Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Mesa Nacional de Participación
Efectiva de las Víctimas

Séptimo Informe

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

al Congreso de la República
2019 - 2020

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"

SÉPTIMO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019 - 2020

Bogotá – Colombia
Agosto 20 de 2020

Procurador General de la Nación
Fernando Carrillo Flórez
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo
Carlos Negret Mosquera
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República
Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas
Blasney Mosquera Hurtado
Ludirlena Perez Carvajal
Odorico Guerra Salgado

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz
Elena Ambrosi Turbay

Procurador Delegado para la Restitución de Tierras
Joaquín Polo Montalvo

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
Lizeth Stefany Celis Hernández
María Camila Sacristán Carvajal
Silvia Juliana Pradilla Rivera
Sofía de Vega Mujica
Wilson Alfonso Penilla Medina

Procuraduría Delegada para 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
Lina María Beltrán Tarazona
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
Adelaida Cano Schutz
Edwin Manuel Tapias Góngora

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas
Equipo de Trabajo
Fernando Gaitán Peña

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales

<u>Equipo de la Contraloría General de la República</u>

Contralor Delegado para el Posconflicto
Juan Carlos Gualdrón Alba

Equipo de trabajo
Ana Catalina Sarmiento Zarate
Ángela Marcela Rojas Poveda
Claudia Patricia Goyeneche Báez
Eliana Jahinver Díaz Lemus
Fabián Camilo Sanabria Villate
Maribel Gamba Ramírez
Rosa María Padrón Carvajal

Sandra Patricia Aceros Tauta
William René Carrillo Veloza

Portada
Procuraduría General de la Nación

Foto
Procuraduría General de la Nación

GLOSARIO

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AHT	Atención Humanitaria de Transición
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AHI	Atención Humanitaria Inmediata
ANT	Agencia Nacional del Tierras
ART	Agencia de Renovación de Territorio
BACRIM	Bandas criminales/emergentes
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
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
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIREC	Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DDTT	Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas
EAPB	Empresas Administradoras de Planes de Beneficio
EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EREG	Acciones de Recuperación Emocional
FAC	Fuerza Aérea Colombiana
FARC – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo
FEST	Familias en su Tierra
Fondo de Educación	Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima
FRV	Fondo de reparación para las víctimas
FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICLD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IGR	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MAARIV	Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	Minas Antipersonal
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
NARP	Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
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
PMI	Plan Marco de Implementación
PIRC	Plan integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Planes Operativos Anuales de Inversión
PS	Prosperidad Social
PVG	Programa de Vivienda Gratis
RIPS	Registro Individual de Prestaciones en Salud
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
Rs	Resolución
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

SPE	Servicio Público de Empleo
SFVE	Subsidios Familiares de Vivienda en Especie
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad Justicia y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SPI	Seguimiento a Proyectos de Inversión
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SSV	Superación de Situación de Vulnerabilidad
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VIP	Vivienda de Interés Prioritario

CONTENIDO

GLOSARIO 5

INTRODUCCIÓN 19

METODOLOGÍA 23

PRONUNCIAMIENTO DE LOS Y LAS REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS 39

PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO 50

Conclusiones 68

Recomendaciones 73

SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN 75

Análisis cuantitativo 78

Análisis cualitativo 89

Conclusiones 97

Recomendaciones 100

TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN 103

Análisis cuantitativo 103

Análisis cualitativo 115

Conclusiones 118

Recomendaciones 120

CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA 122

4.1 Atención humanitaria 122

Análisis cuantitativo 123

Análisis cualitativo 135

Conclusiones 142

Recomendaciones 145

4.2 Retornos y Reubicaciones 146

Análisis cuantitativo 147

Análisis cualitativo 153

Conclusiones 161

Recomendaciones 163

QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL 165

5.1 Rehabilitación 171

Análisis cuantitativo 173
Análisis cualitativo 184
Conclusiones 190
Recomendaciones 191
5.2 RESTITUCIÓN 193
5.2.1 Tierras 193
Análisis cuantitativo 193
Análisis cualitativo 203
Conclusiones 206
Recomendaciones 207
5.2.2 Vivienda Urbana y Rural 210
Análisis cuantitativo Vivienda Urbana 210
Análisis cualitativo vivienda urbana 214
Conclusiones 218
Recomendaciones 218
Análisis cuantitativo de vivienda rural 219
Análisis cualitativo de vivienda rural 222
Conclusiones 225
Recomendaciones 226
5.2.3 Educación Superior 227
Análisis cuantitativo 228
Análisis cualitativo 237
Conclusiones 239
Recomendaciones 241
5.2.4 Generación de Ingresos 242
Análisis cuantitativo 243
Análisis cualitativo 248
Conclusiones 256
Recomendaciones 257
5.3 Indemnización administrativa 258
Análisis cuantitativo 259
Análisis cualitativo 276
Conclusiones 281
Recomendaciones 284

5.4 Medidas de satisfacción libreta militar 285
Análisis cuantitativo 286
Análisis cualitativo 297
Conclusiones 301
Recomendaciones 303
5.5 Reparación Colectiva 304
Análisis cuantitativo 305
Análisis cualitativo 308
Conclusiones 327
Recomendaciones 329
5.6 Connacionales 332
Análisis cuantitativo 333
Análisis cualitativo 343
Conclusiones 350
Recomendaciones 353
SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES 355
6.1 Participación 355
Análisis cuantitativo 356
Análisis cualitativo 371
Conclusiones 376
Recomendaciones 379
6.2 Coordinación y Articulación Nación-Territorio 380
Análisis cuantitativo 381
Análisis cualitativo 394
Conclusiones 398
Recomendaciones 400
SÉPTIMA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS 402
7.1 Control fiscal ejercido por la CGR 402
7.2 Función disciplinaria de la Pgn en el control de la gestión en la implementación de la Ley 1448 de 2011. 408

ÍNDICE DE TABLAS:

Tabla No. 1: Recursos política pública por componente comprometido (sin SGP) 52
Tabla No. 2 Presupuesto total comprometido por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011. (Sin SGP). 2012-2019. 53
Tabla No. 3: Presupuesto de inversión por sectores de gasto 2019-2020 56
Tabla No. 4: Presupuesto comprometido de entidades creadas por la política pública..... 57
Tabla No. 5: Proyectos SGR por medidas y componentes de la política pública (2012-2019) 58
Tabla No. 6: Proyectos SGR por Regiones. (2012-2019)..... 59
Tabla No. 7: Recursos destinados a la política pública por entidades territoriales. 61
Tabla No. 8: Escenarios de costeo de los recursos requeridos para la Ley 1448 de 2011 63
Tabla No. 9: Costeo de principales medidas por asignación de monto Ley 1448 de 2011. 66
Tabla No. 10: Porcentaje de víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas. 78
Tabla No. 11: Víctimas evaluadas vs. Víctimas con medidas de protección..... 79
Tabla No. 12: Mujeres víctimas de conflicto armado identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas ... 80
Tabla No. 13: Total de mujeres víctimas de conflicto armado y no víctimas, que han sido objeto de evaluación de riesgo por año, con nivel de riesgo identificado 81
Tabla No. 14: Planes de protección colectiva, concertados e implementados 82
Tabla No. 15: Solicitudes de protección colectiva, por año 82
Tabla No. 16: Número de planes por departamento..... 83
Tabla No. 17: Número de civiles y militares afectados (2017 – 2019)..... 85
Tabla No. 18: Acumulado y variación porcentual 86
Tabla No. 19: Cifras de MAP, MUSE y AEI, registradas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz 87
Tabla No. 20: NNA desvinculados por año y estructura armada..... 88
Tabla No. 21: Número de NNA desvinculados según municipio de procedencia 2019 - 2020..... 89
Tabla No. 22: Estado de los CRAV a nivel nacional 2020..... 105
Tabla No. 23: Porcentaje de asistencia de las entidades que hacen parte del SNARIV a los CRAV..... 106
Tabla No. 24: Víctimas atendidas en los CRAV 2016 - 2020..... 108
Tabla No. 25: Personas Atendidas 2019 Cifras allegadas por DDTT y UARIV Nivel Nacional 108
Tabla No. 26: Víctimas atendidas y agendadas para documentación en CRAV (2019-2020). 110
Tabla No. 27: Documentadores CRAV (2019-2020) 111
Tabla No. 28: Solicitudes de documentación agendadas y atendidas (2019-2020). 111
Tabla No. 29:Porcentaje de solicitudes atendidas y radicadas (2019 – 2020)..... 112

Tabla No. 30: Solicitudes radicadas (Reporte DDTT – Reporte UARIV a nivel nacional). 114
Tabla No. 31: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria 123
Tabla No. 32: Comparación de las cifras reportadas 124
Tabla No. 33: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2019 y 31 de diciembre de 2019 y cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió en el último año antes del registro. 124
Tabla No. 34: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2019 y 31 de diciembre de 2019 y cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió en el último año antes del registro y que recibieron ayuda humanitaria desde su inclusión en el registro hasta el 30 de marzo de 2020 125
Tabla No. 35: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitaron atención humanitaria. 125
Tabla No. 36: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima que recibieron atención humanitaria 125
Tabla No. 37: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria 126
Tabla No. 38: Comparación de cifras remitidas por la UARIV en los diferentes reportes de información (Acumulado 2018-2020). 128
Tabla No. 39: Comparación reportes de información de la UARIV para el Sexto Informe de la CSMLV sobre desplazamientos masivos apoyados con AHI por subsidiariedad, con los reportes para el Séptimo Informe. 131
Tabla No. 40: Número de víctimas de violencia sexual incluidas en el RUV cuya ocurrencia del hecho victimizante es tres meses anteriores al registro de esta y que recibieron ayuda humanitaria. 135
Tabla No. 41: Avance acumulado víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente 148
Tabla No. 42: Número de personas que han sido atendidas a través de la oferta de vivienda, tierras, EEA y varias ofertas 148
Tabla No. 43: Número de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente por programas 149
Tabla No. 44: Número de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente desagregadas por grupos poblacionales en 2019 149
Tabla No. 45: Avance acumulado de víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado. 151
Tabla No. 46: Número total de víctimas respecto de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad 151
Tabla No. 47: Número de víctimas de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad verificada la superación de un umbral del IGR (Resolución 2200 de 2018), en donde el índice de cumplimento del derecho a la vivienda es igual a cero. 152
Tabla No. 48: Número de víctimas de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad verificada la superación de un umbral del IGR (Resolución 2200 de 2018), en donde el índice de cumplimento del derecho a la alimentación es igual a cero. 152

Tabla No. 49: Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones 153
Tabla No. 50: Número de solicitudes de acompañamiento en retorno y/o reubicación 153
Tabla No. 51: Discriminación por años de la meta del PND “Víctimas reparadas administrativamente” 165
Tabla No. 52: Análisis de capacidad de la meta del PND “Víctimas reparadas administrativamente” 166
Tabla No. 53: “Número de mujeres víctimas de violencia sexual que han sido focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral” 166
Tabla No. 54: Análisis de capacidad de la meta del PND “Número de mujeres víctimas de violencia sexual que han sido focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral” 167
Tabla No. 55: Número de hombres y mujeres que se encuentran inscritos en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual 168
Tabla No. 56: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial con datos de Sinergia 173
Tabla No. 57: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial 175
Tabla No. 58: Víctimas con atención psicosocial según enfoque diferencial en 2019 175
Tabla No. 59: Víctimas con rehabilitación en salud física según enfoque diferencial en 2019 176
Tabla No. 60: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados con datos de SIIPO 177
Tabla No. 61: PMI: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados con datos de MSPS 178
Tabla No. 62: CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento con datos de SIIPO 180
Tabla No. 63: CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento 181
Tabla No. 64: Meta anual del indicador PND “Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas”. 182
Tabla No. 65: Número de mujeres víctimas de violencia sexual y número de atenciones en salud mental a mujeres víctimas de violencia sexual. 184
Tabla No. 66: Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzadamente 194
Tabla No. 67: Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante la jurisdicción. 195
Tabla No. 68: Órdenes judiciales cumplidas en sentencias judiciales por parte de URT 195
Tabla No. 69: Órdenes emitidas por la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras a las entidades 196
Tabla No. 70: Proyectos productivos ejecutados por la URT en el marco de la restitución 198
Tabla No. 71: Porcentaje de predios inscritos en el RUPTA. 200

Tabla No. 72: Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras. 200
Tabla No. 73: Porcentaje de solicitudes inscritas elevadas por mujeres 201
Tabla No. 74: Porcentaje de mujeres beneficiarias con demanda de restitución . 201
Tabla No. 75: Porcentaje de mujeres beneficiarias de proyectos productivos 202
Tabla No. 76: Asignación SFVE gratuita, atención diferenciada 211
Tabla No. 77: Distribución de SFV en los diferentes programas 212
Tabla No. 78: Número de hogares con vivienda en condiciones de dignidad 213
Tabla No. 79: Subsidios de vivienda asignados acumulados (2011 a junio de 2020) 213
Tabla No. 80: Distribución de los SFVISR a población víctima por programa vigencias 2018- 2019 219
Tabla No. 81: Atención diferencial en la asignación de SFVISR 2018 – 2019 220
Tabla No. 82: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas 220
Tabla No. 83: Objetivos y metas de PS sobre habitabilidad 221
Tabla No. 84: Componente de habitabilidad Programa FEST 222
Tabla No. 85: Incentivos monetarios y en especie condicionados del Programa FEST, ... 224
Tabla No. 86: Número de jóvenes víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior 228
Tabla No. 87: Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación -Convenio 389 de 2013 - Cifras en millones de pesos 229
Tabla No. 88: Recursos aportados por el MEN al Fondo de Educación 230
Tabla No. 89: Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados. Mujeres beneficiarias de créditos aprobados. 231
Tabla No. 90: Beneficiarios de créditos condonables del Fondo de Educación ... 232
Tabla No. 91: Créditos aprobados y legalizados del Fondo para la Educación Superior por departamento- Vigencia 2019 233
Tabla No. 92: Número de jóvenes o adultos víctimas incluidos en el RUV vinculados por nivel de educación superior y tasa de deserción. Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017. 234
Tabla No. 93: Presupuesto asignado Vs. Presupuesto comprometido para créditos condonables 235
Tabla No. 94: Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA 236
Tabla No. 95: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de formación para el trabajo 244
Tabla No. 96: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento 245
Tabla No. 97: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral 246
Tabla No. 98: Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo .. 247
Tabla No. 99: Proyectos generación de ingresos – Presupuesto General de la Nación 2019-2020 249
Tabla No. 100: Víctimas que accedieron a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento 252
Tabla No. 101: Víctimas vinculadas al mercado laboral 253

Tabla No. 102: Discriminación por años de “Víctimas indemnizadas administrativamente” 259
Tabla No. 103: Presupuesto asignado y ejecutado en el pago de indemnización administrativa 262
Tabla No. 104: Número de víctimas indemnizadas por departamento entre 2011-2020 263
Tabla No. 105: Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial 264
Tabla No. 106: Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada 265
Tabla No. 107: Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales 266
Tabla No. 108: Resultados del programa de acompañamiento a la inversión adecuada 267
Tabla No. 109 Acciones implementadas para la inversión adecuada de los recursos por enfoque diferencial. 268
Tabla No. 110: Total general de giros sin reclamar después de cumplir 18 años. 269
Tabla No. 111: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta prioritaria 270
Tabla No. 112: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta general Resolución 1049 de 2019 272
Tabla No. 113: Reconocimiento de la medida Resolución 1049 de 2019 272
Tabla No. 114: Resultados implementación Resolución 1049 de 2019 273
Tabla No. 115: NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA 274
Tabla No. 116: Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido 274
Tabla No. 117: Número de NNA con discapacidad indemnizados con encargo fiduciario constituido 275
Tabla No. 118: Discriminación del total de indemnizados por ruta y sentencias judiciales 276
Tabla No. 119: Porcentaje de hombres víctimas que solicitan y cuentan con libreta militar 287
Tabla No. 120: Avance en el cumplimiento del indicador “Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar” 288
Tabla No. 121: Comparativo entre el número de libretas militares solicitadas y las expedidas 289
Tabla No. 122: Número de libretas militares entregadas a hombres víctimas mayores de 18 años discriminado por departamentos 290
Tabla No. 123:Información sobre la entrega de libretas militares a víctimas reportada por diversas fuentes 291
Tabla No. 124: Número de solicitudes de víctimas para definición de situación militar remitidas al COREC 292
Tabla No. 125: Comparativo entre el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio miliar y el de aquellas con libreta entregada desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 293
Tabla No. 126: Número de víctimas que prestaron voluntariamente el servicio militar en el Ejército Nacional 293

Tabla No. 127: Número de víctimas reservistas de primera clase 294
Tabla No. 128: Número de libretas tipo carné expedidas de manera gratuita a víctimas antes de la puesta en marcha de la plataforma web 295
Tabla No. 129: Comparativo entre el número de víctimas que tramitaron la certificación digital, con el número total de libretas militares entregadas..... 296
Tabla No. 130: “Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas en el Ejército Nacional” 297
Tabla No. 131: Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase..... 305
Tabla No. 132: Número de sujetos colectivos reparados administrativamente..... 305
Tabla No. 133: Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos..... 306
Tabla No. 134: “Número de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño” 307
Tabla No. 135: Acciones del POA 2020 – Subcomité de Reparación Colectiva... 324
Tabla No. 136: Sujetos de Reparación Colectiva respecto de los que la UARIV reporta cierre parcial 325
Tabla No. 137: Inclusión anual en el RUV en el Exterior 334
Tabla No. 138: Víctimas en el exterior indemnizadas 335
Tabla No. 139: Estado de solicitudes de víctimas en el exterior en etapa administrativa..... 337
Tabla No. 140: Acompañamiento realizado para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior. 341
Tabla No. 141: Solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas en el exterior efectivamente acompañadas..... 341
Tabla No. 142: EEAF entregados por año y componente 342
Tabla No. 143:Elección Mesas Municipales..... 357
Tabla No. 144: Número de años con incumplimiento de sesiones por departamento 361
Tabla No. 145:Número de años con cumplimiento de las sesiones 361
Tabla No. 146: Municipios que por número de años cumplieron la meta 363
Tabla No. 147: Número de propuestas de la Mesa Departamental resueltas por gobernaciones..... 364
Tabla No. 148: Número de propuestas de Mesas Municipales resueltas por alcaldías 367
Tabla No. 149: Avance de las sesiones del Consejo de Tierras 368
Tabla No. 150: Número propuestas de la Mesa Nacional resueltas por Consejo de tierras 369
Tabla No. 151: Avance Sesiones Comité Ejecutivo..... 370
Tabla No. 152: Propuestas de la Mesa Nacional resueltas por el Comité Ejecutivo 370
Tabla No. 153: Mesas Municipales instaladas a nivel nacional 371
Tabla No. 154: Pactos Territoriales en ejecución..... 382
Tabla No. 155: Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV 382
Tabla No. 156: Indicador de subsidiariedad..... 388
Tabla No. 157: Resultados indicador de concurrencia..... 389
Tabla No. 158: Porcentaje de niveles que concurren..... 390

Tabla No. 159: Reporte municipal Tablero PAT 391
Tabla No. 160: Reporte departamental 392
Tabla No. 161: Nivel de diligenciamiento municipal 2019- RUSICST Informe final 392
Tabla No. 162: Nivel de diligenciamiento departamental 2019 -RUSICST Informe Final 393
Tabla No. 163: Respuestas a preguntas RUSICST 393
Tabla No. 164: Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2020-I). 406
Tabla No. 165: Procesos relacionados con víctimas con fallo 407

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos comprometidos en la política pública de víctimas 50
Gráfica No. 2: Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2020) 51
Gráfica No. 3: Comparativo del registro de víctimas por MAP, MUSE y AEI 86
Gráfica No. 4: Hogares y personas afectadas vs. Atendidas en eventos masivos – reporte I 131
Gráfica No. 5: Número de víctimas indemnizadas por hecho victimizante entre 2011-2020 263
Gráfica No. 6: Número de víctimas mayores de edad con encargo fiduciario constituido 269
Gráfica No. 7:Balance de la implementación de las acciones de los planes nacionales que se han beneficiado de resoluciones de fortalecimiento. 312
Gráfica No. 8:Porcentaje de resoluciones de no inclusión en el RUV, de declaraciones colectivas. 316
Gráfica No. 9: Comparativo víctimas con fallos y con demanda de restitución. 339
Gráfica No. 10: Número total de sesiones de las Mesas Departamentales por año 359
Gráfica No. 11: Sesiones Departamentales 2020. 375
Gráfica No. 12: MDM a nivel departamental 384
Gráfica No. 13: ICNT Departamental 2018. 387
Gráfica No. 14: Coeficiente de correlación entre variables: % de necesidades cubiertas y el porcentaje de niveles que concurren 390
Gráfica No. 15: Departamentos en los que se concentran procesos relacionados con víctimas 407

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1: Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012. 26
Cuadro No. 2: Metas y productos objeto de seguimiento PND 28
Cuadro No. 3: Indicadores DNP 29
Cuadro No. 4: IGED– 30
Cuadro No. 5: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI 31
Cuadro No. 6: Plan de Acción UARIV 2020 31

Cuadro No. 7:Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR– 32
Cuadro No. 8: Indicadores CSMLV 32
Cuadro No. 9: Variables cuantitativas de la CSMLV 37
Cuadro No. 10: Municipios asistidos 2019 84
Cuadro No. 11: Municipios priorizados por la UARIV para la construcción y entrega de Centros Regionales 2020 104
Cuadro No. 12: Caso comunidades del Bajo Atrato 138
Cuadro No. 13: Dinámicas de la AHE y AHT a las víctimas en Ibagué..... 140
Cuadro No. 14: Informes recibidos por la CEV relacionados con víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado 169
Cuadro No. 15: Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND..... 254
Cuadro No. 16: Sujetos de Reparación Colectiva que finalizaron la implementación del PIRC 309
Cuadro No. 17: Acciones para el fortalecimiento de planes nacionales..... 310
Cuadro No. 18: Departamentos que no cumplieron la meta por año de acuerdo con el Protocolo 360
Cuadro No. 19: Municipios que incumplieron la meta por años..... 364
Cuadro No. 20: Auditorías financieras 404
Cuadro No. 21:Resumen metodológico Fórmula Individualizadora 409

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa No. 1: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados con datos de MSPS..... 179

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo ordenado por el Artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo –en adelante CSMLV–, conformada por Ludirlena Perez, Blasney Mosquera y Odorico Guerra Salgado, como representantes de la Mesa Nacional de Víctimas; y por el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, y el Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, presentan al Congreso de la República el Séptimo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Después de nueve años de implementación de esta ley, y ante la prórroga establecida por la Sentencia C-588 de la Corte Constitucional, se advierte un escenario de incertidumbre sobre su financiación, las nuevas metas y las modificaciones al compendio normativo. El balance presentado por el Gobierno no contempló la oportunidad que representa el Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera –en adelante Acuerdo Final– para fortalecer la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, materializando el enfoque transformador de la reparación.

A pesar de la insistencia de los órganos de control, el Gobierno no ha presentado el costeo detallado de los recursos necesarios que permitan avanzar, de manera decidida y en un tiempo razonable, en el restablecimiento de los derechos de las víctimas. De acuerdo con cálculos preliminares, y teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de las metas, reparar a todos los sujetos colectivos inscritos actualmente en el Registro Único de Víctimas –en adelante RUV– tardaría más de 16 años, y garantizar la medida de rehabilitación para el universo actual de víctimas podría requerir más de 24 años.

Se reconocen los esfuerzos del Gobierno nacional, sin embargo, persisten las deficiencias para garantizar los derechos de los más de nueve millones de víctimas. La alta demanda ha desbordado la capacidad del Estado, impidiéndole a esta población acceder a soluciones duraderas que contribuyan con su estabilización socioeconómica. La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, reafirma esta preocupación incorporando en este informe un pronunciamiento frente a las situaciones más apremiantes que enfrentan las víctimas.

Si bien el esfuerzo fiscal del Gobierno nacional ascendió a $118 billones entre 2012 y 2020, sigue resultando insuficiente. De acuerdo con cálculos realizados por la Contraloría General de la República –en adelante CGR–, se requieren a 2030 más de $357,4 billones para ejecutar 14 medidas. Solo la garantía de los derechos de indemnización individual y colectiva, vivienda urbana y rural, alimentación en el componente de asistencia y retornos, exigen más de $120,2 billones.

A este panorama se suma la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, la reconfiguración de los escenarios humanitarios, y otras formas de violencia que se evidencian en el fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales y en la incorporación de nuevos territorios a las dinámicas del conflicto armado. Han aumentado los desplazamientos masivos, confinamientos, y casos de reclutamiento forzado, en regiones como el Bajo Cauca, Catatumbo, Sur del Chocó y Pacífico Nariñense, sin que haya sido efectiva la respuesta institucional. Se encontraron casos en los que algunas comunidades confinadas han tenido que esperar hasta más de seis meses para la entrega de la ayuda humanitaria.

La Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020, advirtiendo riesgos especiales para la población civil en territorios con presencia de actores armados parte del conflicto, así como grupos armados de delincuencia organizada que se están valiendo de la emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19 para reforzar los mecanismos de control e intimidación en los diferentes territorios.

Preocupa el recrudecimiento de las expresiones de violencia que atentan principalmente contra los derechos fundamentales de campesinos, comunidades étnicas, líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos, niños, niñas, adolescentes –en adelante DDHH y NNA–, mujeres, y otros sectores sociales que presentan altos niveles de vulnerabilidad. Aumentó el promedio mensual de homicidios de líderes sociales, de 11 en 2019 a 15 en 2020.

Se advierte que la actual situación causada por el COVID-19 puede significar retrocesos en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas y la garantía de sus derechos, si no se toman medidas oportunas para mitigar sus efectos, pues la mayoría de las víctimas están vinculadas a la economía informal. A pesar de las estrategias implementadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – en adelante UARIV– para fortalecer la atención virtual y telefónica, no se ha logrado atender oportuna y eficientemente la alta demanda de víctimas que solicitan ayuda humanitaria e indemnización. Adicionalmente, se advierte que se ha estancado el avance de algunos componentes como rehabilitación, reparación colectiva y retorno. Asimismo, se

invita a las autoridades a garantizar el ejercicio del derecho a la participación en ámbitos virtuales que tengan en cuenta las particularidades territoriales, especialmente en las zonas rurales y rurales dispersas.

Por otra parte, la CSMLV ha reconocido que el Plan Nacional de Desarrollo ND 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" –en adelante PND– tiene algunas metas importantes en materia de reparación colectiva, Superación de Situación de Vulnerabilidad –en adelante SSV– y retornos. Preocupa que no se han materializado algunas de las apuestas del Gobierno. Si bien hay avances, todavía no se ha puesto en marcha el Mecanismo Único de Seguimiento; solo 16 de los 755 sujetos colectivos han sido reparados administrativamente; y la caracterización de la población a través del Sisbén IV solo ha llegado al 39% de las víctimas, lo que dificulta la articulación con la política social moderna que todavía no es clara.

En este informe se fortaleció la metodología utilizada previamente, a partir del seguimiento realizado a las recomendaciones de informes anteriores. Los análisis presentados derivan de la respuesta a los requerimientos realizados a las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –en adelante SNARIV–, las bases de datos oficiales, espacios de trabajo virtuales, y los resultados del seguimiento a casos específicos que realizan las entidades que conforman la CSMLV.

Se advierten inconsistencias y contradicciones en la gestión de la información por parte de las entidades del SNARIV. Esta dificultad se evidenció tanto en las respuestas a los requerimientos, como en los reportes de las entidades en las plataformas oficiales del Gobierno. Preocupa especialmente el caso de ayuda humanitaria, Centros Regionales de Atención a las Víctimas –en adelante CRAV–, rehabilitación y retornos y reubicaciones. Al respecto, se reitera la necesidad de fortalecer los reportes de información.

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) las investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de diferentes medidas y temas. La primera y la última sección presentan una estructura diferente, en la medida en que corresponden a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la CGR y la Procuraduría General de la Nación –en adelante Pgn.

El análisis cuantitativo, explica el resultado final de la medición de 13 indicadores del PND, 14 del CONPES 3726 de 2012, y siete de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –en adelante IGED– y nueve de otros instrumentos del

Gobierno. Aunque se ha alertado sobre la insuficiencia de indicadores para medir el avance en la implementación de la política pública, y se esperaba que el Mecanismo Único de Seguimiento fuera la fuente principal del monitoreo, en este informe la CSMLV propuso 46 indicadores y 17 variables cuantitativas, con el fin de realizar un análisis integral. Este se dificultó especialmente en temas como CRAV, participación, educación superior y libreta militar, que no cuentan con suficientes indicadores que permitan conocer el acceso efectivo a las medidas.

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 por parte de 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. Estas recomendaciones cobran especial importancia en el actual contexto de balance y debate legislativo, para que la política pública pueda adecuarse y superar las dificultades encontradas por los órganos de control y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

METODOLOGÍA

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de los productos propuestos en la Ley 1448 de 2011, y por el Gobierno nacional en: (i) Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social –en adelante CONPES– 3712 de 2011 y 3726 de 2012 "Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas"; (ii) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final– en adelante PMI– y (iii) Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" 2018-2022, específicamente en la Línea de Reparación: "Colombia atiende y repara a las víctimas", perteneciente al Pacto por la Construcción de Paz: "Cultura de la convivencia, estabilización y víctimas; y (iv) otros indicadores de seguimiento oficiales.

El análisis que se realiza en el presente informe, incluye el seguimiento a la Ley 1448 de 2011 desde su entrada en vigencia, haciendo énfasis en el periodo comprendido entre el 2019 y el primer trimestre de 2020. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte y diferentes.

Para el análisis cuantitativo, CSMLV seleccionó indicadores y analizó sus resultados. Las mediciones realizadas fueron:

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

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

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

  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 documento correspondiente.

  MC= Meta cuatrienal: Esta meta es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND.

[1] DNP. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014, p. 24.

- **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 o igual a 0, se evidencia que no se tuvo capacidad.

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

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

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

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.

En los capítulos que fue posible, se continuó con las mediciones de los indicadores creados por el Gobierno nacional y por la CSMLV aplicados en el Sexto Informe. Todos estos originados en las obligaciones contempladas en la ley.

Los indicadores propios de la CSMLV contienen fórmulas de cálculo correspondientes 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 suministrados por el Gobierno nacional en las respuestas a los requerimientos de información realizados y reportados en el portal Sinergia el cual contiene los indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales.

Es pertinente señalar que todos los indicadores presentados en el informe explican su fuente y fórmula de cálculo.

Adicionalmente, con el fin de ampliar el análisis se incluyeron variables cuantitativas, las cuales no corresponden a un indicador, pero proporcionan elementos de cobertura relevantes para el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas.

[2] *Ibidem*

Por último, en el análisis cualitativo se presentan los avances en la aplicación de la ley y las dificultades que representan retos para el SNARIV en el desarrollo de los derechos planteados en la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, incluyendo la información recogida sobre la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CSMLV en el Sexto Informe, los ejercicios de seguimiento propios de cada miembro de la Comisión y la percepción de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

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

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Prevención y protección			
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%
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%
Atención humanitaria			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria.	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100.	N/A	95%
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria.	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100.	N/A	95%
Rehabilitación			
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud.	(No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atención en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100.	81%	S.I
Restitución de tierras			

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–.	(Número de solicitudes de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF con decisión de fondo / Total de solicitudes de restitución de tierras recibidas) *100.	0%	100%
Vivienda			
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	Sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	5.466	S.I
Generación de ingresos			
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	416.793	S.I
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	55.272	344.125
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de enganche laboral.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	127.492	127.492
Indemnización			
Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.	Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa.	3.359	9.000
NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.	Total de NNA con encargo fiduciario que participan en jornadas diferenciales con enfoque de NNA / No. de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	6.793	41.793
Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido.	Total de NNA con encargo fiduciario / No. de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	100%	100%
Libreta militar			
Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar.	(No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100.	100%	100%

Cuadro No. 2: Metas y productos objeto de seguimiento PND

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
	Retornos y reubicaciones		
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.	Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de Acompañamiento EE, o generación de ingresos (Jóvenes en acción – Mi negocio – Empleo para la prosperidad – Estrategia Unidos – Familias rurales – IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad.	1.602.670	2.737.420
Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.	Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018.	1.489.345	2.329.345
	Sección Reparación integral		
Víctimas reparadas administrativamente.	Sumatoria del total de víctimas que reciben la medida de indemnización más otra medida de restitución o rehabilitación o garantías de no repetición o satisfacción.	917.481	127.574
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral.	Sumatoria del No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido atendidas con la Estrategia de Reparación Integral.	8.814	1.200
	Rehabilitación		
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	No. de víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.	692.999	1.032.999
Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas.	No. de departamentos con asistencia técnica para la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas.	0	8
	Restitución de tierras		

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces.	(No. de solicitudes con demandas radicadas ante los jueces de restitución / No. de solicitudes inscritas en el RTDAF) * 100.	S.I	S.I
Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución.	Sumatoria de proyectos con recursos dispersados para la implementación del proyecto productivo financiado por la URT.	3.815	5.245
Predios entregados y/o compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras.	Sumatoria del No. de predios entregados materialmente o compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.	4.835	8.090
Generación de ingresos			
Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo.	Sumatoria de las colocaciones realizadas a través de los prestadores del SPE, de personas registradas en el Registro Único de Víctimas.	73.000	150.550
Reparación colectiva			
140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente.	Sumatoria de sujetos colectivos que han culminado el Programa de Reparación Colectiva (por año).	0	31
Coordinación y articulación Nación - Territorio			
Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.	Sumatoria del número de Pactos territoriales que se estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base.	13	22
Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV - XI. Pacto por la Construcción de Paz.	(No.de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV que se encuentran en la base del Sisbén IV / Total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV)*100.	0	100%

Cuadro No. 3: Indicadores DNP

Indicador	Fórmula de cálculo
Coordinación y articulación Nación - Territorio	
Medición del Desempeño Municipal – MDM.	Indicador compuesto cuya medición puede ser consultada en https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx

Indicador	Fórmula de cálculo
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Indicador compuesto que puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/METODOLOG%C3%8DA-ICT.pdf.
Fórmula Individualizadora (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto, cuyo cálculo contempla los siguientes componentes: (i) Definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial, (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima. Puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf
Coordinación Nación Territorio – ICNT (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto por 14 indicadores, incluidos en 5 componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiaridad y concurrencia (40%); (ii) Herramientas de planeación y seguimiento (30%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (5%); (iv) Funcionamiento de instancias (5%); y (v) Sistemas de información (20%). Las fuentes de información son RUSICST, Tablero PAT, Bases UARIV (SIGO-RNI) y FUT. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf.
Subsidiariedad.	Indicador compuesto con dos componentes de medición: (i) Asignación del apoyo subsidiario y formalización; y (ii) Requerimiento y ejecución del apoyo subsidiario. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Indicador-de-subsidiariedad.pdf.
Concurrencia.	Indicador compuesto que puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Indicador-de-concurrencia.pdf

Cuadro No. 4: IGED–

Indicador	Fórmula de cálculo
Retornos y reubicaciones	

Indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones.	(No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que habiendo solicitado acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año lo recibieron / No. de personas víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año) *100.
Generación de ingresos	
Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / No. de víctimas de desplazamiento forzado.

Cuadro No. 5: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI

Indicador	Fórmula de cálculo
Rehabilitación	
Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.	Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial a través de estrategias móviles.
Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.	Sumatoria de Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.
Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado.	Implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.
Reparación Colectiva	
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	Sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.

Cuadro No. 6: Plan de Acción UARIV 2020

Indicador	Fórmula de cálculo	Meta 2020
Retorno y reubicación		
Acompañamiento realizado para el regreso al país de las víctimas que se encuentran en el exterior.	No. de solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior	600

	acompañadas / Total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior.	
Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada.	Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada.	1.000

Cuadro No. 7:Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–

Indicador	Fórmula de cálculo
Educación Superior	
Número de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior.	Sumatoria de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior.

Cuadro No. 8: Indicadores CSMLV

Indicador	Fórmula de cálculo
Prevención y protección	
Acumulado de planes de protección colectiva en fases de evaluación del riesgo, concertación de medidas e implementación.	(No. de planes de protección colectiva en fases de evaluación del riesgo/ planes de protección colectiva) *100. (No. de planes de protección colectiva en fases de concertación de medidas/ planes de protección colectiva) *100. (No. de planes de protección colectiva en fases de implementación/ planes de protección colectiva) *100.
Departamentos y municipios con advertencia SAT (2019-2020) que cuentan con instrumentos de planeación - planes integrales para la prevención de violaciones a los derechos humanos y DIH.	(No. de departamentos con advertencia SAT con instrumentos de planeación/ No. de departamentos con advertencia SAT) *100. (No. de municipios con advertencia SAT con instrumentos de planeación/ No. de departamentos con advertencia SAT) *100.
CRAV	
Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los Centros Regionales (agendadas vs atendidas).	(No. de solicitudes de documentación atendidas por documentadores en el centro/ No. de citas de documentación agendadas al centro) *100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización (atendidas vs solicitudes).	(No. de solicitudes de indemnización atendidas (radicadas) / No. de solicitudes de indemnización (atendidas) *100.
Porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los CRAV.	(No. de CRAV a los cuales asiste el Ministerio de Defensa/ No. total de CRAV) *100.
Atención humanitaria	
Tiempo promedio de entrega (colocación) de la Atención Humanitaria de Emergencia a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos.	Promedio de No. de días que transcurren desde la inclusión de víctimas de desplazamientos forzados en el RUV hasta la colocación de la atención humanitaria.
Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata.	Sumatoria de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata.
Comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a atención humanitaria como medida de prevención.	(No. de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a la atención humanitaria / No. de comunidades identificadas como en riesgo de desplazamiento) *100.
Víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria.	Sumatoria del número de víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria.
Restitución de tierras	
Número de órdenes judiciales cumplidas por la URT.	(No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT / No. de órdenes judiciales proferidas) *100.
Número de órdenes judiciales cumplidas en vivienda.	(No. de órdenes judiciales cumplidas en materia de vivienda / No. de órdenes judiciales proferidas en sentencias judiciales en materia de vivienda) *100.
Número de predios incluidos en el RUPTA.	(No. de solicitudes recibidas en el RUPTA / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA) *100.
Número de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres.	(No. solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres / Total de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas) x100.
Mujeres beneficiarias con demanda de restitución.	(No. de mujeres beneficiarias con demanda / Total de solicitudes con demanda presentada ante jueces) * 100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Mujeres beneficiarias con proyectos productivos.	(No. de mujeres beneficiarias con proyectos productivos / total de órdenes proferidas de proyectos productivos) * 100.
Vivienda	
Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada	(No. de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / No. de viviendas gratuitas entregadas) * 100.
Porcentaje de subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna y VIPA).	(No. de subsidios entregados a población víctima en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA / No. total de subsidios entregados en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA) *100.
Educación superior	
Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	Sumatoria de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior.
Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.	Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.
Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima.	No. de créditos solicitados por población víctima / No. de créditos aprobados y legalizados.
Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres.	(No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas) *100
Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.	Sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.
Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables.	Presupuesto otorgado / Presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a población víctima.
Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo.	(No. de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior desertaron antes de terminar el mismo / No. de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior) *100.
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.

Indicador	Fórmula de cálculo
Indemnización	
Víctimas indemnizadas administrativamente.	Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente (se toma la meta contemplada en el indicador del PND "Víctimas reparadas administrativamente").
Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales	No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / No. de víctimas con sentencias judiciales.
Libreta militar	
Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas que decidieron prestar servicio miliar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web. Se compara con el No. total de constancias militares expedidas.
Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital.	(No. de víctimas que cuentan con certificación digital / Universo de víctimas con constancia militar entregada) * 100.
Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	(No. de desacuartelamientos a víctimas / No. de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas por víctimas)*100
Reparación colectiva	
Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con diágnostico del daño.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño / No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV.
Número de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado / No. de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño.
Connacionales	
Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas.	(No. de víctimas en el exterior indemnizadas / No. de víctimas en el exterior que por el hecho victimizante son susceptibles de ser indemnizadas) * 100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje solicitudes realizadas por víctimas en el exterior cuyos predios fueron incluidos en el RTDAF.	(No. de víctimas en el exterior incluidas en el RTDAF / No. de víctimas que presentaron solicitud de inclusión en el RTDAF) * 100.
Porcentaje de víctimas en el exterior con demanda de restitución de tierras.	(No. de víctimas en el exterior con demanda de restitución de tierras / No. de víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF) * 100.
Porcentaje de víctimas en el exterior con fallos de restitución de tierras.	(No. de víctimas en el exterior con fallos de restitución de tierras / No. de víctimas en el exterior con demanda de restitución) * 100.
Participación	
Elecciones de Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.	(No. de Mesas Departamentales instaladas *100)/1. El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017 y 2019.
Elecciones de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas.	(No. de Mesas Municipales instaladas *100)/1. El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017 y 2019.
Sesiones de Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.	(No. total de sesiones de las Mesas Departamentales por año *100)/ meta de sesiones por año. Se calcula por cada año desde 2013 a 2019. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas.	(No. total de sesiones de las Mesas Municipales por año *100)/ meta de sesiones por año. Se calcula por cada año desde 2013 a 2019. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Propuestas de Mesas Departamentales a la formulación del Plan de Desarrollo con respuesta.	(No. de propuestas de la Mesa Departamental al Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta por parte de las gobernaciones / No. de propuestas presentadas por la Mesa Departamental al Plan de Desarrollo 2020-2023) * 100.
Propuestas de Mesas Municipales a la formulación del Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta.	(No. de propuestas de la Mesa Municipal al Plan de Desarrollo2020-2023 con respuesta por parte de las alcaldías / No. de propuestas presentadas por la mesa municipal al Plan de Desarrollo 2020-2023) * 100.
Sesiones del Consejo Directivo de la Unidad de Tierras con asistencia de las víctimas.	(No. de sesiones del Consejo Directivo de Tierras a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas / No. de sesiones del Consejo Directivo de Tierras) *100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Propuestas presentadas por víctimas en el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras con respuesta.	(No. de propuestas contestadas en el Consejo Directivo de Tierras / No. de propuestas presentadas en el Consejo Directivo de Tierras por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas) * 100.
Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las Víctimas.	(No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas / No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV) *100.
Propuestas presentadas por víctimas en el Comité Ejecutivo del SNARIV con respuesta.	(No. de propuestas contestadas en el Comité Ejecutivo del SNARIV / No. de propuestas presentadas en el Comité Directivo del SNARIV por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas) * 100.

