsabilidad.
- A las Gobernaciones, Distritos y Alcaldías, fortalecer las plantas de personal que atienden la política pública de víctimas y sus procesos de capacitación para garantizar la continuidad de los procesos institucionales, y el conocimiento sobre el diligenciamiento de los instrumentos de seguimiento a las acciones implementadas. De igual manera, se requiere implementar mecanismos de articulación interna entre las secretarías de despacho en lo que respecta al reporte en el FUT para que la inversión que realiza la entidad territorial se vea efectivamente reflejada y sea acorde con los instrumentos de planeación y seguimiento de la política pública.



- A las gobernaciones, distritos y alcaldías, garantizar la disponibilidad presupuestal, oportunidad de la contratación para el funcionamiento y fortalecimiento organizativo de las mesas.
- A las gobernaciones, distritos y Alcaldías, frente a la actualización del Plan de Acción Territorial en el 2019 y formulación 2020 i) incluir metas y presupuesto anualizados y desagregados para todos los derechos de la población víctima; ii) establecer mecanismos para propiciar y garantizar la participación de las víctimas en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública; iii) implementar mecanismos de seguimiento del Plan de Acción Territorial; iv) definir compromisos para cofinanciar la caracterización e identificación de necesidades de la población víctima e, v) incluir en el Plan de Acción Territorial lineamientos y/o acciones con enfoque diferencial de género, discapacidad, étnico, entre otros.
- A las Gobernaciones, Distritos y Alcaldías poner en funcionamiento una estrategia de gestión de recursos y proyectos con otros niveles de Gobierno, alianzas regionales y cooperación internacional para ampliar la cobertura de proyectos priorizados por el Plan de Acción Territorial.

SÉPTIMA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS

7.1 Control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.

La CGR tiene como misión ejercer el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva, garantizando la participación de la ciudadanía y la articulación regional. En cumplimiento de lo ordenado en el Auto 373 de 2016, proferido por la Corte Constitucional, a continuación, se presentan los resultados de las actuaciones de control fiscal realizadas durante el segundo semestre de 2018 y el primer semestre de 2019 a las entidades centrales, en la atención a víctimas de conflicto armado.

Cuadro No.9: Auditorías de Cumplimiento ³⁶²

Entidad	Concepto	Hallazgos
Sentencia de restitución de derechos territoriales del Consejo Comunitario Renacer Negro (en adelante CCRN) de Timbiquí- Cauca. 2018	Incumplimiento material. Concepto adverso. Incumplimientos detectados frente a los resultados esperados por la sentencia. Las entidades territoriales y nacionales involucradas en el cumplimiento no focalizan la población del CCRN para adelantar sus acciones. Esto respecto a la planeación, disponibilidad y ejecución presupuestal. No hay una adecuada articulación y coordinación interinstitucional de acciones para cumplir con los fines previstos en la sentencia; razón por la cual no se atiende integralmente y con enfoque diferencial a la población del Consejo Comunitario. No existen metas o indicadores que permitan verificar el grado de cumplimiento de las	20 hallazgos administrativos de los cuales: 11 tienen presunta incidencia disciplinaria, 1 indagación preliminar y 8 son de tipo administrativo.

³⁶²La auditoría de cumplimiento es la evaluación independiente, sistemática y objetiva, mediante la cual se recopila y se obtienen evidencia para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con las disposiciones de todo orden, emanadas de organismos o entidades competentes que han sido identificadas como criterios de evaluación. Tiene como objetivo general obtener evidencia suficiente para establecer el estado de cumplimiento del asunto o materia en cuestión, frente a los criterios establecidos en el alcance de auditoría.

Entidad	Concepto	Hallazgos
Órdenes de los juzgados segundo y tercero de descongestión civil de circuito especializado en restitución de tierras. Municipio de Orito – entidades de orden nacional 2018	<p>acciones.</p> <p>Bajo impacto y cobertura de la educación en las comunidades como consecuencia de la no construcción y adecuación de infraestructura educativa y de restaurantes escolares, inoportunidad en la aplicación del PAE y falta de docentes.</p> <p>Insuficiente asistencia técnica, capacitación, formación y financiamiento que garantice las prácticas productivas y seguridad alimentaria a la población del CCRN.</p> <p>Con lo anterior, a excepción del CNMH las acciones desarrolla por las entidades en el marco de la sentencia de restitución de derechos territoriales no garantizan el desarrollo y la pervivencia de las comunidades pertenecientes al CCRN.</p> <p>Incumplimiento material – con reservas.</p> <p>Sentencias 082, 083 y 085 de 2017: El municipio de Orito no cuenta con Plan de Retorno donde estén incluidas las víctimas para garantizar su permanencia y seguridad al regresar al predio restituido. No se han puesto en marcha los programas de generación de empleo, ni capacitación, como tampoco el programa PAPSIVI.</p> <p>Sentencia 103 de 2018: El municipio de Orito no ha hecho el reporte, ni ha entregado evidencia a la Secretaría de Salud departamental sobre la ejecución del PAPSIVI, ni se ha ejecutado ningún programa de capacitación a</p>	Siete hallazgos administrativos.