Cuadro No. 9: Variables cuantitativas de la CSMLV

Indicador
Prevención y protección
Contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.
Reclutamiento forzado y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes.
Centros regionales
Operatividad de los CRAV.
Asistencia institucional a los CRAV.
Población atendida por años.
Rehabilitación
Víctimas de violencia sexual que han recibido atención en salud mental.
Indemnización
Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización.
Víctimas indemnizadas por hecho victimizante.
Distribución geográfica de las indemnizaciones pagadas.
Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial.
Acciones de acompañamiento a la inversión adecuada.

Indicador
Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad.
Resultados de la implementación de la Resolución 1049 de 2019.
Encargos fiduciarios constituidos a NNA con discapacidad.
Coordinación y articulación Nación - Territorio
Tablero PAT.
RUSICST.

PRONUNCIAMIENTO DE LOS Y LAS REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE VÍCTIMAS PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS[3]

Bogotá, Julio de 2020.

La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, reúne representantes de todos los departamentos de Colombia, hechos victimizantes y enfoques diferenciales, así como representantes de víctimas connacionales en una representación legal y legítima que va de lo municipal a lo nacional, y donde participan más 4.000 organizaciones de víctimas, según los registros de las Personerías Municipales y Distritales y de la Defensoría del Pueblo, que en ambos casos ejercen las secretarías técnicas, e involucran cerca de 25.000 líderes y lideresas de víctimas hoy presentes en aproximadamente las 1.100 mesas elegidas en todo el país, de los cuales más de la mitad son mujeres dado que el Protocolo de Participación de Víctimas estipula la paridad en la elección de las mesas así como en los cargos de representación a comités y subcomités.

En este quehacer de las mesas de víctimas en todos los niveles, se presentan propuestas para mejorar la implementación de la política pública de víctimas a las entidades del SNARIV, de igual manera propuestas e inquietudes respecto a los derechos de las víctimas, al cumplimiento del Protocolo de Participación Efectiva, y algunos otros aspectos que son el motivo de este informe.

Por tanto, este pronunciamiento contiene varias observaciones, inquietudes y propuestas generales sobre los avances de las políticas gubernamentales, más aún, en tiempos de pandemia por la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19. Lo anterior, frente a cómo vemos desde la óptica de las víctimas los avances y falencias de nuestras instituciones del SNARIV y otras sobre los pronunciamientos de las mesas de víctimas sobre las situaciones que cada una vive en los distintos escenarios de participación y la falta de políticas concretas que sostienen los derechos que se evalúan aquí, advirtiendo, eso sí, que a pesar de que en la Mesa estén representados todos los hechos y enfoques, más del 85% de sus integrantes son víctimas de desplazamiento forzado.

Pese a la visibilidad e importancia que tiene hoy el tema fruto de la expedición de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, a la creación de entidades única y exclusivamente para responder a los derechos de las víctimas como son la UARIV, la URT y el CNMH, y a la multiplicación de los recursos para atender a las víctimas del conflicto armado, consideramos que falta todavía mucho para poder hablar de la superación del estado de vulnerabilidad de estas personas. En la práctica, sus derechos no se han restablecido y esto se debe a políticas públicas que en unos casos están incompletas (salud y educación),

[3] Pronunciamiento realizado en el marco del funcionamiento autonomo e independiente de la Mesa Nacional de Participación

en otros son erróneas (caso vivienda). En otras, a pesar del tiempo, de los recursos, y de la importancia que logró el tema, el Estado aún no ha definido y no existe una política pública para las víctimas al respecto (empleo y generación de ingresos).

En cuanto a capacidad institucional, esta se ve disminuida por la débil coordinación del SNARIV, y la aún más débil coordinación nación-territorio. Hoy la mayoría de alcaldes y gobernadores no quieren adquirir compromisos ni presupuestales, ni políticos para la implementación de la Ley 1448 de 2011, no atienden y ni siquiera se reúnen con las Mesas de Participación de Víctimas. Encontramos casos de entidades como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la Unidad Nacional de Protección –en adelante UNP y MVCT– que no responden a las solicitudes de las mesas de participación a pesar de las obligaciones estipuladas en el Protocolo de Participación Efectiva.

En la parte presupuestal, es conocido el aumento del número de víctimas, por cada uno de los diferentes hechos victimizantes lo cual causa un trauma en el presupuesto inicialmente calculado y el actual número de víctimas a atender y reparar. Este presupuesto, según anteriores informes de la CGR, resulta insuficiente para atender esta medida en un plazo razonable.

Cabe destacar que la Corte Constitucional ha identificado algunos temas con avances en el marco de los derechos de las víctimas y las políticas públicas para garantizarlos. Como dijimos anteriormente, hay sectores que han avanzado pero necesitan complementar sus acciones, hay otros que necesitan fuertes ajustes, y otros donde no hay avances a la fecha.

La Corte definió indicadores de goce efectivo de derechos para su seguimiento y control, cuya herramienta fundamental deberían ser las encuestas, pero estas llevan ya varios años sin realizarse.

Son más de nueve millones de personas las que han sufrido en Colombia algún tipo de hecho victimizante según los registros de la UARIV. La fábrica de víctimas, como irónicamente algunos la han llamado, aún sigue abierta, porque a diario se ve que vamos aumentando el número en el RUV Además, la población víctima sufre consecuencias que van más allá del hecho violento que los obligó a huir. Las víctimas caen en condiciones de pobreza extrema, donde sus derechos económicos, sociales y culturales se ven profundamente afectados, lo que ha hecho que la Corte Constitucional los considere “la población más vulnerable dentro de la vulnerable”.

La Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, ha venido discutiendo que, en un escenario de paz como el establecido a través del Acuerdo Final de La Habana - Cuba, el problema de las víctimas se verá atenuado, pero millones de estas seguirán en condiciones deplorables sino se ejecuta una política contundente e integral. Por esto, se hace necesario mantener los controles establecidos en la normatividad vigente, aún firmada la paz, para que esta sirva al propósito fundamental de reparar a las víctimas y restablecer integralmente sus derechos, como lo ordena la ley.

Para efectos de orden en este documento, clasificaremos los derechos a evaluar en cinco categorías:

Primera categoría. Derecho a la subsistencia mínima.

Este derecho está contenido en todos los componentes que el Estado debe proveer en la ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, la cual no es solo un derecho, sino una etapa importante de la atención que, de no ser debidamente prestada, causará una falla en las posteriores intervenciones del Estado frente a la población víctima, colocando en peligro su vida e integridad.

Por tal motivo, la mesa nacional ha solicitado insistentemente la reforma a los programas de ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, y ha criticado la falta de políticas de empleo y generación de ingresos, y su impacto frente a la ayuda humanitaria de transición. Mejor dicho, sin empleo o generación de ingresos será imposible superar la condición de vulnerabilidad y menos aún pensar en estabilización socioeconómica.

Frente a la atención humanitaria que debe garantizar el derecho fundamental a la subsistencia mínima y el mínimo vital, es pertinente la revisión y ajuste de los actuales mecanismos que implementan las entidades responsables en el suministro de la ayuda. Por lo anterior, y en la exigencia de nuestros derechos como lo ordena la ley, nos permitimos proponer lo siguiente:

En la inmediatez:

Exigimos que las entidades territoriales apropien los recursos necesarios para cumplir con el suministro de todos los componentes en la fase de inmediatez. Así como el auxilio funerario que se debe garantizar, tanto a las víctimas del conflicto armado en la zona rural y las que asesinan las Bandas emergentes y bandas criminales –en adelante BACRIM– en las zonas urbanas.

En la emergencia:

I. Exigimos a la UARIV que se valoren las declaraciones en los términos definidos en la Ley, y así garantizar el oportuno suministro de la ayuda humanitaria de emergencia. Que se exploren alternativas como la descentralización de las valoraciones a nivel territorial.
II. Revisar y atender, por parte de las entidades responsables las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales, sobre aspectos relacionados con la valoración, la inclusión en el registro, los tiempos y los montos de ayuda entregados a la población.
III. Que se revisen urgentemente los servicios de entrega de ayuda humanitaria como DAVIPLATA, de los cuales tenemos graves quejas en todo el país.

En la transición:

I. La ayuda humanitaria de transición debe ser la recta final para lograr la estabilización socioeconómica y una ruta para la reparación integral de las víctimas.
II. Se incremente el monto de la ayuda humanitaria en todos sus componentes (alimentación y alojamiento) según los precios de la canasta familiar o al IPC (Índice de precios al consumidor).
III. Que no sea una causal de rechazo a la ayuda humanitaria de transición estar vinculado laboralmente y cotizando en el régimen contributivo. Se debe realizar una evaluación sobre la situación real de la familia víctima. El hecho que un miembro tenga acceso a un trabajo, en su mayoría precario, no implica que la familia haya superado su vulnerabilidad.
IV. Exigimos se mejore el proceso de notificación de la ayuda de transición. Sugerimos que se utilicen mecanismos como mensajes de texto, correos electrónicos, poner en conocimiento a los personeros, enlaces municipales y a la mesa de participación municipal.
V. La atención humanitaria se debe suministrar de manera continua, bajo el mismo mecanismo de Familias en Acción para que las víctimas no deban solicitarla permanentemente. Hay familias con ancianos, personas con discapacidad y en situaciones de pobreza extrema que reciben una ayuda cada dos o un año.
VI. Que se realice una caracterización real y continua de la población víctima, con la participación de las mesas de participación, en la cual se identifiquen sus necesidades y capacidades, que le permita al Estado identificar la condición de vulnerabilidad de las familias en tal situación.
VII. Que la atención humanitaria no se disminuya por recibir otras ayudas que ofrece el Estado como Familias en Acción, entre otros.
VIII. Reconocemos que por primera vez se tuvo en cuenta la opinión de las víctimas en la modificación de los procedimientos de ayuda humanitaria a través de la mesa de participación. Sin embargo, advertimos que no tuvimos la aceptación de la mayoría de nuestras propuestas. Si bien el decreto de indemnización busca hacer la entrega de la medida a más víctimas, la oferta estatal para la estabilización socioeconómica no responde a las grandes demandas para superar la subsistencia mínima.

Segunda Categoría. Derechos sociales y humanitarios

Derecho a la alimentación: La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas ve con preocupación que, pese a los avances en atención de la población víctima, la realidad nos demuestra que gran porcentaje de las familias manifiesta no tener acceso a una de las comidas diarias, y que existen deficiencias en la alimentación de las víctimas lo cual con motivos de esta pandemia quedó más que evidenciado. Por otro lado, no se ha avanzado en la construcción de una política de seguridad alimentaria para las familias campesinas, indígenas y negras desplazadas, ni para las involucradas en procesos de reubicación y retorno.

Un factor indispensable de este componente es el acceso a agua potable, el cual no solo no se ha garantizado y protegido, sino que, con la actual presencia de la minería legal e

ilegal en los territorios las comunidades, especialmente indígenas y afrodescendientes, han visto deteriorada su tierra y su hábitat por la grave contaminación generada por estas empresas mineras o la destrucción de entornos enteros por las empresas hidroeléctricas.

Derecho a la salud: La Mesa Nacional de Víctimas reconoce el importante esfuerzo del Gobierno nacional en materia de salud para las víctimas, así como el avance en cobertura. Sin embargo, encuentra aún graves falencias en la atención, acceso a medicamentos, tratamientos esenciales, y la ausencia de programas verdaderos de asistencia psicosocial. Especialmente, vale la pena evaluar la violación continua e inhumana que ejercen las EPS en regiones como el Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés, etc., donde las víctimas son sometidas a toda serie de tratos degradantes, se les niega servicios médicos y reciben una atención contraria a lo ordenado por la Ley de Víctimas y la misma Constitución Nacional.

Derecho a la educación: Reconocemos también los esfuerzos del gobierno nacional en cuento a la cobertura en básica primaria y secundaria. Sin embargo, es necesario realizar los correctivos que permitan avanzar hacia la gratuidad integral para los niños, niñas y adolescentes víctimas. Muchos entes territoriales desconocen aún los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la educación y exigen pagos accesorios para poder acceder y permanecer en la misma. En estos momentos de pandemia del COVID-19, se demuestra más que nunca que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas, poseen grandes deficiencias de acceso a las tecnologías adecuadas para poder acceder a su derecho a la educación.

La Mesa Nacional de Víctimas ve con preocupación que a nivel de preescolar hay fallas que no solo afectan el proceso educativo de los menores, sino que se convierten en un obstáculo para las mujeres víctimas, que en gran número son madres solteras cabeza de hogar, y que ante la falta de disponibilidad de centros de atención preescolar ven afectados sus derechos al trabajo, al estudio mismo y a su actividad de liderazgo.

Es preocupante también la deserción de adolescentes víctimas, por lo que urge tomar medidas para prevenirla. Por otro lado, hay ausencia de una política de educación extra edad, así como programas de educación flexible con énfasis en opciones técnicas acordes a las necesidades de las víctimas, dada la enorme cantidad de víctimas que no pudieron terminar su bachillerato.

Por último, la Mesa Nacional reconoce la voluntad del Estado para avanzar hacia programas de educación superior a través de las becas del Instituto Colombiano de Estudios en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –en adelante ICETEX– y la UARIV. Sin embargo, hace un llamado para aumentar la cobertura de estos programas y focalizar su accionar en departamentos apartados donde los jóvenes tienen menos oportunidades para acceder a la educación superior.

Derecho a la vivienda digna: En términos generales, la Sentencia T-025, y sus autos específicos en materia de vivienda para la población desplazada, ordenan al Gobierno

nacional, en cabeza del MVCT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –en adelante MADR– y a los entes territoriales, como corresponsables de garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para estas víctimas del conflicto, crear una política de vivienda diferencial para las personas desplazadas, con recursos suficientes y específicos, con los cuales se logre atender prioritariamente las necesidades habitacionales y de hábitat de esta población.

Por esto, la Mesa Nacional ha solicitado al MVCT y al MADR una política específica para la población desplazada que cumpla con las especificaciones del derecho al hábitat y a la vivienda digna, a la particularidad de recursos y a los enfoques diferenciales: étnicos, de mujer, de discapacidad, de persona mayor y de niñez, y el enfoque de personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa – en adelante OSIGD–, afros, e indígenas. Peticiones que no han sido atendidas y ni siquiera respondidas por estos ministerios, pese a que la Corte en el Auto 008 de 2011 solicitó expresamente la participación de las víctimas en la elaboración de la política de vivienda.

En el Auto 116A del 24 de mayo de 2012 sobre requerimientos en materia de vivienda para la población desplazada, la Corte reitera las órdenes impartidas al Gobierno nacional, y advierte a los mandatarios locales que están en la obligación de: regular el precio del suelo, mejorar las condiciones de integración urbana e inclusión social, redistribuir la tierra urbana y rural, velar por la función social de la propiedad, y hacer efectivo el derecho de vivienda digna para todos. Los invita a definir el uso del suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial –en adelante POT–, ya que si estos privilegian los negocios inmobiliarios por encima de la vivienda de interés social y prioritaria, condenaremos a los pobres y a las víctimas a vivir en la periferia, en zonas de alto riesgo o en terrenos inundables. Situación que al día de hoy se ha cumplido muy precariamente con la construcción de las viviendas gratis, donde la población víctima es incluida, pero no en el marco de una política integral de víctimas y mucho menos con espacio de participación ante la imposibilidad de que las organizaciones populares de vivienda de población víctima puedan ser incluidas en los proyectos, por expresa negativa de Prosperidad Social –en adelante PS– y el MVCT.

Por otro lado, los proyectos de vivienda gratis han ocasionado graves problemas a las familias víctimas, donde han sufrido revictimizaciones, incluso por desmovilizados que son incluidos en dichos proyectos. Por lo que urge una evaluación de estos proyectos donde se están presentando violaciones de los DDHH de las víctimas. Y ni que decir de los problemas que año tras año, las víctimas continuamos denunciando como son: el eterno problema de las cartas cheques y los proyectos de vivienda siniestrados que existen en toda la geografía colombiana.

Tercera categoría. Estabilización socio económica. Empleo y generación de ingresos.

Esta categoría está íntimamente ligada a la estabilización socioeconómica, clave para la consolidación de las medidas de asistencia y atención, y para el logro de una reparación integral y definitiva. Por esto, resulta preocupante para la Mesa Nacional, que el Ministerio

del Trabajo no haya definido hasta el momento el plan de empleo masivo, rural y urbano, para las víctimas como lo ordena la Ley 1448 de 2011 y, por el contrario, manifieste que las políticas de empleo son de formación únicamente.

La falta de empleo y de generación de ingresos es la consecuencia principal y definitiva de la pobreza, la cual a su vez, es una trampa para las familias víctimas que implica una mala educación, embarazos precoces, falta de oportunidades, generando un círculo vicioso que se transmite a las nuevas generaciones, obstaculizando el proceso de reparación integral que estipula la Ley 1448 de 2011. La pobreza causa en las víctimas un sentimiento de impotencia, al no poder reconstruir su proyecto de vida por estar en la lucha por la supervivencia diaria.

Las víctimas podemos no solo superar la pobreza, sino ayudar al Estado y a la sociedad al desarrollo del país accediendo a un trabajo, produciendo ingresos y dejando de depender de la asistencia pública. La actual discusión de si la ayuda humanitaria de transición debe durar hasta los 10 años o más de causada la victimización, lo que demuestra es la falla de una política orientada hacia la inclusión económica y productiva de las víctimas, y por el contrario centrada en el mero asistencialismo, dado además en precarias y desarticuladas condiciones.

No cabe la menor duda que el trabajo es la mejor forma de salir de la pobreza, y dada la magnitud del número de víctimas que viven bajo condiciones que les impiden su autosostenibilidad, se hace necesario un esfuerzo muy grande del Estado y la sociedad en su conjunto, para generar las condiciones que permitan la creación masiva de oportunidades laborales para las víctimas.

A su vez, las familias víctimas que llegan desplazadas, a entornos extraños y agresivos, despliegan toda una capacidad de creatividad y adaptación para sobrevivir, lo que demuestra que con las adecuadas oportunidades que abriera el Estado, estas personas podrían potenciar esa capacidad innata a través del trabajo. Las víctimas tenemos que ser vistas como un capital social y no como una carga para el Estado.

Sin embargo, hemos asistido durante muchos años a programas que pretenden menguar la miseria y la pobreza con lamentables resultados, y por el contrario, se ha acentuado la dependencia de las víctimas al Estado por medio de iniciativas asistencialistas, por lo cual urge avanzar hacia una gran apertura de generación de empleo urbano y rural aprovechando la actual coyuntura que el proceso de paz puede traer a Colombia.

Una política de empleo para las víctimas trae las siguientes ventajas frente al modelo asistencialista:

I. El trabajo dignifica y ayuda a la construcción propia del proyecto de vida.
II. Genera ingresos más estables y posibilidades de ascenso económico.
III. El trabajo le genera a la víctima derechos básicos y protección social.

IV. Aporta a la superación del desempleo, la pobreza extrema y la estabilización socioeconómica.
V. Una política de empleo para las víctimas necesariamente va a implicar un gran programa de formación participativo y pertinente.

El Estado debe intervenir para generar oportunidades de inversión, desarrollo empresarial y creación de puestos de trabajo. Urge promover políticas públicas de empleo para las víctimas que, sumadas a la garantía de los derechos sociales y la reparación integral, logren la estabilización socioeconómica y la reconstrucción del tejido familiar y social que destruyó el conflicto armado.

Aplaudimos la intención de focalizar las ayudas humanitarias en las familias víctimas que tengan miembros de la tercera edad, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad, o con niños o niñas menores. Pero esto no será suficiente si no avanzamos en dar oportunidades laborales a quienes están en edad y condiciones de generar su propia sostenibilidad y la de sus familias y que hoy empiezan a ser excluidos de dicha ayuda sin mayor oportunidad para acceder al mínimo vital y el de sus familias.

Superar la discriminación hacia las víctimas, especialmente hacia las mujeres, las personas con discapacidad, y hacia las pertenecientes a grupos indígenas, afros y Rrom.

Por último, exigimos al Ministerio del Trabajo cumplir con el plan masivo de empleo urbano y rural para las víctimas que ordenó la Ley 1448 de 2011, en conjunto con PS, SENA, la UARIV y los entes territoriales. Programas de empleo que deberán construirse a nivel municipal, departamental y nacional, teniendo en cuenta las expectativas y necesidades de las propias víctimas para lo cual deberán vincular a su creación y desarrollo a las mesas de víctimas de todo nivel.

Cuarta Categoría. Derechos civiles y políticos. La vida, la integridad, la participación, la seguridad y la no repetición.

Derecho a la identidad: Se presenta un gran avance respecto a las personas que hoy gozan de sus identificaciones completas. Sin embargo, cabe resaltar el incumplimiento por parte de unidades militares en todo el país que no facilitan el derecho de las personas desplazadas a acceder a su libreta militar, y con ello, están colocando en riesgo el derecho a la vida, al trabajo y al estudio de la población víctima. Y en los casos que lo hacen, resultan verdaderamente tortuosos, con una serie de condiciones extremadamente difíciles de cumplir y hasta a veces onerosas en lo que respecta al traslado de los jóvenes y a la adquisición de toda la documentación exigida.

Reunificación familiar: La protección de la vida familiar es una obligación derivada de la Constitución nacional y los tratados internacionales. Mantener y facilitar la unidad familiar permite promover la atención física, la protección, el bienestar emocional y el apoyo económico de las personas afectadas y de sus comunidades. En los lugares de

asentamiento, la unidad familiar incrementa la autosuficiencia y en el largo plazo, reduce los costos sociales y económicos.

Es un deber estatal el que las familias separadas sean reunidas con la mayor rapidez posible. En tal sentido, deberán adoptarse todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños.

Derechos de género: En este sentido, y frente a las falencias encontradas, queremos solicitar mayor apoyo para las mujeres víctimas, lo mismo que para la población con OSIGD ya que carecen de acciones concretas para mejorar su bienestar y desarrollo personal.

Derecho a la vida, la integridad física y la seguridad: La grave situación de seguridad que enfrentan los representantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (creadas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013) se ha agudizado en los últimos días con la proliferación de amenazas, atentados y, en muchos casos, lastimosamente asesinatos de miembros de mesas de participación, líderes de organizaciones de víctimas y defensoras y defensores de DDHH.

En muchos casos, las mesas de participación, los líderes de víctimas y las organizaciones son objetos de estos ataques e intimidaciones en razón de su papel como defensores de los DDHH y, actualmente, por su protagonismo en la defensa y promoción del proceso de paz, lo cual les ha expuesto a continuos señalamientos, amenazas de muerte, atentados y, lastimosamente asesinatos.

En la actualidad, en todos los departamentos existen mesas de víctimas con algún tipo de amenaza (panfleto, telefónica, mensajes de texto, sufragios, verbal), y ha sido una constante la referencia en dichos hostigamientos a su papel en el apoyo al proceso de paz, seguida de su señalamiento como guerrilleros.

Esta delicada situación ha venido incrementándose fuertemente en los últimos días, en medio del avance de la implementación del Acuerdo Final, en el marco de la pandemia se han visto muchos de ellos al igual que en el año 2019, en medio de un ambiente de polarización política, donde son las víctimas objeto de señalamientos, acusaciones y dañinas generalizaciones por parte de operadores políticos y de opinión, que posteriormente se convierten en las regiones en amenazas, atentados e incluso asesinatos. Ejemplo de esto es la terrible situación que se vive en el departamento del Cauca.

Ante esta delicada situación, urge tomar medidas efectivas y oportunas, por lo cual nos permitimos:

I. Exigir a las instituciones encargadas de la prevención, la protección y las medidas de no repetición la creación de un programa único y exclusivamente para proteger a los líderes de víctimas.

II. Exigir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dotar de presupuesto específico y suficiente dicho programa de protección a los líderes de víctimas
III. Exigir a la Fiscalía General de la Nación resultados en las investigaciones de asesinatos de líderes de víctimas, de atentados y de amenazas a los mismos.
IV. Exigir a alcaldes y gobernadores que asuman directamente en sus territorios la política de prevención, protección y medidas de no repetición.

La participación: Cabe destacar el avance que ha representado la creación de las mesas de participación de víctimas en todo el país, el Protocolo de Participación Efectiva de las víctimas, el empoderamiento de los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales. Pero también reclamamos a alcaldías y a algunas gobernaciones un compromiso real y efectivo para garantizar el derecho a la participación de las víctimas, lo mismo que a entidades del orden nacional como el Ministerio del Trabajo, el MVCT, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –en adelante ICBF–, La Fiscalía General de la Nación, la UNP, que no solo no están cumpliendo con lo determinado por la Ley 1448 de 2011, sino que ignoran el derecho al a participación de las víctimas en el proceso de implementación de la misma.

Quinta categoría. Derecho a la verdad, la justicia y la reparación

Restitución de tierras: Aparte de reconocer la importancia de haber creado la URT, de haber dispuesto dentro de la justicia transicional a los jueces agrarios y los tribunales de restitución de tierras, así como los demás procedimientos y garantías, hay que recordar que la Mesa Nacional de Víctimas solicitó una reforma a la Ley 1448 de 2011, precisamente por los atrasos y dificultades que tiene el modelo de restitución de tierras, el cual presenta cifras muy precarias, ya que aún no se ha podido implementar en muchas zonas por motivos de seguridad, que pone en riesgo a los líderes de restitución de tierras y no ha tenido en cuenta factores como las minas antipersonal y los minas antipersona y artefactos sin explotar –en adelante MAP y MUSE– entre otros problemas.

Reparación integral: La Ley de Víctimas nos habla de un enfoque de reparación integral y transformador, por lo tanto, implica la suma de toda una serie de componentes que logran la Superación Situación de Vulnerabilidad para población desplazada –en adelante SSV– que trajo el conflicto e incluso del que existía antes del hecho victimizante. Reparación que se da en el ámbito de sujetos individuales, familias, colectivos y territorios.

En cuanto a la reparación individual, nuevamente solicitamos la revisión de la Resolución de Indemnización, que está obstaculizando el acceso a la reparación administrativa de las víctimas, y una revisión de la oferta institucional, cuya suma de componentes efectivos daría como resultado la efectiva realización de una reparación no solo integral sino transformadora.

Cabe destacar, en el componente de reparación tanto individual como colectiva, el enorme atraso de las políticas de reparación a comunidades afrodescendientes e indígenas. Atraso que se suma en general a la no aplicación de los Decretos Leyes Étnicos de 2011 (Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011), la ausencia de políticas diferenciales tanto en la

atención como en la construcción de políticas de enorme impacto en las comunidades tradicionales como son: vivienda, empleo y generación de ingresos, alimentación, y salud.

Peticiones especiales:

I. Exigir a los alcaldes y gobernadores presentar semestralmente informes de la implementación de la Ley de Víctimas en sus territorios y exigir a los mandatarios incluir en sus Planes de Acción Territorial– en adelante PAT– metas específicas de cumplimiento de la Ley de Víctimas y especialmente aquellas destinadas a la superación del estado de vulnerabilidad de estas en sus territorios. Lo mismo que exigirles incluir en sus planes de acción territorial los planes de mujeres víctimas de los que habla el Auto 092 de 2008 y Auto 098 de 2013.
II. Debido a sus grandes deficiencias, al Ministerio de Trabajo, PS, Servicio Nacional de Aprendizaje –en adelante SENA–, Ministerio de Salud y de Protección Social –en adelante MSPS–, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior y UNP, realizar un exámen específico de los programas de: (i) empleo y generación de ingresos; (ii) asistencia psicosocial a víctimas, Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas –en adelante PAPSVI–; (iii) programa de prevención y protección; (iv) programas de asistencia y reparación a comunidades indígenas y afrodescendientes; (v) acceso a la justicia e impunidad en casos de asesinatos, atentados y amenazas a líderes de víctimas.
III. A los órganos de control, continuar vigilando a las entidades nacionales, como a los entes territoriales de las políticas públicas para superar el estado de vulnerabilidad en el cual vivimos la mayoría de las víctimas, y por lo tanto se asegure el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

BLASNEY MOSQUERA HURTADO
Delegado Mesa Nacional de Participación de Víctimas

LUDIRLENA PEREZ CARVAJAL
Delegada Mesa Nacional de Participación de Víctimas

ODORICO GUERRA SALGADO
Delegado Mesa Nacional de Participación de Víctimas

PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO

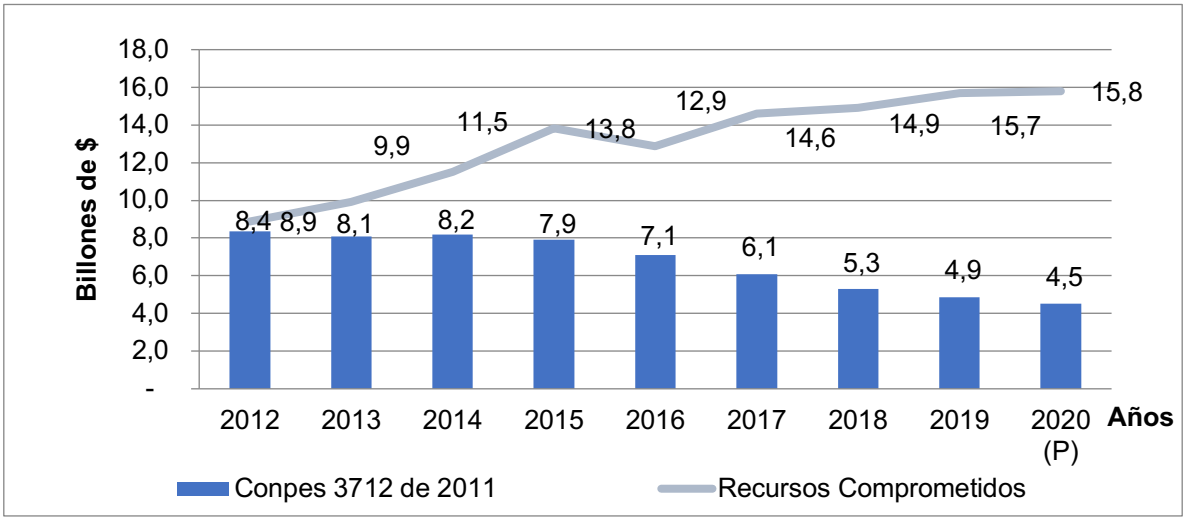
En este capítulo, se realiza un análisis histórico y comparativo de 2012 a 2020 de los recursos destinados a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, haciendo énfasis en los componentes y medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, así como, en las fuentes de recursos que las financian. En una segunda sección, se hace un ejercicio de aproximación al financiamiento requerido para cumplir con las medidas establecidas en la ley. Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones respectivas.

Evolución histórica del presupuesto de la política pública de víctimas

El Gobierno nacional entre 2012 y 2020 (P)[4] ha asignado recursos por $118 billones de 2020 para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y restitución de tierras. Este valor resulta superior a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 como se observa en la gráfica uno. Esto se puede explicar dado el crecimiento de cerca del 302% en el universo de víctimas y por el cambio en el costo unitario de algunas medidas de soporte del cálculo realizado inicialmente[5].

Gráfica No. 1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos comprometidos en la política pública de víctimas

Cifras en billones de pesos constantes de 2020



Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2020. Documento CONPES 3712 de 2011, Información Base de datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP, Seguimiento a Proyectos SPI. Datos de recursos comprometidos por entidades del orden nacional. (P) Valor presupuestado.

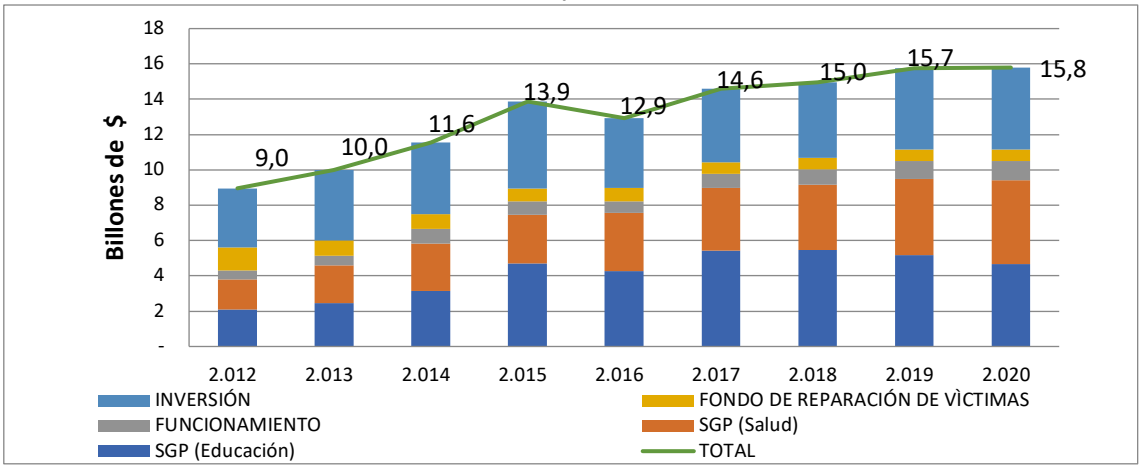
[4] Valor establecido en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020.
[5] Medidas como el acceso a la vivienda por el cumplimiento de la Sentencia C-912 de 2013, crecimiento en el valor asignado a programas de generación de ingresos, atención a los segundos ocupantes y fallos judiciales por valores superiores a los esperados, entre otros.

Se evidencia una destinación creciente de recursos para la implementación de la política pública de víctimas por parte del Gobierno nacional, no obstante, persiste una importante destinación de recursos del Sistema General de Participaciones –en adelante SGP–, que para 2019 fue el 60% del valor total asignado a la política. Es importante tener en cuenta 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 y especializada para la población víctima.

Entre 2012 y 2020, la principal fuente de recursos para atender esta política pública fue el Presupuesto General de la Nación – en adelante PGN- con el 51%, seguido con recursos SGP con 49%. Lo anterior se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 2: Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2020)

Cifras en billones de pesos constantes de 2020



Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Información Base de datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda – DNP. Seguimiento a Proyectos SPI.

Adicional a estas fuentes principales, se identificaron recursos de 80 proyectos del Sistema General de Regalías –en adelante SGR–,[6] y recursos reportados por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial – en adelante FUT–, los cuales se analizarán más adelante.

Los datos de asignaciones y el gasto de proyectos marcados para la política pública de víctimas presentan inconsistencias. Al realizar la comparación entre el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión –en adelante SPI– y la Base Estandarizada de Proyectos de víctimas del Departamento Nacional de Planeación –en adelante DNP– remitida a la CSMLV para el periodo de análisis, se identificaron proyectos en los cuales el SPI reporta duplicidades en los valores totales de la política, algunos proyectos no se encuentran incluidos en la base estandarizada y viceversa, lo que requiere una revisión de

[6] Los cuales por su carácter bienal y sus particularidades, se tratarán en una sección adicional.

la parametrización del sistema y ejercicios continuos de seguimiento por parte de las entidades responsables.

Dado lo anterior, para este análisis fue necesario realizar la revisión de los valores registrados en cada uno de los proyectos que hacen uso del marcador para la política transversal de víctimas en el SPI, frente a la base estandarizada, realizando los ajustes pertinentes, a fin de presentar los siguientes datos depurados.

Para 2019, el total de recursos asignados a la política pública, incluido el SGP, se estimó en $15.7 billones. Para 2020, se cuenta con un valor presupuestado de $15.8 billones. Entre 2012 y 2020, a nivel de componente, se observa que, en promedio, los recursos destinados a esta política se concentraron en asistencia (75%), reparación (15%) y costos institucionales (8%), manteniendo la proporción durante todos los años de análisis.

Tabla No. 1: Recursos para política pública por componente comprometido (con SGP)

Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2020

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (P)
Asistencia	5.711	6.723	8.059	10.439	10.079	10.886	11.163	11.725	11.054
Atención	77	143	39	106	135	231	310	230	204
Reparación	2.456	2.253	2.168	2.128	1.833	2.487	2.329	2.394	3.134
Costos Institucionales	592	756	1.214	1.021	794	952	1.017	1.252	1.243
Transversales	43	60	26	131	37	55	78	98	160
Total	8.880	9.935	11.504	13.825	12.878	14.610	14.897	15.699	15.794

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda, Seguimiento a Proyectos SPI, DNP. Datos SGP, Ministerio de Hacienda.

Sin incluir recursos SGP (educación y salud), el valor asignado para la política pública en 2019 es de $6,2 billones y el asignado para 2020 es de $ 6,4 billones, presentando un crecimiento del 2,5% a precios reales. Para el periodo 2012-2020, se observa en promedio una distribución por componentes así: reparación (41%), asistencia (38%), y costos institucionales (17%).

Tabla No. 1: Recursos política pública por componente comprometido (sin SGP)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2020

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asistencia	1.905	2.115	2.226	2.981	2.529	1.921	1.986	2.252	1.646
Atención	77	143	39	106	135	231	310	230	204
Reparación	2.456	2.253	2.168	2.128	1.833	2.487	2.329	2.394	3.134
Costos Institucionales	592	756	1.214	1.021	794	952	1.017	1.252	1.243
Transversales	43	60	26	131	37	55	78	98	160

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	5.074	5.327	5.671	6.366	5.328	5.645	5.721	6.225	6.386

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda, Seguimiento a Proyectos SPI, DNP.

En la siguiente tabla, se presentan en detalle los gastos por componentes y medidas de la Ley 1448 de 2011 por años, sin incluir recursos del SGP.

Tabla No. 2 Presupuesto total comprometido por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011. (Sin SGP). 2012-2019.[7]
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2020

	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020
Asistencia	**1.905**	**2.115**	**2.226**	**2.981**	**2.529**	**1.921**	**1.986**	**2.252**	**1.646**
Alimentación	44	319	285	362	212	249	254	532	621
Atención/ Ayuda Humanitaria	1.256	1.199	1.058	1.282	1.122	779	853	824	32
Identificación	3	1	1	1	1	1	1	3	3
Retornos - Reubicación	25	26	140	244	98	43	65	89	109
Educación	388	49	372	670	791	475	464	483	568
Salud	189	522	369	422	305	373	348	321	314
Atención	**77**	**143**	**39**	**106**	**135**	**231**	**310**	**230**	**204**
Orientación, Información y Acompañamiento*	65	107	5	84	114	179	279	195	175
Centros Regionales de Atención**	12	36	34	22	22	52	31	35	29
Reparación	**2.456**	**2.253**	**2.168**	**2.128**	**1.833**	**2.487**	**2.329**	**2.394**	**3.134**
Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras	19	165	225	218	187	207	298	268	293
Créditos y Pasivos	-	-	0	0	1	2	-	-	-
Empleo y Generación de Ingresos	482	267	210	208	322	317	308	233	371
Garantías de No Repetición	6	39	45	56	56	54	25	47	20
Indemnización	1.229	820	820	724	723	971	723	835	1.093
a. Fondo de Reparación	1.229	820	758	693	690	654	603	604	649
b. Indemnización Otras Fuentes	-	-	62	31	33	317	119	232	444
Medidas de Satisfacción	4	22	32	24	70	45	74	54	453
Rehabilitación	91	58	11	9	36	13	19	18	24

[7] Esta tabla se construye principalmente con los valores comprometidos de PGN (funcionamiento e inversión), considerando los gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV (Fuente Minhacienda y SIIF), datos de presupuesto y ejecución del Fondo de Reparación de Víctimas, así como el reporte de proyectos marcados para la política pública de víctimas en el SPI, cruzada con la Base Estandarizada de proyectos del DNP.

	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020
Reparación Colectiva	-	60	28	39	25	67	68	62	78
Vivienda	626	777	758	832	395	804	786	853	769
Educación Superior	-	45	37	19	17	5	27	23	33
Costos Institucionales	**592**	**756**	**1.214**	**1.021**	**794**	**952**	**1.017**	**1.252**	**1.243**
Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información	-	0	3	10	63	69	65	94	82
Funcionamiento Entidades SNARIV	486	525	823	746	664	817	856	1.041	1.078
a. UARIV	89	101	103	98	92	90	92	93	95
b. URT	40	76	67	62	58	55	53	53	55
c. CNMH	7	14	14	12	13	13	13	10	13
d. Otras Entidades SNARIV***	350	334	640	574	502	659	699	884	915
Fortalecimiento Institucional	106	231	387	265	66	66	96	117	83
Transversales	**43**	**60**	**26**	**131**	**37**	**55**	**78**	**98**	**160**
Concurrencia con Entidades Territoriales	3	40	21	21	20	39	56	76	125
Enfoque Diferencial	41	20	5	110	3	2	1	0	12
Participación	-	0	-	-	14	14	10	11	12
Coordinación Nación - Nación	-	-	-	-	-	-	11	11	12
Total	**5.074**	**5.327**	**5.671**	**6.366**	**5.328**	**5.645**	**5.721**	**6.225**	**6.386**

*Incluye Asistencia Judicial.
**Valor Vigente dentro de Proyecto de Inversión - Valores Vigentes.
***Apropiación Vigente.
****UARIV, URT y CNHM.
Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Ministerio de Hacienda, Seguimiento a Proyectos SPI, DNP.