Entidad	Concepto	Hallazgos
Programas de indemnizaciones administrativas, fondo para la reparación a las víctimas y ayuda humanitaria.	<p>las víctimas.</p> <p>Sentencias 105 y 106 de 2018: No se ha puesto en marcha el PAPSIVI.</p> <p>El proceso de constitución del resguardo Selvas de Putumayo se encuentra aún en trámite por parte de la ANT. No hay cumplimiento de las demás órdenes de la sentencia. No se ha implementado el Plan de Reparación Colectiva.</p> <p>INCUMPLIMIENTO MATERIAL - CON RESERVA.</p> <p>Pese a que se observan esfuerzos de mejoramiento de la entidad en términos de su gestión y en avanzar en el otorgamiento satisfactorio de las medidas, no todos los aspectos significativos de atención humanitaria, indemnizaciones y administración del FRV se encuentran conformes con los criterios de evaluación. En particular se deben mejorar los sistemas de información para lograr mayor control y reducir los riesgos de otorgar medidas a quien no corresponde. Se requiere mayor esfuerzo para evidenciar los requerimientos de recursos que permitan el otorgamiento de tales medidas en condiciones equitativas, ganar mayor eficacia en la gestión y de administración del FRV y en la respuesta y contactabilidad a las víctimas.</p>	<p>22 hallazgos administrativos, de los cuales 5 tuvieron presunta incidencia disciplinaria, 2 incidencia fiscal y uno penal. Los hallazgos con posible incidencia fiscal ascendieron a \$59,8 millones.</p>
2017		

Cuadro No.10: Auditorías Financieras³⁶³

Entidad	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Hallazgos
UARIV 2017	Estados contables: Negativa. No razonable.		
	Resultado de la evaluación de los estados financieros de la UARIV a diciembre 31 de 2017 se determinaron incorrecciones materiales y generalizadas por \$1.7 billones que corresponden a subestimación de deudores por \$1.4 billones de sentencias judiciales ejecutoriadas en cabeza de victimarios, los cuales no han sido reconocidos como deudores, asumiendo dicho valor como gastos operacionales de la entidad.	No fenecimiento de la cuenta, para la vigencia fiscal 2017.	10 hallazgos administrativos, de los cuales 1 tiene carácter tributario con traslado a la entidad competente.
	Sobre estimación del patrimonio institucional por \$145.611 millones por revelación como patrimonio de la UARIV, de los bienes recibidos en administración con destino a la reparación a víctimas.		
	Sobre estimación del pasivo estimado por \$89.158 millones correspondiente a pagos realizados por indemnizaciones judiciales, que no fueron descontados en el cálculo de la provisión.		
	Subestimación en cuentas por pagar de \$5.855 millones por el no registro de bienes y servicios recibidos.		

³⁶³La auditoría financiera es un examen independiente y objetivo de la información financiera y presupuestal que permite determinar, en el caso de un sujeto de control y vigilancia fiscal, si sus estados financieros y su presupuesto reflejan razonablemente los resultados, los flujos de efectivo u otros elementos. Así mismo, se comprueba que, en la elaboración de transacciones y operaciones, se observe el cumplimiento de las normas.

Entidad	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Hallazgos
UARIV 2018	Estados contables: Razonable con salvedad.		
	Los estados contables de la UARIV presentan razonablemente la situación de la entidad, a excepción de las incorrecciones materiales que se presentan por falta de control frente a los registros de las construcciones en curso, ya que persisten datos de contabilidad de obras realizadas con Entes Territoriales sin que se alleguen soportes.		
	Estados presupuestales: Razonable sin salvedad. Se llama la atención sobre las 380 reservas constituidas a diciembre 2018 por valor de \$110.993 millones, equivalentes al 97% del total, en razón de la Ley 1940 de 2018 y no a lo reglado en el art. 89 del Decreto 111 de 1996, lo cual generó dificultades para la presentación de la realidad económica por parte de la entidad en la contabilidad.	Fenecimiento de la cuenta fiscal de la UARIV para la vigencia fiscal de 2018.	12 hallazgos administrativos, de los cuales 2 tienen presunta incidencia disciplinaria.
	Respecto al Plan de Mejoramiento implementado por la UARIV, según las seguimiento realizado fue efectivo en 87%.		
URT 2017	Estados contables: Razonable.		
	La información de los estados financieros es confiable, oportuna y veraz. Los estados financieros presentan razonablemente todos los aspectos de la situación financiera y los resultados de sus operaciones a diciembre 31 de 2017, de conformidad con los	Fenecimiento de la cuenta fiscal de la URT para la vigencia fiscal de 2017.	4 hallazgos administrativos, de los cuales 1 tiene presunta incidencia disciplinaria.