Para la vigencia de 2019, dentro del total de recursos en materia de asistencia 36%,[8] se destacan los porcentajes destinados para la atención y ayuda humanitaria 13%, seguido de alimentación 8% y educación[9] 8%. Respecto del componente de atención,[10] que constituye el 4%, se destinó el 3% para orientación o información y acompañamiento, mientras que se identificaron recursos por valor de 1% para construcción y sostenimiento de los CRAV y puntos de atención a nivel nacional.

[8]Definida 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".
[9] Estos recursos corresponden a proyectos relacionados con asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC (FONTIC); programas de alimentación, permanencia y construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje (Mineducación); e Implementación de transferencias monetarias condicionadas para Educación (PS).
[10]Entendida como la "Acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación" (Artículo 49, Ley 1448 de 2011).

En cuanto al componente de reparación 38%, las medidas con mayor participación son indemnización con 13%; vivienda con 14%. Empleo, generación de ingresos y adquisición, adjudicación y restitución de tierras cuentan con 4% respectivamente.

Frente a los recursos presupuestados para la vigencia 2020, se observa un crecimiento del 31% en la asignación al componente de reparación sobre el valor comprometido en el año anterior. Esto se sustenta, principalmente, en el incremento de la asignación de recursos a medidas como generación de ingresos y empleo (60%), indemnización administrativa (31%) y medidas de satisfacción (7,3%).

Por otra parte, se observa una reducción en los recursos asignados al componente de asistencia de 27% y atención de 12%. Lo anterior, se encuentra en línea con lo establecido en el PND sobre orientación de los recursos hacia las medidas de reparación.

Costos institucionales

En 2019, los costos institucionales alcanzaron $1,2 billones, de los cuales el 83,1% se asociaron a gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV, 9,4% a proyectos de inversión referidos a fortalecimiento institucional y 7,5% relacionados con desarrollo tecnológico y de sistemas de información.

Entre 2012 y 2020, las entidades que reportan gastos de funcionamiento para la política pública de víctimas aumentaron de 19 a 39.[11] Para 2019, el valor asignado fue de $1 billón, que correspondió a personal con funciones relacionadas con la citada política pública de tiempo completo (2.886) y tiempo parcial (3.901). Para esta vigencia, las entidades responsables de esta política pública URT, CNMH y Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas –en adelante UARIV–, registraron gastos de funcionamiento[12] por $156 miles de millones –en adelante mm– (15%). Para 2020, el valor proyectado es de $1,07 billones, dato que corresponde a la proyección del personal asignado de tiempo completo (2.786) y tiempo parcial (4.183), para esta vigencia el valor asignado a estas mismas entidades fue de $163 mm (15.1%).

Presupuesto de inversión

Respecto al presupuesto de inversión, se presenta una tendencia creciente entre los años 2012 y 2020 (P).[13] Al cierre de 2019, fueron registrados en el SPI, 86 proyectos de inversión relacionados con la política transversal de víctimas por parte de las entidades del SNARIV, con un valor total de $19,1 billones.[14]

[11] Este reporte se realiza en el Sistema de Información Presupuestal para Víctimas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
[12] Este valor no tiene en cuenta el Fondo de Reparación a Víctimas.
[13] Valor presupuestado.
[14] Los cuales presentaron una ejecución por compromisos de 99% y obligaciones del orden de 84%.

En 2019, de este valor total se asignaron específicamente a la población víctima $4,7 billones (25%)[15]. Los recursos comprometidos alcanzaron un 92% y los obligados 63%, valores que resultan menores respecto de la ejecución de los proyectos a nivel general. A continuación, se presenta la distribución de recursos por sectores de gasto.

Tabla No. 3: Presupuesto de inversión por sectores de gasto 2019-2020
Cifras en miles de millones de pesos corrientes

Sector	No. Proyectos 2019	No. Proyectos 2020	Vigente Proyectos 2019	Vigente Política 2019	% Comp.	% Oblig.	Vigente Política 2020 (P)
Agricultura y Desarrollo Rural	13	13	788	595	97	47	392
Comercio, Industria y Turismo	2	2	16	16	98	75	17
Cultura	4	4	42	7	100	93	7
Educación	4	5	3.128	116	98	94	129
Fiscalía	2	2	7	6	99	49	7
Inclusión Social y Reconciliación	27	26	9.468	3.039	91	82	3.089
Interior	5	6	15	12	78	73	19
Justicia y del Derecho	3	3	14	16	74	44	18
Organismos de Control	2	1	18	17	91	79	19
Presidencia de la República	5	5	5	6	81	69	9
Rama Judicial	3	3	126	11	100	67	8
Registraduría	1	1	3	3	100	100	3
Relaciones Exteriores	1	1	2	2	86	86	2
Salud y Protección Social	1	1	10	10	91	87	10
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1	1	27	0	100	100	0
Trabajo	8	7	4.109	346	89	14	108
Vivienda, Ciudad y Territorio	4	4	1.332	566	100	1	823
Total	86	85	19.109	4.770	92	63	4.659

Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2020.DNP.

[15]Este dato corresponde a la apropiación vigente de los proyectos para la política de víctimas. No obstante, algunos de los proyectos, entre los cuales se cuentan los de las entidades responsables de la política, tuvieron destinación del 100% de los recursos.

En términos de participación porcentual del total de recursos asignados a la política, se destaca la inversión, en 2019, de los sectores de Inclusión Social y Reconciliación con 64%[16], Agricultura y Desarrollo Rural con 12%.

En relación con la ejecución de recursos se destaca la baja ejecución por obligaciones[17] de los sectores de, Trabajo (14%), Justicia y del Derecho (44%) y Agricultura y Desarrollo Rural (47%).

Si bien el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio se destaca con una inversión para víctimas del 12%, la ejecución de sus recursos por obligaciones fue solo del 1%.

Presupuesto entidades creadas para la política pública de víctimas y restitución de tierras

Para la ejecución de esta política pública, la UARIV, URT y CNMH en su conjunto ejecutaron recursos en 2019 del orden de $2,2 billones. De estos, 66% es destinado a inversión, 27% al Fondo de Reparación a las Víctimas de la Violencia – en adelante FRV-, y 7% a funcionamiento de estas, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla No. 4: Presupuesto comprometido de entidades creadas por la política pública
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2020

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(P)
UARIV	Funcionamiento	89	101	103	98	92	90	92	93	95
	FRV*	1.229	820	758	642	690	654	603	604	649
	Inversión	1.232	1.196	1.029	1.269	1.213	1.199	1.189	1.210	1.293
	Total	**2.550**	**2.117**	**1.890**	**2.009**	**1.995**	**1.943**	**1.884**	**1.907**	**2.036**
URT	Funcionamiento	40	76	67	62	58	55	53	53	55
	Inversión	36	91	140	164	167	152	175	191	202
	Total	**76**	**167**	**206**	**227**	**224**	**207**	**228**	**243**	**256**
CNMH	Funcionamiento	7	14	14	12	13	13	13	10	13
	Inversión	11	33	36	36	33	47	68	56	33
	Total	**17**	**48**	**50**	**48**	**46**	**60**	**81**	**67**	**46**

Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2020. DNP.

En funcionamiento, para 2019, se alcanzó un valor de $156 mm, de los cuales la participación de la UARIV con 60%, seguida por la URT con 34% y el CNMH con 6%. Para 2020, la asignación presentó un crecimiento real de 4,5%, alcanzando el valor de $163 mm, explicado principalmente por el incremento en la asignación del CNMH (26%), URT (4%) y UARIV (2%).

[16] Incluye entidades como PS, UARIV, CNMH e ICBF.
[17] Esta baja ejecución por obligaciones implica que, de los recursos comprometidos para una vigencia, no se contó con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios asociados a los mismos, dentro de la misma vigencia.

Revisada la asignación del FRV, cuyos recursos se destinan en parte al pago de la medida de indemnización administrativa, se puede observar que entre 2012 y 2018, se evidenció una tendencia decreciente a precios reales. Datos que contrastan con la ejecución de 2019, por valor de $604 mm, y con la asignación superior de 2020, de $649 mm.

El pago de la indemnización se materializa también mediante los recursos de inversión desde el proyecto de la UARIV denominado "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional", desde el cual se observa una ejecución creciente de los recursos desde 2014. Para 2019, se ejecutaron recursos por valor de $223 mm y para 2020 se asignaron $444 mm[18], alcanzando un total de asignación para esta medida en 2020 de $ 1,1 billones.

Para la implementación de la política pública dirigida a la población víctima del conflicto armado, los recursos de inversión asignados en 2019, a las tres entidades responsables ascendieron a $1,4 billones. Del total de los recursos presupuestados para estas entidades, la UARIV cuenta con el 83%, la URT con el 13% y el CNMH con 4%. En el anexo uno se realiza un análisis detallado de los proyectos de cada una de las entidades.

Recursos de inversión de los proyectos del SGR

De acuerdo con el Acto Legislativo 05 de 2011[19], modificado por el Acto Legislativo 4 de 2017,[20] los recursos de inversión del SGR se destinan al financiamiento de proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales, para aumentar la competitividad de la economía y mejorar las condiciones de la población. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – en adelante OCAD-, se encargan de definir, evaluar los resultados, viabilizar, priorizar, aprobar y designar un ejecutor de los proyectos de inversión de las entidades territoriales.

Entre 2012 y 2019, por medio de esta fuente, se identificaron 18.684 proyectos, de los cuales 80 (0,4%), se destinaron a la atención de componentes relacionados con la política pública de víctimas. Estos proyectos suman un valor, a precios constantes, de $220,8 mm, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla No. 5: Proyectos SGR por medidas y componentes de la política pública (2012-2019)
Cifras en millones de pesos constantes de 2020

Componentes / Medidas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Asistencia	2.415	24.084	7.719	20.299	6.720	2.081	535	803
Alimentación	-	2.233	3.931	-	-	1.856	-	503

[18] Se incluyen los recursos asociados al objetivo de "Aumentar la cobertura de víctimas que cuentan con medidas de reparación individual" y el producto "Servicios para la Indemnización Administrativa y Judicial".
[19] Parágrafo 1, artículo 361, reglamentado a través de la Ley 1530 de 2012 y del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.
[20] Destina, entre otras medidas, el 7% de los ingresos del SGR a una asignación para la paz con el fin de financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

Componentes / Medidas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Atención/ Ayuda Humanitaria	2.415	21.850	1.307	2.220	2.356	225	535	-
Educación	-	-	-	18.079	4.364	-	-	-
Salud	-	-	-	-	-	-	-	299
Retorno y Reubicación	-	-	2.482	-	-	-	-	-
Atención	-	-	6.984	695	-	-	-	1.514
Orientación, Información y Acompañamiento	-	-	6.984	695	-	-	-	1.514
Reparación	43.229	30.625	6.212	4.909	-	10.256	40.019	7.066
Generación de Ingresos	257	5.857	5.036	-	-	-	3.551	3.513
Medidas de Satisfacción	212	-	-	-	-	-	-	2.007
Rehabilitación Psicosocial	-	10.902	-	-	-	10.256	249	-
Vivienda	42.761	13.866	-	4.909	-	-	36.218	1.546
Garantías de No Repetición	-	-	1.176	-	-	-	-	-
Costos Institucionales	-	1.721	-	-	-	-	-	-
Fortalecimiento Institucional	-	1.721	-	-	-	-	-	-
Transversales	-	-	327	-	-	88	1.319	1.217
Enfoque Diferencial	-	-	-	-	-	-	1.319	1.217
Participación	-	-	327	-	-	88	-	-
Total general	45.645	56.430	21.242	25.903	6.720	12.425	41.873	10.599

Fuente: Elaboración CGR. Febrero 2020. DNP – Base de Datos Gesproy.

Frente a la asignación de recursos por componente, se destaca en primer lugar, reparación con 64%, explicado principalmente por las asignaciones en las medidas de vivienda (45%) y de rehabilitación psicosocial (10%). En segundo lugar, se tiene la asignación al componente de asistencia (29%), basado en los recursos de atención y ayuda humanitaria (14%) y educación (10%).[21] Lo concerniente a la distribución territorial, se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 6: Proyectos SGR por Regiones. (2012-2019)
Cifras en millones de pesos constantes de 2020

Región /Año	Número de proyectos	Valor total de proyectos SGR
Caribe	**34**	**61.819**
2012	2	6.701
2013	5	6.286
2014	6	3.360

[21] Principalmente destinados a la construcción de infraestructura educativa.

Región /Año	Número de proyectos	Valor total de proyectos SGR
2015	3	2.220
2016	1	82
2017	4	4.380
2018	5	34.754
2019	8	4.036
Centro Sur	**17**	**55.203**
2012	2	36.529
2013	7	4.213
2014	1	4.603
2017	1	8.045
2018	2	785
2019	4	1.028
Del Llano[22]	**11**	**40.917**
2012	2	2.415
2013	3	19.017
2014	2	7.961
2015	2	5.604
2018	1	3.427
2019	1	2.492
Eje Cafetero[23]	**5**	**15.163**
2013	1	10.436
2018	1	2.907
2019	3	1.820
Pacífico	**13**	**47.735**
2013	5	16.478
2014	3	5.317
2015	2	18.079
2016	2	6.638
2019	1	1.223
Total	**80**	**220.836**

Fuente: Elaboración CGR. Febrero 2020. DNP – Base de Datos Gesproy

A nivel regional, la distribución de estos proyectos evidencia que el 42% se encuentran en la región Caribe[24], el 21% en la región Centro Sur[25] y el 16% en la región Pacífico:[26]

Recursos entidades territoriales

Por parte de las administraciones municipales y departamentales se destinaron recursos a la política pública de víctimas por valor de $3,3 billones para 2018[27] y por

[22] Región compuesta por Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.
[23] Región compuesta por Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
[24] Región compuesta por Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.
[25] Región compuesta por Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
[26] Región compuesta por Cauca, Chocó, Nariño y Valle.
[27] Información de 690 municipios (incluye ciudades capitales) y 21 departamentos.

valor de $5,7 billones en 2019[28]. Lo anterior, de acuerdo a los recursos reportados como comprometidos en el FUT de víctimas.

A continuación, se detallan los recursos referidos por los departamentos y por algunas ciudades principales:

Tabla No. 7: Recursos destinados a la política pública por entidades territoriales
Cifras en miles de millones de pesos corrientes

Departamento /Ciudad	2018			2019		
	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	% Comp.	% Oblig.
Antioquia	200,3	100	100	891,3	100	53
Arauca	24,3	94	76	53,4	96	72
Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	-	-	-	0,4	38	23
Atlántico	-	-	-	6,6	94	86
Barranquilla	-	-	-	611,9	100	100
Bogotá D.C.	578,7	96	89	660,8	96	84
Bolívar	-	-	-	207,0	100	99
Boyacá	6,8	45	23	0,8	82	75
Caldas	3,2	98	98	3,4	98	98
Caquetá	37,7	95	95	34,0	95	87
Casanare	-	-	-	14,7	100	99
Cauca	11,0	99	99	51,1	98	92
Cesar	-	-	-	46,8	79	77
Chocó	2,1	89	63	1,0	92	46
Córdoba	25,3	99	98	1,0	98	88
Cundinamarca	92,5	100	100	3,7	30	30
Guainía	0,1	100	100	1,0	99	91
Guaviare	-	-	-	39,9	98	92
Huila	39,6	100	100	27,2	82	95
La Guajira	-	-	-	2,5	59	56
Magdalena	-	-	-	46,0	100	96
Medellín	-	-	-	269,6	100	100
Meta	87,9	95	94	60,2	100	81
Nariño	11,3	99	99	37,7	76	47
Norte de Santander	-	-	-	38,5	100	100
Putumayo	1,2	73	61	1,5	95	62
Quindío	4,1	88	85	3,0	96	87

[28] Información de 1.028 municipios (incluye ciudades capitales) y 31 departamentos. Para establecer este valor fue necesario no tener en cuenta el reporte del municipio de Cocorná (Antioquia), debido a que su reporte para población víctima superaba el presupuesto del mismo año del municipio, por lo que se puede inferir un error en el registro de ese municipio.

Departamento /Ciudad	2018			2019		
	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	% Comp.	% Oblig.
Risaralda	11,9	75	75	2,1	99	80
Santander	0,7	100	100	2,4	99	87
Santiago de Cali	-	-	-	70,0	99	87
Sucre	4,2	98	87	0,6	100	100
Tolima	30,9	100	100	28,9	100	100
Valle del Cauca	12,2	100	100	13,0	100	100
Vaupés	0,9	44	25	0,9	88	34
Vichada	-	-	-	3,5	92	82

Fuente: Elaboración CGR. Diciembre 2018 - 2019. CHIP CGN – Base de Datos FUT Categoría 44. Víctimas.

Para 2019 en términos de participación, respecto de las entidades territoriales, se observa que los mayores recursos para esta política pública son reportados por Antioquia (27%), Bogotá (20%) y Barranquilla (19%), Medellín (8%) y Bolívar (6%). Los departamentos que reportaron la menor inversión de recursos para esta política pública en 2019 fueron San Andrés, Córdoba, Vaupés, Sucre, Boyacá y Chocó.

Entre 2018 y 2019, se evidencian crecimientos importantes en los recursos asignados y reportados por los departamentos de Antioquia (345%), Cauca (365%), Santander (235%), Guainía (760%) y Nariño (235%). Por otra parte, se observa una reducción en la asignación de recursos en Córdoba (-96%), Cundinamarca (-96%), Boyacá (-89%), Sucre (-85%) y Risaralda (-83%).

Este reporte resulta ser indicativo de los recursos que destinan las entidades territoriales a esta política pública. No obstante, es necesario tener en cuenta que en el marco del estudio desarrollado por la CGR - INL (Proyectamos Colombia S.A.S)[29] se evidenciaron serias deficiencias sobre los registros de dicho instrumento para las vigencias 2017-2018, como sobreestimación o subestimación de los datos de inversión en la política pública de víctimas, reportes incompletos, falta de registro de atención a población víctima de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, entre otros.[30]

Se identificó con frecuencia que algunos sectores no identificaron la población víctima que se beneficia de la oferta de la entidad territorial y, por tanto, no ponderaron la inversión destinada a esta política pública, al tiempo que, en otras entidades territoriales, no se

[29] Este estudio se desarrolló en el marco del Acuerdo de Trabajo de la CGR con la Embajada de los Estados Unidos de América, con base en el contrato de consultoría número 19C01518P0265 de 2018, celebrado entre la firma Proyectamos Colombia S.A.S. y la Embajada. El estudio se desarrolló en los departamentos de Huila, Valle, Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia, Caquetá, Meta, Santander, Sucre, Norte de Santander, Magdalena, Putumayo, Cesar, Bolívar y Atlántico y en los municipios de Aipe y Algeciras (Huila); Buenaventura, Pradera y Florida (Valle); Alto Baudó, Istmina y Riosucio (Chocó); Roberto Payán, Samaniego y Tumaco (Nariño); El Tambo y Guapi (Cauca); El Bagre (Antioquia); El Doncello (Caquetá); Vista Hermosa (Meta); Rionegro y Cimitarra (Santander); San Onofre y Sincelejo (Sucre); Ocaña y Sardinata (Norte de Santander); Santa Marta (Magdalena); Valle del Guamuez (Putumayo); Bosconia, Agustín Codazzi y Aguachica (Cesar); Cartagena, San Pablo, Simití y Cantagallo (Bolívar) y Barranquilla (Atlántico).

[30] Para dicho estudio, se analizó la información de 16 departamentos, de los cuales, se encontró información consistente en 9 (56%) y de 32 municipios únicamente en 3 (9%).

consigna la información referente a la participación de población víctima en los proyectos de la entidad territorial.

Escenario financiero de la implementación de la ley

Los recursos invertidos para el cumplimiento de la ley, incluido 2020(P), alcanzarían $118 billones, según cálculos de la CGR, lo que evidencia que los recursos programados fueron insuficientes frente al crecimiento del universo de la población víctima por atender y las medidas requeridas para garantizarles el goce efectivo de sus derechos. Lo anterior, teniendo en cuenta el escenario financiero de la ley establecido en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, por un valor total a precios de 2020 de $74,9 billones y la confirmación de esta situación desde el Gobierno nacional[31] a partir de la respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016.[32]

En dicha respuesta se presentó un costeo de los recursos requeridos por la ley a 2021, valor que traído a precios de 2020 sería de $253,2 billones. Contando lo ejecutado a la fecha por el Gobierno nacional entre 2016 y 2020 (P), quedarían pendientes por ejecutar $179,4 billones.[33]

En 2019, en la audiencia citada por la Corte Constitucional,[34] el Ministerio de Hacienda planteó escenarios de costeo de la Ley 1448 de 2011, bajo el supuesto de dos universos:

Tabla No. 8: Escenarios de costeo de los recursos requeridos para la Ley 1448 de 2011

Escenarios	Universo 8,9 millones de víctimas	Universo 13 millones de víctimas
Garantiza la apropiación per cápita de 2020. Apropiación presupuestal por un periodo de 10 años.	143	182,6
Garantiza la apropiación presupuestal per cápita de 2020 por un año y un SMMLV en adelante.	80,2	103,7
Garantiza la apropiación presupuestal per cápita de 2020 por un año y dos años siguientes un SMMLV en adelante.	29,5	41,8
Garantiza la reparación de las víctimas en tres años.	231,9	326,7

Fuente: Elaboración CGR. Diciembre 2019. Sentencia C-588 de 2019 Corte Constitucional.

[31] Gobierno nacional. Oficio dirigido a la Corte Constitucional. Radicado No. 201620041722937 (25/10/2016).
[32] Que solicitaba a UARIV, Ministerio de Hacienda y DNP: (i) evaluar el esfuerzo presupuestal requerido para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado; (ii) determinar el ritmo para dar cumplimiento a estas obligaciones; (iii) precisar las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos y componentes de ejecución y, (iv) prever un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes de recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.
[33] Estos valores manteniendo constantes los supuestos del costeo efectuado por el Gobierno nacional.
[34] Anexo 1. Intervenciones audiencia pública Corte Constitucional 10/10/2019, dentro del eje de identificación de los efectos fiscales de la Ley 1448 de 2011 y de la ampliación de su vigencia, así como de las iniciativas para su reforma.

Según la explicación del citado costeo, los cálculos de los escenarios se basan en: (i) los derechos derivados del Auto 373 de 2016 y estimativos de sus costos unitarios[35] y (ii) el cálculo de las personas que aún no han sido reparadas estimado en 8,9 millones de víctimas en tres años, cifra que a precios de 2020 equivale a $240,8 billones[36] y para 13 millones de víctimas alcanzan los $339,3 billones.[37] Cabe anotar que estos estimativos no especifícan la población pendiente de atención por medida, ni la totalidad de medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Como resultado de los análisis efectuados por la Corte Constitucional se promulgó la Sentencia C-588 de 2019, que en primer lugar declaró inexequible la expresión “y tendrá una vigencia de 10 años” contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y en segundo lugar exhortó al Gobierno nacional y al Congreso de la República, para que, antes de la expiración de la vigencia de ley antes mencionada, en el marco de sus competencias, realicen las gestiones que correspondan a fin de contar con su prórroga o la adopción de un régimen de protección para la población víctima.[38]

No obstante, y teniendo en cuenta estos antecedentes, a la fecha no se han adelantado modificaciones a los CONPES existentes ni se ha expedido uno nuevo que garantice la destinación de recursos y fuentes de financiación, en relación con el universo de víctimas pendientes de atención en cada una de las medidas establecidas por la ley 1448 de 2011. Esta situación ha sido advertida y analizada por la CSMLV en los seis informes presentados previamente al Congreso de la República.

Al respecto, el PND establece 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". Lo cual es necesario para presentar al Congreso no solo el balance, sino también una propuesta de ajuste y actualización, y someterla al debate correspondiente.[39]

Sobre el particular, el Gobierno nacional el pasado mes de marzo reportó a la CSMLV que se encontraba “estudiando las medidas a adoptar para la prórroga de la ley hasta el año 2031”. Para el mes de mayo se afirmó que “se continúa en el proceso de construcción del documento de balance de la Ley 1448 de 2011, observando lo expuesto por la CSMLV en su comunicado y en los diferentes espacios en que se ha abordado este tema”.[40]

El documento finalmente fue entregado el pasado 24 de julio de 2020, no obstante, no se observa que en el mismo se da cuenta del costeo de cada una de las medidas con base en

---

[35] Lo que da una suma aproximada de unos $100 millones por hogar o $27 millones por persona.
[36] Que sobre un recaudo esperado para 2020 de $ 158 billones, constituye un 1,5 de dicho recaudo.
[37] Que sobre un recaudo esperado para 2020 de $ 158 billones, constituye un 2,1 de dicho recaudo.
[38] También se aclara que, de no hacerlo, la Ley 1448 de 2011, tendrá vigencia vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030.
[39] Para 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. Pág. 807.
[40] Respuestas UARIV con radicados 20207205787071(24-03-2020) y 202072010049211(15-05-2020).

la estimación de la población pendiente de atención y la especificación de las fuentes de recursos necesarios para su financiación en un plazo razonable.

Es necesario que dicho balance considere lo establecido en la Sentencia C-588 de 2019, frente a los criterios de no regresividad y guarde coherencia con los puntos 5.1.3.7. y 6.1.10. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera –en adelante Acuerdo Final–, garantizando la reparación, acorde al Acto Legislativo 01 de 2017 y teniendo presente que su vigencia debe ser acorde con el plazo establecido para el Acuerdo Final. Lo anterior debido a que no es clara la relación de los recursos asignados a la Ley 1448 de 2011 con los recursos programados para la implementación del Acuerdo Final, específicamente aquellos que se dirigen a fortalecer medidas del componente de reparación, como lo son; rehabilitación psicosocial, indemnización administrativa, retornos y reubicaciones, reparación colectiva, restitución de tierras y garantías de no repetición.

Ejercicio de costeo para la implementación de medidas pendientes de la Ley 1448 de 2011.

Se presentan limitaciones para realizar el costeo de las medidas de la Ley 1448 de 2011 hasta 2030, como la (i) falta de disponibilidad de la información y sus registros;[41] (ii) la especificidad en la aplicación de cada medida, (iii) el tipo de población a atender y (iv) la ruta de gestión para cada hecho victimizante.

El ejercicio de aproximación al costeo desarrollado por la CGR considera, (i) su prórroga hasta 2030,[42] (ii) la continuidad de proyectos que benefician el goce efectivo de derechos de la población víctima y (iii) su acceso a programas integrales que garanticen su estabilidad socioeconómica en el mediano plazo. Se toma como base la información reportada por la UARIV[43] sobre el número de víctimas sujetos pendientes de atención, en los derechos contemplados en la medición de SSV,[44] e información de proyectos de inversión vigentes destinados a las diferentes medidas, entre otras fuentes.

Este valor es indicativo frente al valor requerido para la implementación de la ley en su conjunto, pues en primera instancia, se costea sobre la base de la medición de la SSV (Resolución 1126 de 2015), que, si bien constituye cerca del 79% no representa el universo total de población víctima.[45]

[41] No existen registros de población pendiente de atención referido a la totalidad de hechos victimizantes por cada una de las medidas que requieren aplicación.
[42] Conforme a la Sentencia de la Corte Constitucional C-588 de 2019.
[43] Respuesta Séptimo informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras". Radicado 202072010077141 del 15 de mayo de 2020.
[44] Derechos a la subsistencia mínima, salud, educación, generación de ingresos, vivienda, identificación, reunificación familiar y alimentación. Lo que hace que no se trabaje sobre un universo estándar sino el estimado para cada uno de los derechos, de acuerdo con la información con corte a marzo de 2020.
[45] Reporte General Desagregado por Hecho. RNI. Enero 2020.

Por otra parte, consideran recursos del Pgn con destinación a la política pública de 14 medidas establecidas por la ley,[46] sin tener en cuenta los recursos de funcionamiento e inversión de las entidades territoriales destinados a este mismo fin. En el anexo dos se establecen los supuestos de cálculo del costeo realizado por cada una de las medidas. A continuación, se presenta la tabla consolidada que resume dicho costeo:

Tabla No. 9: Costeo de principales medidas por asignación de monto Ley 1448 de 2011.
Cifras en millones de pesos de 2020

Medidas costeadas / cifras en millones de pesos	Detalle de aplicación de la medida	No. de hogares o sujetos pendientes de atención (A)	Valor unitario en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de $ de 2020 por año / Medida (C)	Esfuerzo fiscal requerido 2019-2030 (D)= (A) * (C)
Alimentación		1.035.359	2,1	1,9	24.889.953
Atención psicosocial	Individual	2.844.141	0,5	0,4	1.382.012
	Étnico	613.503	0,4	0,4	266.952
Educación superior		25.474	17,7	15,6	2.161.089
Generación de ingresos		1.045.790	7,5	6,6	7.080.065
Identificación		122.389	0,0	0,0	37.046
Indemnización administrativa	Desplazamiento (Decreto 1290 de 2008)	764.269,00	27,00	23,7	18.113.696
	Desplazamiento (Ley 1448 de 2011)	1.237.729,30	17,00	14,9	18.470.202
	Desaparición Forzada	42.624,00	40,00	35,1	1.496.619
	Homicidio	194.745,00	40,00	35,1	6.837.910
	Secuestro	16.627,00	32,76	28,8	478.140
	Lesiones que produzcan o No incapacidad permanente	84.847,00	33,13	29,1	2.467.488
	Tortura o tratos inhumanos y degradantes	5.120,00	14,04	12,3	63.101
	Víctima de Delitos contra la libertad e integridad sexual	23.028,00	29,12	25,6	588.633
	Víctima de Reclutamiento forzado de menores	4.201,00	29,39	25,8	108.380

[46] No se costearon medidas como atención física, libreta militar, prevención y protección, orientación y comunicación ni los enfoques transversales como participación, coordinación nación – territorio, enfoque diferencial, entre otras.

Medidas costeadas / cifras en millones de pesos	Detalle de aplicación de la medida	No. de hogares o sujetos pendientes de atención (A)	Valor unitario en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de $ de 2020 por año / Medida (C)	Esfuerzo fiscal requerido 2019-2030 (D)= (A) * (C)
Indemnización colectiva	Indígenas	260	327	286,9	74.594
	Afros	161	327	286,9	46.191
Reparación colectiva - PIRC	SRC Étnicos	483	3.840,00	3.370,8	1.628.079
	SRC No Étnicos	207	3.840,00	3.370,8	697.748
	SRC Organizaciones y Grupos	49	3.840,00	3.370,8	165.167
Restitución de tierras (Etapa administrativa sin representación judicial)		49.836	5,97	5,2	285.673
Retornos y reubicaciones (hogares)		1.706.768	10,76	9,4	20.590.057
Reunificación familiar		111.038	0,97	0,8	1.201.935
Subsistencia mínima (hogares)		602.310	1,64	1,4	11.070.954
Vivienda	Urbana	448.812	34,50	30,3	13.591.912
	Rural	267.087	53,40	46,9	12.519.622
Gastos de funcionamiento entidades SNARIV		39		-	13.762.089
Total recursos PGN					**160.075.306**
Educación (SGP)		1.972.910	3,37	3,0	77.065.907
Salud (SGP)		7.119.485	0,81	0,7	120.287.338
Subtotal educación y salud (SGP)					**197.353.245**
Total costo de 14 medidas y gastos de funcionamiento Ley 1448 de 2011					**357.428.551**

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Ministerio de Hacienda, UARIV, SPI- DNP.[47]

Los recursos asignados a la ley 1448 de 2011, continúan siendo insuficientes, el cálculo de los recursos requeridos para ejecutar 14 medidas contempladas en esta ley hasta 2030 se estiman aproximadamente en $357,4 billones constantes de 2020. Este cálculo expresa la necesidad de realizar un análisis profundo del plazo requerido y las fuentes de recursos para la implementación de la ley, pues solo considerando estas medidas, la inversión para 10 años sería de $ 35,7 billones por año, cifra que es mayor ($19,9 billones) frente al presupuesto de $15,8 billones asignado para 2020.

[47] 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.

Respecto de los recursos del PGN, se requiere un valor de $160 billones y para garantizar educación y salud a la población víctima, se contemplan recursos del SGP por valor de $197 billones para los próximos 10 años.

Medidas como indemnización administrativa y colectiva, requieren un valor de $48,7 billones (30% de los recursos del PGN). Para cubrir esta medida en 10 años, la inversión anual debería estar alrededor de $4,8 billones. Por monto le sigue la medida de vivienda con $26 billones, alimentación con $24,8 billones (15,5%) y le sigue retornos y reubicaciones con $20,5 billones (13%).

Cabe destacar que dado que el cálculo de la medida de restitución de tierras solo tiene en cuenta la etapa administrativa y los gastos de funcionamiento de la URT, es necesario adelantar un costeo de la etapa judicial y del posfallo, ya que su valor puede resultar significativo, pues por ejemplo desde la URT en 2019, producto de órdenes judiciales, se entregaron 539 proyectos productivos por valor de $13,6 mm y fueron entregados 184 predios compensados, cuyo valor se encuentra alrededor de $72,4 mm.

Resulta prioritario, como lo ha reiterado la CSMLV, que el Gobierno nacional realice el costeo detallado por componente y medida de la ley, teniendo en cuenta la aplicación de medidas que permitan a la población víctima superar su situación de vulnerabilidad de una forma sostenible y que cuenten con la estimación de la totalidad de la población pendiente de atención por cada una de ellas. Asimismo, es necesario evaluar el costeo de medidas que deben ser continuas durante el plazo de la ley, debido a la vulnerabilidad de esta población, evidenciada recientemente en la encuesta Sisbén IV,[48] así como, las fuentes de recursos requeridas para su financiamiento.

Es necesario que las medidas, acciones y presupuesto contemplados en el Acuerdo Final se relacionen directamente con la ley 1448 de 2011, en busca de la optimización y ejecución efectiva de recursos asignados. Lo anterior, referido tanto al funcionamiento del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, como en lo referido al fortalecimiento de medidas del componente de reparación, como indemnización administrativa, retornos y reubicaciones, reparación colectiva, rehabilitación psicosocial y restitución de tierras.

Conclusiones

- Entre 2012 y 2020 (P),[49] el Gobierno nacional ha asignado recursos para la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y restitución de tierras, por valor de $118 billones constantes de 2020. Este valor es superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 y 3726 de 2012.

[48] El 95% de la población víctima es población vulnerable, información DNP. Presentación sobre Sisbén IV al Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. Junio 26 de 2020.
[49] Valor establecido en el PGN para la vigencia 2020.

- Se mantiene la tendencia de una mayor proporción de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (educación y salud). Para 2019 constituyeron el 60% del valor total asignado a la política.

- En 2019, el total de recursos asignados a la política pública se estimó en $15,7 billones y para 2020 este valor alcanzó los $15,8 billones, principalmente destinados al componente de asistencia (75%), reparación (15%) y costos institucionales (8%), manteniendo la tendencia durante este periodo.

- Sin contar los recursos del Sistema General de Participaciones, el valor ejecutado para la política pública en 2019 fue de $6.2 billones y el asignado para 2020 es de $6.3 billones, presentando un crecimiento del 2.5% a precios reales, lo que evidencia un esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno nacional. Para el periodo 2012-2020 en promedio, se destaca una mayor asignación al componente de reparación (41%), frente a asistencia (38%), y costos institucionales (17%).

- Los datos de asignaciones y el gasto acorde a cada uno de los componentes y medidas de la política pública de víctimas presentan inconsistencias entre el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión y la Base Estandarizada de Proyectos de Víctimas del Departamento Nacional de Planeación en el periodo de análisis. Se han identificado proyectos en los cuales el reporte entre estos dos sistemas genera duplicidades en los valores asociados a la política pública de víctimas.

- Para 2019 los costos institucionales alcanzaron $1,2 billones, distribuidos por gastos de funcionamiento de entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (83,1%), proyectos de inversión referidos a fortalecimiento institucional (9,4%) y relacionados con el desarrollo tecnológico y de sistemas de información (7,5%). En dicha vigencia se contó con el reporte de 39 entidades, con un valor ejecutado de $ 1 billón correspondiente a funcionarios de tiempo completo y medio tiempo con funciones en el marco de la política pública de víctimas. Para 2020, el valor proyectado es de $1,07 billones.

- En el presupuesto de inversión la tendencia ha sido creciente desde el año 2012 al 2020 (P). Al cierre de 2019, el Seguimiento a Proyectos de Inversión reportó 86 con un valor total de $19,1 billones, de los cuales se registraron $4,7 billones (25%)[50] específicamente para la población víctima. A nivel de compromisos se ejecutó el 92% de estos recursos, y por obligaciones el valor fue de 63%. La baja ejecución que se explica principalmente por proyectos de los sectores de Vivienda Ciudad y Territorio (1%), Trabajo (14%), Justicia y del Derecho (44%) y Agricultura y Desarrollo Rural (47%).

[50]Dato de apropiación vigente para la política de víctimas de los proyectos en general. Algunos proyectos tienen destinación del 100% de los recursos.

- Las tres entidades creadas para la implementación de la política pública de víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras y Centro Nacional de Memoria Histórica), ejecutaron recursos en 2019 del orden de $ 2,2 billones, 66% en proyectos de inversión, 27% correspondientes al Fondo de Reparación a Víctimas y 7% para su funcionamiento. Los gastos de funcionamiento[51] para 2019, presentaron un valor de $156mm, se destaca la participación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con $93mm (60%), seguida por la Unidad de Restitución de Tierras con $53 mm (34%) y el Centro Nacional de Memoria Histórica con $10mm (6%). Para 2020, la asignación presentó un crecimiento real de 4,5%, alcanzando el valor de $163mm, explicado principalmente por el incremento en la asignación del Centro Nacional de Memoria Histórica (26%), Unidad de Restitución de Tierras (4%) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2%).

- El Fondo de Reparación a Víctimas presentó una tendencia decreciente a precios reales en la ejecución de sus recursos entre 2012 y 2018. Sin embargo, esta tendencia se modificó desde 2019, con una ejecución de $604mm, y el crecimiento en la asignación para 2020, de $649mm. Desde 2014 los recursos destinados al pago de la medida de indemnización administrativa y judicial se complementan con presupuesto de inversión que ha presentado una tendencia creciente en el proyecto "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional". Para 2019, se ejecutaron recursos por esta fuente valor de $223mm y para 2020 se asignaron $444mm, alcanzando un total de asignación para esta medida en 2020 de $ 1,1 billones.[52]

- Revisados los proyectos del Sistema General de Regalías se identificaron 80 proyectos (0,42%) relacionados con la política pública de víctimas de 2012 a 2020. Estos proyectos suman un valor a precios constantes de 2020 de $220,8mm y se destinaron en primer lugar al componente de reparación con 64%, principalmente a vivienda y rehabilitación psicosocial; en segundo lugar, al componente de asistencia (29%). A nivel regional, la distribución de estos proyectos se ha concentrado en la región Caribe (42%),[53] seguida de la región Centro Sur (21%)[54] y la región Pacífico (16%).[55]

- Se identificaron recursos reportados por las entidades territoriales (departamentos y municipios) en el Formulario Único Territorial por valor de $3,3 billones para 2018[56]

[51]Excluyendo el Fondo de Reparación a Víctimas.
[52]Se incluyen los recursos asociados al objetivo de "Aumentar la cobertura de víctimas que cuentan con medidas de reparación individual" y el producto "Servicios para la Indemnización Administrativa y Judicial".
[53]Esta región está compuesta por Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.
[54]Esta región está compuesta por Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
[55]Esta región está compuesta por Cauca, Chocó, Nariño y Valle.
[56]Información de 690 municipios (incluye ciudades capitales) y 21 departamentos.

y por valor de $5,7 billones en el reporte de 2019[57]. Si bien, este reporte es indicativo de los recursos que destinan las entidades territoriales a esta política pública, es necesario tener en cuenta que la Contraloría General de la República en estudios realizados ha evidenciado deficiencias sobre los registros de dicho instrumento, como sobreestimación o subestimación de los datos de inversión de la política pública de víctimas, reportes incompletos, falta de registro de atención a población víctima de hechos diferentes al desplazamiento forzado, entre otros.

- En 2019 en términos de participación, en esta política pública se destacan las asignaciones reportadas por Antioquia ($891,3 mm), Bogotá ($660,8 mm) y Barranquilla ($611,9 mm), Medellín ($269,6 mm) y Bolívar ($207 mm). Los departamentos que reportan la menor inversión de recursos en dicha vigencia son San Andrés, Córdoba, Vaupés, Sucre, Boyacá y Chocó. Entre 2018 y 2019, se evidencian crecimientos importantes en los recursos asignados por Antioquia (345%), Cauca (365%), Santander (235%), Guainía (760%) y Nariño (235%). Por otra parte, se observa reducción en la asignación de recursos de Córdoba (-96%), Cundinamarca (-96%), Boyacá (-89%), Sucre (-85%) y Risaralda (-83%).