Entidad	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Hallazgos
	<p>principios y normas prescritas por las autoridades competentes.</p> <p>Estados presupuestales: Razonable.</p> <p>No se evidenciaron incorrecciones materiales que impactaran la información presupuestal de la URT en la vigencia 2017. La planeación, programación y ejecución del presupuesto cumplieron con la normatividad presupuestal.</p> <p>En 2017 la URT apropió \$216.160 millones. Se comprometieron \$198.847 lo que indica una ejecución del 89%.</p>		

Seguimiento territorial a la implementación de la política de víctimas.

La Unidad Delegada para el Posconflicto –en adelante UDP-de la CGR en el marco del Acuerdo de Trabajo con la Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia³⁶⁴, ha desarrollado en conjunto con la firma Proyectamos Colombia S.A.S una metodología para la realización de un estudio especializado sobre el seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 en 48 entidades territoriales (32 municipios priorizados y 16 Gobernaciones), según lo dispuesto en el artículo 201 de la misma norma.

El propósito de las visitas que realizó la UDP en 2018 y lo corrido del 2019, en municipios y departamentos priorizados, fue el de evaluar los componentes de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado y la inversión en proyectos de acuerdo con las necesidades establecidas en el tablero PAT. Asimismo, los recursos ejecutados en cada entidad territorial y la efectividad de las inversiones sobre la población víctima del conflicto armado.³⁶⁵

La siguiente tabla concluye los resultados del control y vigilancia fiscal realizados por la CGR desde el 2012 hasta el primer semestre de 2019. Se aclara que se relacionan principalmente las auditorías efectuadas a entidades responsables directamente la política. No obstante, se realizan ejercicios de control fiscal en otras entidades del

³⁶⁴Contrato de Consultoría suscrito entre la Embajada de los Estados Unidos de América y Proyectamos Colombia S.A.S., número 19C01518P0265, del 17 de septiembre de 2018.

³⁶⁵ Los resultados y conclusiones preliminares y generales de la aplicación de la metodología en el marco de este convenio podrán consultarse en el capítulo de Coordinación Nación-Territorio.

SNARIV, con diversos objetivos, no solamente centrados en la política pública de víctimas.

Tabla No.120: Relación de actuaciones de control fiscal y resultados

Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2019-I).									
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019 -I	Total
No. de auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	29
No. de actuaciones especiales	0	6	7	6	11	18	0	0	48
Otros ejercicios de seguimiento							12	24	36
Total ejercicios de control fiscal	1	8	8	9	13	20	27	27	112
Tipo de hallazgo									
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	39	1556
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	0	28
Posible detrimento	\$ 734	\$ 255	\$ 9.087	\$ 5.916	\$ -	\$ 11.662	\$ 240	\$ -	\$ 27.893
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	13	301
Penales	1	1	1	2	2	0	1	0	8
Indagación Preliminar	0	0	1	5	0	0	4	1	11

Fuente: CGR. Julio 2019. Elaboración propia. *Incluye otras entidades SNARIV relacionadas con la implementación de la Ley 1448 de 2011.

7.2 Función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

Los asuntos de control a la función pública han ocupado un lugar sobresaliente en la agenda de la Procuraduría General de la Nación, reconociendo que, la lucha contra la corrupción es uno de los elementos de mayor preocupación dentro de la política pública de víctimas.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, la Procuraduría ha sancionado disciplinariamente a 388 funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública³⁶⁶ por

³⁶⁶ Miembros de la Fuerza Pública que han incurrido en falta gravísima, en asuntos relacionados con ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y homicidios en persona protegida, convirtiendo al derecho disciplinario en una garantía efectiva de no repetición.

conductas que guardan relación directa con el conflicto armado y/o por incumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley.

Mediante Memorando No. 003 de 2017³⁶⁷, el Viceprocurador General de la Nación, solicitó a las Procuradurías Delegadas, Regionales, Distritales y Provinciales con funciones disciplinarias, la actualización del reporte de los procesos disciplinarios relativos al posible incumplimiento de las autoridades responsables de atender y proteger a la población víctima del conflicto armado. Asimismo, se requirió la actualización de información sobre los procesos adelantados por irregularidades contractuales relacionadas con la implementación de la política pública para víctimas y, de las conductas que tienen relación directa con el desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto No. 373 de 2016, proferido por la Corte Constitucional.

Es por ello que el Grupo de Control y Dirección del Sistema de Información Misional de la Procuraduría en la actualidad se encuentra reformando el sistema con indicadores más efectivos, con el fin de hacer seguimiento tanto de las órdenes de la Corte Constitucional, como a las conductas relacionadas con el incumplimiento de la política pública de víctimas a nivel nacional y territorial, mediante criterios o parámetros de búsqueda adecuados.

La Procuraduría ha conocido de forma preferente de los procesos adelantados contra funcionarios y servidores públicos que incumplen con las obligaciones de la Ley 1448 de 2011, o que incurrir en graves violaciones a los derechos humanos relacionados de manera cercana y suficiente con el conflicto armado e infracciones al derecho internacional humanitario.

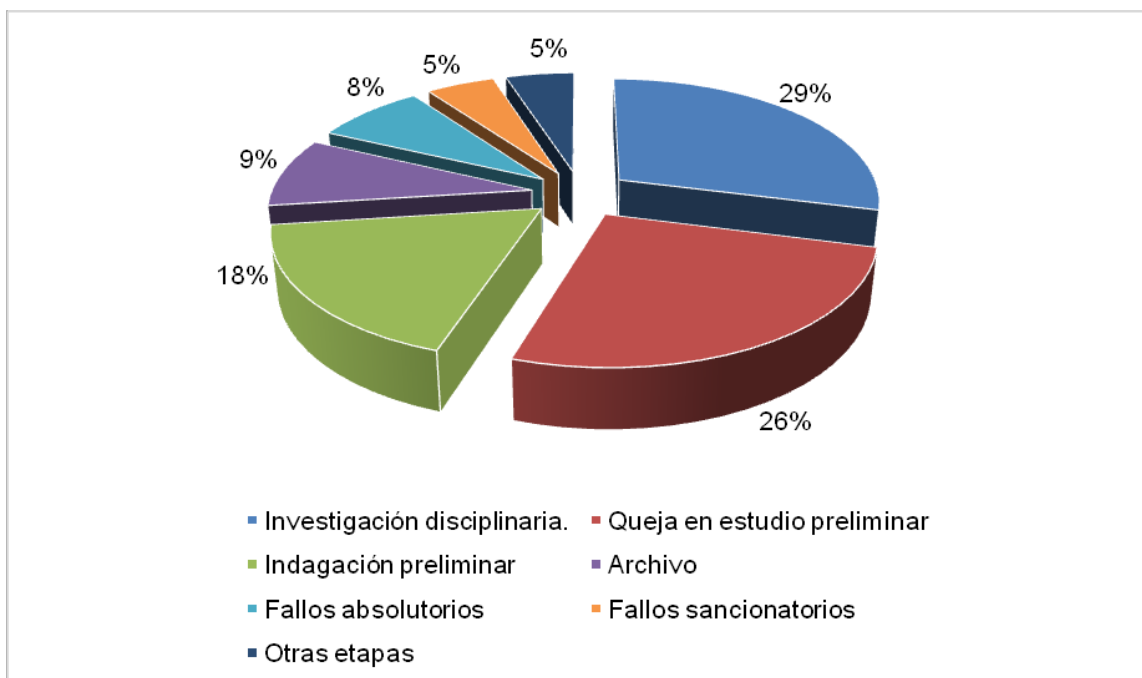
Una vez consolidada y depurada la información registrada, se obtuvo un reporte 383 procesos disciplinarios activos a nivel nacional y territorial. Se aclara que no todas las quejas presentadas dan lugar al ejercicio de la función disciplinaria, pues es necesario que concurren una serie de elementos, sin los cuales, no es posible continuar con las averiguaciones a las que haya lugar.³⁶⁸

De estos procesos, se tiene que el 29% se encuentra en investigación disciplinaria, el 26% corresponde a quejas en estudio preliminar, un 18% está en indagación preliminar, el 9% ha sido archivado, un 8% de ellos corresponde a fallos absolutorios, un 5% a fallos sancionatorios y, el 5% restante corresponde a otros estados, entre los que se encuentran etapas probatorias en indagación, investigación y descargos.