- El escenario financiero de la ley hasta 2021, se estableció en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, por un valor total a precios constantes de 2020 de $74,9 billones. Según cálculos de la CGR, los recursos invertidos para el cumplimiento de la ley, incluido el valor presupuestado para 2020, alcanzarían $118 billones. Cifra que comparada con el plan financiero inicial, evidencia la insuficiencia de los recursos programados frente al crecimiento del universo de la población víctima por atender y las medidas requeridas para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

- El Gobierno nacional ha confirmado la insuficiencia de recursos[58] a partir de la respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016,[59] donde se planteó un escenario a precios de 2020 de $ 253,2 billones. En la audiencia citada por la Corte Constitucional[60], el Ministerio de Hacienda planteó escenarios de costeo de la Ley 1448 de 2011, bajo el supuesto de dos universos, uno de 8,9 millones de víctimas en tres años, que requeriría recursos a precios 2020 por $240,8[61] billones y para 13

[57]Información de 1.028 municipios (incluye ciudades capitales) y 31 departamentos. Para establecer este valor fue necesario no tener en cuenta el reporte del municipio de Cocorná (Antioquia), debido a que su reporte para población víctima superaba el presupuesto del mismo año del municipio, por lo que se puede inferir un error en el registro de ese municipio.
[58] Gobierno nacional. Oficio dirigido a la Corte Constitucional, Radicado No. 201620041722937 (25/10/ 2016).
[59] Que solicitaba a UARIV, Ministerio de Hacienda y DNP: (i) evaluar el esfuerzo presupuestal requerido para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado; (ii) determinar el ritmo para dar cumplimiento a estas obligaciones; (iii) precisar las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos y componentes de ejecución y, (iv) prever un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.
[60] Anexo 1. Intervenciones Audiencia Pública Corte Constitucional 10 de octubre de 2019, dentro del eje de identificación de los efectos fiscales de la Ley 1448 de 2011 y de la ampliación de su vigencia, así como de las iniciativas para su reforma.
[61]Que sobre un recaudo esperado para 2020 de $ 158 billones, constituye un 1,5 de dicho recaudo.

millones de víctimas el valor sería de $339,3 billones.[62] Cabe anotar que estos estimativos, no consideran la particularidad de las medidas contempladas en la ley 1448 de 2011, ni la población pendiente de atención en cada una de ellas.

- La Contraloría General de la República desarrolló el cálculo aproximado del costo de 14 medidas[63] con aplicación hasta 2030, teniendo en cuenta la temporalidad establecida en la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional,[64] la continuidad de proyectos que benefician el goce efectivo de derechos de la población víctima y el acceso a programas integrales que garanticen la estabilidad socioeconómica de misma a mediano plazo. Haciendo claridad sobre las limitaciones que se presentan para realizar el costeo de las medidas de la Ley 1448 de 2011, como falta de disponibilidad de la información y sus registros, la especificidad en la aplicación de cada medida, el tipo de población a atender, la ruta de gestión para cada hecho victimizante y la limitación de las fuentes de información como la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, que se realiza sobre el 79% del universo de población víctima.

- El cálculo de los recursos requeridos para la implementación de 14 medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, se estimó por parte de la CGR en aproximadamente $357,4 billones constantes de 2020 para los próximos 10 años. Cabe anotar que este valor es indicativo, pues dicho cálculo no contempla la totalidad de las medidas de la Ley 1448 de 2011,[65] ni los recursos que destinan las entidades territoriales a la aplicación de esta política pública. Lo que expresa la necesidad de realizar un análisis profundo del plazo requerido y las fuentes de financiación para la implementación de la ley, pues solo con estas medidas se requeriría una inversión anual de $35,7 billones, cifra que es mayor en $19,9 billones del presupuesto asignado de $15,8 billones para 2020, lo que denota la insuficiencia de los recursos asignados.

- Medidas como indemnización administrativa y colectiva, alcanzan un valor de $48,7 billones. Para cubrir estas medidas en diez años, la inversión anual debería estar alrededor de $4,8 billones. Por monto le sigue la medida de alimentación con $24,8 billones y posteriormente retornos y reubicaciones con $20,5 billones.

---

[62] Que sobre un recaudo esperado para 2020 de $ 158 billones, constituye un 2,1 de dicho recaudo.

[63] Restitución de tierras (fase administrativa), retornos y reubicaciones, reunificación familiar, subsistência mínima, vivenda, gastos de funcionamento SNARIV, educación, salud, reparación colectva, indeminización administrativa, identificación, geración de ingresos, educación superior, atención psicossocial y alimentación.

[64] La Sentencia C-588 de 2019, en primer lugar, declaró inexequible la expresión “y tendrá una vigencia de 10 años” contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y exhorta al Gobierno nacional y al Congreso de la República a gestionar la prorroga de la misma para que sea acorde en la temporalidad del Acuerdo Final.

[65] No se incluyen medidas como participación, coordinación nación territorio y para restitución de tierras únicamente se tiene en cuenta la etapa administrativa, no la judicial ni el posfallo, cuyo valor puede resultar significativo si se tiene en cuenta que por ejemplo • desde la Unidad de Restitución de Tierras en 2019, producto de órdenes judiciales, se entregaron 539 proyectos productivos por valor de $ 13,6 mm y fueron entregados 184 predios compensados, cuyo valor se encuentra alrededor de $72,4mm.

- Dado que en el balance de la Ley 1448 de 2011 presentado ante el Congreso de la República por parte del Gobierno nacional en el mes de julio de 2020, no se incluyeron cifras de costeo de la misma, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas reitera la necesidad de un costeo detallado de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta la población víctima pendiente de atención y la superación de su situación de vulnerabilidad garantizando su sostenibilidad a mediano plazo. En esta misma línea es necesario y urgente, realizar las modificaciones a los CONPES existentes o efectuar la expedición de uno nuevo que garantice la destinación de recursos y fuentes de financiación, en relación con el universo de víctimas pendientes de atención y reparación en cada una de las medidas establecidas por la ley.

- En dicho ejercicio, es necesario que se relacionen claramente las medidas y acciones propuestas por el Acuerdo Final en busca de la optimización y ejecución efectiva de recursos para cumplir con los fines allí previstos y los de la Ley de Víctimas. Dado que no es clara la relación entre los recursos asignados a la citada ley y los recursos programados para la implementación del Acuerdo Final, principalmente en el fortalecimiento de medidas del componente de reparación, como lo son; rehabilitación psicosocial, indemnización administrativa, reparación colectiva, restitución de tierras y garantías de no repetición.

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 el costeo detallado por componente y medida de la ley, teniendo en cuenta la población víctima pendiente de atención y la Superación de su Situación de Vulnerabilidad garantizando su sostenibilidad a mediano plazo.

- Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expedir o actualizar el CONPES de Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral, especificando las metas de la política pública de víctimas y las fuentes de financiación asociadas a su cumplimiento, estableciendo con claridad los recursos que resultan complementarios frente al Plan Plurianual de Inversiones del Acuerdo Final.

- Al Departamento Nacional de Planeación, revisar la parametrización del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión en lo referente a los reportes de la política pública transversal de víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementar acciones para mejorar la ejecución por obligaciones de los recursos de los proyectos relacionados con población víctima.

- Al Departamento Nacional de Planeación, ejecutar acciones de acompañamiento a las entidades territoriales para mejorar los reportes realizados en el Formulario Único Territorial de víctimas.

- A las gobernaciones y municipios, armonizar la información entre sus dependencias frente al reporte realizado de los recursos destinados a la política pública de víctimas en el Formulario Único Territorial, en procura de registrar la totalidad de las inversiones realizadas exclusivamente para población víctima, así como, los recursos invertidos dentro de otros proyectos de las entidades territoriales que cuenten con beneficiarios víctimas.

SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Este capítulo se inscribe dentro de la obligación del Estado de brindar todas las medidas necesarias para la prevención, protección y garantías de no repetición a las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, y el marco normativo que reglamenta su aplicación. Así, se presenta de forma introductoria el panorama nacional de violencia que se ha registrado durante el último año, con referencia a algunos datos presentados en años anteriores, que contextualizan la evolución de la garantía a los DDHH en el país.

De tal forma, la síntesis inicial de este acápite hace énfasis en el registro de vulneraciones de derechos de líderes sociales, comunitarios y personas que participan en la defensa de los DDHH, como grupos poblacionales de especial observación, por cuanto son ellos mismos objeto de protección de la referida Ley de Víctimas. Posteriormente, se presentan los elementos más destacables de la actuación institucional que dan cuenta del cumplimiento de la Ley, centrado en los siguientes temas:

I. Medidas de protección para víctimas del conflicto armado en el cual se incluye un apartado especial frente a las medidas de protección para mujeres lideresas y otros grupos sociales de especial observación.

II. Avances en materia de medidas de protección colectiva.

III. Formulación e implementación de instrumentos de planeación regional y local para la adopción de medidas de prevención y protección.[66]

IV. Efectos humanitarios de la contaminación por minas antipersonal –en adelante MAP–, munición sin explotar – en adelante MUSE– y artefactos explosivos improvisados– en adelante AEI–.

V. Una aproximación al fenómeno del reclutamiento forzado y utilización ilícita de NNA por parte de actores armados que participan del conflicto armado y la violencia sociopolítica.

Cada uno de los temas propuestos, presenta información aportada por las autoridades competentes principalmente sobre indicadores, complementada con un análisis cualitativo que contextualiza las cifras con información recogida a través del seguimiento a las recomendaciones formuladas en diferentes Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Es importante destacar que, frente a las dinámicas de violencia, se hará referencia a estadísticas de años anteriores que permiten dimensionar la situación humanitaria que vive el país.

[66] Esto en seguimiento a la recomendación del Sexto Informe de la CSMLV realizado en este tema.

Panorama nacional de violencia en Colombia por conflicto armado

El conflicto armado en Colombia persiste en amplias zonas de la geografía nacional, se ha expandido a nuevos territorios, e incluso en algunas regiones se ha agudizado como resultado de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. La persistencia y expansión de estos grupos se ha visto favorecida por la permanencia de circuitos económicos ilegales tales como el narcotráfico y toda su cadena productiva, la extracción ilegal de recursos naturales y por la falta de respuesta coordinada del Estado para asumir el control territorial de zonas que históricamente tuvieron presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo –en adelante FARC-EP–, las cuales fueron abandonadas por esta estructura armada como resultado del proceso de negociación, que permitió la construcción del Acuerdo Final, y que hoy tienen presencia de sus disidencias[67].

Entre las regiones del país que han registrado en los últimos años la agudización de la violencia, se encuentran el Catatumbo; Sur de Bolívar; los Montes de María, la subregión del Bajo Cauca; y la subregión de la Costa Pacífica comprendida por los departamentos de Cauca, Nariño y el municipio de Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca. Situaciones que han sido confirmadas por el Sistema de Alertas Tempranas, especialmente en Cauca, Putumayo, Caquetá y Meta, entre otras zonas que han sido objeto de monitoreo, análisis y advertencia por parte de la Defensoría del Pueblo.

Igualmente se ha identificado la persistencia de los escenarios de riesgo en centros urbanos como es el caso de las áreas metropolitanas de Medellín y Barranquilla, así como en los sectores específicos de ciudades como Cali, Cúcuta, Bogotá y otros centros urbanos importantes. En este mismo sentido, entre los meses de mayo de 2019 y abril de 2020, la Defensoría del Pueblo dio cuenta del riesgo para la población civil ante la presencia y accionar de grupos armados ilegales a través de 52 Alertas Tempranas, que cubrieron población y territorio de 22 departamentos del país, particularmente en 103 municipios y en la ciudad de Bogotá.

Específicamente, en el mes de septiembre de 2019 se emitió la Alerta Temprana No. 035-19, en la cual se advirtió el interés de grupos armados ilegales de intervenir las entidades territoriales de 402 municipios y 16 áreas no municipalizadas, identificando riesgo extremo en 78 de ellos y alto riesgo en 176 municipios. Entre los grupos armados ilegales con capacidad de injerencia o perturbación de los comicios, se identificaron las Autodefensas Gaitanistas de Colombia– en adelante AGC–, el Ejército de Liberación Nacional –en adelante ELN–, las autodenominadas disidencias de las FARC-EP, grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas (entre ellos, Caparros, Pachenca, Rastrojos y Oficina del Valle de Aburrá) y otros grupos armados de alcance subregional o local (Los Pacheli, La Constru, La Cordillera, entre otros), y el Ejército Popular de Liberación –en adelante EPL–.

[67] Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

Entre las principales expresiones de violencia y conductas vulneratorias registradas en el país, se han presentado homicidios selectivos y de configuración múltiple; ataques y atentados en contra de líderes sociales, comunitarios y defensores de los DDHH; desplazamientos forzados masivos e individuales; confinamientos de población especialmente étnica y campesina; reclutamiento forzado y utilización ilícita de NNA y desaparición forzada. Como evidencia de la situación que se ha registrado, la Defensoría del Pueblo emitió un comunicado en el cual informó que, entre enero y el 8 de octubre de 2019, se documentaron 58 eventos de desplazamientos masivos afectando a 15.140 personas (5.126 familias).[68]

Escenario de riesgo contra líderes sociales, comunitarios y defensores de los DDHH

La Defensoría del Pueblo desde el año 2016 ha concentrado su observación y capacidad técnica de análisis, en la situación de riesgo y las vulneraciones de derechos de personas que se dedican a la defensa de los DDHH y al liderazgo social, obteniendo como resultado la emisión del Informe de Riesgo No. 10 de 2017, y la Alerta Temprana No. 26 de 2018. En el primer informe de seguimiento a esta alerta en el mes de agosto de 2019, se documentó un incremento de las conductas vulneratorias (amenazas, atentados y homicidios), pasando de 697 casos entre los meses de marzo de 2017 y febrero de 2018, a 1.334 casos registrados en los mismos meses de 2018 y 2019, lo que denota un incremento del 91% entre los periodos analizados.[69]

El seguimiento permanente y riguroso de la violencia en contra de autoridades indígenas y de comunidades negras, así como de líderes sociales, comunitarios y defensores de los DDHH, permitió identificar que durante el año 2019 se registraron 134 homicidios, la mayoría de ellos en contra de líderes en zonas rurales asociados a la defensa de la tierra y el territorio, como también a los derechos de las poblaciones más vulnerables que reclaman presencia del Estado a través de su participación en Juntas de Acción Comunal y movimientos campesinos.

Durante el periodo comprendido entre enero y abril de 2020, se documentaron 63 casos de homicidio para un promedio de 15 casos por mes,[70]. Durante el año 2019, se documentaron 65 atentados y 902 amenazas individuales y colectivas.

Durante los últimos años se presentó un aumento permanente de vulneraciones a los derechos fundamentales de los líderes sociales, comunitarios, defensores de los DDHH y autoridades tradicionales étnicas. Lo anterior se puede explicar por factores como la

[68]Comunicado de prensa de la Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/8835/Bolet%C3%ADn-informativo-enero-octubre-de-2019-conflicto-armado-desplazamiento-Defensor%C3%ADa.htm
[69]Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana No. 026-18 sobre riesgos contra líderes sociales y personas defensoras de los DDHH. En la redacción de este informe se corrige un error tipográfico referido al periodo de presentación de las cifras.
[70]Para análisis del promedio mensual calculado, se toma la fracción del mes de abril que corresponde al corte de las cifras.

recomposición del control armado en territorios que estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP y donde la presencia institucional no se ha garantizado, sumado al interés de grupos armados al margen de la ley de usufructuar las rentas derivadas de economías ilegales tales como la cadena del narcotráfico, el aprovechamiento de los recursos naturales, el contrabando y la exacción a circuitos económicos de prestamistas ilegales y otros comercios legales. A esto se suma que la protección a los líderes sociales y defensores no ha sido garantizada de manera adecuada, a pesar de la existencia de marcos normativos y políticas públicas en materia de prevención y protección, y debido a las dificultades existentes para implementar mecanismos de protección colectiva y fortalecer las estrategias de autoprotección.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Porcentaje de víctimas del 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 la UNP. Su fórmula de cálculo es "Número de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medida de protección / Número de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario*100".

Tabla No. 10: 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
2019		100	78,37	78
2020		100	64,60	65

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. Sinergia.

De acuerdo con la información reportada por la UNP, a continuación se presentan datos y cifras relevantes de la gestión de la entidad, frente a los siguientes momentos: (i) recepción de solicitudes de protección; (ii) evaluaciones de riesgo llevadas a cabo; y (iii) número de beneficiarios que cuentan con medidas de protección implementadas.

Informa la entidad que durante el periodo comprendido entre 2019 y el 30 de abril de 2020, se presentaron en total 48.686 solicitudes de protección individual. De otra parte, frente a las evaluaciones entre los años 2017 a 2020, se adelantaron 21.957 evaluaciones de riesgo

individual, de las cuales se realizaron 6.090 en el 2017; 6.954 en el 2018; 6.765 en el 2019; y 2.148 en el año 2020, con corte del 30 de abril.

Comparando el total de solicitudes de protección individual, con el número de evaluaciones adelantadas, se encuentra que solamente el 18.3% de las solicitudes fueron sujetas a evaluación, dejando un 81.7% de las solicitudes sin evaluar.

De las 8.913 evaluaciones de riesgo realizadas entre los años 2019 y 2020, los grupos poblacionales que acumularon los mayores porcentajes fueron los siguientes:

I. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de los DDHH, de víctimas, entre otras organizaciones sociales y civiles; con 1.855 evaluaciones que representan el 21% del total.
II. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos, con 1.844 evaluaciones que representan el 21% del total.
III. Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al Derecho Internacional Humanitario –en adelante DIH–, incluyendo dirigentes, líderes y representantes de organizaciones, con 1.707 evaluaciones que representan el 19% del total.

En resumen, estos tres grupos poblacionales agregados representan el 61% del total de los esfuerzos institucionales para evaluar el nivel de riesgo.

La Subdirección de Protección de la UNP informó que el número de víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, que en el periodo del 1 de abril de 2019 a marzo 30 de 2020 contaron con medidas de protección implementadas, es de 360 beneficiarios. Esta categoría incluye dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo[71], también abarca a las víctimas relacionadas en el inciso primero del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011 que intervienen en los procesos administrativos y judiciales de reparación, especialmente los de restitución de tierras.

Tomando las cifras totales presentadas por la UNP, se tiene que el porcentaje de víctimas del conflicto armado identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas es del 14%, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 11: Víctimas evaluadas vs. Víctimas con medidas de protección

	Víctimas evaluadas con nivel de riesgo extraordinario, extremo o inminente	**Víctimas evaluadas con nivel de riesgo extraordinario, extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas**

[71] Numeral 9, artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015.

Abril 2019-marzo 2020	2.550	360

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. UNP.

Esta información presenta datos diferentes a los reportados en la Tabla No. 10. Con su análisis, resulta confuso el manejo de cifras que ha presentado la entidad a través de varios oficios, incluso reportando datos contradictorios en una misma respuesta. Si bien se llevó a cabo una reunión técnica con la UNP con el propósito de aclarar estas inconsistencias, no fue posible precisar las causales de las mismas, y por el contrario se ratificaron las dificultades para acceder a datos confiables y precisos.

La UNP también informa que, para el año 2019, 826 víctimas del conflicto armado tuvieron recomendación de riesgo extraordinario y nueve de extremo. Asimismo, que 1.023 víctimas en riesgo extraordinario y 13 en riesgo extremo tuvieron implementación de medidas en el mismo año. Por otra parte, al solicitar el tiempo promedio de respuesta a la solicitud de protección, se indicó que fue de 140 días hábiles, es decir, más de seis meses[72].

Frente a las vulneraciones de derechos a la vida de beneficiarios del programa de protección a cargo de la UNP, en el año 2018 se registró el homicidio de 9 beneficiarios, en el año 2019 esa cifra subió a 14 y en lo corrido del año 2020, sin precisar la fecha de corte de la información, se presentaron seis homicidios. Estas cifras muestran aumentos significativos en los últimos años, si se tiene en cuenta que en el año 2016 se presentó un homicidio, y en el año 2017 se registraron ocho.

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

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012 y pretende medir el acceso a medidas de protección por parte de mujeres víctimas que se encuentran en niveles de riesgo superiores al ordinario. Su fórmula de cálculo es "Número de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medida de protección/ Número de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario*100".

Tabla No. 12: 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

[72] UNP. Comunicación OFI20-00012805. 1/06/2020.

2019		100	84.55	85
2020		100	79,68	80

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. Sinergia.

La información presentada por la UNP indica que 1.945 mujeres lideresas y defensoras de DDHH solicitaron medidas de protección en 2019, y 631 en el año 2020. Adicionalmente, informa que el total de mujeres con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medidas de protección implementadas es de 796, 419 para el 2019 y 377 para el 2020. Respecto a las mujeres víctimas del conflicto armado, se reportó que 426 contaban con medidas de protección implementadas para el 2019, y 383 para el 2020[73].

Tabla No. 13: Total de mujeres víctimas de conflicto armado y no víctimas, que han sido objeto de evaluación de riesgo por año, con nivel de riesgo identificado

Años	Mujeres no víctimas solicitantes	Mujeres víctimas solicitantes	Total evaluaciones	Extraordinario	Extremo	Inminente
2017	884	582	1.466	878	4	584
2018	1.418	538	1.956	1.513	10	433
2019	1.171	593	1.764	1.327	6	431
2020	429	182	611	423	0	188

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UNP.

El total de evaluaciones de riesgo de mujeres víctimas y no víctimas por año es igual a la sumatoria de los niveles de riesgo extraordinario, extremo o inminente, ninguna de estas dio como resultado nivel de riesgo ordinario, situación que genera dudas debido a que si se presentaron casos con esta calificación en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –en adelante CERREM de mujeres. Asimismo, existen recursos contra resoluciones que establecen riesgos de ese tipo o retiros de esquemas porque al reevaluar concluyen que la víctima tiene riesgo ordinario.

- Indicador: “Acumulado de planes de protección colectiva en fases de evaluación del riesgo, concertación de medidas e implementación”.

Este indicador fue propuesto por la CSMLV con el objetivo de ampliar la información reportada por la UNP. Su fórmula de cálculo es “Número de planes de protección colectiva en fases de evaluación del riesgo / planes de protección colectiva *100”, “Número de planes de protección colectiva en fases de concertación de medidas / planes de protección colectiva *100”, “Número de planes de protección colectiva en fases de implementación / planes de protección colectiva *100”.

[73] La información presentada por la entidad muestra dificultades para su interpretación y comparación, por cuanto se mezclan categorías de clasificación de los tipos poblacionales en las etapas de solicitud de protección, evaluaciones adelantadas y total de beneficiarias de medidas implementadas.

Se indagó por el avance en la formulación e implementación de planes de protección colectiva, por lo que a continuación se presentan algunos de los datos más relevantes reportados por la entidad.

Tabla No. 14: Planes de protección colectiva, concertados e implementados

Años	Planes de protección colectiva, adoptados y vigentes	Concertación de medidas	Implementación
2017	1	18	NI
2018	37	44	10
2019	65	4	27
2020	2	0	13
2017- 2020	105	66	50

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. UNP.

Respecto a los planes de protección colectiva concertados e implementados, con las solicitudes de protección, se tiene que la UNP reporta un listado total de 105 planes adoptados y vigentes, desagregados por año. En lo que concierne al número de solicitudes de protección para el periodo de 2017 a 2020, con fecha de corte del 15 de mayo de 2020, la UNP reporta 764 solicitudes.

Tabla No. 15: Solicitudes de protección colectiva, por año

Año	Número de solicitudes	Número de evaluaciones	Número planes en concertación de medidas
2017	108	20	18
2018	359	76	44
2019	292	73	4
2020	5	4	0
2017 - 2020	764	173	66

Fuente: Elaboración propia. Mayo, 2020. UNP

A partir de esta información, se puede calcular que el 23% de las solicitudes presentadas han sido evaluadas; frente a ello se tiene que, el 38% se encuentran en etapa de concertación de medidas y el 61% (105)[74] cuentan con planes de protección colectivos adoptados y vigentes.

Asimismo, con base en el total de solicitudes (764) frente al total de planes de protección adoptados y vigentes (105), se calcula el avance en la gestión del 14%. Adicionalmente, llama la atención que para el 2019 sólo se reportaron en concertación de medidas cuatro planes de protección.

La distribución por departamento muestra que los planes de protección colectiva se concentran mayoritariamente en 21 de ellos, destacándose Nariño, Chocó y Valle del Cauca.

[74] Ver tabla No. 15: Planes de protección colectiva, concertados e implementados.

Tabla No. 16: Número de planes por departamento

Departamento	No. de planes
Chocó	14
Valle Del Cauca	14
Nariño	12
Putumayo	8
Magdalena	7
Cauca	6
Nariño	6
Bogotá D.C	4
Cauca	4
Cesar	4
Cesar	3
Antioquia	2
Bolívar	2
Córdoba	2
Meta	2
Santander	2
Tolima	2
Caldas	1
Caquetá	1
Casanare	1
Chocó	1
Córdoba	1
Huila	1
Norte De Santander	1
Putumayo	1
Risaralda	1
Vaupés	1
Vichada	1
Total	105

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. UNP.

- Indicador: “Departamentos y Municipios con Advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (2018-2019) que cuentan con instrumentos de planeación - planes integrales para la prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario”.

Este indicador fue establecido por la CSMLV con el objetivo de hacer seguimiento a los departamentos y municipios con recomendaciones de Informe de riesgo que cuentan con planes de prevención y protección. Su fórmula de cálculo es “Número de departamentos

con advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo con instrumentos de planeación/Número de departamentos con advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo *100" y "Número de municipios con advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo con instrumentos de planeación/Número de municipios con advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo *100".

El Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la Ley 1448 del mismo año, establece varios instrumentos de planeación para la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y para la atención de las emergencias, en caso de presentarse. Entre los principios de las normas referidas, se encuentran el de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia y complementariedad, mediante los cuales se busca que entidades del nivel nacional acompañen y asistan a las autoridades del nivel regional y local en la construcción de estrategias, la formulación de instrumentos de planeación y la ejecución de acciones que buscan aplicar los objetivos de la ley.

Los planes integrales de prevención constituyen una de las principales herramientas para darle aplicabilidad a los principios referidos, y se establece que su formulación y ejecución está a cargo de las autoridades regionales y locales con el apoyo técnico del Ministerio del Interior. Adicionalmente, se define que dichos planes deberán incluir acciones específicas que respondan a las recomendaciones realizadas por el ministerio en el Marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.[75]

Sin mencionar las acciones desarrolladas a marzo de 2020 con las nuevas administraciones territoriales, el Ministerio del Interior informó que durante la vigencia de 2019 asistió técnicamente a 71 entidades territoriales para la formulación de los planes integrales de prevención. Esto se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro No. 10: Municipios asistidos 2019

Departamentos	Municipios
Antioquia	Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Tarazá, Turbo, Valdivia, Zaragoza, Apartadó
Arauca	Fortul, Saravena, Tame
Atlántico	Soledad
Bolívar	Achí, Carmen de Bolívar, Montecristo, Regidor, Santa Rosa del Sur
Caquetá	Florencia, Cartagena del Chairá, La Montañita, Puerto Rico, San Vicente del Caguán
Cauca	Argelia, Caloto, Guapi, Santander de Quilichao
Cesar	Pueblo Bello
Chocó	Quibdó, Bagadó, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Riosucio, Unguía

[75] En el momento de promulgación del Decreto 4800, el Decreto 2780 de 2010 "por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT)", era la norma vigente. Posteriormente, este decreto fue reemplazado por el Decreto 2890 de 2013, y más recientemente por el Decreto 2124 de 2017.

Departamentos	Municipios
Córdoba	Montelíbano, San José de Uré
Guaviare	San José del Guaviare
Magdalena	Santa Marta
Meta	Villavicencio, La Macarena, Mesetas, Puerto Rico, Uribe, Vistahermosa.
Nariño	Barbacoas, Magüí Payán, Olaya Herrera, Policarpa, Roberto Payán, San Andrés de Tumaco, Santa Bárbara de Iscuandé
Norte de Santander	Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto, Teorama, Tibú
Putumayo	Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuéz
Sucre	Ovejas
Valle del Cauca	Buenaventura

Fuente: Ministerio del Interior. Marzo 2020.

- Variable cuantitativa de la CSMLV "Contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados"

La contaminación por MAP, MUSE y AEI, constituyen uno de los escenarios de riesgo latentes que se extienden en el tiempo, incluso mucho después de que cesan las hostilidades entre actores armados o de que haya finalizado un conflicto. Sus efectos son indiscriminados, teniendo en cuenta que en los casos en los cuales no se causa la muerte directa del afectado deja secuelas físicas y psicológicas de por vida. En las zonas donde se han presentado accidentes o la sospecha de presencia de este tipo de artefactos, el acceso y el aprovechamiento económico del territorio se limitan significativamente.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quien coordina el programa de Acción Integral Contra Minas Antipersona,[76] reportó que entre los años 2017 y hasta el 30 de abril de 2020, 200 municipios fueron afectados por eventos con MAP, MUSE y AEI, arrojando las siguientes cifras en materia de afectaciones a civiles y miembros de la fuerza pública:

Tabla No. 17: Número de civiles y militares afectados (2017 – 2019)

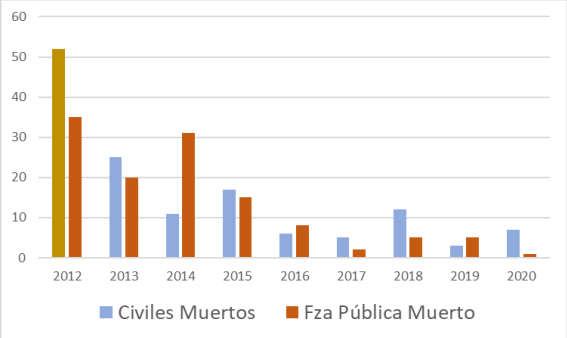
	Civiles		Militar	
Heridos / Muertos	**Heridos**	**Muertos**	**Heridos**	**Muertos**
No.	211	27	149	13
Total por categoría	238		162	
Total	400 víctimas			

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. IMSMA[77].

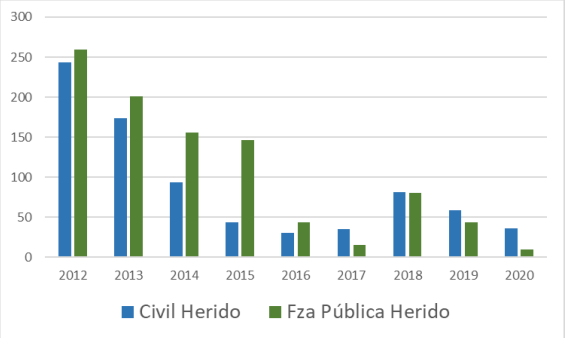
[76] Según lo establece el Decreto 1784 de 2019, en su artículo 28 numeral 21 y subsiguientes.
[77] Sistema de Gestión de Información sobre Actividades relativas a Minas Antipersonal.

Analizando la información por año, se encuentra que las cifras de víctimas, contando civiles y miembros de la fuerza pública, así como heridos y muertos, han tenido un comportamiento disímil en los últimos periodos, pasando de 589 afectados en el año 2012 a 57 en el año 2017, año que registra el menor número de víctimas. Se registraron 111 víctimas para el 2019, último año completo de la medición por cuanto se presenta una fracción del año 2020 al estar aún en vigencia.

Gráfica No. 3: Comparativo del registro de víctimas por MAP, MUSE y AEI



Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. Portal Datos Abiertos.[78]



Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. Portal Datos Abiertos.

Estas cifras comparadas, permiten evidenciar que las variaciones porcentuales interanuales muestran consistentemente un descenso entre los años 2012 y el año 2017, como lo indica la siguiente tabla:

Tabla No. 18: Acumulado y variación porcentual

Año	Acumulado de víctimas	Variación porcentual interanual
2012	589	
2013	420	-29%
2014	292	-30%
2015	222	-24%
2016	89	-60%
2017	57	-36%
2018	178	312%
2019	111	-38%
2020[79]	54	-51%

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. Portal Datos Abiertos.

[78] Cifras tomadas del portal de datos abiertos del Gobierno nacional, consultado el 11/06/2020. https://www.datos.gov.co/

[79] La cifra de 2020, según la fuente tiene fecha de emisión correspondiente al 30 de abril.

Por otra parte, y de acuerdo con las cifras del Comité Internacional de la Cruz Roja –en adelante CICR– en el informe anual presentado en el mes de marzo de 2020,[80] los casos registrados muestran la siguiente distribución:[81]

Tabla No. 19: Cifras de MAP, MUSE y AEI, registradas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Víctimas por año			
Año	**CICR**	**OACP**	**% de diferencia**
2017	57	57	
2018	221	178	-19
2019	352	111	-68

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. CICR, Oficina Alto Comisionado para la Paz.

Estas cifras evidencian que las afectaciones humanitarias derivadas de la contaminación por MAP, MUSE y AEI, ha venido en aumento en los últimos años, en especial a partir de los años 2018 y 2019. En este sentido, tomando el agregado de víctimas reportadas entre los años 2017 y 2020, la población civil tiene una probabilidad de morir cerca al 11.3%, mientras que para los miembros de las fuerzas militares esa probabilidad es del 8%. Una explicación para esta relación numérica, puede ser la disposición de mecanismos de atención para los miembros de las fuerzas armadas, que aunque están más expuestos al riesgo de sufrir un accidente, cuentan con rutas de atención más oportunas en la emergencia que las dispuestas para los civiles.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: "Reclutamiento forzado y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes"**.**

El reclutamiento forzado y la utilización ilícita de NNA, continúa siendo una práctica usual de los grupos armados ilegales, en busca de fortalecer su capacidad bélica y organizativa en amplias zonas de la geografía nacional. La Defensoría del Pueblo, ha advertido de estas situaciones en múltiples ocasiones, así como entidades de carácter humanitario que han enviado diferentes mensajes llamando a las organizaciones delictivas a cesar su práctica, y exhortando al Gobierno nacional a promover estrategias de prevención y protección para los menores de edad.

La Corte Constitucional en el Auto 251 de octubre de 2008[82], expuso que el riesgo de reclutamiento forzoso de menores de edad por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano es reconocido como una ocurrencia extendida y reiterada

[80] Comité Internacional de la Cruz Roja, informe anual 2020. Vivir sin miedo, una deuda pendiente para Colombia. Tomado el 11/06/2020 de https://www.icrc.org/es/document/vivir-sin-miedo-una-deuda-pendiente-para-colombia.
[81] Este informe no evalúa las metodologías de recolección y procesamiento de información de las fuentes.
[82] Auto de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-025/04. MP Manuel José Cepeda-Espinoza. Tomado el 11/06/2020 de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/A251-08.htm

en todo el territorio nacional. La Corte admite que es un hecho comprobado que el reclutamiento forzado de menores de edad es una práctica criminal en la que incurren en forma extensiva, sistemática y habitual los grupos armados ilegales que toman parte del conflicto armado en Colombia, tanto guerrillas como paramilitares.

A pesar de los estudios adelantados por entidades nacionales, organismos humanitarios nacionales e internacionales, así como las obligaciones del Estado en la materia[83], el Gobierno nacional no cuenta a la fecha con un mecanismo confiable que permita dimensionar la práctica del reclutamiento y la utilización ilícita de NNA, pieza fundamental para formular estrategias acertadas que promuevan la prevención.

Ante la debilidad de la información con que cuenta el Gobierno nacional, este apartado retoma las cifras procesadas por el Instituto Colombiano de Bienestar familiar –en adelante ICBF–, que maneja en el Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos de NNA Víctimas del Reclutamiento Ilícito que se han desvinculado de Grupos Armados Organizados Residuales –en adelante GAOR, creado en el año 1999. Según esta fuente, desde el año de su creación se han atendido 6.813 NNA provenientes de los 32 departamentos del país.

Tabla No. 20: NNA desvinculados por año y estructura armada

Año de Ingreso al Programa	FARC	ELN	BACRIM	EPL	GAOR	Por establecer	Total
2017	181	72	14	11	2	5	**285**
2018	26	88	27	4	46	5	**196**
2019	0	72	38	4	64	2	**180**
2020	0	9	6	0	10	1	**26**
2017-2020	**207**	**241**	**85**	**19**	**122**	**13**	**687**

Fuente: Elaboración propia. Enero 2017 a Marzo 2020. Sistema de Información Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos de NNA Víctimas del Reclutamiento Ilícito que se han desvinculado de GAOR.

Entre los años 2017 y 2019, se presenta una disminución en el total de casos de NNA desvinculados, aclarando que esta observación no necesariamente puede extenderse al reclutamiento forzado. Destacan en estos datos, el aumento considerable en los casos que se registran para las estructuras armadas acumuladas en la categoría Bandas Emergentes y Bandas Criminales –en adelante BACRIM– y GAOR, las cuales pasan de 14 en 2017 a 38 en 2019; y de dos en 2017 a 64 en 2019, respectivamente.

[83] Las obligaciones del Estado se derivan de la normativa nacional y estándares internacionales, entre los que se incluye la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Mecanismo de defensa para los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5235 sesión, 26 de julio de 2005. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3635.pdf

Tabla No. 21: Número de NNA desvinculados según municipio de procedencia 2019 - 2020

Departamento	Municipio	2019	2020	2019-2020
Antioquia	Cáceres	15	1	16
Nariño	Tumaco	11	2	13
Antioquia	Valdivia	8		8
Antioquia	Tarazá	4	3	7
Arauca	Arauquita	5	1	6
Chocó	Bojayá	5	1	6
Arauca	Arauca	3	2	5
Arauca	Puerto Rondón	5		5
Cauca	Suárez	5		5
Chocó	Tadó	5		5
Antioquia	Ituango	4		4
Antioquia	Caucasia	4		4
Arauca	Fortul	4		4
Chocó	Riosucio	2	2	4
Guaviare	San José del Guaviare	4		4
Total		**84**	**12**	**96**

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. ICBF.

Entre los años 2017 y 2020, se registran 687 casos en 174 municipios, mientras que para los años 2019 y lo corrido del 2020 se registraron 206 casos para 88 municipios. De este último grupo, 15 municipios acumulan 96 casos, que representan el 47% del total, evidenciando una concentración geográfica en las siguientes subregiones: Bajo Cauca Antioqueño y subregión norte de Antioquia, Arauca, Chocó, Tumaco en Nariño y San José del Guaviare.

Estas zonas coinciden con los territorios advertidos en riesgo advertidos a través del Sistema de Alertas Tempranas, e incluso con los llamados que ha hecho el Señor Defensor del Pueblo a las autoridades para que actúen frente a la problemática del reclutamiento y el contexto en el que se presenta. En el mes de febrero de 2020, indicó “Es increíble que sigan reclutando niños en el Chocó, es supremamente grave: niños de doce y once años. Esto no se compadece con lo que deben estar haciendo los niños, que deben estar en los colegios, estudiando geografía, algebra, no portando armas de corto y largo alcance”.

Análisis cualitativo

Avances

El número de planes de protección colectiva construidos se ha incrementado de uno en 2017, a 65 registrados en 2019. También se ha aumentado su implementación, pasando de 10 en 2018, a 27 en 2019.

Por otro lado, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, dentro de la estrategia de Acción Integral contra Minas cuenta con el componente de la Educación en el Riesgo de Minas, encaminado al diseño de estrategias pedagógicas que permitan mitigar los riesgos por presencia de artefactos explosivos en los territorios, a través de cambios de comportamientos en la población. Estas acciones resultan muy valiosas para prevenir la ocurrencia de accidentes y reducir el número de víctimas por este flagelo en los territorios.

Dificultades

Como pudo apreciarse en cuanto a la protección individual y mujeres víctimas del conflicto armado con niveles de riesgo extraordinario, extremo o inminente, se obtuvo información contradictoria que no permite realizar un seguimiento certero. Se reitera la recomendación del Sexto Informe sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de información.[84]

En todo caso, las cifras entregadas sobre los niveles de cobertura de las solicitudes de evaluación de riesgo y de implementación de medidas de protección siguen siendo inferiores al 20%.[85] Adicionalmente, el tiempo de espera para la repuesta de una solicitud de protección es superior a seis meses.

Al respecto, se tiene que para el indicador de Sinergia "días hábiles promedio que toma el estudio de riesgo para la implementación de las medidas de protección" se reportó de enero a marzo de 2020 un total de 149 días y para mayo de 2020 un total de 258 días[86]. En el primer caso, toma más de cuatro meses calendario y en el segundo más de ocho meses.[87]

Sumado a lo anterior, como resultado de la aplicación de los indicadores IGED[88] para los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal en 2019, se observa que 428 mujeres víctimas de desplazamiento forzado fueron objeto de homicidio, asimismo 2.185

---

[84] UNP. OFI20-00012722. 29 de mayo de 2020. Si bien la UNP aceptó la necesidad de unificación de estos y expresó que se encuentra en proceso de reingeniería informática, aún no se aprecian avances en el tema según la información reportada para este informe.
[85] Ver Tabla No.12.
[86] https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1580/6156/130. Consultado 30 de junio de 2020. "En el mes de mayo de 2020, los días promedio que tomó la evaluación de riesgo realizada por la UNP fue de 259 días. Las 399 evaluaciones de riesgo realizadas por la Subdirección de Evaluación de Riesgo que va desde la solicitud de protección hasta la presentación del Grupo de Valoración Preliminar fue de 258 días (…)"
[87] En el Sexto Informe se recomendó: "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 DDHH. 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". En respuesta, la UNP presenta sus necesidades institucionales para lograr este fin y un listado de acciones producto a implementar producto de un proceso de reingeniería que está adelantando. UNP. OFI20-00012722. 29/05/2020.
[88] Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –en adelante IGED–, indicadores propuestos por el Gobierno para los derechos de vida, libertad, integridad y seguridad personal.

hombres, tres población con OSIGD y 140 víctimas con discapacidad. Para el mismo período, 613 mujeres y 4.229 hombres víctimas de desplazamiento forzado sufrieron delitos contra su integridad sexual, de los cuales dos eran población con OSIGD y 181 víctimas con discapacidad. En cuanto a secuestro, se reportó cinco mujeres y ocho hombres víctimas de desplazamiento afectados.[89]

La UNP refiere con frecuencia la dificultad para individualizar los casos y por esa razón solicita a las autoridades locales y nacionales que aporten información específica de los casos. Sin embargo, según el Consejo de Estado,[90] la posible materialización de un riesgo previamente conocido, obliga a las entidades estatales a desplegar acciones de coordinación y actuaciones concretas para la identificación de los líderes y defensores de DDHH en riesgo, dada su especial situación de vulnerabilidad, de lo contrario se podría generar una responsabilidad estatal por omisión.

La respuesta institucional frente a escenarios de riesgo, como los advertidos para líderes sociales, comunitarios, integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y defensores de DDHH, debe trascender los canales formales de coordinación y promover la adopción de medidas de comunicación eficaz y armonía institucional en su ejecución. La Defensoría del Pueblo registra con frecuencia que las administraciones locales y el cuerpo de Policía de la jurisdicción actúan con diligencia en la inmediatez de la respuesta requerida. Sin embargo, es necesario dar continuidad a los esfuerzos de protección con el acompañamiento de gobernaciones, Ministerio del Interior y la UNP.[91]

Con respecto a la activación de las rutas de protección, en la información recopilada en terreno, las víctimas de amenazas e intimidaciones manifiestan su inconformidad con las debilidades en los procedimientos para la evaluación del riesgo individual y colectivo, así como frente a la implementación de las medidas. Por esto, la CSMLV solicitó a la UNP un balance de estas, respecto a lo cual manifestó que el competente para brindar tal información era el Ministerio del Interior. Sin embargo, identifica como dificultad que las

---

[89] En estos delitos no se tiene información sobre su relación con el conflicto armado.

[90] Sentencia 13001233100020010149201 del 31/08/2017 a cargo del MP Ramiro Pazos Guerrero, en donde se manifiesta que "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 solo es preciso acreditar, para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo".

[91] En el Sexto Informe de la CSMLV se recomendó: (i) 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; (ii) 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, (…) para la adopción de medidas materiales e inmateriales orientadas a evitar y controlar los factores de riesgo. Al respecto, la UNP recordó las compentencias de las entidades territoriales, sus rutas de protección invididual y colectiva, los programas especiales de protección e informó que está implementando recomendaciones relacionados por CIDH, SISMA Mujer, entre otros, con tiempo de respuesta, prevención e investigación, responsabilidad de autoridades territoriales e intervenciones en el entorno de las personas que desempeñan el liderazgo. UNP. Radicado No.20-00012722. 29/05/2020.

entidades no se quieren comprometer con los tiempos de ejecución de las medidas al concertarlas con las comunidades, y eso complica la adecuación de la hoja de ruta de protección colectiva y retrasa el paso por el CERREM. En el mismo sentido, señala que las entidades han manifestado una reducción en su presupuesto para atender las medidas colectivas[92].

En cuanto a la implementación de las medidas de protección de mujeres con niveles de riesgo extraordinario, extremo o inminente se tiene que la Resolución 805 de 2012 mediante la cual "se estableció el Protocolo específico con enfoque de género", ordena la inclusión de esta disposición desde la perspectiva de derechos y la creación del CERREM de mujeres, lo cual se considera un importante avance para la inclusión de acciones afirmativas en la ruta de protección individual de la UNP en favor de estas, como logro fundamental de las plataformas y organizaciones de mujeres, las cuales evidenciaron la importancia de este escenario interinstitucional.

Las barreras identificadas[93] para la entrega efectiva de la medida para las mujeres se señalan a continuación: (i) Ausencia de variables en el análisis de riesgo que tenga en cuenta las realidades del territorio de las lideresas; (ii) falta de una debida inclusión del enfoque de género en las evaluaciones; (iii) demoras en la notificación e implementación de medidas de protección de mujeres con riesgo extraordinario y extremo; (iv) desconocimiento del enfoque de género en algunos de los funcionarios que realizan las valoraciones; (v) dificultades en el registro de la información que permita identificar tanto los casos ya tratados en el CERREM de mujeres, como el seguimiento realizado a las medidas materiales y complementarias de los mismos; (vi) ausencia de garantías en la participación efectiva de las invitadas permanentes al mencionado CERREM.

En ese mismo sentido, se ha tenido conocimiento de quejas de hechos de acoso y violencia de género contra mujeres víctimas y lideresas protegidas por parte de los mismos escoltas de la UNP encargados de su protección. La Defensoría del Pueblo y la Pgn– identificaron 11 casos de este tipo, razón por la cual se solicitó información sobre los procedimientos frente a estas quejas.

Al respecto, la entidad afirmó conocer solo de dos quejas de las 11 remitidas por el Ministerio Público, las cuales fueron enviadas a las uniones temporales para que se tomaran las acciones preventivas y correctivas correspondientes, en atención a su vinculación contractual de obra o labor. Cabe señalar que el proceso de cambio de escoltas o conductores se inicia a partir de la queja formal de la protegida, donde debe indicar las

[92] UNP. MEM20-00013834. 08/07/2020.
[93] Algunos de estos obstáculos también fueron identificados por las plataformas de mujeres en el informe 7 denominado "Situación de las Mujeres Defensoras en Colombia" (Red Nacional de Mujeres Defensoras Sisma Mujer, 2019). Estos también fueron identificados en el marco de la participación como Ministerio Público en el CERREM mujeres, así como en el acompañamiento y orientación que se realiza a mujeres víctimas y lideresas hemos identificado diferentes barreras a las que se enfrentan las mujeres víctimas y lideresas a lo largo de la ruta de protección individual.

fallas, así como los elementos de tiempo, modo y lugar para posteriormente, a través de una mesa de trabajo compuesta por funcionarios de la UNP, tomar la decisión positiva o negativa para el cambio de escolta.

Al respecto, la UNP hace énfasis en que "la facultad de investigar y sancionar en principio está en cabeza de las empresas de las uniones temporales" y "las sanciones adicionales le corresponden a otras instancias, no a nuestra entidad" desconociendo de esta manera su deber de remitir, en caso de conductas penales, a las autoridades competentes. Por su parte, durante el proceso, las uniones temporales contratantes llaman a descargos a los miembros de esquema, aplican medidas preventivas, apertura de procesos disciplinarios en donde se indica que no hay mérito para sanción y realizan la rotación de los escoltas. Esto, sin que se haya podido apreciar la efectividad de estas medidas frente a la recurrencia de las quejas.

En caso de que la queja corresponda a un funcionario de la UNP, esta es remitida a control disciplinario siendo una indicación del área de Talento Humano "retirar del programa de la entidad a los escoltas que realicen actos contrarios a la obligación a cargo del Estado". Hasta la fecha no se tiene conocimiento del retiro formal de ningún escolta en los casos remitidos por el Ministerio Público. Se ha señalado la ausencia de una ruta y un protocolo de atención y remisión de hechos que constituyan delitos a la autoridad competente, y que en los procesos que se inician contra los escoltas, se permita la participación directa de la peticionaria.

Todo lo anterior, evidencia un desconocimiento de las implicaciones psicológicas y sociales que tienen estas situaciones en las protegidas, quienes aparte de haber vivido diferentes hechos de violencia a lo largo de su vida, se enfrentan durante el proceso mencionado a una nueva revictimización. Para estas mujeres, la respuesta a esta situación no es la rotación del personal, ya que se traslada el problema a otras protegidas, sino que existan investigaciones disciplinarias de fondo que contribuyan a eliminar los actos de acoso y de violencia de género por parte de los escoltas, los cuales están llamados y han sido contratados para proteger su vida e integridad.[94]

Aunque la UNP informa que su equipo humano se ha fortalecido en materia de DDHH y enfoques diferenciales, para mejorar cada día más las relaciones con los protegidos[95] esto no es lo que encuentra la CSMLV en su seguimiento. Por eso, solicita adelantar

[95] "En este sentido, esta Unidad propende por fortalecer y comprometer el sentido de pertenencia del talento humano al servicio de las poblaciones objeto, con conocimiento, comprensión y competencias mejoradas en materia de DDHH y enfoques diferenciales para mejorar cada día más las relaciones con los protegidos. Se busca avanzar hacia una entidad armónica, cuya operación se base en el enfoque de procesos articulados, alineados con los objetivos estratégicos de la entidad y una comunicación efectiva, todo lo cual debe mejorar la comprensión de las necesidades de las poblaciones objeto de los programas, garantizar la satisfacción de nuestros usuarios, y contribuir a incrementar el nivel de rendimiento y productividad de los flujos de trabajo de la UNP". UNP. Requerimiento No. FI20-00012722. (29/05/2020).

procedimientos efectivos para controlar y prevenir las violencias de género. Reitera la recomendación ya formulada sobre 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 cada grupo poblacional.

Al abordar lo concerniente a la implementación de los planes de protección colectiva, se encuentra que la UNP no reportó información sobre el balance de los mismos. Adicionalmente, las cifras presentadas en la parte cuantitativa no concuerdan con los datos de Sinergia "Porcentaje de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminentes con medidas de protección implementadas". Para 2019, se informa que de 88 planes se ejecutaron 50. A mayo de 2020, de 107 se ha avanzado en 56, reportando un avance para el cuatrienio del 26%.[96]

El proyecto de inversión "Implementación de la ruta de protección colectiva de la UNP a nivel nacional" reportó un avance financiero del 82%[97] para el 2019, cuyos indicadores son talleres[98] y contratos[99] suscritos para el cumplimiento de las resoluciones. A marzo de 2020, el mismo proyecto no presentaba ningún avance.[100] No obstante, la UNP informa que está realizando todas las acciones administrativas para cumplir con las metas trazadas.

Así las cosas, no es posible tener un panorama claro de la implementación de estos planes a nivel nacional, a pesar de que, como se mostró en la primera parte de este capítulo, la situación de DDHH y DIH a nivel comunitario no ha mejorado, lo que hace que el diseño y ejecución de planes integrales de prevención sea una verdadera necesidad.

Estos requieren de los esfuerzos institucionales establecidos en la Ley 1448 de 2011 y sus otros marcos normativos para la articulación efectiva de las autoridades en todos los niveles de la administración pública, en aras de contar con los mejores mecanismos para prevenir violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y garantizar la atención de las emergencias que se presenten en este mismo contexto.

Sin embargo, la información aportada por el Ministerio del Interior refleja limitados resultados y esfuerzos para contar con este instrumento de planeación territorial, fundamental para la aplicación de la política pública de prevención en todas las administraciones regionales que lo requieren. Así, se cuenta con reportes que refieren la

---

[96] https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1578/6154/130. Consultado 30/06/2020. A mayo de 2020, se han recibido en la coordinación de implementación de medidas de protección, 107 actos administrativos que ordena implementar medidas colectivas, de los cuales se han implementado a satisfacción 56 actos administrativos. En mayo de 2020, no se implementó ninguno. Fuente: UNP.
[97] https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?vigencia=2019&periodo=12&proyecto=2018011001174. Consultado 30/06/2020
[98] Peso del 40%.
[99] Peso del 60%.
[100] https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ConsultaProyectos.aspx?Vigencia=2019&Periodo=12&Sector=37&Entidad=370800&Financiacion=1&Atributo=12&Subatributo=105548. Consultado 30/06/2020.

asistencia técnica a 71 entidades territoriales durante el año 2019, y a 79 durante el año 2018.

Al respecto, las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas presentaron a las gobernaciones 165 propuestas en prevención y protección para que sean incluidas en los Planes de Desarrollo Departamental. Por esta razón, la CSMLV considera que el Ministerio de Interior debe trascender de la formalidad de contar con instrumentos hacia el diseño, adopción e implementación de planes integrales de prevención, teniendo en cuenta las recomendaciones de las Alertas Tempranas, y lo establecido en los planes de protección colectiva.

De otro lado, sobre la acción institucional frente al reclutamiento forzado y la utilización ilícita de NNA, se observa que el ICBF cuenta con un despliegue en el territorio nacional que incluye programas como las "Unidades Móviles" y "Generaciones con Bienestar" que buscan atender las diferentes vulnerabilidades de los NNA. Sin embargo, al respecto se reitera la necesidad de que se formulen estrategias y programas orientados a los contextos de conflicto armado para favorecer la prevención del reclutamiento y la utilización de NNA.

El ICBF informó que en los años 2017 y 2018, con ocasión del día de la conmemoración de la no vinculación de NNA en el conflicto armado y en el marco de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización Ilícita de NNA –en adelante CIPRUNA, realizó anualmente diversas campañas de prevención.[101] Estas tenían un alto contenido mediático y pedagógico para promover la prevención del reclutamiento, no obstante, se considera que no se atendieron las condiciones estructurales y coyunturales de los territorios que favorecen la vinculación de NNA a grupos armados ilegales.

La CSMLV señala que las acciones desarrolladas por la entidad en los territorios obedecen a su oferta regular, y no encuentra que hayan sido suficientes para abordar los factores de vulnerabilidad que recaen sobre los NNA de los municipios donde se denuncia o se tiene conocimiento que se están llevando a cabo reclutamientos.

La Defensoría del Pueblo ha documentado la grave situación humanitaria en la subregión del Catatumbo en el departamento Norte de Santander.[102] En el municipio de Ocaña durante el mes de marzo de 2020 se reportaron en la Mesa de Educación en Emergencias, 23 casos de reclutamiento, utilización y violencia sexual en toda la región. De estos, nueve ocurrieron en el municipio de El Tarra durante la vigencia 2019 y dos más en lo corrido del 2020.

---

[101] Las campañas referidas fueron: Campaña "Esperanza en Movimiento" 2018, lanzada el 12/02/2018 y "#TedoylaMano un llamado a la acción", lanzada el 12/02/2017. ICBF, Radicado No. 20201100000100501. 24/04/2020, p.4.

[102] La Defensoría del Pueblo ha emitido las Alertas Tempranas No. 11-19 para el Municipio de El Tarra, y 14-19 para el municipio de Teorama. Para cada una se avanzó en la valoración de la respuesta estatal, y se han emitido los informes de seguimiento respectivos en cumplimiento del Decreto 2124 de 2017.

A pesar de las advertencias del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo – en adelante SAT– y del panorama de vulneración a los derechos de NNA, se constató en territorio con directivas docentes que los reclutamientos se siguen presentando en menores de edad a partir de los 14 años, y que los profesores no cuentan con una ruta de prevención por parte del municipio o del ICBF, que les permita reaccionar ante nuevos casos de riesgo o de reclutamiento. Posterior a la visita llevada a cabo por la Defensoría, el ICBF dictó algunas capacitaciones que no han tenido efecto en la disminución de las condiciones de vulnerabilidad y en la reducción de los casos que se presentan, muchos de los cuales ni siquiera se denuncian ante las autoridades. Esta situación, reafirma que no existe una oferta institucional excepcional ante los contextos de conflicto que enfrentan comunidades rurales y académicas.

Las autoridades locales han denunciado que grupos armados ilegales estarían fortaleciendo sus filas a través del reclutamiento de NNA, situación que fue recogida en la Alerta Temprana 01-19 para los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta), emitida el mes de enero de 2019. Posteriormente en el mes de agosto de 2019, fallecieron ocho menores de edad entre los 12 y los 17 años, como producto del bombardeo de las fuerzas militares al campamento de alias “Gildardo Cucho” perteneciente a las disidencias de las FARC. En febrero de 2020 a través de la Alerta Temprana No. 07-20, se ratificó el escenario de riesgo para menores de edad, para los municipios de Puerto Rico y El Doncello.

Otra de las debilidades expuestas por autoridades locales y comunitarias, es la falta de comunicación y de coordinación efectiva de las instituciones que conforman la CIPRUNA, frente a la formulación de planes de acción específicos ante los contextos de riesgo. Esto demuestra la ausencia de los esfuerzos institucionales necesarios para promover la colaboración armónica entre las autoridades de diferentes niveles de gobierno.

Por último, en el contexto de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, en la Alerta Temprana No. 018 de 2020 se afirmó: “durante el periodo comprendido entre el 23 de marzo y el 27 de abril de 2020, la Defensoría del Pueblo ha registrado en el territorio nacional 72 hechos o actividades que infieren la existencia de riesgos para la vida, integridad, libertad y seguridad, así como para la observancia del derecho internacional humanitario. De ellas, 41 situaciones serían desencadenantes de expresiones de violencia, justificadas en la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, concentrándose el 57.5% de en áreas rurales del país, a pesar de que la propagación del virus ha tenido una mayor incidencia en contextos urbanos.”

“De los hechos referidos, 14 fueron presuntamente atribuibles a facciones disidentes de las FARC-EP; 11 al ELN; seis a grupos posdesmovilización de las AUC y/o sucesores del paramilitarismo; dos al EPL uno corresponde a fuego cruzado con interposición de

población civil entre el ELN y el EPL) y, los restantes, a grupos armados de delincuencia organizada y/o por grupos cuya autoría no puede ser adjudicada con certeza a una de las estructuras armadas referidas."

Los actores armados ilegales se han concentrado en la emisión de amenazas contra la población civil, particularmente en contextos donde su control es hegemónico o hay coexistencia. En los departamentos como Cauca, Nariño, Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, entre otros, han hecho públicos sus mensajes mediante comunicados y panfletos que respaldan el aislamiento, bajo el argumento de prevenir la propagación del contagio, imponen normas de conducta, restricciones a la movilidad, y amenazas de agresión, desplazamiento forzado y homicidio.[103]

Conclusiones

- Durante los últimos años el país ha vivido un periodo de expansión y agudización del conflicto armado interno y otras formas de violencia que se evidencia en el fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales y en la incorporación de nuevos territorios a las dinámicas de conflicto armado. A esto se suma el recrudecimiento de las expresiones de violencia que atentan principalmente contra los derechos fundamentales de campesinos, comunidades étnicas, líderes sociales, comunitarios y defensores de DDHH, niños, niñas, adolescentes, mujeres, y otros sectores sociales que presentan altos niveles de vulnerabilidad social, haciendo imparable el crecimiento del número de víctimas en todo el territorio nacional.

- Frente al contexto de violencia que vive el país, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas alerta la grave situación para líderes sociales y defensores de DDHH, teniendo en cuenta el aumento en el promedio de homicidios mensuales, el cual pasó de 11 a 15 en 2020. Frente a las amenazas, se tiene que solo en 2019 se registraron 902.

- Existen diferencias entre lo reportado a SisCONPES para el indicador "Porcentaje de víctimas del conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas" y lo informado por la UNP a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Mientras para el primero se reportan cumplimientos del 78% para 2019 y del 65% para 2020, a esta Comisión informa que la cobertura de víctimas con los niveles de riesgo anunciados y medidas de protección implementadas, desde marzo de 2019 a abril de 2020, es inferior al 20%. Información contradictoria también fue presentada para el indicador "Mujeres víctimas de conflicto armado identificadas con riesgo

[103] Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 018 de 2020.

extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas" que reporta un avance del 85% para 2019 y de un 80% para 2020.

- El contexto de riesgo para las personas que buscan reivindicar los derechos de la población más vulnerable y liderar causas sociales y comunitarias, ha desbordado la capacidad de la Unidad Nacional de Protección para brindar garantías de seguridad a estos grupos poblacionales, quienes se encuentran principalmente en áreas rurales, como lo indican las cifras de solicitudes de protección, evaluaciones llevadas a cabo y la cantidad de solicitantes que obtienen medidas de protección. Adicionalmente, que a pesar de los reiterados llamados de atención a la entidad para que mejore el tratamiento de datos y sus sistemas de información, aún sigue presentando serias debilidades en este sentido, así como en la presentación de resultados. En toda circunstancia, la posibilidad de contar con información confiable es la primera de las herramientas para proyectar una gestión adecuada de cumplimiento de la misión institucional.

- Los avances en materia de evaluación del riesgo, concertación de medidas y adopción de planes de protección colectiva en el país, se encuentran bastante lejos de lo esperado, solamente se registran en total 105 planes de protección colectiva adoptados y vigentes, frente a un acumulado de 764 solicitudes presentadas, frente al reto que supone brindar garantías de seguridad a la población que participa de los procesos de reclamación de sus derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011. En observación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, las medidas de protección colectiva representan mayores esfuerzos institucionales, pero a su vez rinden mejores impactos en prevención y protección de los derechos fundamentales de la población civil.

- La formulación, implementación y ejecución de los Planes Integrales de Prevención son la base territorial para la implementación de la política pública de prevención de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, los avances a nueve años de promulgada la Ley 1448 de 2011 siguen siendo confusos por cuanto el Ministerio del Interior, quien tiene a su cargo la responsabilidad de apoyar técnicamente su elaboración, reconoce una limitada capacidad para llevar a cabo esta actividad de cara a la totalidad de los municipios del país que requieren contar con este instrumento, durante la vigencia de 2019 asistió técnicamente a 71 entidades territoriales. Esta circunstancia plantea retos importantes para el cumplimiento de los principios de actuación de las entidades en materia de prevención, protección y garantías de no repetición en los niveles nacional y territorial.

- La creación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres a través de la resolución 805 de 2012 constituye un importante avance en la inclusión del enfoque de género en la ruta de protección individual de la UNP. Sin

embargo, se evidencian dificultades en la aplicación efectiva de este enfoque a través de toda la ruta. De esta forma la implementación efectiva de acciones de protección para las mujeres víctimas y lideresas, impone importantes retos al Gobierno, toda vez que la adecuación institucional actual no basta para cumplir con el objetivo de incorporar de manera eficaz los enfoques diferenciales y de género en sus procesos y procedimientos, y así cumplir con las obligaciones internacionales de prevención y protección de las violencias contra las mujeres.

- El país ha sido testigo del recrudecimiento de las consecuencias humanitarias que deja la utilización de Minas Antipersona/Munición Abandonada Sin Explotar/ Artefactos Explosivos Improvisados durante los últimos años, los cuales de manera indiscriminada afectan a miembros de la fuerza pública, así como a comunidades rurales y étnicas que habitan los municipios más vulnerables del país. Según cifras oficiales y de organismos internacionales, desde el año 2018 se presenta un aumento en el número de incidentes y accidentes, en el año 2017 se registraron 57 víctimas, en el 2018 se registran 178 víctimas y en la vigencia de 2019 se registraron 111 víctimas;[104] en muchos casos relacionados con el fortalecimiento de estructuras armadas que buscan reposicionarse en territorios abandonados por las FARC-EP, conteniendo el avance de las operaciones militares en su contra.

- Una consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado que ha vivido el país en los últimos dos años ha sido la persistencia de los casos de reclutamiento forzado y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, en el año 2018 se reportan 196 desvinculados, en el 2019 se registran 180 casos y el año 2020 con avance parcial a marzo se registran 26 casos.[105] A pesar de los esfuerzos institucionales, en particular de la Defensoría del Pueblo a través de sus Sistema de Alertas Tempranas para promover estrategias integrales de prevención de mayor alcance, la institucionalidad responsable sigue respondiendo con actuaciones insuficientes que desconocen los contextos particulares de cada región donde se presentan los casos identificados.

- Se evidencia rezago por parte de la institucionalidad para la formulación y adopción de políticas para prevenir el reclutamiento de niños, niñas adolescentes y para mejorar los mecanismos de registro y denuncia de casos, así como para contar con sistemas de información confiables y mejorar los canales de comunicación entre los diferentes niveles de la administración, que permitan superar los diagnósticos que se proyectan sobre el registro de niños, niñas y adolescentes desvinculados. La

[104] Se presentan las cifras publicadas en el portal de datos abiertos del gobierno nacional, consultado el 11/06/2020. Consultado en https://www.datos.gov.co/.
[105] Ante la dificultad de contar con datos precisos de reclutamiento y utilización ilícita de NNA, este informe toma de referencia las cifras de NNA desvinculados que lleva el ICBF a través del Sistema de Información Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos de NNA Víctimas del Reclutamiento Ilícito que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la Ley.

primera herramienta para definir acciones estratégicas y contundentes para avanzar en la eliminación de una de formas más desafortunadas de trabajo infantil es contar con información adecuada, confiable y oportuna.

- En el mes de abril de 2020 con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, la Defensoría del Pueblo emitió para todo el territorio nacional la Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020, a través de la cual advirtieron los riesgos especiales para la población civil en los territorios en los que existe presencia y accionar de diversos actores armados que hacen parte del conflicto, así como grupos armados de delincuencia organizada que se están valiendo de la emergencia para reforzar los mecanismos de control e intimidación en los diferentes territorios.

Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, fortalecer sus capacidades técnicas, principalmente en materia de procesamiento de información, presencia en los territorios y metodologías adecuadas para evaluar el riesgo y proponer medidas adecuadas y particulares frente a los contextos de riesgo, para brindar condiciones de seguridad y de respeto a los derechos fundamentales de la población que participa de procesos de reclamación y reivindicación de derechos en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, y en especial para aquellos que lideran causas sociales y comunitarias en el marco del estado social de derecho.

- A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la construcción de una plataforma tecnológica adecuada que le permita responder con celeridad y oportunidad ante los desafíos de seguridad para líderes sociales, comunitarios, autoridades étnicas y tradicionales, y defensores de derechos humanos, que a la vez posibilite el intercambio de información requerida para el esclarecimiento de las conductas vulneratorias que afectan estos grupos poblacionales, respondiendo a los llamados de las autoridades locales y en especial de la Defensoría del Pueblo a través de las Alertas Tempranas.

- Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección, a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, priorizar la concertación y adopción de planes de protección colectiva para garantizar los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal, de comunidades vulnerables frente a la presencia y accionar de grupos armados ilegales.

- Al Ministerio del Interior, a las gobernaciones y a las alcaldías, retomar los esfuerzos de planeación a través de la formulación, implementación y posterior actualización

de los Planes Integrales de Prevención, incorporando los análisis y las recomendaciones del Ministerio Público sobre la adopción de medidas necesarias orientadas a la prevención y protección de comunidades frente al conflicto armado y otras formas de violencia que azotan a la Nación. En complemento, se recomienda al Ministerio del Interior fortalecer su liderazgo y capacidad técnica para apoyar la formulación de los planes y llevar un registro completo y adecuado del cumplimiento de este compromiso normativo contemplado en la Ley 1448 de 2011.

- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer su capacidad técnica especializada para dar lineamientos de política pública que permitan cumplir con los compromisos internacionales en materia de limpieza y eliminación de los riesgos derivados de la utilización indiscriminada de Minas Antipersona, Munición Abandonada Sin Explotar, Artefactos Explosivos Improvisados. Adicionalmente, se recomienda mejorar los sistemas de registro de incidentes y accidentes, fortalecer sus programas de educación en el riesgo y articular con las autoridades territoriales las rutas de atención y restablecimiento de derechos de las personas que resulten víctimas de estos artefactos.

- A la Presidencia de la República y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, retomar el liderazgo en la aplicación de la política pública de prevención del reclutamiento forzado y utilización ilícita de menores de edad, en especial, fortaleciendo la Ciprunna y su articulación con las autoridades regionales y locales, en todos aquellos territorios donde se han denunciado y advertido este tipo de riesgos para los niños, niñas y adolescentes.

- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, constituir un sistema de información para la prevención del reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes que le permita superar el rezago en el procesamiento de información, dando cuenta de las dimensiones reales y contextos particulares del reclutamiento, que además le permita formular estrategias adecuadas frente a las dinámicas del conflicto armado.

- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se hace un llamado a trascender la formulación de campañas mediáticas, pedagógicas y la publicación de comunicados de prensa, los cuales no tienen impactos en los territorios apartados y vulnerables donde se presenta el reclutamiento forzados y la utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes.

- Al Ministerio de Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa -Comando General de las Fuerza Militares y la Dirección de la Policía Nacional-, alcaldías y gobernaciones, realizar las actividades conducentes a la aplicación de las recomendaciones contenidas en la Alerta Temprana 018 de 2020.

- A la Unidad Nacional de Protección, y al Ministerio de Interior, resolver los vacíos existentes para la aplicación efectiva del enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva.

- A la Unidad Nacional de Protección, reactivar la mesa técnica favoreciendo la participación decidida por parte del Ministerio Público, las plataformas de mujeres.

- A la Unidad Nacional de Protección, construir un protocolo de actuación cuando se presenten quejas contra escoltas, donde se establezcan, tiempos, rutas de activación, procedimientos, acciones disciplinarias y penales en caso de presencia de delitos, donde se garantice el debido proceso y la participación de las mujeres.

TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

La Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas del conflicto armado tienen el derecho a disponer de información clara y oportuna sobre las rutas de acceso y el estado del avance de las medidas de reparación integral, a las que haya lugar en cada caso particular. Así, el Decreto 1084 de 2015, establece como objetivo de los Centros Regionales de Atención a Víctimas –en adelante CRAV–, atender, orientar, acompañar y remitir a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal, así como lograr que las personas afectadas por el conflicto armado sean informadas integralmente sobre sus derechos.

En el presente capítulo se realiza seguimiento a la estrategia en mención, teniendo en cuenta durante su análisis variables como: (i) el número de centros existentes, (ii) la población atendida anualmente, (iii) la participación de entidades del SNARIV, e (iv) infraestructura. Adicionalmente, se analizan las respuestas emitidas por las entidades ante las recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV, además de la actual capacidad de documentación de solicitudes de indemnización de los CRAV, según el procedimiento establecido en la Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019.

Para la elaboración de informes anteriores con el fin de realizar seguimiento a los Centros Regionales, la CSMLV efectuó visitas administrativas a algunos de ellos, tarea que durante la construcción del presente acápite no pudo llevarse a cabo a causa de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19. En esta ocasión, el análisis se realiza a partir de la respuesta dada por la UARIV a los requerimientos enviados a nivel nacional y territorial. De tal forma, se obtuvo información de 22 CRAV.[106]

Análisis cuantitativo

Debido a la Emergencia Económica, Social y Ecológica que atraviesa el país a causa de la pandemia COVID-19, los CRAV se encuentran cerrados a partir de la aplicación de la medida de cuarentena obligatoria decretada por el Gobierno nacional. Se evidencia la afectación en el funcionamiento de los centros, y la consecuente falta de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado.

- Variable cuantitativa de la CMSLV: “Operatividad de los CRAV”

Siendo la UARIV la entidad responsable de coordinar la creación, el fortalecimiento y la implementación de los Centros Regionales,[107] se consultó su plan acción 2020-V2,[108]

[106] Son objeto del presente análisis: Cauca (1Popayán – 2Santander de Quilichao); Magdalena (3Santa Marta), Huila (4Neiva – 5Pitalito); Cundinamarca (6La Palma – 7Viotá – 8Soacha); Valle del Cauca (9Cali – 10Buenaventura); Cesar (11Valledupar - 12Curumaní); Atlántico (13Soledad- 14Barranquilla); Norte de Santander (15Ocaña); La Guajira (16Riohacha y 17El Molino); Santander (18Barrancabermeja); Antioquia (19Caucasia y 20Apartadó); Nariño (21Policarpa) y Guaviare (22San José del Guaviare).
[107] Art 168 Numeral 11. Ley 1448 de 2011
[108] https://www.unidadvíctimas.gov.co/es/plan-de-accion-2020-v2/55952

evidenciando que el indicador de operatividad no se encuentra establecido, por lo que no fue posible determinar las proyecciones que se tienen en la construcción de estos.

Si bien es cierto, el presente informe realiza el seguimiento de los indicadores definidos en este capítulo durante el periodo 2019-2020, es importante señalar que la UARIV incluyó en su plan de acción de 2018 la actividad de construcción y dotación a los CRAV, bajo el objetivo estratégico de: "Acercar el Estado a las víctimas para brindarles una oferta pertinente, eficaz, sostenible y oportuna" de acuerdo con la Ley 1448 de 2011". La meta de este indicador es la puesta en marcha de 34 centros regionales en todo el territorio nacional, teniendo a la fecha un total de 33 y aunque recientemente entraron en operación los CRAV de Barrancabermeja y Riohacha, la meta propuesta en el 2018 no se ha cumplido.[109]

Cuadro No. 11: Municipios priorizados por la UARIV para la construcción y entrega de Centros Regionales 2020

Priorizados Quinto Informe 2017-2018	Priorizados Sexto Informe 2018-2019[110]	Priorizados Séptimo Informe 2019-2020
Priorizados para construcción	**Priorizados para construcción**	
Putumayo (Mocoa)	Putumayo (Mocoa)	
Santander (Bucaramanga)	Santander (Bucaramanga)	
Nariño (Pasto)		
Bolívar (Cartagena)		
Casanare (Yopal)		
Tolima (Ibagué)		
En construcción	**En construcción**	**En construcción**
La Guajira (Riohacha)	Nariño (Pasto)	Tolima (Ibagué)
Atlántico (Barranquilla)	Tolima (Ibagué)	Bolívar (Cartagena)
	Bolívar (Cartagena)	Pasto (Nariño)
Entregados	**Entregados**	**Entregados**
		La Guajira (Riohacha)
		Santander (Barrancabermeja)

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV[111].

De acuerdo con los datos reportados para la construcción del presente informe, los CRAV de Putumayo (Mocoa) y Santander (Bucaramanga) dejaron de estar priorizados para el primer trimestre de 2020, pero no se encuentran en la fase de construcción. Por su parte, los de Tolima (Ibagué), Bolívar (Cartagena) y Pasto (Nariño) sí se encuentran en esa etapa. Al respecto, no se tiene información que justifique el cambio de priorización para la construcción y entrega de CRAV.

[109]Plan de Acción 2018 https://www.unidadvictimas.gov.co/es/plan-de-accion-2018-diciembre/45656. Consultado 30/05/2020.
[110] UARIV. Oficio Radicado No. 20197205141391. 16/05/2019.
[111] UARIV. Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020.

Tabla No. 22: Estado de los CRAV a nivel nacional 2020

Departamento	CRAV en operación	CRAV en construcción	Municipios priorizados
Antioquia	2 (Apartadó, Caucasia)	0	0
Arauca	2 (Arauca, Tame)	0	0
Atlántico	2 (Barranquilla, Soledad)	0	0
Bolívar	0	1 (Cartagena)	
Caquetá	1 (Florencia)	0	0
Casanare	0	0	0
Cauca	2 (Popayán, Santander de Quilichao)	0	0
Cesar	2 (Valledupar, Curumaní)	0	0
Chocó	1 (Quibdó)	0	0
Córdoba	1 (Montería)	0	0
Cundinamarca	3 (Viotá, Soacha, La Palma)	0	0
Guaviare	1 (San José de Guaviare)	0	0
Huila	2 (Pitalito, Neiva)	0	0
La Guajira	2 (El Molino, Riohacha)	0	
Magdalena	1 (Santa Marta)	0	0
Meta	1 (Villavicencio)	0	0
Nariño	3 (Policarpa, Tumaco, El Charco)	1 (Pasto)	0
Norte de Santander	2 (Cúcuta, Ocaña)	0	0
Putumayo	0	0	0

Departamento	CRAV en operación	CRAV en construcción	Municipios priorizados
Risaralda	1 (Pereira)	0	0
Sucre	1 (Sincelejo)	0	0
Tolima	0	1 (Ibagué)	0
Valle del Cauca	2 (Cali, Buenaventura)	0	0
Santander	1 (Barrancabermeja)	0	0
Total	**33**	**3**	**0**

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV. [112]

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Asistencia Institucional a los CRAV”

El seguimiento a la asistencia a los centros se realiza de acuerdo con la responsabilidad que exige la implementación de la estrategia, la cual requiere de la presencia de las entidades que hacen parte del SNARIV, con el propósito de realizar la respectiva atención a las víctimas del conflicto armado de acuerdo con sus necesidades específicas y competencias. Así, con el fin de recopilar información sobre el funcionamiento de los CRAV, se solicitaron los respectivos datos a las Direcciones Territoriales de la UARIV –en adelante DDTT– sobre su operación, en atención a que el indicador del plan de acción de la entidad establece la tarea de implementar la ruta de atención y oferta de los centros en funcionamiento.

Las DDTT presentaron demoras de varias semanas en la entrega de la información y vacíos en los datos recibidos, dificultando y retrasando el respectivo análisis. A continuación se exponen los resultados únicamente de los 22 CRAV[113] de los cuales se obtuvo respuesta, a saber: Santander, Barrancabermeja, Antioquia (Apartadó y Caucasia), Nariño (Policarpa), Cauca (Popayán, Santander de Quilichao), Magdalena (Santa Marta), Huila (Neiva y Pitalito), Cundinamarca (La Palma, Viotá y Soacha), Valle (Cali y Buenaventura), Guaviare (San José del Guaviare), Cesar (Valledupar- Curumaní), Atlántico (Soledad y Barranquilla), Norte de Santander (Ocaña), La Guajira (Riohacha y El Molino).

Tabla No. 23: Porcentaje de asistencia de las entidades que hacen parte del SNARIV a los CRAV[114]

[112] *Ibídem.*
[113] Se reiteraron requerimientos a las DT y se recibieron respuestas extemporáneas de los CRAV de Tumaco, El Charco, Quibdó, Sincelejo, Pereira, Montería y Cúcuta, entre otros.
[114] Sobre 22 CRAV que enviaron información en tiempo.

Entidad	% Asistencia 2020 Séptimo Informe
UARIV	100
Alcaldías	100
SENA	81
Personería	40
Secretaría de Salud Municipal	36
Secretaría de Educación Municipal	31
Ministerio de Salud	22
Procuraduría	22
ICBF	22
Procuraduría	22
Defensoría del Pueblo	18
Gobernación	13
Registraduría	9
Ministerio de Agricultura	4
Ministerio de Trabajo	4
Ministerio de Defensa	4
Secretaría de Educación Departamental	0
Secretaría de Salud	0
Fiscalía General de la Nación	0
Supernotariado y Registro	0
Ministerio de Educación	0
Ministerio de Vivienda	0

Fuente: Elaboración Propia. Mayo 2020. UARIV (DDTT).

Con referencia a la participación de las entidades en la estrategia, sigue siendo recurrente la ausencia de la Superintendencia de Notariado y Registro –en adelante SNR–, así como también de la Fiscalía General de la Nación –en adelante FGN–. Incluso se observa en esta ocasión la inasistencia del MVCT, Ministerio de Educación Nacional –en adelante MEN–y secretarías de salud y educación departamental. Asimismo, es notorio que la Registraduría Nacional del Estado Civil –en adelante RNEC– ha aumentado su concurrencia en algunos CRAV, mientras que se destaca la presencia constante de entidades como el SENA, la UARIV y las alcaldías.

Es importante señalar que frente a la recomendación del Sexto Informe de la CSMLV referida a la ‘’reiteración de hacer presencia permanente en todos los CRAV, para favorecer el acceso de las víctimas a la información pertinente para obtener sus medidas de asistencia y reparación integral’’, la SNR, FGN, Ministerio de Defensa y el ICBF, indicaron tener disposición para realizar el trabajo interinstitucional exclusivamente desde sus sedes, lo cual es contrario a los propósitos de la estrategia de los CRAV en detrimento de la atención integral a las víctimas por medio de la estrategia interinstitucional de brindar atención en un mismo lugar. En este sentido, el incumplimiento de lo establecido en la Ley 1448 de 2011, impide a la población víctima el acceso a la oferta de orientación y asistencia de todas las entidades mencionadas de acuerdo con sus responsabilidades institucionales,

imposibilitando el trabajo articulado y una atención integral a las víctimas en un mismo espacio y momento.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Población atendida por años”

Continuando con el seguimiento respecto a la población atendida, se presenta la información discriminada por año, género, población con OSIGD y discapacidad.

Tabla No. 24: Víctimas atendidas en los CRAV 2016 - 2020.

Año	Total víctimas atendidas	No. hombres atendidos	No. mujeres atendidas	No. víctimas que no respondieron [115]	No. víctimas atendidas con OSIGD	No. víctimas con discapacidad
2016	459.523					
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	696.257	275.856	419.457	-	1.738	34.864
2020	299.460	102.066	196.750	-	2.901	18.959
Total	**3.422.855**	**1.087.018**	**1.802102**	**71.060**	**9.086**	**130.468**

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV. [116]

De acuerdo con lo registrado en la tabla anterior, es importante mencionar que para el año 2018 se atendieron 1.218.374 personas en total, es decir, 522.117 ciudadanos más de los atendidos en lo reportado durante el 2019, por lo cual se evidencia que las atenciones en los CRAV disminuyeron casi un 50% con respecto al año anterior. Adicionalmente, se llama la atención de la UARIV sobre la necesidad urgente de verificar y unificar la información reportada, dada la disimilitud en la cifra remitida por la entidad en respuesta al requerimiento con fecha del 15 de mayo de 2020, que varía significativamente de la respuesta del 27 de marzo del mismo año,[117] en la cual se reportan 447.992 personas. Estas cifras tampoco coinciden con lo informado por las DDTT, como se observa a continuación.

Tabla No. 25: Personas Atendidas 2019 Cifras allegadas por DDTT y UARIV Nivel Nacional .

CRAV	Respuesta DDTT	Oficio 15 de Mayo
Barranquilla	40,023	22,593
Buenaventura	58,748	36,535
Cali	67,764	38,695
Curumaní	15,622	11,114
El Molino	17,483	9,937

[115] No reporta sexo o si pertenecían a alguna población con OSIGD.
[116] UARIV. Radicado No. 20197205141391 del 18/05/ 2019 y Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020.
[117] UARIV. Radicado No. 20207205973021 del 27/03/ 2020.

CRAV	Respuesta DDTT	Oficio 15 de Mayo
La Palma	6,235	6,239
Neiva	44,483	23,170
Ocaña	26,582	14,883
Pitalito	34,538	16,320
Popayán	63,597	35,374
Riohacha	31,839	18,762
San José Del Guaviare	19,663	10,439
Santa Marta	64,946	38,368
Santander de Quilichao	21,210	10,691
Soacha	16,175	16,221
Soledad	37,254	22,811
Valledupar	105,642	56,553
Viotá	3,563	3,564
Barrancabermeja	-	-
Caucasia	25,764	12,038
Policarpa	14,023	7,666
Apartadó	33,589	21,710
Total	**748,743**	**433,683**

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. UARIV (DDTT, Nivel Nacional). [118]

Al revisar el reporte de las DDTT sobre los CRAV, nos encontramos con un total de 748.743 personas atendidas durante el 2019, cifra que no coincide con lo reportado por la misma UARIV a nivel nacional. Llama la atención que a pesar de que el CRAV de Barrancabermeja se encuentra operando no remiten datos de atención.