³⁶⁷ En concordancia con Circulares 009, 021, 038 y 048 de 2009 y la Resolución 068 de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación y con el Manual Específico de Funciones y de Requisitos por Competencias Laborales.

³⁶⁸ Prevé el parágrafo 1° del artículo 150 del Código Único Disciplinario, que si la información de la queja es: i) temeraria; ii) se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes; iii) trate de hechos de imposible ocurrencia o, iv) sean presentado de forma difusa o inconcreta, no habrá lugar a iniciar actuación alguna.

Gráfica No.22: Estado de los asuntos con incidencia disciplinaria que ha conocido la Procuraduría.
Año 2018-2019.



Fuente: PGN. Marzo 2019. Elaboración propia.

Adicionalmente, mediante las Resoluciones 162 de 2017 y 127 de 2018, el Procurador General de la Nación, designó a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y a la Procuraduría Delegada para la Hacienda Pública la competencia especial para que adelantaran las actuaciones a las que hubiera lugar con el fin de establecer si las autoridades territoriales desatendieron o no sus obligaciones en materia de atención, asistencia y reparación integral a la población en situación de desplazamiento forzado, con el fin de dar cumplimiento al Auto No. 383 de 2010 de la Corte Constitucional.

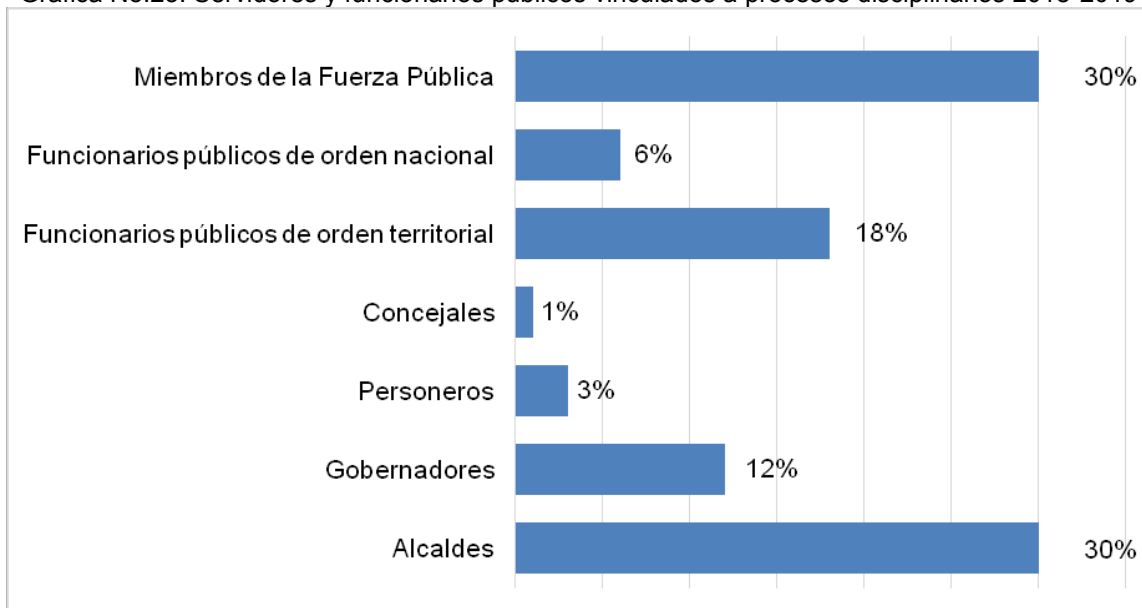
A corte 31 de marzo de 2019, se reporta un avance en la gestión de las Procuradurías Delegadas con competencia especial, de 58 investigaciones disciplinarias adelantadas en contra de 35 alcaldes y 23 gobernadores. Así como, 27 indagaciones preliminares con sujetos determinados, de las cuales 16 se profirieron en contra de alcaldes municipales, 11 contra gobernadores. Finalmente, existen ocho casos se encuentran en averiguación de responsables.

Las investigaciones se han adelantado en contra de servidores públicos elegidos por voto popular en los departamentos de: Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Huila, La Guajira, Guainía, Guaviare, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda Santander, Sucre, Tolima y Vichada.

Involucrando a las indagaciones servidores de los departamentos de: Antioquia, Meta y Santander.

Ahora bien, de los 383 procesos activos, los disciplinados tienen las calidades que se observan a continuación:

Gráfica No.23: Servidores y funcionarios públicos vinculados a procesos disciplinarios 2018-2019



Fuente: Procuraduría. Marzo 2019. Elaboración propia.