- Indicador: "Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los Centros Regionales (Agendadas vs Atendidas)".

Este indicador fue establecido por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es "Número de solicitudes de documentación atendidas por documentadores en el centro / Número de citas de documentación agendas al centro*100".

La Resolución 1049 de 2019 establece el procedimiento para el reconocimiento y el pago de la indemnización administrativa, reglamentando su entrega a través de la ruta prioritaria, la ruta general, la ruta transitoria y la aplicación del Método Técnico de Priorización. De tal forma, el proceso se desarrolla a partir de la fase de documentación en la que se presenta la solicitud de indemnización, a la cual se le asigna un radicado, se establece un término

[118] UARIV. Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020. Reunión 27/05/2020. Mail de fecha 28/05/2020. Respuestas de Direcciones Territoriales de diferentes fechas de remisión.

de 120 días hábiles para resolver de fondo dicha solicitud. Esta primera etapa se ejecuta en los CRAV, así:

Tabla No. 26: Víctimas atendidas y agendadas para documentación en CRAV (2019-2020).

CRAV	Agendadas 2019	Atendidas 2019	%	Agendadas 2020	Atendidas 2020	%
Caucasia	2.026	1.725	85	-	-	
Barranquilla	7.808	6.714	86	62	56	90
Soledad	8.558	7.325	86	72	49	68
Florencia	8.452	7.218	85	225	188	84
Neiva	5.747	5.027	87	114	92	81
Pitalito	4.188	3.666	88	-	-	-
Popayán	7.718	6.793	88	180	163	91
Santander de Quilichao	2.598	2.196	85	85	71	84
La Palma	1.993	1.725	87	-	-	-
Soacha	2.414	2.199	91	90	76	84
Curumaní	2.161	1.824	84	-	-	-
El Molino	2.253	2.103	93	-	-	-
Riohacha	6.001	5.547	92	-	-	-
Valledupar	9.665	8.073	84	164	145	88
Quibdó	4.839	4.229	87	9	9	100
Montería	11.167	9.576	86	137	129	94
Pereira	6.226	5.245	84	150	137	91
Santa Marta	8.930	7.609	85	93	66	71
San José del Guaviare	2.597	2.354	91	-	-	-
Villavicencio	12.118	9.970	82	151	139	92
El Charco	1.673	1.549	93	-	-	-
Policarpa	713	713	100	8	8	100
San Andrés de Tumaco	4.735	4.549	96	67	57	85
Arauca	3.243	3.066	95	22	15	68
Cúcuta	11.948	10.561	88	248	204	82
Ocaña	4.331	3.812	88	-	-	-
Tame	3.774	3.267	87	65	56	86
Sincelejo	8.282	6.940	84	47	29	62
Apartadó	8.539	7.329	86	64	59	92
Buenaventura	6.722	5.894	88	42	38	90
Cali	11.079	8.681	78	234	218	93

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.[119]

Como puede apreciarse, no se cuentan con datos de los CRAV de Barrancabermeja y Viotá por omisión de la UARIV en sus respuestas. Tampoco fue recibida información de Pitalito, La Palma, Curumaní, El Molino, El Charco, Riohacha, San José del Guaviare y Ocaña probablemente porque no cuentan con documentadores contratados para el año 2020.

[119] UARIV. Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020. Reunión 27/05/2020. Mail de fecha 28/05/2020.

Por otro lado, se evidencia en la mayoría de los centros la reducción del número de documentadores de un año a otro e incluso la ausencia de estos, como se observa a continuación:

Tabla No. 27: Documentadores CRAV (2019-2020)

CRAV	2019	2020
Barranquilla	5	2
Buenaventura	4	2
Cali	6	3
Curumaní	1	0
El Molino	1	0
La Palma	1	0
Neiva	3	1
Ocaña	2	0
Pitalito	2	0
Popayán	4	3
Riohacha	3	0
San José Del Guaviare	2	0
Santa Marta	5	2
Santander de Quilichao	2	2
Soacha	1	1
Soledad	5	2
Valledupar	6	2
Viotá	0	0
Barrancabermeja	2	1[120]
Caucasia	0	0
Policarpa	1	0
Apartadó	5	1
Total	**61**	**22**

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV (DDTT).[121]

Por último, si bien la medición del indicador fue realizada con la información presentada por la UARIV, lo enviado a nivel nacional no coincide con lo presentado por las DDTT. Al respecto, a continuación, se presenta una tabla comparativa.

Tabla No. 28: Solicitudes de documentación agendadas y atendidas (2019-2020).

[120] UARIV nivel nacional reporta dos en Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020, Reunión 27/05/2020 y Mail de fecha 28/05/2020.
[121] UARIV. Información remitida por DDTT.

CRAV	No. solicitudes de documentación (indemnización) agendadas - Reportado por DDTT[122]		No. solicitudes de documentación (indemnización) agendadas - Reportado por UARIV nivel nacional		No. solicitudes de documentación (indemnización) atendidas - Reportado por DDTT[123]		No. solicitudes de documentación (indemnización) atendidas - Reportado por UARIV nivel nacional	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Apartadó	7.329	40	8.539	64	7.329	40	7.329	59
Bajo Cauca	0	0	2.026	-	0	0	1.725	-
Barrancabermeja	2.952	71	-	-	2.717	60	-	-
Barranquilla	4.991	55	7.808	62	4.257	35	6.714	56
Buenaventura	4.190	28	6.722	42	3.563	22	5.894	38
Cali	8.571	170	11.079	234	6.423	125	8.681	218
Curumaní	1.591	0	2.161	-	1.261	0	1.824	-
El Molino	1.767	0	2.253	-	1.617	0	2.103	-
La Palma	1.406	0	1.993	-	1.173	0	1.725	-
Neiva	4.586	95	5.747	114	3.690	48	5.027	92
Ocaña	3.216	0	4.331	-	2.683	0	3.812	-
Pitalito	2.924	0	4.188	-	2.475	0	3.666	-
Policarpa	512	0	713	8	500	0	713	8
Popayán	5.406	163	7.718	180	4.632	109	6.793	163
Riohacha	3.994	0	6.001	-	3.703	0	5.547	-
San José del Guaviare	2.068	0	2.597	-	1.897	0	2.354	-
Santa Marta	7.088	73	8.930	93	5.438	35	7.609	66
Santander de Quilichao	-	-	2.598	85	-	-	2.196	71
Soacha	2.178	72	2.414	90	1.845	49	2.199	76
Soledad	6.102	59	8.558	72	5.133	28	7.325	49
Valledupar	-	-	9.665	164	-	-	8.073	145
Viotá	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV (DDTT, Nivel Nacional).[124]

- Indicador: “Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización (Atendidas Vs Solicitudes)”

Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número de solicitudes de indemnización atendidas (radicadas) en el CRAV / Número de solicitudes de indemnización recibidas (atendidas) en el CRAV *100”.

Tabla No. 29:Porcentaje de solicitudes atendidas y radicadas (2019 – 2020).

[122] Salvo el CRAV de Santander de Quilichao que reportó directamente.
[123] *Ibídem*
[124] UARIV. Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020. Reunión 27/05/2020. Mail de fecha 28/05/2020. Respuestas de Direcciones Territoriales de diferentes fechas de remisión.

CRAV	Atendidas 2019	Radicadas	%	Atendidas 2020	Radicadas	%
Apartadó	7.329	4.430	60	59	15	25
Arauca	3.066	1.463	48	15	1	7
Barranquilla	6.714	2.468	37	56	9	16
Buenaventura	5.894	2.148	36	38	1	3
Cali	8.681	3.053	35	218	37	17
Caucasia	1.725	708	41	-	-	-
Cúcuta	10.561	4.042	38	204	36	18
Curumaní	1.824	656	36	-	-	-
El Charco	1.549	617	40	-	-	-
El Molino	2.103	868	41	-	-	-
Florencia	7.218	2.068	29	188	18	10
La Palma	1.725	757	44	-	-	-
Montería	9.576	4.431	46	129	22	17
Neiva	5.027	550	11	92	6	7
Ocaña	3.812	1.468	39	-	-	-
Pereira	5.245	2.096	40	137	44	32
Pitalito	3.666	1.614	44	-	-	-
Policarpa	713	21	3	8	-	0
Popayán	6.793	2.699	40	163	44	27
Quibdó	4.229	1.523	36	9	-	0
Riohacha	5.547	2.308	42	-	-	-
San Andrés de Tumaco	4.549	1.160	26	57	5	9
San José del Guaviare	2.354	1.521	65	-	-	-
Santa Marta	7.609	3.531	46	66	18	27
Santander de Quilichao	2.196	636	29	71	27	38
Sincelejo	6.940	1.145	16	29	3	10
Soacha	2.199	715	33	76	17	22
Soledad	7.325	3.083	42	49	12	24
Tame	3.267	1.483	45	56	10	18
Valledupar	8.073	3.078	38	145	6	4
Villavicencio	9.970	4.379	44	139	17	12

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV[125]

Salvo en los centros de Apartadó y San José del Guaviare, no se evidencian porcentajes de cobertura superiores al 50%, desconociendo si estas diferencias obedecen a falta de presentación de los documentos solicitados para la radicación de la solicitud o a la falta de capacidad del centro para atender la demanda al no contar con la cantidad de documentadores necesarios.

En todo caso, el análisis no puede completarse debido a que persiste la diferencia entre las cifras reportadas por la UARIV a nivel nacional y la información allegada por las DDTT en donde se encuentran los 22 CRAV estudiados en este capitulo.

Tabla No. 30: Solicitudes radicadas (Reporte DDTT – Reporte UARIV a nivel nacional).

CRAV	No. de citas agendadas que finalizó en radicación de solicitud de indemnización- Reportado por CRAV		No. de citas agendadas que finalizó en radicación de solicitud de indemnización - Reportado por UARIV nivel nacional	
	2019	2020	2019	2020
Apartadó	4430	15	4.430	15
Bajo Cauca	0	0	708	-
Barrancabermeja	1.242	12	-	-
Barranquilla	1.803	9	2.468	9
Buenaventura	1.858	1	2.148	1
Cali	1.572	18	3.053	37
Curumaní	576	0	656	-
El Molino	780	0	868	-
La Palma	708	0	757	-
Neiva	1.768	6	550	6
Ocaña	1.327	0	1.468	-
Pitalito	1.434	0	1.614	-
Policarpa	15	0	21	-
Popayán	2.472	34	2.699	44
Riohacha	2.123	0	2.308	-
San José del Guaviare	1.161	0	1.521	-
Santa Marta	2.057	11	3.531	18
Santander de Quilichao	-	-	636	27
Soacha	551	14	715	17
Soledad	3.009	4	3.083	12
Valledupar	-	-	3.078	6

[125] UARIV. Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020. Reunión 27/05/2020. Mail de fecha 28/05/2020.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV. [126]

- Indicador: "Porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los CRAV".[127]

Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Número de CRAV a los cuales asiste el Ministerio de Defensa / Número total de CRAV *100".

En atención a la recomendación formulada en el Sexto Informe de la CSMLV al Ministerio de Defensa sobre hacer presencia en los CRAV en los que no tenía participación, en cumplimiento del artículo 183 del Decreto 4800 de 2011, la entidad afirmó que la atención es brindada a través de las 12 zonas de reclutamiento y los 60 Distritos Militares a nivel nacional "en donde se extiende la información a las víctimas del conflicto armado y a los funcionarios que lo requieren"[128]. Asimismo, estableció un cronograma de las jornadas a realizarse para la presente anualidad para la capacitación sobre el proceso de definición de la situación militar a los funcionarios de los CRAV, no obstante, dichas jornadas se suspendieron debido a la emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19. Por su parte, según la información remitida por las DDTT, el Ministerio de Defensa asiste únicamente a un CRAV de forma ocasional, con un avance mínimo del 4%.

Análisis cualitativo

Avances

Se resalta la proyección de inversión en mantenimiento y reparación integral locativo, preventivo y correctivo en varias regiones del país: Cesar (Valledupar) – La Guajira $14.452.343; Cesar – La Guajira (Curumaní) $209.975.890; Chocó (Quibdó) $155.464.149; Norte de Santander - Arauca (Arauca) $42.020.131; Valle del Cauca (Buenaventura) $223.019.544 y Córdoba (Montería) $7.798.957, arrojando un total de $652.731.014. Si bien la meta a 2018 de 34 CRAV en funcionamiento sigue sin cumplirse, las entidades territoriales y UARIV tienen en funcionamiento 33 CRAV y han atendido 3.422.855 personas, desde 2016 a 2020.

Se valoran los esfuerzos para realizar seguimiento a la atención recibida en los CRAV a partir de las encuestas de satisfacción a las víctimas. Desde enero de 2019 a febrero de 2020 se aplicaron un total de 102.011 encuestas, que en comparación a las 767 reportadas por la UARIV para el informe anterior (2017 a marzo de 2019), evidencia un aumento significativo. Este ejercicio llevó a la implementación de mejoras relacionadas con

[126] UARIV. Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020. Reunión 27/05/2020. Mail de fecha 28/05/2020. Respuestas de Direcciones Territoriales de diferentes fechas de remisión.
[127] En el Sexto Informe CSMLV este indicador se encontraba en capítulo de libreta militar. Para el presente informe, con el fin de guardar unidad en la materia de atención y orientación a víctimas, se ubicó en este capítulo.
[128] Ministerio de Defensa. Radicado 2020381000550281. 27/03/2020.

estrategias efectivas de atención a los usuarios y el fortalecimiento de buenas prácticas, entre otras.

Dificultades

Sobre la capacidad institucional presente en los CRAV, se tiene que la UARIV en la Circular 003 de 2020 estableció las directrices de coordinación para la implementación y fortalecimiento de esta estrategia, asignando a las DDTT la responsabilidad de su cumplimiento mediante la designación de una persona de sus territorios para cumplir con el rol de profesional al servicio ciudadano. A pesar de que la CSMLV recomendó el año pasado sobre la necesidad de conservar esta capacidad institucional, se evidenció la existencia de este cargo sólo en el CRAV de San José de Guaviare.

Acerca de los sistemas de información, la CSMLV recomendó a la UARIV el fortalecimiento de estos, sin que la entidad aceptara las sugerencias realizadas. No obstante, esta observación sigue teniendo vigencia en atención a que no fue posible la recepción a tiempo de la información correspondiente a la operación de los Centros Regionales de Meta (Villavicencio), Norte de Santander (Cúcuta), Nariño (El charco, Tumaco), Risaralda (Pereira), Córdoba (Montería), Arauca (Tame, Arauca), Quibdó (Chocó), Sucre (Sincelejo), Florencia (Caquetá).

Adicionalmente, llama la atención la ausencia de información acerca de los CRAV de Viotá y Barrancabermeja, a pesar de que este último entró oficialmente a la lista de centros en operación. Igualmente, no se obtuvieron de estos centros datos del número de personas agendadas, atendidas y solicitudes radicadas.

De forma generalizada, se hallaron contradicciones entre las cifras de población agendada y atendida reportada por la UARIV nivel nacional y las diferentes DDTT, evidenciando la gestión inadecuada de los sistemas de información, toda vez que esta inconsistencia no permite definir unas cifras reales y confiables, limitando el ejercicio de seguimiento y monitoreo.

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, la UARIV se vio en la obligación de cerrar temporalmente la atención en todos los CRAV. Se implementó una estrategia local para garantizar la atención, asistencia, y reparación a la población víctima, la cual se basó en el fortalecimiento de los canales de comunicación telefónicos y virtuales. [129] Con el fin de realizar seguimiento a esta disposición, se aplicaron 36 entrevistas a los coordinadores y otros integrantes de las Mesas de Participación Departamental a través de las cuales se expresó inconformidad por el desconocimiento que tienen estas instancias sobre la estrategia de atención local y los canales de comunicación

[129] Línea telefónica 018000, auto consulta telefónica, buzón telefónico, OutBound, SMS desde la página web o celular gratuito, ChatBot, Unidad en Línea y apoyo en redes. El 100% del call center fue instalado desde la casa de cada uno de los orientadores.

dispuestos por la UARIV. Asimismo, afirmaron que estas no fueron consensuadas y no consideraron las particularidades de muchos de los territorios, en los que se presentan dificultades para acceder a los diferentes canales de información.[130]

También se registra que las Mesas de Participación de Nariño, Vaupés, Amazonas, Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Caldas, Florencia, Boyacá, Cauca, Córdoba, Barrancabermeja, Norte de Santander, Pacífico, Armenia, Risaralda, Sucre y Apartadó; conocen la estrategia de atención local, aunque consideran que la medida adoptada no ha sido efectiva.

En cuanto a la capacidad de documentación se evidenció que, durante el 2020, de 22 CRAV de los que se obtuvo información, 20 redujeron el número de documentadores y 10 no cuentan con este apoyo (2020). Adicionalmente, la UARIV a nivel nacional y territorial no remitió información de los CRAV de Viotá y Barrancabermeja en cuanto a trámites de documentación, situación que preocupa a la CSMLV, ya que evidencia una barrera de acceso de la UARIV para responder a la totalidad a las solicitudes de documentación, configurándose como un impedimento para la garantía efectiva del cumplimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en la medida de la indemnización administrativa.

Por otra parte, al comparar el número de personas agendadas con el de atendidas, se encuentra una diferencia de 25.019 para el año 2019, frente a lo cual la UARIV manifiesta que corresponde a inasistencias por parte de los usuarios. Sin embargo, llama la atención el alto número de víctimas que no asisten siendo la medida de indemnización una de las más solicitadas, y no se cuenta con soportes sobre los motivos que causan esta situación. Lo anterior, requiere que los diferentes canales de comunicación se ajusten para que resulten efectivos en aras de aumentar la asistencia a las citas asignadas.

A pesar de que el proceso de documentación se puede realizar en línea, ya que existe una opción de ruta simplificada, sigue siendo necesaria la atención personalizada especialmente en aquellas zonas rurales del país donde no hay puntos de atención y cuya conectividad es limitada, por lo tanto, la capacidad de documentación de los CRAV debe ser al menos mantenida en el mismo nivel del año anterior.

Respecto a la participación de las entidades en los CRAV, se observa que el trabajo interinstitucional debe fortalecerse, ya que para el caso particular de los diferentes Ministerios, los cuales tiene la obligación legal de hacer presencia, no se tiene información de una asistencia concertada. Su presencia cobra relevancia, no solamente porque Ministerios como los de Vivienda y Agricultura aceptaron las recomendaciones de asistir a estos espacios, sino porque en el marco de la política social, las víctimas deben tener una

[130] Estas entrevistas fueron elaboradas durante el mes de mayo y primera semana de junio.

orientación clara sobre las rutas de acceso a la oferta presente en el territorio, en especial la referente a vivienda.

Pese a esta necesidad, aún existen entidades como la Fiscalía, ICBF, Ministerio de Defensa y Superintendencia de Notariado y Registro que decidieron no acogerse a las recomendaciones realizadas en Sexto Informe de la CSMLV, e informan que disponen sus recursos para realizar el trabajo de atención desde sus sedes, contrariando los propósitos de la estrategia de los CRAV, los cuales están orientados a articular la atención a las víctimas del conflicto armado en un solo espacio. Al respecto, es importante aclarar que, para responder a las necesidades de las víctimas, además de garantizar el acceso a los servicios propios de orientación y asesoría, la ley ordena proveer un espacio físico adecuado para el desarrollo de esta estrategia de atención los cuales son una responsabilidad conjunta entre la UARIV y los distintos entes territoriales.

En el Sexto Informe de la CSMLV, se hizo especial mención a la deteriorada infraestructura de los CRAV y la necesidad de destinación de recursos para su mantenimiento y mejoramiento por parte de las gobernaciones y alcaldías, los cuales dependen de los presupuestos asignados por las entidades territoriales. En este sentido, de acuerdo con la respuesta remitida por las DT se evidencia déficit, especialmente sobre elementos físicos como puntos de atención virtual, enfermería, servicios sanitarios[131], salas de reuniones, centro de copiado, ludotecas y el acceso a las instalaciones para personas con discapacidad.

De acuerdo con los reportes de las DT, en cuanto a los espacios físicos para la atención a NNA, en los CRAV de Huila (Neiva), Guaviare (San José del Guaviare) y La Guajira (Riohacha), la ludoteca infantil no se encuentra funcionando a pesar de tener el lugar dispuesto para ello, dejando a los NNA sin espacios especiales mientras las víctimas son atendidas.

En cuanto a la aplicación del enfoque diferencial, la CSMLV analizó el Manual de Servicio al Ciudadano aplicado en los CRAV, observando que no se encuentran lineamientos para orientar NNA, jóvenes y/o víctimas del hecho de violencia sexual, así como tampoco rutas de remisión de casos de extrema vulnerabilidad para personas mayores. También se considera pertinente definir, en el mencionado documento, los conceptos de violencia por prejuicio, violencia correctiva y utilizar el nombre identitario de las personas transgénero y eliminar el término de “crímenes pasionales”.[132]

Conclusiones

- Si bien la meta a 2018 relacionada con la puesta en marcha de 34 Centros Regionales de Atención a Víctimas sigue sin cumplirse, las entidades territoriales y

[131] En especial el caso del CRAV de Curumaní.
[132] UARIV. Manual del Servicio al Ciudadano, p. 53.

la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas lograron el funcionamiento de 33 de estos y, la atención a 3.422.855 ciudadanos desde 2016 a 2020.

- Los Centros Regionales de Atención constituyen la implementación de la estrategia Nación Territorio bajo el objetivo de brindar atención efectiva a las víctimas concentrando la atención en un solo punto, evitando desplazamientos y costos para esta población. Sin embargo, la no asistencia de la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Vivienda, y el Ministerio de Agricultura, entre otras entidades, no contribuyen con el cumplimiento de este objetivo.

- Si bien la Circular 003 de 2020 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas establece que las Direcciones Territoriales deben hacer seguimiento, acompañamiento y control a las disposiciones y lineamientos dispuestos por el grupo de atención al ciudadano, es importante que se adopten estrategias para contar con reportes completos y oportunos. No se logró obtener a tiempo información por parte de algunas esas Direcciones sobre el funcionamiento territorial de la estrategia.

- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas no ha tomado las medidas pertinentes para poner en marcha las recomendaciones formuladas por esta Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, relativas al fortalecimiento de sus sistemas de información. Siguen presentándose diferencias significativas en los datos remitidos sobre la atención en los Centros Regionales en años anteriores, así como en los procesos de documentación, evidenciando deficiencias en la gestión de los sistemas de información, pertinentes para la toma de decisiones estratégicas.

- Se evidenció que los Centros Regionales no cuentan con la capacidad de documentación suficiente para asumir el procedimiento de indemnización establecido en la Resolución 1049 de 2019, ya que disminuyó el número de contratistas dirigidos a esta labor por regional, y en la mayoría no cuentan con este cargo. Por otra parte, preocupa la falta de atención de 25.019 víctimas, a pesar de haber sido agendadas.

- El manual de atención al ciudadano presenta oportunidades de mejora en cuanto la atención a población con OSIGD, víctimas de violencia sexual y adultos mayores, especialmente en las diferentes rutas de atención.

- En cuanto a la infraestructura, se logró evidenciar un déficit especialmente en los puntos de atención virtual,[133] enfermería,[134] servicios sanitarios, salas de reuniones, centro de copiado, ludoteca y acceso a las personas con discapacidad y la falta de servicios sanitarios.

- Algunos de los coordinadores e integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas afirmaron no conocer la estrategia local de comunicación creada por Unidad para las Víctimas para reemplazar la atención presencial y el cierre de los Centros Regionales de Atención.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecer estrategias para el adecuado cumplimiento de la Circular 003 de 2020, de tal forma que se garantice la asignación de un funcionario como profesional al servicio al ciudadano, y así lograr el fortalecimiento del manejo de la información, la administración de las instalaciones y la coordinación de la asistencia de las diferentes instituciones. Asimismo, reforzar la capacidad institucional de documentación de los Centros Regionales, para garantizar el acceso a la medida de indemnización.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar la estrategia local de atención creada como alternativa frente al cierre temporal de los Centros Regionales por causa de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19, de manera tal que resulte efectiva para atender a la población, y que se socialice con las Mesas de Participación con el fin de mejorar su difusión, incluyendo alternativas para las víctimas que tienen dificultades de conectividad.

- Al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Vivienda, implementar acciones acordes con las respuestas a las recomendaciones acogidas sobre la asistencia a los Centros Regionales con el fin de lograr avances y erradicar las dificultades que se presentan año tras año con el trabajo interinstitucional.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar el Manual de Atención al Ciudadano incluyendo lineamientos idóneos y pertinentes para que la atención a población con OSIGD, víctimas de violencia sexual y adultos mayores, sea más efectiva.

[133] Se hace referencia a los puntos de atención virtual como aquellos módulos táctiles que generan turnos.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a los entes territoriales, mejorar la infraestructura de los espacios físicos de los Centros Regionales, especialmente frente a aquellos que no cuentan con servicios sanitarios, enfermería, ni con acceso para personas con discapacidad.

- A las alcaldías en donde se encuentran los 33 Centros Regionales de Atención a Víctimas, incluir las partidas presupuestales en los Planes Anuales de Inversión para su sostenimiento y mantenimiento.

- A la Registraduría Nacional del Estado Civil; al Ministerio de Salud y Protección Social; al Ministerio de Educación Nacional; al Ministerio de Trabajo; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; a la Fiscalía General de la Nación; al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; al Ministerio de Vivienda y a la Superintendencia de Notariado y Registro, hacer presencia permanente en todos los Centros Regionales de Atención a Víctimas para garantizar el acceso de las víctimas a la información sobre todas las medidas de reparación integral.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se reitera fortalecer sus sistemas de información y atención a víctimas por medio de los Centros Regionales de Atención a Víctimas, para favorecer la toma de decisiones efectivas en el marco de la estrategia facilitando el control y el seguimiento integral del funcionamiento de los centros.

CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA

En esta sección se tratarán únicamente los componentes de ayuda humanitaria y retornos y reubicaciones. Ambas ofertas conducen a la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado, abonando así el terreno para la reparación integral y transformadora. Sin embargo, como se verá a continuación, cuellos de botella y obstáculos recurrentes en estas etapas impiden cumplir tal objetivo y aún más la Superación de la Situación de Vulnerabilidad.

El seguimiento a la ayuda humanitaria se realizará desde los enfoques individual y colectivo. En cuanto al retorno y la reubicación, se partirá desde los objetivos del Gobierno nacional para avanzar hacia la reintegración local, sin perder de vista los retos de la implementación del protocolo de retorno y reubicación.

Por último, aunque en la entrega de ayuda humanitaria a desplazamientos individuales se aprecia una tendencia creciente en la cobertura de solicitudes, no sucede lo mismo en cuanto a retornos y reubicación, a pesar de que son dos componentes que datan en su aplicación desde la Ley 387 de 1997. Lo anterior, sin desconocer que el proceso de retornos y reubicación es más complejo, tanto en lo individual como en lo colectivo.

4.1 Atención humanitaria

La atención humanitaria es una medida asistencial dirigida a mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado. En lo que se refiere a hechos victimizantes diferentes a este, busca atender la situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del mismo.[135]

Dentro del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, contenido en el CONPES 3726 de 2012, se plantearon metas para que, (i) quienes tuvieran identificadas carencias en subsistencia mínima y solicitaran esta atención, accedieran a la misma e igualmente, (ii) que los hogares viables para recibirla les fuera programada la entrega de esta ayuda.

Así las cosas, la CSMLV realizará seguimiento a los indicadores ya mencionados, y a la atención individual a desplazamientos masivos y confinamientos en estos aspectos: (i) Tiempo promedio de entrega de la Atención Humanitaria de Emergencia – en adelante AHE– a las personas recientemente incluidas en el RUV por desplazamientos masivos; (ii) Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata; y (iii) Comunidades en riesgo de desplazamiento, que

[135] Decreto 1084 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación".

acceden a atención humanitaria como medida de prevención. Lo anterior, con el fin de verificar la continuidad en la asistencia humanitaria en lo comunitario, factor imprescindible para el restablecimiento de derechos. Adicionalmente, se monitoreó la atención humanitaria en los casos de violencia sexual.

En este sentido, el presente capítulo contiene la presentación de los avances y dificultades en la implementación de esta medida durante los años 2019 y primer trimestre de 2020. Se hace la salvedad que, para este nuevo ejercicio de medición, la información suministrada por la UARIV presentó una serie de inconsistencias en los reportes en AHE y Atención Humanitaria Inmediata – en adelante AHI–, razón por la cual no se tuvo certeza frente a algunos datos y no fue posible calcular con exactitud los avances de todos los indicadores.

Análisis cuantitativo

- Indicador "Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria"

Este indicador se encuentra establecido en el CONPES 3726 de 2012 y mide el porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV a los que se le identificaron carencias en subsistencia mínima y se les programó entrega de AHE. Su fórmula de cálculo es "número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria *100".

Tabla No. 31: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria[136]

Año	Meta	Avance	Hogares viables	Hogares con colocación	% Avance
2017	95	83	1.138.726	949.536	87
2018	95	99	656.977	647.631	104,21
2019	95	91	622.755	569.747	96
2020	95	53	362.587	193.512	59

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia y UARIV.

La UARIV reportó en dos ocasiones cifras diferentes. De acuerdo con la información presentada en respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV,[137] a 2019 se reportó un total de 395.731 hogares víctimas de desplazamiento con carencias de subsistencia mínima viables para entrega de la atención humanitaria, de los cuales 350.651

[136] Es importante tener presente que los datos reportados en Sinergia por la UARIV, contienen cifras de AHE y de AHT, mientras los requeridos por la CSMLV y reportados por la Unidad, para efectos del desarrollo de este indicador, hacen referencia solo a la atención humanitaria de emergencia. Por lo anterior, al comparar las cifras no coinciden.

[137] UARIV. Respuesta Sesión CSMLV – recomendaciones Sexto Informe. Radicado No. 20207205973021*. p. 10. Fecha: 2020-03-27

tuvieron colocación. No obstante, al contrastar con los datos de la respuesta al requerimiento de información para efectos del desarrollo de este informe,[138] se evidenció una diferencia de 53.276 hogares viables y 9.928 con colocación; toda vez que, en esta última respuesta, la cifra de familias reportadas para entrega fue de 342.455 y de 340.723 atendidas respectivamente.[139]

Frente al primer trimestre de 2020 los reportes también presentaron variaciones, el primero da cuenta de 43.147 colocaciones con fecha de corte del 10 de marzo y el siguiente de 23.337 hogares con colocación a 31 de marzo de 2020.

Tabla No. 32: Comparación de las cifras reportadas

Año	Hogares con carencias – reporte 27/03/20	Colocación – reporte 27/03/20	Hogares con carencias – reporte 15/05/20	Colocación – reporte 15/05/20
2019	395.731	350.651	342.455	340.723
2020		43.147[140]	27.406	23.337

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Por otra parte, de acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, los hogares cuyo desplazamiento forzado hubiese ocurrido dentro del año anterior al registro en el RUV, no son sujetos de mediciones de ningún tipo y por lo tanto no requieren realizar solicitudes de AHE para acceder a este componente. Así las cosas, los resultados del contraste de datos señalan una cobertura de hogares en ruta de primer año[141] del 93%, pues de 10.122 hogares, a 9.395 se les realizó colocación de giros de AHE, faltando 727 hogares que no accedieron.

Tabla No. 33: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2019 y 31 de diciembre de 2019 y cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió en el último año antes del registro.

Número de hogares	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos	Indígenas
10.122	16.285	45	1210	2.055	

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

[138] UARIV. Respuesta a la solicitud de información sobre Metas y Productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas. p. 47. Radicado: 0207205973021. Fecha: 2020-05-15
[139] De acuerdo con lo indicado por la UARIV, el concepto de "atendido" hace referencia a que el hogar y/o la víctima cuenta con giros realizados por parte de esta entidad y no han recibido los recursos.
[140] Cifra con corte a 10/03/2020.
[141] Hogares cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió entre el 1/10/2018 y 31/12/2018 y su inclusión en el RUV se dio entre el 1/10/2019 y 31/12/2019.

Tabla No. 34: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2019 y 31 de diciembre de 2019 y cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió en el último año antes del registro y que recibieron ayuda humanitaria desde su inclusión en el registro hasta el 30 de marzo de 2020

Cantidad de giros	Total hogar AH	Mujer	Discapacidad	Indígenas	Negros Afro Raizales y Palenqueros –en adelante NARP–	Rrom
1	8.750	5.231	395	402	1.939	-
2	644	380	27	21	102	-
3	1	1	-	-	0	-
Total general	9.395	5.612	-	423	2.041	-

Fuente: Marzo 2020. UARIV.

Respecto a las víctimas a las que les fueron identificadas carencias para su subsistencia mínima y presentaron solicitudes de atención humanitaria durante el año 2019 y el primer trimestre de 2020[142] (Tabla No. 36), se encontró que de un total de 1.329.055, recibieron atención humanitaria 1.308.931 víctimas, de las cuales, el 55% son mujeres, 19% se autodeterminan como población Afro, 6% víctimas con discapacidad, 5% indígenas, y en menor medida, el 0.24 % población Rrom y el 0.01% población con OSIGD. Al comparar las cifras totales se encontró una diferencia de 20.124 víctimas que no accedieron a este componente.

Tabla No. 35: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitaron atención humanitaria.

Año	Total víctimas	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	ROM
2019	1.238.977	685.259	129	70.785	56.486	228.748	3158
2020	90.078	49.856	15	3840	6.836	19.199	53
2019-2020	1.329.055	735.115	144	74.625	63.322	247.947	3211

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Tabla No. 36: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima que recibieron atención humanitaria

Año	Total víctimas	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	ROM
2019	1.232.774	681.980	128	70.333	55.931	227.452	3139
2020	76.157	42.331	11	3356	6019	16.160	41
2019-2020	1.308.931	724.311	139	73.689	61.950	243.612	3180

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

[142] Es importante resaltar que una víctima puede cruzar con varias de las características, por ejemplo: mujer, con discapacidad, afro.

Por otro lado, frente a la atención humanitaria para víctimas de desplazamientos masivos se tiene que de 261 eventos que afectaron a 57.108 víctimas que corresponden a 17.882 hogares, la UARIV colocó giros a 41.732 víctimas (13.534 hogares). Sin embargo, comparando las cifras remitidas a la CSMLV por la UARIV, se calcula que 7.033 víctimas (1.331 hogares) no la recibieron, toda vez que, es mayor el número de víctimas afectadas en los 208 eventos reportadas como atendidas 48.765 (14.865 hogares), que el total con ayudas entregadas.

En lo que respecta a la atención humanitaria de emergencia, en el marco de la pandemia COVID-19, de acuerdo con reportes de la UARIV, se continuó con la entrega de atención humanitaria a las familias víctimas de desplazamiento forzado con carencias en los componentes de subsistencia mínima. Desde el 17 de marzo y hasta el 30 de abril se atendieron a 213.198 hogares con igual número de giros de atención humanitaria por un valor de $134.479.792.000.[143]

Finalmente, como se pudo evidenciar, los datos presentados por la UARIV son diferentes en las respuestas allegadas a la CSMLV,[144] razón por la cual, no se tuvo certeza de las cifras reales de hogares con carencia que accedieron a la programación de la ayuda humanitaria.

- Indicador: "Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria"

Este indicador se encuentra establecido en el CONPES 3726 de 2012 y mide el porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV que tuvieron programación de AHE y realizaron el cobro efectivo del giro.[145] Su fórmula de cálculo es "Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria *100".

Tabla No. 37: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria

Año	Meta	Hogares con colocación	Hogares con pago	Diferencia	Avance del indicador	% Avance

[143] Adicionalmente, los hogares que realizaron la solicitud de atención humanitaria y previamente se les identificaron carencias en alojamiento y/o alimentación, se les adelantó para el mes de abril los pagos contemplados para los meses de mayo y junio de 2020. También, en convenio con el Banco Agrario de Colombia, se incrementaron los tiempos para el cobro de los giros, pasando de una vigencia de 30 a 90 días, buscando así, que no se presenten aglomeraciones y que las víctimas no pierdan sus giros. Respuesta al derecho de petición enviado por la mesa nacional de participación efectiva de víctimas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Radicado: 20207209466691.
[144] Los datos de las vigencias 2017 y 2018 fueron tomados del Sexto Informe de la CSMLV, p. 86.
[145] De acuerdo con lo indicado por la UARIV "pago, entrega y/o cobro efectivo" hace referencia al giro cobrado por parte de la víctima.

2017	100	949.536	836.440	113.096	88	88
2018	100	647.631	600.811	46.820	93	93
2019	95	569.747	538.641	31.106	95	100
2020	95	193.512	-	-	-	-

Fuente. Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia y UARIV.

Al comparar la cifra de las colocaciones con la entrega efectiva de AHE, se encontró un avance de cinco puntos porcentuales del indicador entre las vigencias 2017 y 2018, dos más entre 2018 y 2019 como se aprecia en la tabla anterior. Para el 2017, el 88% de 949.536 hogares con colocación presentaron entrega efectiva, mientras que en 2018, de 647.631 giros colocados, el 93% fueron cobrados. En 2019 se cobraron efectivamente[146] 538.641 giros (95%) de 569.747.

Para el primer trimestre de 2020 no se tuvo reporte debido a que al corte del 31 de marzo no se contaba con información sobre el número de hogares que presentaron pagos efectivos, toda vez que, de acuerdo con la UARIV, este se realiza con dos meses de diferencia, por cuanto se debe esperar el vencimiento de la vigencia de los giros en el banco y, el informe final de pagos y reintegros.

Por otro lado, los ajustes en las herramientas y procedimientos, así como las diferentes estrategias con el operador bancario[147] implementadas para el segundo semestre de 2019, permitieron ampliar la cobertura[148] y atender a las víctimas, disminuyendo la cantidad de giros no cobrados, pasando de 113.096 en el año 2017 a 31.106 para el año 2019.

- Indicador: "Tiempo promedio de entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos"

Este indicador es propuesto por la CSMLV y mide el tiempo empleado por la UARIV para colocar la AHE a las víctimas de desplazamientos masivos, después de su inclusión en el RUV. Su fórmula de cálculo es "Promedio de número de días que transcurren desde la inclusión de víctimas de desplazamientos forzados en el RUV hasta la colocación de la atención humanitária"

[146] Se aclara que los datos contienen cifras de AHE y de AHT.
[147] En la actualidad se cuenta con: (i). Pago en Oficina banco: Pago en las diferentes sedes del Banco Agrario de Colombia; (ii). Cajas extendidas: Jornadas especiales en fechas y lugares específicos, de acuerdo con la demanda de solicitudes de atención humanitaria; (iii). Bac + Cerca: Estrategia desarrollada con un particular el cual colocaba el sitio de atención y el Banco disponía de los funcionarios para la atención; (iv). Pago a través de corresponsales: Es un mecanismo para que las víctimas puedan realizar el cobro de sus recursos, sin tener que trasladarse a un municipio diferente al de su residencia.
[148] Para el año 2019 se logró una cobertura del operador bancario y sus aliados en 1023 municipios del país, correspondientes a 723 municipios con cobertura de oficinas bancarias y 300 municipios con cobertura de estrategia de aliados. Respuesta recomendaciones Sexto Informe de la CSMLV, p. 8. Radicado No. 20207205973021.

De acuerdo con la información reportada por la UARIV, en respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV, ha venido trabajando en diversas estrategias, acciones de articulación y ajustes en sus herramientas de procesamiento de información y el mejoramiento de la interoperabilidad. Esto con el fin de lograr que la atención sea cada vez más oportuna disminuyendo los tiempos entre la inclusión y la entrega de la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron su hecho dentro del último año para que dicho procedimiento sea automático.

Al contrastar las cifras, se evidenció un avance en el tiempo promedio de entrega de la AHE a las víctimas de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que, en el año 2018 fue de 77 días, mientras que en el 2019 fue de 42, es decir 35 días menos. Asimismo, si se compara el tiempo promedio calculado por la CSMLV para el periodo 2018 – marzo 2019 el cual fue de 53 días, con el de este informe (36), da como resultado una disminución de 17 días. No obstante, es importante mencionar la existencia de inconsistencias en el reporte de información allegado por la UARIV, puesto que en siete eventos la fecha del primer pago es anterior a la fecha de inclusión en el RUV y, por lo tanto, no se tiene certeza de los desplazamientos atendidos, situación que preocupa a la CSMLV.

- Indicador: “Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI”

Este indicador es propuesto por la CSMLV y mide el apoyo de la UARIV para la entrega de la AHI, a los municipios que lo solicitan a través del principio de subsidiariedad. Su fórmula de cálculo es “Sumatoria de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio en la entrega de la AHI”.

Tabla No. 38: Comparación de cifras remitidas por la UARIV en los diferentes reportes de información (Acumulado 2018-2020).

Características	Reporte I 15/05/20	Reporte II 2/06/20
Universo de desplazamientos	261	261
Hogares afectados en el universo de desplazamientos	17.882	17.882
Víctimas afectadas en el universo de desplazamientos	57.108	57.108
Desplazamientos reportados como atendidos	167	151
Hogares afectados en el total de desplazamientos reportados como atendidos.	11.465	9.884
Víctimas afectadas en el total de desplazamientos reportados como atendidos.	37.286	31.057
No. de hogares que efectivamente recibieron atención.	8.687	9.610
No. de víctimas que efectivamente recibieron atención.	24.659	20.749
Eventos con AHI en especie	152	130
No. de familias que recibieron AHI en especie	7.095	8.358
Eventos con AHI en dinero	25	25
No. de víctimas que recibieron AHI en dinero	8.059	3.461
No. de hogares con entrega en dinero	1.592	1.252
No. de ayudas entregadas en especie	2.935	138

Características	Reporte I 15/05/20	Reporte II 2/06/20
Tiempo promedio (en días) de entrega de la ayuda humanitaria inmediata.	120	43
Tiempo promedio (en días) de entrega de la ayuda humanitaria inmediata en algunos eventos que llamaron la atención.	200 - 674	100

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Es competencia de las alcaldías atender la demanda por los casos o eventos de desplazamiento con AHI, así como solicitar apoyo subsidiario a la gobernación como primeros respondientes; y como último recurso adelantar la solicitud ante la UARIV en el caso de que ninguna de las dos cuente con los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar situaciones de desplazamiento forzado. Por tanto, la UARIV debe responder oportunamente para ayudar al municipio a cumplir con dicha obligación.

En este orden de ideas, tal como se muestra en la tabla 39, la UARIV entre 2018 y el 31 de marzo de 2020 reportó atención de conformidad con el principio de subsidiariedad, en 167 desplazamientos masivos[149] que afectaron a 37.286 personas (11.465 familias). Sin embargo, solo al 60% de las víctimas se les entregó AHI, quedando el 34% sin atención por parte de la UARIV.

De esta manera, del universo de 261 desplazamientos masivos que ocurrieron en este periodo y que perjudicaron aproximadamente a 57.108 personas[150] (17.882 hogares), la UARIV apoyó al 64%, con presupuesto ejecutado de $ 6.101.081.673.

Respecto al número de ayudas entregadas, se tiene que la UARIV apoyó a 152 eventos en especie[151] con un registro de 7.095 hogares. No obstante, de acuerdo con el reporte de esta entidad en la primera comunicación, se realizaron 2.935 entregas. En cuanto a las ayudas en dinero, se realizaron 25[152] correspondientes a 8.059 víctimas (1.592 hogares) con giros colocados.

Con relación al tiempo transcurrido entre la fecha del desplazamiento y la primera entrega, se calculó que la entidad tardó 120 días en promedio para entregar la AHI por colocación o

[149] En la matriz de AHI enviada por la UARIV a la CSMLV en el primer reporte, algunos FUD con la misma fecha de desplazamiento se repetían entre dos y tres veces con varios reportes en atención tanto en especie y/o en dinero. Por ello, se procedió a través de una tabla dinámica a agrupar los eventos por FUD. De esta manera se calculó el total de desplazamientos apoyados, de lo contrario la cifra sería de 235 eventos.
[150] No es claro para la CSMLV, por qué la cifra de víctimas es diferente entre la base de datos de los desplazamientos masivos y la de la AHE. Es decir, en la primera los reportados como afectados, 57.108 personas (17.882 hogares), son los que en la segunda aparecen como incluidos en el RUV. Por su parte, en esta última, la cifra de afectados es de 57.944 víctimas pertenecientes 17.882 hogares.
[151] Para este cálculo, se agruparon los FUD a través de una tabla dinámica por mecanismo, es decir, para este caso por AHI en especie. Así, de los 152 eventos que atendieron, en 52 se reportó más de una atención por AHI en especie.
[152] De igual forma, se reportaron diez desplazamientos con ayuda tanto en especie como en dinero: Hacarí Norte de Santander (2/06/18, 18/11/18 y 1/11/18); Roberto Payán Nariño (24/03/18); El Charco Nariño (30/08/18); San José de Uré Córdoba (18/01/18, 15/11/19 y 23/01/18); Cáceres Antioquia (16/02/18 y 14/02/18).

en especie. No obstante, se encontraron eventos donde la UARIV demoró entre 200 y 674 días para efectuar dicha entrega, lo cual resulta preocupante, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de estos hogares.

Ahora bien, al revisar los datos para el análisis antes descrito, se identificaron incidencias en los reportes de información con respecto a la fecha de la primera entrega y la del desplazamiento.[153] Se encontraron 22 eventos con más de 200 días para recibir la AHI, así como, desplazamientos en los que la fecha de entrega era anterior a la ocurrencia del hecho. Igualmente, casos en los cuales el número de familias y víctimas atendidas por evento[154] eran mayores a las afectadas registradas en la matriz de desplazamientos masivos, de modo que fue imperiosa la necesidad de solicitarle a la entidad aclaración, remitiendo un segundo reporte de información.[155]

En este segundo documento se encontraron cambios, entre ellos, la inclusión de 16 desplazamientos y 32 eliminados. Asimismo, variaciones importantes en cuanto al número de víctimas y hogares atendidos dentro de los eventos, y modificaciones en las fechas de la primera entrega. De tal forma que, el panorama entre el primer reporte y el segundo cambió sustancialmente (Tabla 39), por lo que, en este último se reportaron 151 desplazamientos con 31.057 (9.884 hogares), de los cuales, se les brindó AHI a 20.749 personas pertenecientes a 9.610 hogares. Por lo anterior, del universo de desplazamientos ocurridos entre enero de 2018 y marzo de 2020, se atendió al 57%. De estos, 130 eventos se atendieron en especie con un total de 138 entregas[156] y, 25[157] en dinero, con presupuesto ejecutado de $5.191.055.113.

Es importante tener en cuenta, que, si bien la cifra de ayudas en dinero se mantuvo, lo que varió fueron los números de eventos y la cantidad de personas/hogares que las recibieron, pues para este reporte, a 3.461 víctimas correspondientes a 1.252 familias se les entregó AHI bajo esta modalidad. Por su parte, el tiempo de espera para recibirla desde la fecha del evento, disminuyó en 77 días entre los dos reportes, pasando de 120 a 43, a pesar de

[153] Casos como el de Roberto Payán Nariño (CD000396604) cuya fecha de desplazamiento fue el 19/01/20 y la fecha de entrega AHI es del 27/08/18; Tarazá Antioquia (NG000771397) desplazamiento ocurrido el 14/04/19 y la fecha de entrega es del 2/10/18; Juradó Chocó (NI000710519) fecha de desplazamiento es de 23/04/19 y la de la entrega 17/09/18) entre otros. Por lo tanto, estas cifras que al restarlas dan negativas, no se tuvieron en cuenta para calcular el promedio.
[154] No es claro por qué en algunos eventos las cifras de víctimas y hogares atendidos frente al total de reportadas como afectadas por los desplazamientos, son mayores en 64 eventos con una diferencia de 2.071 hogares y 1.613 víctimas.
[155] Explicando que el motivo de las inconsistencias en el reporte de información enviado a la CSMLV con fecha del 2/06/2020, fue por un error en la fórmula empleada para descargar dichos datos del sistema de información que los agrupa.
[156] Las 138 entregas que de acuerdo con lo explicado en reunión técnica con la UARIV el día 3/06/2020, cubrieron a la totalidad de los hogares atendidos bajo este mecanismo.
[157] Cuatro desplazamientos recibieron ayuda tanto en especie como en dinero (24/03/18 Roberto Payán Nariño 24/03/18 Roberto Payán Nariño; 30/08/18 El Charco Nariño; 1/11/18 Hacarí Norte de Santander; 18/11/18 Hacarí Norte de Santander.

lo cual persistieron eventos donde el tiempo para entregar la ayuda humanitaria inmediata superó los 100 días.

Tabla No. 39: Comparación reportes de información de la UARIV para el Sexto Informe de la CSMLV sobre desplazamientos masivos apoyados con AHI por subsidiariedad, con los reportes para el Séptimo Informe.

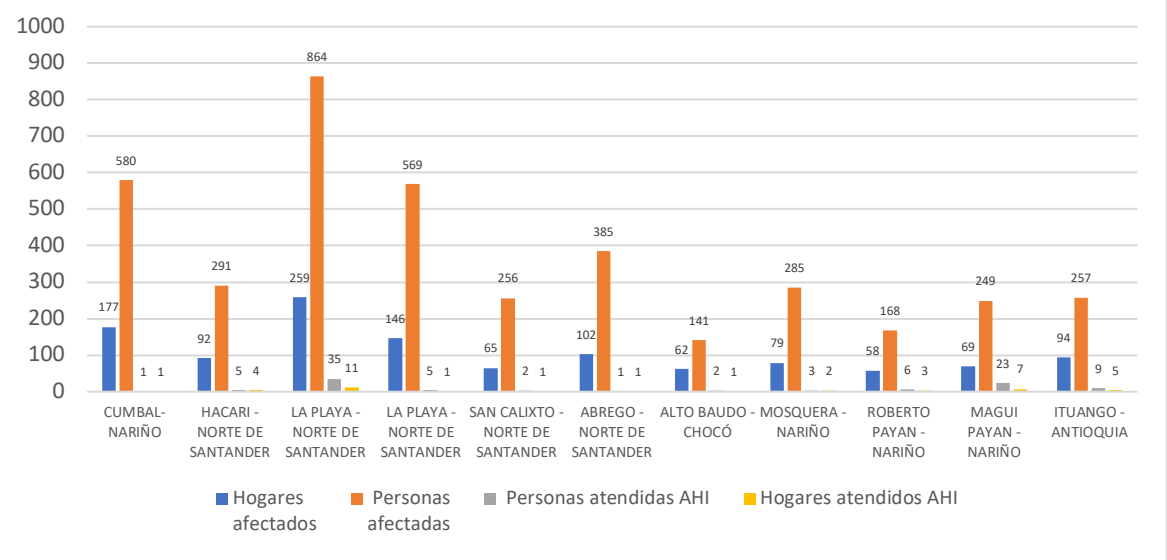
Periodo de análisis	Sexto Informe CSMLV[158]		Reporte información para el Séptimo Informe CSMLV	
	Reporte I	Reporte II	Reporte I	Reporte II
Enero 2018 -marzo 2019	130	106	81	80
Abril 2019 – marzo 2020	-	-	86	71

Fuente. Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Al contrastar las cifras de los datos reportados por la UARIV (Tabla 40) en diferentes respuestas allegadas frente a los eventos apoyados entre el 1 de enero de 2018 al 31 de marzo de 2019 se encontraron variaciones significativas.

Por otra parte, al analizar las personas atendidas en estos desplazamientos masivos, preocupa a la CSMLV que el reporte de los atendidos no alcanza el 50%. Asimismo, se advierte que nueve casos de desplazamiento (ocurridos en Nariño, Norte de Santander, Chocó y Antioquia) se eliminaron en el segundo reporte, a pesar de que se habían relacionados como atendidos. Por su parte, los eventos en San Calixto y Abrego en Norte de Santander y Alto Baudó en Chocó, se mantuvieron en este segundo reporte, sin que se presentara una explicación razonable frente a ello.

Gráfica No. 4: Hogares y personas afectadas vs. Atendidas en eventos masivos – reporte I[159]



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

[158] Sexto Informe CSMLV, p. 87

Ahora, en un tercer requerimiento de información, se le pidió a la UARIV indicar el número total de municipios que solicitaron entre 2018 y marzo 2020 apoyo bajo el principio de subsidiariedad, frente a lo cual reportaron que el total de solicitudes para este periodo fue de 151. Así las cosas, contrastando con los eventos atendidos en el primer reporte, se evidenció que el porcentaje de apoyo fue del 90%, mientras para el segundo, fue del 100%.

Finalmente, llama a la atención a la CSMLV sobre las permanentes incosistencias en los reportes de información, por cuanto, los datos pierden validez y fiabilidad, dificultando en gran medida el seguimiento y análisis que requiere la medición del avance del indicador. Por lo que es urgente que la UARIV garantice la confiabilidad de los datos reportados.

- Indicador: "Comunidades en riesgo de desplazamiento, que acceden a atención humanitaria como medida de prevención"

Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Número de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a la atención humanitaria / Número de comunidades identificadas como en riesgo de desplazamiento *100".

El confinamiento es un hecho víctimizante en el que las comunidades son objeto de restricciones (generalmente mediante paros armados, minas antipersona, combates entre grupos armados, fijación de horarios para movilizarse y topes en la carga de alimentos/combustible que pueden transportar) para desarrollar sus actividades cotidianas, vulnerando el goce efectivo de los derechos a la vida en condiciones dignas, a la salud, educación, al trabajo, así como su libertad de movilidad, integridad física y moral y, su seguridad alimentaria. Es en sí mismo, un riesgo de desplazamiento forzado, como corrobora la Corte Constitucional en el Auto 093 de 2008[160], cuando estableció un nexo causal directo entre el confinamiento y la ocurrencia de posteriores eventos de desplazamiento.[161]

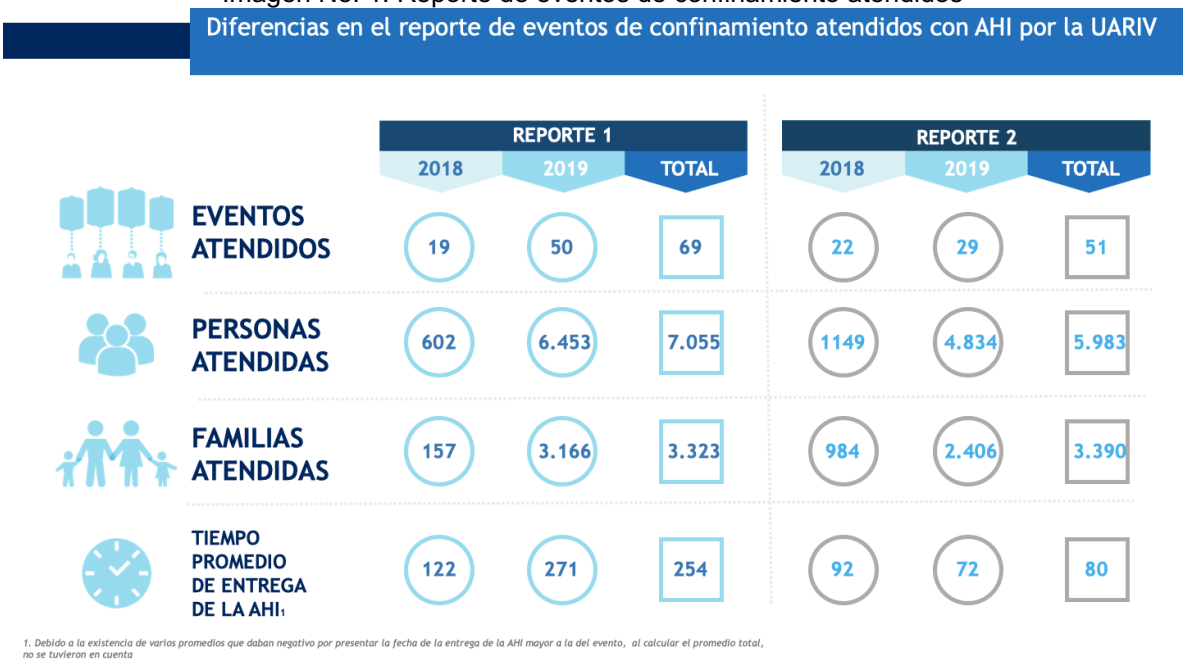
En este orden de ideas, la UARIV remitió información a la CSMLV sobre los eventos de confinamiento en los cuales entregó AHI, mencionando la fecha del evento y entrega de la ayuda, así como, la fecha de inclusión en el RUV y el total de víctimas y hogares beneficiados.

---

[160] Asimismo, en consecuencia, el Decreto 1084, prevé en el artículo 2.2.6.4.1. el beneficio de la Ayuda Humanitaria Inmediata (…) a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como producto del hecho. Por su parte, la Ley 418 de 1997, en su artículo 49 habla de la AHE dirigida a quienes sufren perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal (…).

[161] Corte Constitucional de Colombia. Auto 284 de 2008. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A284-08.htm

Imagen No. 1: Reporte de eventos de confinamiento atendidos



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Frente a la AHI, la UARIV reportó atención para los años 2018 y 2019 en 69 eventos que afectaron a 7.055 personas (3.323 hogares), a través de 326 entregas en especie equivalentes a $1.880.965.629. No obstante, si bien el 37% (26) de los eventos fueron atendidos en un rango de tiempo entre 8 y 99 días, el porcentaje restante (63%) osciló en un rango entre 150 a 707 días. De ahí que, el tiempo promedio de la fecha del confinamiento y la entrega de la AHI es de 254 días.

De ser esto cierto, pone en evidencia un vacío en la atención al cual están siendo sometidas las víctimas. Ahora bien, al igual que en los reportes de información de los anteriores indicadores, no es claro para la CSMLV lo ocurrido con 12 eventos donde la fecha del confinamiento es posterior a la entrega de la ayuda humanitaria.

Por los anteriores hallazgos, se le solicitó a la UARIV aclarar la información, lo que llevó a que esa entidad remitiera una segunda comunicación, en esta no se encontró referencia a los 32 eventos reportados en la primera respuesta, y se incluyeron otros 11. Al sumar estos eventos la CSMLV observa que fueron 51 confinamientos atendidos bajo la modalidad de AHI, correspondientes a 5.983 víctimas (3.390 familias), por medio de 58 entregas en especie, con presupuesto ejecutado de $1.792.138.387.

El tiempo de atención promedio calculado para este segundo reporte, fue de 80 días. No obstante, se reportaron eventos con más de 90 días sin atención desde la ocurrencia hasta la fecha de acceso. Si bien, el promedio entre los dos reportes disminuyó aproximadamente en 174 días; sigue siendo de especial atención por parte de la CSMLV.

Por otro lado, una vez las víctimas por confinamiento son atendidas a través de la AHI y, registradas en el RUV, la UARIV tiene una ruta para eventos de confinamiento mayores y menores a 120 días. Para los primeros, procede la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria. Para los menores a 120 días procede la programación y entrega de ayuda humanitaria. Así, de 120 eventos[162] de confinamiento donde se vieron afectadas 35.763 víctimas (8.823 hogares), la UARIV reportó para las vigencias 2018 y 2019,[163] un total de 31 eventos con 7.998 víctimas (1.957 hogares), de los cuales atendió bajo esta modalidad a 4.782 (1.703 hogares). El tiempo promedio calculado para la entrega fue de 107 días.

En consecuencia, a pesar de la disminución en el tiempo promedio para la entrega de la AHI, el lapso de 80 días sigue siendo extenso para quienes carecen de los medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, al comparar los registros de información allegados por la UARIV sobre la AHI y la ayuda humanitaria entregada posterior al registro, se encontraron algunas inconsistencias en las fechas de inclusión de las víctimas en el RUV en 12 eventos, con diferencias hasta de cuatro meses.

Finalmente, del total de municipios que solicitaron entre 2018 y marzo 2020 apoyo bajo el principio de subsidiariedad, la UARIV reportó un total de 51, por tanto, contrastando con los eventos atendidos en el primer reporte, se evidenció que el porcentaje de apoyo fue del 74%, mientras con el segundo reporte del 100%.

- Indicador: “Víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria”

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria”.

De acuerdo con el Numeral 2 del Artículo 6 de la Resolución 2349 de 2012, se otorgará una suma equivalente a dos SMMLV a toda víctima con afectación médica, psicológica, y física que generen incapacidad mínima de 30 días y/o se enmarquen en las lesiones previstas en los artículos 137, 138 y 139 del Código Penal, relacionadas con tortura, acceso carnal violento, y acto sexual violento.

Durante enero 2019 y marzo de 2020 la UARIV giró 410 ayudas a igual número de personas por el hecho victimizante de violencia sexual, de los cuales fueron, 392 a mujeres, tres a población con OSIGD, 11 a indígenas, 56 a NARP y uno a población Rrom.

Frente al número de víctimas incluidas en el RUV tres meses después del hecho víctimizante y que recibieron atención humanitaria, se tiene que para el año 2019 se presentó una cobertura del 28%, pues de un total de 404 víctimas se atendieron 115, por

[162] Se atendieron 70 eventos de confinamiento mayores a 120 días y 50 eventos menores a 120 días.
[163] Eventos ocurridos en el 2018 que fueron incluidos en el RUV en 2018 y 2019. No hay información de atención (AHE) a eventos ocurridos en 2019 ni 2020.

consiguiente 289 no tuvieron colocación de giro por AHE. Asimismo, a marzo 2020 se evidencia que 95 víctimas no accedieron a esta atención, toda vez que, de 121 registradas, el 21% percibieron atención.

Adicionalmente, el total de 525 víctimas incluidas en el RUV por este hecho victimizante en el periodo 2019 -2020 (525), se atendió al 27%. De estas, 137 corresponden a mujeres, siete a población indígena, 14 NARP, una con OSIGD y una a pueblo Rrom.

Tabla No. 40: Número de víctimas de violencia sexual incluidas en el RUV cuya ocurrencia del hecho victimizante es tres meses anteriores al registro de esta y que recibieron ayuda humanitaria.

Año	Víctimas registradas tres meses después del hecho victimizante	Víctimas con atención humanitaria
2019	404	115
2020	121	26
2019-2020	525	141

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Finalmente, la CSMLV advierte la diferencia entre el número de víctimas que fueron incluidas en el RUV entre el 1 de octubre de 2019 y 31 de diciembre de 2019 – cuyo hecho de violencia sexual ocurrió tres meses antes del registro– y las que recibieron ayuda humanitaria entre su inclusión en el RUV hasta el 30 de marzo de 2020, si el total de víctimas reportadas como incluidas para este periodo según su mismo reporte, es de 18 personas. Evidenciando las permanentes inconsistencias en los reportes de la UARIV.

Análisis cualitativo

Avances

Se evidenció un avance en el tiempo promedio de entrega de la AHE a las víctimas de desplazamiento forzado, debido a que, en el año 2018 fue de 77 días, mientras que en el 2019 fue de 42, es decir 35 días menos aproximadamente.[164] Asimismo, este promedio disminuye en 17 días si se compara el tiempo de análisis del Sexto Informe de la CSMLV (53 días) con el del presente informe.

Los ajustes en las herramientas y procedimientos, así como las diferentes estrategias con el operador bancario implementadas para el segundo semestre de 2019, permitieron ampliar la cobertura en 1.023 municipios del país, correspondientes a 723 con presencia de oficinas bancarias y 300 con cobertura de estrategia de aliados. Lo anterior significó una disminución considerable de la cantidad de giros no cobrados, pasando de 113.096 en el año 2017, a 31.106 para el año 2019.

[164] En la realización de este promedio se restaron las fechas de entrega de la ayuda con las fechas de la ocurrencia del evento y se dividieron por el total de eventos atendidos, sin tener en cuenta los datos negativos.

En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada en razón del COVID-19 en el territorio nacional, se rescata la implementación, por parte de la UARIV, de medidas especiales para facilitar el pago y ayuda y atención humanitaria a las víctimas. En particular, se destaca la estrategia para la asistencia humanitaria a través de (i) el pago en dinero a hogares que estén dentro del primer año a partir de la ocurrencia del hecho victimizante; (ii) pagos adelantados en el mes de abril que estaban programados para el mes de mayo y junio de 2020; (iii) recepción de solicitudes a través de los canales de atención telefónica y virtual; y (iv) ampliación del tiempo para el cobro de los giros por parte de las víctimas. Para la atención a emergencias humanitarias, la UARIV ha continuado con el apoyo a través de atención humanitaria de inmediatez por concurrencia.

Dificultades

Según los reportes entregados por la UARIV, durante el año 2019 el 10% de las víctimas de desplazamiento forzado no recibieron atención humanitaria. Esta cifra corresponde a 50 mil hogares con carencias en subsistencia mínima que no tuvieron colocaciones de los recursos, [165] lo cual preocupa a la CSMLV.

Entre 2019 y a junio de 2020, la reconfiguración de los escenarios humanitarios, con ocasión de las dinámicas de disputa territorial post firma del Acuerdo Final, han puesto en tensión la capacidad institucional para la atención[166] de eventos de desplazamiento masivo y confinamiento en las comunidades. Estas situaciones se han presentado principalmente en el Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño y Pacífico. Lo anterior se evidenció en el análisis de los indicadores de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata (atención del 57% de los casos) y atención a comunidades en riesgo sobre el tiempo promedio de atención (107 días en promedio para la atención).

Por otra parte, si bien los escenarios de violaciones a DDHH e infracciones al DIH continúan siendo recurrentes, su atención cuenta con esquemas desde de la Ley 387 de 1997, por lo que se esperaría que la institucionalidad hubiese optimizado su capacidad de atención frente a estos hechos. Sin embargo, como se evidenció en la parte cuantitativa, siguen existiendo problemáticas en materia de atención oportuna, la calidad de los censos que excluyen a una parte de las comunidades, y la activación oportuna de mecanismos de corresponsabilidad, en particular en municipios categorías 5ta y 6ta, entre otros asuntos, que llevan a que se afecte la atención a comunidades confinadas o que sufrieron desplazamiento forzado.

[165] Se obtiene de restar en el indicador Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria hogares viables del 2019 (622.755), menos hogares con colocación (569.747). Esto da 53.008 hogares.
[166] Existen tres programas de atención humanitaria para la población desplazada: (i) AHI; (ii) AHE y; (iii) AHT; En paralelo, se encuentra la ayuda humanitaria (AH) para la atención a hechos víctimizantes diferentes al desplazamiento, dentro de estos se encuentra el confinamiento. Artículos 2.2.6.4.1, 2.2.6.4.2, 2.2.6.5.2.1, 2.2.6.5.2.2 y 2.2.6.5.2.3, Decreto 1084 de 2015.

Durante el año 2019, la Defensoría del Pueblo a través del Programa de Defensores comunitarios,[167] recibió reportes de la ocurrencia de 76 eventos de desplazamiento masivo, que afectaron a 22.994 personas, 7.431 familias. Los departamentos con mayores eventos de expulsión fueron: Nariño (20), Córdoba (14), Antioquia (14), Chocó (12), Norte de Santander (ocho), Valle del Cauca (dos) y Cauca (dos). Asimismo, esa entidad tuvo el conocimiento de 114 comunidades afectadas por situaciones de confinamiento, a saber: Chocó (94), Nariño (nueve), Putumayo (dos) y Antioquia (nueve). Afectándose principalmente a comunidades negras y pueblos indígenas.

Particularmente en el Catatumbo (municipios de Ábrego, Hacarí, La Playa, San Calixto),[168] Alto Baudó[169], Bajo Cauca Antioqueño (Ituango- veredas San Agustín de Leones, San Pablo y La Canturrona,[170] Cáceres-vereda Alto del Tigre[171]), Pacífico Nariñense (Tumaco, Roberto Payán, Olaya Herrera y Magüi Payán)[172] y parte alta de la Serranía de San Lucas (municipios de Tiquisio, Montecristo y Achí en Bolívar),[173] se presentaron situaciones de emergencia humanitaria en las que se pudo constatar que las comunidades confinadas se enfrentaron a las siguientes barreras:

I. La falta de celeridad en los tiempos que toma la ejecución de los filtros administrativos y verificaciones *in situ* por la UARIV del número de personas y familias a atender consignados en los censos enviados por las alcaldías;
II. Las dificultades logísticas para la entrega oportuna de los bienes y servicios que se suministran mediante operadores logísticos, y adecuada a las particularidades de las comunidades;
III. Los largos tiempos que toma la articulación institucional para la activación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, retrasan el acceso a los servicios de AHI y ayuda humanitaria en estas zonas. Esto genera que las comunidades

[167] Defensoría del Pueblo. "Sistematización de los cuadros de eventos de desplazamiento masivos y confinamientos reportados por los Defensores comunitarios y Asesores departamentales de desplazamiento". Información con corte al 31/12/2019. Bogotá. Enero de 2020.
[168] Defensoría del Pueblo Regional Ocaña. "Informe situación de derechos de las comunidades en riesgo y desplazadas en el Catatumbo". Informe de la Defensora comunitaria. Ocaña. 22/04/2020.
[169] Defensoría del Pueblo Regional Urabá-Darién. "Situación de derechos y políticas públicas para la atención de la población desplazada en el contexto del Estado del Cosas Inconstitucional y seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004". Informe del Defensor Comunitario para el Bajo Atrato. Apartadó. 04/2020.
[170] Defensoría del Pueblo Regional Antioquia. "Numeral 2. Situación de derechos de las comunidades en riesgo y desplazamiento forzado". Contenido en "Diagnóstico de la situación de derechos de las comunidades en riesgo y desplazamiento forzado". Informe del Defensor Comunitario para el norte de Antioquia. Medellín. 24/08/2019.
[171] Defensoría del Pueblo Regional Antioquia. "Atención del confinamiento de Alto del Tigre". Comunicación -correo- del Defensor Comunitario para el Bajo Cauca Antioqueño. Medellín. 7/05/2020.
[172] Defensoría del Pueblo Regional Pacífico. "Prácticas inconstitucionales en las comunidades del pacífico nariñense que están restringiendo la garantía del derecho al mínimo vital en la atención a los desplazamientos masivos de fines de 2019 e inicios del 2020". Contenido en "Informe temático especializado en prevención, protección, atención humanitaria y registro, en el marco del seguimiento a la Sentencia T- 25 de 2004 y a la política pública de atención al desplazamiento forzado". Informe del equipo de la Defensoría Comunitaria para el pacífico nariñense. San Andrés de Tumaco. 15/05/2020.
[173] Defensoría del Pueblo Regional Magdalena Medio. "Reporte STDV-2020-003". Reporte de la Defensora comunitaria para el sur de Bolívar. Barrancabermeja. 18/05/2020.

permanezcan sin atención hasta por 200 días, expuestas a un nuevo desplazamiento o que se reactive el confinamiento.

El siguiente caso, correspondiente a las comunidades del Bajo Atrato, ilustra las limitaciones de la AHI frente a desplazamientos masivos y confinamientos de las comunidades rurales.

Cuadro No. 12: Caso comunidades del Bajo Atrato

"En relación con la atención a los desplazamientos masivos en la región del Bajo Atrato, existe una dificultad visible en la realización de los censos, en especial en los resguardos indígenas, los cuales no están actualizados. Lo anterior, dificulta fijar con precisión el número de personas a atender en cada comunidad. Para la atención de las situaciones de confinamientos y riesgos de desplazamiento masivo que se presentaron en 2019 en la región, se entregaron 2.110 ayudas humanitarias. Según la UARIV y los entes territoriales, este número reducido de atenciones se atribuye a la dificultad para la entrega y materialización de la atención humanitaria a problemas de transporte y conectividad. Hay comunidades que están distantes uno o dos días de camino del casco urbano de los municipios, a lo que se suma que las únicas vías de acceso son de manera fluvial, aumentando significativamente el costo del transporte. No obstante lo anterior, es necesario mencionar que la UARIV suele ubicar las ayudas humanitarias en los cascos urbanos, y le corresponde al municipio terminar de hacer la entrega a cada una de las familias, naturalmente al interior de las comunidades. Los alcaldes se comprometen a asumir el costo del combustible del bote, pero en ocasiones no sucede y se llega a un choque entre comunidades y administraciones municipales".

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Urabá - Darién. Abril 2020[174]

Este caso evidencia las restricciones operativas de los actuales procedimientos de atención en contextos de emergencia humanitaria en comunidades rurales alejadas o de difícil acceso a los centros urbanos.

Lo expresado anteriormente, más lo presentado en la parte cuantitativa, difiere de la aceptación de la UARIV a las recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV relacionadas con fortalecimiento de los esquemas de corresponsabilidad para la atención de masivos y gestiones para garantizar la inmediatez de la colocación del giro por AHE en los desplazamientos masivos, después de la inclusión de las víctimas en el RUV.

Al respecto, toma especial relevancia en el actual ciclo de emergencia humanitaria, la atención y prevención del confinamiento de comunidades. Según datos de la Defensoría del Pueblo - Programa de Defensores comunitarios, el confinamiento es un fenómeno

[174] "Situación de derechos y políticas públicas para la atención de la población desplazada en el contexto del Estado del Cosas Inconstitucional y seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. *Óp. cit.*

creciente. En 2018, se identificaron: 89 comunidades, correspondientes a 14.974 personas[175] y en 2019, 114 comunidades, que corresponden a 27.336 personas.[176]

El análisis de la atención a las comunidades confinadas, según lo dispuesto en la Circular 014 de mayo de 2018 en comparación con lo que enuncia la UARIV en su respuesta a la solicitud de información de la CSMLV, hace visible una serie de vacíos en la gestión que están afectando el restablecimiento de los derechos de las comunidades y el avance hacia las garantías de no repetición; los cuales se relacionan con:

I. La conexión entre la atención humanitaria y el desarrollo de acciones en prevención temprana (Circular 014 de 2018) para las comunidades que presentan recurrencia de hechos de confinamiento (ruta esbozada por la UARIV. En la respuesta a la CSMLV se omite ese paso en la estrategia de atención).

II. El tiempo transcurrido para la entrega de ayuda humanitaria a cargo de la UARIV. De acuerdo con el primer reporte, se estableció un tiempo promedio de 253 días, y en el segundo, el promedio fue de 107 días, como se evidenció en la parte cuantitativa de este apartado. En ese entretanto, las comunidades de municipios categorías cinco y seis se encuentran desatendidas, sin protección efectiva, y en riesgo de desplazarse. Al respecto, establece la Defensoría comunitaria frente a la atención a comunidades en confinamiento en el pacífico nariñense:

> "La UARIV supedita la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI) a que previamente se realice una visita de verificación en las comunidades, que debe ser aprobada en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional –en adelante CTJT–. Este procedimiento, aplicado al contexto de las comunidades del pacífico, pueden pasar cerca dos semanas para que la comunidad reciba la AHI luego de que se tenga información de la ocurrencia del hecho, este es el caso de las comunidades confinadas del Consejo Comunitario del río Chagüi, en Tumaco". [177]

III. El término de 120 días después del hecho victimizante determina la entrega de ayuda humanitaria para confinamientos. Pasado este término, solo se entrega previa evaluación de carencias en la cual se decide suspender o continuar con la entrega de ayuda humanitaria u otras medidas según las vulnerabilidades. Lo

[175] Defensoría del Pueblo. "Boletín Informativo N°7 Compilado Nacional: Enero – octubre 2018. Dinámicas de desplazamiento, riesgo de desplazamiento y confinamiento**"**. Bogotá. 11/2019. Consultado el 10/06/2020. Disponible en https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Boletin-noviembre-Desplazados.pdf

[176] Defensoría del Pueblo. "Sistematización de los cuadros de eventos de desplazamiento masivos y confinamientos reportados por los Defensores comunitarios y Asesores departamentales de desplazamiento*". Op cit.*

[177] Defensoría del Pueblo Regional Pacífico. "Censos (bloqueos y prácticas inconstitucionales), práctica inconstitucional -asociadas al registro del evento". Contenido en "Informe temático especializado en prevención, protección, atención humanitaria y registro, en el marco del seguimiento a la Sentencia T- 25 de 2004 y a la política pública de atención al desplazamiento forzado". Informe del equipo de la Defensoría Comunitaria para el pacífico nariñense. *Op cit.*

anterior, cobra relevancia cuando este término vence en razón a los tiempos institucionales y el ritmo al cual se realizan esas evaluaciones.

Por otra parte, en lo que respecta a la atención individual para la entrega de la AHE y Atención Humanitaria de Transición –en adelante AHT– en grandes centros urbanos, la gestión centralizada y las lógicas de atención por demanda pueden afectar la eficiencia de este proceso, como se evidencia en el CRAV de Ibagué:

Cuadro No. 13: Dinámicas de la AHE y AHT a las víctimas en Ibagué.

"Frente a las entregas de ayudas humanitarias y sus diferentes componentes, se observa el desconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado frente a los procedimientos que adelanta la UARIV, no solo en las formas de acceso, sino en el método estipulado para la entrega de estas, a lo que no contribuye que las comunicaciones a ellos en muchas ocasiones se hacen de manera general en un modelo de respuesta, y a veces no se responden de acuerdo con las circunstancias particulares del caso. Otra barrera que se encuentra en la atención a las víctimas, en particular, en la AHE y AHT, se encuentra en el acceso a los servicios de orientación de la UARIV, pues las víctimas señalan que no les es posible comunicarse al número único de atención y por ello se ven con la necesidad de acudir a la Defensoría del Pueblo. Al respecto, si bien en el centro de atención de la Alcaldía de Ibagué también atiende la UARIV, mediante un esquema de tercerización de la atención, a fines de 2019 habían cerca de cuatro profesionales atendiendo. Se calcula que cada profesional se demora en cada atención entre 30 y 34 minutos por la magnitud de la demanda de ciudadanas y ciudadanos que acuden se utiliza la metodología de repartir fichas, las cuales se distribuyen en la mañana, a máximo 80 personas, el resto queda afuera del punto de atención esperando entrar, dependiendo de las condiciones del clima y sin lugar para poder sentarse, por ello las personas que necesitan la atención han recurrido incluso a pasar la noche para alcanzar a recibir la ficha, muchas veces son adultas mayores y están a la intemperie para esta atención. Este procedimiento diario no es efectivo. Aunque se señala por parte de la coordinación del punto de atención que se le da prioridad a las personas que vienen de municipios, esto no siempre se da ya que llegan después de que la capacidad del lugar ha logrado su máximo, además del desconocimiento de esta metodología para quienes viven en zonas rurales, lo que muchas veces genera falta de atención en relación con las ayudas humanitarias y demás requerimientos de servicios".

Fuente: Defensoría del Pueblo Regional Tolima. Abril 2020.[178]

A las anteriores barreras, a partir de marzo de 2020 se suman las limitaciones, que surgen bajo las medidas de Aislamiento Obligatorio Preventivo –en adelante AOP, derivadas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, en materia de movilidad intra e intermunicipal en zonas rurales y grandes centros urbanos, así como las

[178] Informe regional de diagnóstico de la situación de derechos de las comunidades en riesgo; garantía ante el registro y ayudas humanitarias de acuerdo con la Ley 1448 de 2001, Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento. Informe de la Defensora comunitaria para el Tolima. Ibagué. 4/06/2020.

dificultades de conectividad de las víctimas para acceder a los canales virtuales y telefónicos habilitados. Estos elementos restringen la oportunidad para que las víctimas conozcan dónde y cuándo reclamar los recursos de la AHE y AHT.

Las limitaciones se hacen particularmente críticas en las zonas rurales de difícil acceso del Catatumbo, Pacífico Nariñense, Pacífico Sur (Alto Baudó),[179] Bajo Cauca Antioqueño, y en grandes centros urbanos como Barranquilla, Bogotá y Medellín, por efecto del cierre de los Centros Regionales y de las oficinas de atención.[180] Estas situaciones corresponden a restricciones de acceso, que no son mitigadas por las medidas dispuestas para agilizar los desembolsos de la atención humanitaria o ampliar los plazos de pagos.[181]

Al respecto, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, así como algunas Mesas Departamentales y Municipales, mediante escritos dirigidos a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional (entre el 21 y el 27 de marzo del presente año), advirtieron sobre una serie de riesgos frente a la garantía del derecho a la subsistencia mínima de los hogares de población desplazada debido a que: (i) un alto porcentaje de hogares dependen de la entrega oportuna y continua de la atención humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) algunos hogares que ya no dependen de la atención humanitaria no tienen fuentes de ingresos o de empleo estable, lo cual se agrava con la limitación a la circulación de las personas en el territorio nacional; y (iii) muchas de las víctimas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema no son beneficiarias de los Programas de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en acción, por lo cual, durante la coyuntura no contarán con la oferta institucional dispuesta para satisfacer sus necesidades básicas.[182]

Por último, en cuanto a la ayuda humanitaria a víctimas de violencia sexual, se observa que el Decreto 1484 de 2015 establece la obligación de implementar una escala de medición de la afectación causada por los hechos victimizantes y montos para afectaciones de bienes, heridas leves que causen incapacidad de más de 30 días, y secuestro. La entrega

---

[179] Defensoría del Pueblo Regional Urabá-Darién. *Op cit.*

[180] Defensoría del Pueblo. "Emergencia sanitaria por Covid 19". Contenido en "Sobre los Autos de seguimiento Nos. 149, 156, 163, 164, 165 y 166 de 2020". Comunicación a la Corte Constitucional-Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 con radicado 2020-05-27. Bogotá. 27/05/2020. p. 1-3.

[181] Al respecto la Defensoría del Pueblo en abril envió una serie de derechos de petición a la UARIV, Ministerios de Defensa Nacional e Interior en la que se hacen visible la situación de derechos de las comunidades en riesgo, víctimas de confinamiento y desplazamientos masivos durante el primer cuatrimestre de 2020 y en el que se indaga sobre las acciones que se están ejecutando para garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad, mínimo vital y subsistencia mínima bajo el AOP. Defensoría del Pueblo. "Situación de las comunidades en riesgo y desplazamiento y adopción de medidas especiales para la reducción de la vulnerabilidad subyacente de la población víctima de desplazamiento forzado protegidos por la Sentencia T-025 de 2004, en el contexto del AOP por la pandemia del Covid -19". Derecho de petición con fecha de radicado 2020-04-22 dirigido a los Ministerios de Defensa Nacional e Interior y UARIV, Bogotá. 21/04/2020 y; "Sobre bloqueos institucionales en la recepción de las declaraciones de desplazamiento en el contexto del AOP". Derecho de petición con radicado 2020-04-29, dirigido a la UARIV. Bogotá. 29/04/2020.

[182] Auto 149. Medidas para garantizar los derechos de la población desplazada en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada con ocasión del COVID-19. Corte Constitucional-Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Bogotá. 27/04/2020.

de esta ayuda se reglamenta en la Resolución 2349 de 2012, y en su artículo quinto se establece que los interesados deben aportar documentos para probar afectaciones psicológicas y físicas que generen incapacidad médica de 30 días.

Considerando que la ayuda humanitaria para hechos diferentes al desplazamiento forzado se entrega después de la inclusión en el RUV y en este se da el reconocimiento administrativo de la ocurrencia del hecho de violencia sexual, no sería necesaria la solicitud de documentos adicionales para el acceso a la misma. Si bien en la definición de los montos solo se habla de afectaciones relacionadas con heridas leves que causan incapacidad de 30 días, la UARIV tiene la facultad de crear una escala de medición de la afectación de los hechos victimizantes, en las cuales se encuentran las de tipo psicológico, las que se podrían presumir de cualquier acto de violencia sexual. Así las cosas, es necesario que la UARIV estudie la procedencia de modificar la Resolución 2349 de 2012 y las demás normas que resulten necesarias, con el fin de proteger los derechos de las víctimas de violencia sexual.

Conclusiones

- Entre enero de 2019 y junio de 2020, la reconfiguración de los escenarios humanitarios, con ocasión de las dinámicas de disputa territorial post firma del Acuerdo Final, han puesto en tensión y hecho evidente las limitaciones en la capacidad de atención a eventos de desplazamiento masivo y confinamiento; situación que fue principalmente visible para el Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño y la región Pacífica (en especial el Baudó, Pacífico Nariñense).

- Existe una diferencia de 53.276 hogares viables y 9.928 con colocación en atención humanitaria de emergencia, dado que los reportes de información presentan variaciones. Así, la cifra de familias reportadas para entrega en la primera respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, da cuenta de 395.731 hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima, de los cuales se atendieron 350.651, mientras que en la segunda, fue de 342.455 viables y, de 340.723 atendidos.

- Durante la vigencia de 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentó un cumplimiento del 93% en cobertura de atención humanitaria de emergencia en ruta de primer año, pues de 10.122 hogares, a 9.395 se les realizó colocación de giros.

- Los ajustes en las herramientas y procedimientos, así como las diferentes estrategias con el operador bancario implementadas para el segundo semestre de 2019, permitieron ampliar la cobertura en 1.023 municipios del país, correspondientes a 723 con presencia de oficinas bancarias y 300 con cobertura de

estrategia de aliados. Esto significó una disminución de la cantidad de giros no cobrados, pasando de 113.096 en el año 2017, a 31.106 para el año 2019.

- No se tiene certeza de los eventos tanto de confinamiento como de desplazamiento en los cuales la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizó atención inmediata. La variación de los datos en los diferentes reportes de información, genera desconcierto y preocupación sobre la realidad de la gestión. Entre el primer y segundo reporte, se presentó una diferencia de eventos atendidos, de 16 desplazamientos y 18 confinamientos. Las entidades que hacen parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas tomarán las medidas competentes como órganos de control, con el fin de verificar la superación de estas falencias.

- Del total de municipios que solicitaron entre 2018 y marzo 2020 apoyo bajo el principio de subsidiariedad, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó un total de 51, por tanto, contrastando con los eventos atendidos en el primer reporte, se evidenció que el porcentaje de apoyo fue del 74%, mientras que con el segundo reporte del 100%. En todo caso preocupa que, de los 114 confinamientos de los cuales tuvo conocimiento la Defensoría del Pueblo que ocurrieron en 2019, la UARIV solo informa haber atendido 69 en el primer reporte y 51 en el segundo. Teniendo en cuenta la baja capacidad que se ha evidenciado en las entidades territoriales para atender estos hechos victimizantes, se alerta que un gran número de comunidades quedaron sin atender.

- En cuanto al tiempo transcurrido entre la fecha del desplazamiento y la primera entrega de la ayuda humanitaria inmediata, se calculó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tardó 120 días en promedio para efectuar su colocación o entrega en especie. Asimismo, no son claras las razones por las cuales esta entidad demoró entre 200 y 674 días para efectuar dicha entrega.

- Se evidenció un avance en el tiempo promedio de entrega de la atención humanitaria de emergencia a las víctimas de desplazamiento forzado, debido a que, en el año 2018 fue de 77 días, mientras que en el 2019 fue de 42, es decir 35 días menos aproximadamente. Asimismo, si se compara el tiempo promedio para el periodo de 2018 a marzo 2019 el cual fue de 53 días, con el de este informe (36), da como resultado una disminución en 17 días. Sin embargo, se insiste en las inconsistencias en el reporte de información allegado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, puesto que en siete eventos la fecha del primer pago es anterior a la fecha de inclusión en el RUV y por lo tanto, no es claro el número de los desplazamientos atendidos.

- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó baja cobertura para las vigencias 2019 y marzo 2020 en lo que respecta a la atención en la ayuda humanitaria a víctimas de violencia sexual, pues tan solo al 27% de 525 se les colocó giro. Si bien se accede a esta por solicitud de la víctima, se identifican obstáculos procedimentales por cuanto se considera innecesaria la solicitud de documentos adicionales como la certificación o constancia médica expedida por la Institución Prestadora de Servicios de Salud y/o valoración del Instituto de Medicina Legal en la que se acredite una incapacidad mínima de 30 días para garantizar el acceso a la misma.

- Las medidas de agilización de la atención humanitaria, en el marco del aislamiento obligatorio preventivo, derivado de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19, no subsanan las barreras existentes en materia de celeridad en los tiempos de los filtros administrativos y verificaciones *in situ*, las restricciones de transporte intra e intermunicipal de las víctimas para ir a reclamar los recursos y las dificultades logísticas para el acceso oportuno a la atención humanitaria en especie de las comunidades confinadas[183] y víctimas de desplazamientos masivos. [184]

- Las barreras de acceso bajo el aislamiento obligatorio preventivo, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19, se hacen particularmente críticas en zonas rurales de difícil movilidad y comunicación como el Catatumbo, Pacífico Nariñense, Pacífico Sur (Alto Baudó),[185] Bajo Cauca Antioqueño, así como en grandes centros urbanos como Barranquilla, Bogotá y Medellín. [186] Dado que estas situaciones corresponden a restricciones de acceso, que no son mitigadas por las medidas dispuestas para agilizar los desembolsos de la ayuda humanitaria de emergencia, ayuda humanitaria de transición o ampliar los plazos de pagos. [187]

---

[183] Según reportes del Programa de Defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo, entre 1/01/2020 y el 12/06/2020 se tiene conocimiento de 17 eventos de confinamiento (que han afectado a 105 comunidades, 12.668 familias, que corresponden a 46.102 personas), siete eventos de éstos (41%) ocurrieron a partir del inicio del AOP. Defensoría del Pueblo. "Sistematización de los cuadros de eventos de desplazamiento masivos y confinamientos reportados por los Defensores comunitarios y Asesores departamentales de desplazamiento". Bogotá. 16/06/2020.

[184] Según reportes del Programa de Defensores comunitarios entre 1/01/2020 y el 16/06/2020 se tuvo conocimiento de 36 eventos de desplazamiento masivo (afectando a 3.857 familias, que corresponden 12.530 personas), de los cuales 11 de estos eventos (30%) ocurrieron durante el AOP, es decir entre el 24 de marzo y el 30 de mayo. Defensoría del Pueblo. "Sistematización de los cuadros de eventos de desplazamiento masivos y confinamientos reportados por los Defensores comunitarios y Asesores departamentales de desplazamiento". Bogotá. 12/05/2020.

[185] Defensoría del Pueblo Regional Urabá-Darién. *Op cit.*

[186] Defensoría del Pueblo. "Emergencia sanitaria por COVID-19". Contenido en "Sobre los Autos de seguimiento Nos. 149, 156, 163, 164, 165 y 166 de 2020". Comunicación a la Corte Constitucional-Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 con radicado 2020-05-27. Bogotá. 27/05/2020, p.1-3.

[187] Al respecto, en abril de 2020, la Defensoría del Pueblo, trasladó derechos de petición a la UARIV, Ministerios de Defensa Nacional e Interior en la que se hacen visible la situación de derechos de las comunidades en riesgo, víctimas de confinamiento y desplazamientos masivos durante el primer cuatrimestre de 2020 y en el que se

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aclarar los motivos de las inconsistencias presentes en la información allegada para efectos del Séptimo Informe, las cuales impidieron calcular los avances del cumplimiento de los indicadores para las vigencias 2019-2020.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar estrategias que permitan registrar y reportar la información de manera clara y precisa.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mejorar la atención e inmediatez de la colocación del giro por atención humanitaria de emergencia en los desplazamientos masivos, después de la inclusión de las víctimas en el Registro Único, con el fin de garantizar la continuidad en la entrega de la ayuda humanitaria.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a las entidades territoriales, mejorar la atención e inmediatez en la colocación de la ayuda humanitaria a las víctimas de confinamiento.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estudiar la modificación de la Resolución 2349 de 2012 con el fin de remover requisitos probatorios para el acceso a la ayuda humanitaria que generan una carga desproporcionada en las víctimas de violencia sexual. Asimismo, estudiar la posibilidad de ajustar las rutas procedimentales para que la entrega de ayuda humanitaria a víctimas de violencia sexual sea procedente una vez se dé la inclusión en el registro, sin necesidad de probar heridas leves, o afectaciones psicológicas o físicas que generen incapacidad médica.

- Al Ministerio del Interior y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adecuar la oferta institucional y mecanismos de articulación en prevención y protección y atención humanitaria, para lograr celeridad en la respuesta frente al confinamiento y desplazamientos masivos, principalmente en municipios de subregiones que están en emergencia humanitaria en el Bajo Cauca, el Catatumbo, el Pacífico Sur (Chocó) y el Pacífico Nariñense.

---

indaga sobre las acciones que se están ejecutando para garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad, mínimo vital y subsistencia mínima bajo el AOP. Defensoría del Pueblo. “Situación de las comunidades en riesgo y desplazamiento y adopción de medidas especiales para la reducción de la vulnerabilidad subyacente de la población víctima de desplazamiento forzado protegidos por la Sentencia T-025 de 2004, en el contexto del AOP por la pandemia del COVID-19”. Derecho de petición con fecha de radicado 2020-04-22 dirigido a los Ministerios de Defensa Nacional e Interior y UARIV, Bogotá. 21/04/2020 y; “Sobre bloqueos institucionales en la recepción de las declaraciones de desplazamiento en el contexto del AOP”. Derecho de petición con radicado 2020-04-29, dirigido a la UARIV. Bogotá. 29/04/2020.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mejorar los procedimientos para que resulte eficiente la activación de los principios de corresponsabilidad (Decreto 2460 de 2015) cuando se trate de la atención a desplazamientos masivos y confinamientos.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de la asistencia técnica que presta a las entidades territoriales, verificar que en los Planes de Acción Territorial se hayan adoptado las medidas orientadas a mitigar y superar la vulnerabilidad originada y agudizada con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19 a las víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar los ajustes necesarios para mejorar los procedimientos de atención y así reducir los tiempos de respuesta y ampliar la cobertura en escenarios de emergencia humanitaria recurrentes como el Catatumbo (Ábrego, Hacarí, La Playa, San Calixto), Alto Baudó, el Bajo Cauca Antioqueño (Ituango y Cáceres) y el Pacífico Nariñense (Tumaco, Roberto Payán, Olaya Herrera y Magüi Payán).

4.2 Retornos y Reubicaciones

Los procesos de retorno y reubicación son complejos y no se agotan con el solo traslado del hogar a un lugar, pues son los escenarios en los que se implementan las denominadas soluciones duraderas, encaminadas al restablecimiento de derechos, la estabilización socioeconómica y la reparación, para superar las afectaciones generadas por este hecho victimizante. En este sentido, se requiere de una serie de acciones de atención, asistencia y reparación integral con enfoque transformador, haciéndolos sostenibles en el tiempo en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

La Corte Constitucional ha reiterado que la efectividad del ejercicio de estos derechos depende del diseño y ejecución de una política pública específica, teniendo en cuenta que la población destinataria es sujeto de "especial protección constitucional", que demanda una respuesta estatal que atienda las necesidades de la población desplazada que sea congruente con su especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad.[188]

A continuación, se analizarán las metas y productos contemplados en el PND relacionados con la política de retornos y reubicaciones, a partir de los siguientes indicadores: (i) víctimas

[188] El objetivo de esta política pública está consignado en la sección ocho, artículo 2.2.6.5.8.3, Decreto 1084 de 2015 sobre retornos y reubicaciones para las víctimas de desplazamiento forzado: "(…) 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."

retornadas, reubicadas o integradas localmente; y (ii) víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.

De igual manera, en este informe se analizará el IGED "Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones".

Por otro lado, se llevará a cabo un análisis del Protocolo de Retorno y Reubicación, expedido mediante Resolución 3320 de noviembre de 2019, para determinar si con este se alcanzan los objetivos de la política pública en materia de retornos y reubicaciones y se genera el escenario idóneo para el restablecimiento derechos y la superación de la vulnerabilidad inherente al desplazamiento forzado.

Finalmente, la CSMLV planteó el indicador "Garantías de seguridad en retornos de emergencia", de acuerdo con lo establecido en el artículo séptimo de la Resolución 3320 de 2019. Sin embargo, dada la falta de información actual, no fue posible adelantar su medición, tal y como se explicará en el apartado final del capítulo.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente".

Este indicador se encuentra contenido en el PND y su fórmula de cálculo es "Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, ó Esquemas Especiales de Acompañamiento, ó generación de ingresos (Jóvenes en acción, Mi negocio, Empleo para la prosperidad, Estrategia Unidos, Familias rurales - IRACA) o que superaron situación de vulnerabilidad".

De acuerdo con la información reportada en Sinergia, la fórmula de cálculo es "la sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras o Esquemas Especiales de Acompañamiento –en adelante EEA– o generación de ingresos (Jóvenes en acción - Mi negocio - Empleo para la prosperidad - Estrategia Unidos - Familias rurales - IRACA) o que superaron situación de vulnerabilidad".[189]

En este sentido, para el año 2019 se proyectó una meta acumulada de atención de 1.980.920 personas retornadas, reubicadas o integradas localmente. De acuerdo con la información de los resultados acumulados del indicador con corte a 31 de diciembre de ese año, se atendieron 2.100.707[190] personas, mientras que para el periodo anual 2019, se atendieron 498.037 víctimas[191] lo que equivale a un avance de un 106% sobre la meta programada.

[189]En: https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6140/116. Fecha de consulta: 05/05/2019.
[190]*Ibídem.* Fecha de consulta: 05/05/2019.
[191]En: https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6140/116. Fecha de consulta: 06/05/2020.

Tabla No. 41: Avance acumulado víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	1.602.670			
2019		1.980.920	2.100.707	106[192]
2020		2.359.170		
2021		2.737.420		
2022		3.115.670		
2018-2022		3.115.670		

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. DNP, Sinergia.

Ahora bien, en el cálculo de la línea base,[193] el Gobierno no refirió exclusivamente los 204.741 hogares acompañados[194] en el cuatrienio anterior (2014-2018), dado que los criterios de medición del acompañamiento son diferentes. No es posible realizar una comparación en términos de avances, entre lo ocurrido en las vigencias anteriores y lo corrido del actual PND en términos de cifras. La CSMLV ha identificado como una de las dificultades de esta medición los criterios que componen la fórmula de cálculo de este indicador, como se revisará en la sección cualitativa.

En el reporte de Sinergia, se encontró que para el 2019 hubo una distribución del acceso a oferta por programas para retornos, reubicaciones o integración local, así:[195]

Tabla No. 42: Número de personas que han sido atendidas a través de la oferta de vivienda, tierras, EEA y varias ofertas

Oferta	Personas
Vivienda	102
Tierras	692
Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar – EEAF- (RR)	9.393
Varias Ofertas	487.850
Total	498.037

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.[196]

Los anteriores datos difieren de la información reportada por la UARIV:

[192] En Sinergia se reporta un avance del 131, 67%. No obstante, la aplicación de la fórmula arroja un avance del 106.
[193]De acuerdo con la información de la plataforma Sinergia, el valor de la línea base corresponde al número de personas retornadas, reubicadas o reubicadas en sitios de recepción, se tuvo en cuenta los registros oficiales de variables como: SSV, oferta de generación de ingresos, programas de acceso a vivienda, acceso a tierras y Esquemas Especiales de Acompañamiento a diciembre 2018.
[194] Sexto Informe CSMLV, p.97.
[195]En: https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6140/116. Documentos Asociados. Cifras Retorno dic. 2019. Fecha de consulta: 05/06/2020.
[196]Correo de fecha 4/06/2020 complementario a la información enviada el 15/05/2020 por la UARIV. Se encuentra inconsistencias en la información remitida, toda vez que, al realizar la sumatoria de los datos de mujeres, hombres, población con OSIGD y no informa, da un total de 498.477 víctimas en procesos de retorno, reubicación o integración local, cifra superior al número total de víctimas registrado para el periodo 2019 en dichos procesos.

Tabla No. 43: Número de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente por programas

Oferta	Personas
Vivienda	207
Tierras	1.151
EEA o GI	121.599
SSV	17.386
Total	140.343

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Al comparar estas dos tablas, se evidencia una ausencia de información en el reporte de la UARIV pues se informa que un total de 140.343 víctimas recibieron atención en procesos de retorno, reubicación o integración local a través de la oferta de vivienda, tierras, EEA, programas de generación de ingresos, y personas que superan su condición de vulnerabilidad. No obstante, la entidad no reporta a través de qué programa se acompaña al 71,8% de la población restante (357.631 víctimas), que se incluye en el avance 2019 del indicador.

Ahora bien, se entiende que la fórmula de cálculo del indicador "Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente" contempla en la sumatoria a víctimas de desplazamiento forzado que superaron su situación de vulnerabilidad y que, de acuerdo con los criterios definidos por la UARIV, se encuentra en procesos de retorno, reubicación o integración local. En esa medida, durante el 2019, se identificaron 17.386 con tales características, lo que equivale a un 3,4% del total de las víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente para la misma vigencia. Lo anterior constituye una muestra de la baja capacidad de impacto que tiene la oferta actual para que los procesos de retornos y reubicaciones se conviertan en escenarios de soluciones duraderas.

De acuerdo con la información remitida por la UARIV, se desagregaron los datos por grupos poblacionales, conforme a la descripción del indicador en Sinergia, y se encontró que, del total de las víctimas atendidas a través de los procesos de retornos, reubicaciones o integración local durante la vigencia 2019, el 54% son mujeres, el 45% son hombres.

Tabla No. 44: Número de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente desagregadas por grupos poblacionales en 2019

Año	Total	Mujer	Hombre	OSIGD	No Informa	Étnicos		
						Indígenas	Afros	ROM
2019	498.037	268.622	222.675	268	6.912	22.217	90.012	507

Fuente: Elaboración propia. UARIV. Marzo 2020.[197]

Se encuentran inconsistencias en la información remitida, toda vez que al realizar la sumatoria de los datos de mujeres, hombres, personas con OSIGD y sin información al

[197]Correo de fecha 4/06/2020 complementario a la información enviada el 15/05/2020 por la UARIV.

respecto, da un total de 498.477 víctimas en procesos de retorno, reubicación o integración local, cifra superior al número total de víctimas registrado para el periodo 2019 en dichos procesos.

- Indicador: "Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado".

Este indicador fue establecido en el PND. De acuerdo con la ficha técnica del indicador, este se calcula con la "Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018".[198]

En el anexo técnico de la mencionada Resolución "para determinar la SSV de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en RUV, se tienen en cuenta los siguientes derechos: identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos. Para aplicar estos criterios se evaluarán periódicamente los derechos que con anterioridad no hayan sido evaluados o en los cuales se haya determinado que la persona no cumplía con el criterio correspondiente. Solo en caso de que a la víctima se le haya incluido en el RUV un desplazamiento ocurrido después de la última medición, se evaluarán nuevamente todos los derechos".[199] De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, las víctimas de desplazamiento forzado que superan situación de vulnerabilidad son aquellas cuyo Índice Global de Restablecimiento Social y Económico –en adelante IGR– es igual a uno.[200] El IGR constituye el instrumento que establece cuándo una persona ha superado su situación de vulnerabilidad o qué tan cerca se encuentra de la superación.[201]

Con relación a los avances de este indicador se señala que para el año 2019 se proyectó una meta acumulada de 1.739.345 víctimas que han superado su situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado. Se observa que, de acuerdo con los resultados acumulados del indicador a 31 de diciembre de 2019, se registran 1.813.644[202] personas

---

[198]En: https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6141/116. Fecha de consulta: 30/05/2020.
[199]UARIV. Resolución 2200 de 2018. p.4.
[200]En: https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/res220006082018.pdf, p.7. Fecha de consulta: 30/05/2020.
[201] La medición del IGR consiste en establecer el nivel de cumplimiento de los derechos priorizados para la medición, entre los que se encuentran: el derecho a la identificación, salud, educación, alimentación, vivienda, generación de ingresos, atención psicosocial y reunificación familiar, a los cuales se les asigna un valor entre cero y uno, se realiza un conteo de los derechos cumplidos (el derecho está cumplido cuando es igual a 1) y se realiza una suma ponderada de estos resultados siguiendo la siguiente fórmula: IGR= I+S+E+V+G+A+P+R+d8. Donde: I es el índice de cumplimiento del derecho a la identificación, S a la salud, E a la educación, A la alimentación, V a la vivienda, G a la generación de ingresos, P a la atención psicosocial y R a la reunificación familiar; d es una variable dicótoma que toma el valor de 1 sí la víctima de desplazamiento forzado cumple todos los criterios exceptuando el de atención psicosocial, y 0 en otro caso. En: https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/res220006082018.pdf, p.7
[202]En: https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6141/116. Fecha de consulta: 30/05/2020.

que superaron su situación de vulnerabilidad, mientras que en el 2019 fueron 324.299, cifra que equivale a un avance del 104.27% sobre la meta programada.

Tabla No. 45: Avance acumulado de víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	1.489.345			
2019		1.739.345	1.813.644	104[203]
2020		2.089.345		
2021		2.329.345		
2022		2.489.345		
2018 - 2022		2.489.345		

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. DNP, Sinergia.

Como línea base para este indicador, la UARIV tomó los resultados de la medición de "SSV con acta de voluntariedad" para la vigencia 2018 (1.489.345).[204] Sin embargo, los resultados acumulados eran de 2.189.433 víctimas, evidenciando una diferencia sustancial de 700.088 víctimas.

Al indagar sobre el proceso de la medición, se evidenció que los resultados de SSV presentados a la fecha, se basan en la verificación del cumplimiento de un nivel mínimo de ingresos del hogar,[205] por lo que los resultados obtenidos no responden a un enfoque de garantía de derechos de la población desplazada, sino a la verificación de un nivel mínimo de ingresos que no se compadece con la calidad de vida de las personas y la necesidad de acceso a una vivienda digna, a alimentación, a educación, a salud, entre otros. Lo anterior, adicionalmente, va en contravía de lo mencionado en la resolución 2200 de 2018, la cual establece que la medición del IGR se debe llevar a cabo en todos los casos, independientemente del cumplimiento del criterio de generación de ingresos.

Tabla No. 46: Número total de víctimas respecto de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad

Años	Total	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	ROM
2018	1.489.345	704.117	806	52.104	28.690	118.286	7.270
2019	1.813.644	873.776	891	70.051	60.712	187.941	2.648

[203] En Sinergia se reporta un avance del 129, 72%. Sin embargo, al aplicar la fórmula del indicador el porcentaje de avance equivale a 104%.
[204] Sexto Informe CSMLV, p.102.
[205] En la Resolución 2200 de 2018 se establece un Criterio de Nivel de Ingresos, por medio del cual se considerará que la víctima de desplazamiento forzado cumple los criterios asociados a los derechos de generación de ingresos, vivienda y alimentación, si se da alguna de las siguientes características: (i) la persona pertenece a un hogar cuyos ingresos mensuales sean superiores a 1.5 veces el valor de la línea de pobreza estimada por el DANE; (ii) la persona pertenece a un hogar cuyos ingresos mensuales sean superiores a la línea de pobreza estimada por el DANE y a su vez hace parte del 25% de la población con mayores ingresos en su barrio o vereda en el Sisbén.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del total de víctimas de desplazamiento forzado que superaron su situación de vulnerabilidad durante el 2019, el 48% son mujeres, el 10% se auto reconoce como afro, el 3% como indígena, el 4% son víctimas con discapacidad; y menos del 1% corresponden a población con OSIGD.

Ahora bien, del total de víctimas que superaron dicha situación para el año 2019, al 61% (1.108.025 personas) no se les verificó la garantía del cumplimiento del derecho a la vivienda, mientras que a un 36% (655.480), no se les comprobó la garantía del derecho a la alimentación. Al respecto, la UARIV indicó que una vez valorado el cumplimiento del criterio de nivel de ingresos de la población desplazada objeto de la medición, no se procede a realizar la verificación de estos derechos, en la medida en que se presume que con dicho nivel de ingresos se cumple con el acceso a la vivienda.

Tabla No. 47: Número de víctimas de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad verificada la superación de un umbral del IGR (Resolución 2200 de 2018), en donde el índice de cumplimento del derecho a la vivienda es igual a cero.

Años	Total	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	ROM
2018	1.012.098	455.242	651	32.602	19.199	88.450	5.134
2019	1.108.025	506.142	658	39.212	35.651	120.383	2.045

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Tabla No. 48: Número de víctimas de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad verificada la superación de un umbral del IGR (Resolución 2200 de 2018), en donde el índice de cumplimento del derecho a la alimentación es igual a cero.

Años	Total	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	ROM
2018	828.684	361.149	378	22.163	15.170	66.650	4.175
2019	655.480	285.177	287	18.293	13.237	51.333	1.820

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Respecto a los ciudadanos a los que no se les pudo comprobar la garantía del derecho a la vivienda, las mujeres agrupan el 46% y los pueblos étnicos el 14%. Frente al derecho a la alimentación, el 44% y el 10% respectivamente.

Finalmente, llama la atención que para el año 2019, frente al indicador de retornos, reubicaciones e integración local, menos del 1% (17.386 víctimas), de la población total (1.813.644) superó su situación de vulnerabilidad. Lo anterior evidencia que dicha superación no ocurre necesariamente en un escenario de soluciones duraderas como el retorno, la reubicación y la integración local que carecen en la actualidad de la capacidad de convertirse en los espacios propicios para el restablecimiento de derechos.

- Indicador: “Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones”.

Este indicador se toma del IGED, y su fórmula de cálculo es “Número de personas víctimas de desplazamiento forzado que habiendo solicitado acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año lo recibieron / Número de personas víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año”.

Tabla No. 49: Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones

Año	No. de solicitudes recibidas	No. solicitudes atendidas	%
2019	11.346	7.419	65

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

A partir de la lectura de la información remitida por la UARIV para la medición de este Indicador de Goce Efectivo de Derechos, se observa que para el 2019 se dejaron de atender 3.927 solicitudes (35%), cifra que además se debe analizar a la luz del rezago de aquellas que se dejaron de atender en los años anteriores.[206] Adicionalmente, se deben sumar las 3.340 solicitudes de acompañamiento que se han realizado con corte al 1 de mayo del 2020, y que aún no se han atendido, por cuanto la UARIV no remitió dicha información.

Tabla No. 50: Número de solicitudes de acompañamiento en retorno y/o reubicación

Años	Total	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	ROM
2018	24.851	12.892	72	1.187	821	1.882	54
2019	11.346	6.073	23	171	267	564	88
2020	3.340	1.876	5	62	39	755	7

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.[207]

Durante el 2019, el 53% de las solicitudes de acompañamiento a procesos de retorno o reubicación fueron elevadas por mujeres.

Finalmente, al contrastar el número de solicitudes de acompañamiento recibidas y atendidas en 2019 (7.419) frente al total de víctimas de desplazamiento forzado retornadas, reubicadas o integradas localmente en el mismo año (498.036), estas equivalen a tan solo el 1,4%, lo cual evidencia que la gran mayoría de víctimas que se gradúan en retornos y reubicaciones no ha solicitado acompañamiento.

Análisis cualitativo

[206]UARIV. Servicio al Ciudadano. Correo complementario de respuesta 04/06/2020.
[207]UARIV. Correo complementario a la respuesta de 15/05/2020 de respuesta 04/06/2020.

Avances

Se considera un avance la inclusión en el PND del indicador de la medición de víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado, toda vez que el logro de la meta significa un reto para el Gobierno en materia de fortalecimiento de la oferta para acceso a derechos tal y como lo ha pretendido la ley y señalado la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos. Superar la situación de vulnerabilidad significa necesariamente el logro de la estabilización económica de las víctimas y su consecuente restablecimiento de derechos, cuyo escenario ideal debe darse en el marco de un proceso de retorno, reubicación o integración local.

En cuanto al indicador de personas retornadas reubicadas o integradas localmente, se identifica como avance que este nuevo indicador mide la oferta de programas dirigidos a satisfacer el cumplimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, a partir del acceso a la oferta de vivienda, tierras, generación de ingresos, EEA o que SSV, y deja de lado la sola manifestación de la voluntad como el factor para medir el acompañamiento.

Dificultades

El indicador del PND "Víctimas retornadas, reubicadas o reintegradas localmente", tiene en cuenta varias ofertas para determinar el acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones, más allá de la sola firma del acta de voluntariedad. Si bien esto constituye un avance frente al indicador planteado en el PND 2014-2018, se observa que estas ofertas, al contarse individualmente, no corresponden a un acompañamiento integral que garantice la estabilización socioeconómica de las víctimas desplazadas.

De esta forma, se amplía la oferta pública al acceso a la oferta de vivienda o tierras o generación de ingresos o EEA o que contribuyen a la SSV, pero de manera limitada ya que el indicador asume como retorno, reubicación o reintegración local a las víctimas que han recibido tan solo uno de estos componentes.

Esta dificultad cobra mayor relevancia en el caso específico de los EEA, pues tal y como están definidos en la Artículo 5 de la Resolución 434 de 2016,[208] corresponden a una oferta complementaria a los procesos de retorno y reubicación. Por tal motivo, se advierte que ellos solos no podrían constituir una oferta con la que se considere cerrado el proceso de retorno, reubicación o integración local de una víctima.[209]

[208] Por medio de la cual se fijan los criterios para la identificación, focalización, entrega y seguimiento a los Esquemas Especiales de Acompañamiento para la población retornada y reubicada, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Artículo 2.2.6.5.8.7. del Decreto 1084 de 2015.
[209] La Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, se refirió a esto al considerar que la oferta institucional para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación "es una oferta complementaria, transitoria y no tiene la vocación de garantizar la estabilización socioeconómica definitiva", p. 175.

Es importante señalar que este indicador incorpora el concepto de "integración local" que, conforme a lo indicado por el Gobierno nacional,[210] implica que "el acompañamiento institucional a dichos procesos se realizará a través de la política de promoción social",[211] sin considerar que esa oferta no atiende las afectaciones particulares del desplazamiento forzado.

Con relación a los programas de generación de ingresos vinculados a la fórmula de cálculo del indicador, se advierte que no se tiene en cuenta que la finalidad del acompañamiento institucional es alcanzar la SSV a través de la estabilización socioeconómica y el desarrollo de acciones de integración comunitaria y arraigo territorial. Los programas Estrategia Unidos, Mi Negocio, Familias Rurales e IRACA, no necesariamente desarrollan acciones específicas para garantizar los derechos de la población desplazada, toda vez que son programas de asistencia o de la oferta social ordinaria del Estado destinados a la superación de la pobreza. Por lo tanto, no responden a las necesidades y particularidades de las afectaciones sufridas con ocasión del desplazamiento, ni conllevan por sí solas la SSV, aunque sí contribuyen en gran medida.

Al comparar la medición del indicador con la información suministrada por diferentes entidades del SNARIV involucradas en el reporte de este en el PND (que integra en sus cálculos los resultados de la oferta institucional en vivienda, tierras, EEA y generación de ingresos), se observan inconsistencias entre el número de víctimas retornadas, reubicadas y reintegradas localmente, y los resultados de la oferta para los mismos programas presentados por las entidades que los tienen a su cargo.[212]

Con relación al reporte de la oferta de vivienda de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente, la UARIV indicó que 270 víctimas de desplazamiento forzado accedieron a este derecho. Sin embargo, la información remitida el MVCT y el MADR[213] se diferencia sustancialmente de la anterior cifra, pues para la vigencia 2019 asignaron un total de 9.880 subsidios a víctimas, de los cuales no informaron el número efectivo de viviendas

[210]Auto 411 de 2019. En: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a411-19.htm. Párrafo 53. Consultado 05/05/2019.
[211]En: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a411-19.htm. Párrafo 53. Consultado 05/05/2019.
[212]En ese sentido, por ejemplo, Prosperidad Social– en adelante PS– reportó mediante oficio No. S-2020-1300-076619 del 04/05/2019, que para el año 2019 se atendieron 189.410 víctimas de desplazamiento forzado a través del Programa FEST, y con los programas de generación de ingresos se atendió a un total de 114.252 víctimas de desplazamiento forzado. Esta información no concuerda con lo reportado por la UARIV mediante correo electrónico del 04/06/2020 en donde informó que para la vigencia 2019, 121.599 víctimas (que equivale al 24% de las víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente) se incluyeron en la sumatoria del indicador, dentro del acompañamiento generado a través programas de EEA y generación de ingresos. De esta manera, no queda claro cómo los resultados de la oferta de PS se integran dentro del cálculo del indicador de retornos y reubicaciones del PND.
[213]En esa medida, por ejemplo, tan solo el MVCT reportó para la vigencia 2019 4.196 subsidios entregados víctimas a través del Programa de Viviendas Gratuitas, mientras que, el MADR reportó la entrega de 5.684 subsidios de vivienda rural a población desplazada.

entregadas.[214]

Esta discrepancia en los informes de las tres entidades no permite contrastar la información que se reporta para el indicador, y evidencia dificultades en el intercambio de información para identificar y acompañar a las víctimas retornadas, reubicadas o reintegradas localmente y garantizar así su estabilización socioeconómica. Por un lado, refleja como los ministerios competentes en materia de vivienda[215] entregan los subsidios a la población víctima sin un referente sobre su proceso de retorno o reubicación. Por el otro lado, la UARIV no retroalimenta a las entidades sobre dichos procesos, y reporta en el indicador la entrega de viviendas sin que de allí se pueda comprobar un efectivo acompañamiento.

Algo similar ocurre en los procesos de acompañamiento de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente a través de la oferta de acceso a tierras. En este caso también se presentan dificultades en la identificación de las víctimas retornadas o reubicadas que acceden a estos programas pues, según lo manifestado por la Agencia Nacional de Tierras –en adelante ANT– no tiene certeza del número de beneficiarios víctimas de desplazamiento forzado que podrían ser potencialmente sujetos de su oferta. Esto contraviene lo ordenado en el Auto 373 de 2016, en la orden 40, relacionada con el diseño de un plan específico, con plazos definidos, en materia de las posibles reubicaciones rurales que se podrían haber generado a través del acceso a la oferta de tierras de la población desplazada.

A pesar de que el Decreto 902 de 2017 establece los criterios especiales de acceso a la población campesina que acredita la condición de víctima, se advierte que la ANT, dentro de sus proyectos, no cuenta con metas e indicadores específicos que le hagan seguimiento a este aspecto, desconociendo las garantías para la población desplazada en materia de acceso a tierras, dado que los programas no fueron diseñados específicamente para su estabilización socioeconómica.

Se constata que no ha sido posible superar el bloqueo institucional referido a la falta de articulación entre los programas nacionales, y entre estos con aquellos del orden territorial, impidiendo la complementariedad de la oferta estatal para lograr la estabilización de la población víctima de desplazamiento, en lo cual la UARIV tiene un rol principal al tratarse del ente coordinador del sistema.

Asimismo, preocupa que las entidades del SNARIV actualmente no contemplen dentro de sus procedimientos, acciones para registrar y hacer seguimiento al acompañamiento en los procesos de retorno, reubicación y reintegración local. Tampoco cuentan con estrategias claras de articulación con los programas de acompañamiento a cargo de otras entidades.

---

[214] El MADR, mediante oficio No. 20201100086141 del 04/05/2019, indicó que para el 2019, 68 entregas de vivienda por parte del Banco Agrario, que corresponden a la materialización de subsidios asignados con anterioridad a la vigencia 2018.
[215] Para el periodo 2019, el MADR aún tenía a su cargo el programa de Vivienda Rural.

Igualmente, el acceso al acompañamiento institucional a través de las ofertas mencionadas genera la inquietud sobre cómo las entidades competentes del SNARIV garantizarán un acompañamiento adecuado, toda vez que dentro de sus programas no cuentan con una oferta sostenible para atender a las víctimas en procesos de retornos, reubicaciones y reintegración local. Lo anterior, contradice lo indicado por la Corte en varios de sus pronunciamientos,[216] en donde ha requerido al Estado para que diseñe una oferta congruente con las necesidades y particulares vulneraciones ocasionadas con la ocurrencia del desplazamiento forzado.

En lo que respecta a las víctimas que han superado su situación de vulnerabilidad, en primer lugar, llama la atención a la CSMLV que este indicador en el PND no está vinculando específicamente a la población víctima en procesos de retornos y reubicaciones, sino a toda la población desplazada. Difiere, en este sentido, de la manera como está concebido el IGED.

Ahora bien**,** la medición de la SSV para la vigencia 2019 se basa mayoritariamente en la verificación del cumplimiento de un nivel mínimo de ingresos del hogar, distanciándose del enfoque GED establecido por la Corte Constitucional. De esta manera, no se tiene en cuenta lo establecido en el Decreto 1084 de 2015, pues no responde a los parámetros de dignidad, ni a la garantía de derechos prioritarios como la vivienda digna, la alimentación, la educación, la salud, entre otros.

Finalmente, no es posible establecer de qué manera se entiende la SSV para las víctimas de desplazamiento con discapacidad, teniendo en cuenta la presunción de vulnerabilidad acentuada mencionada por la Corte Constitucional en el Auto 006 de 2009, más aún cuando la UARIV no ha verificado la garantía de los derechos a la vivienda y a la alimentación a un número considerable de población desplazada, incluyendo a las víctimas con discapacidad.

En este sentido, el Sexto Informe de la CSMLV recomendó a la UARIV, modificar el anexo técnico “Criterios para la SSV de las víctimas de desplazamiento forzado”, para incluir parámetros de medición especiales para víctimas con discapacidad e identificar el escenario de solución duradera en el que se encuentran. Sin embargo, se observa que, a la fecha, estos parámetros no han sido considerados en las mediciones de la SSV y aún persisten los criterios de nivel de ingreso y de población comparable a partir del Sisbén, los cuales no se corresponden con la existencia de sujetos de especial protección constitucional dentro de la composición de los hogares, así como sus necesidades particulares.

[216] Al respecto el Auto 331 de 2019, señala que “bajo este entendido, a partir de las obligaciones que se derivan de los principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación, se colige que el acompañamiento del Estado tiene como propósito lograr la consolidación de dichos procesos a través de la garantía de los derechos de la población retornada o reubicada. En consecuencia, el *acompañamiento integral* implica que, bajo la coordinación de la UARIV, las entidades competentes en el nivel nacional y territorial deben garantizar los derechos de la población desplazada a través de la oferta institucional en el lugar del retorno o reubicación, la cual debe estar encaminada a propiciar condiciones para alcanzar la estabilización socioeconómica”.

En cuanto al porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones, pese a que el Gobierno no lo incluyó como indicador en el PND, la CSMLV indagó por los procesos de acompañamiento a comunidades. Al respecto, la UARIV indicó que, a la fecha, la caracterización de las comunidades se encuentra en proceso de actualización,[217] razón por la cual la información no está completa y no fue desagregada poblacionalmente. De acuerdo con los lineamientos del nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones, la formulación de los planes se llevará a cabo por comunidades, motivo por el cual "con corte a marzo 2020, hay 290 planes de retorno y reubicación aprobados en 31 departamentos y 290 municipios, que se encuentran en proceso de ajuste, y de los cuales se derivarán aproximadamente 710 planes para comunidades".[218] Al respecto, con ocasión del informe presentado a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 331 de 2019, la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la "invisibilización de los procesos de retorno colectivo", pues no hay indicadores formulados para medir sus avances.

En lo que concierne al Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320 de 2019), si bien la satisfacción del derecho al retorno y reubicación, no se circunscribe a aquellos procedimientos establecidos en instrumentos en el protocolo, este debiera constituir la principal guía para el acompañamiento integral**,** con miras a la garantía de los derechos de la población desplazada. Analizado el nuevo Protocolo, la CSMLV manifiesta las siguientes preocupaciones:

I. Establece una delegación implícita de coordinación y seguimiento hacia otras entidades diferentes a la UARIV, en contravía de lo establecido en el Artículo 66 de la Ley 1448 de 2011. Si bien es cierto que el acompañamiento institucional no se limita a las responsabilidades que tiene la UARIV, sino que integra las demás acciones que adelanta toda la institucionalidad, para la garantía al derecho al retorno, la reubicación o la integración local, el documento no es claro en establecer cómo las entidades nacionales y territoriales van a garantizar las acciones de coordinación y articulación interinstitucional; más aún cuando entre dichas entidades no existe necesariamente un nivel de jerarquía que les permita generar lineamientos a entidades de otros sectores.

II. Se presume que aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a la oferta institucional de vivienda y tierras han solicitado el acompañamiento institucional. Preocupa que la UARIV, en su rol de coordinadora del SNARIV, no centraliza las solicitudes de acompañamiento, por lo que no es claro cómo se realiza el respectivo seguimiento al proceso de acompañamiento institucional. Tampoco define con qué herramienta las entidades del SNARIV van a registrar las solicitudes, qué características deben contener dichos registros y cómo se va a informar a la UARIV sobre estos procesos.

[217]Proceso que está retrasado por las medidas de aislamiento decretadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID-19, de acuerdo con la información presentada por la UARIV.
[218]Oficio de respuesta UARIV. No. 202072010077141 del 15/05/2020, p.10.

III. No está claro si las ofertas de vivienda y tierras en el acompañamiento son específicas para la población desplazada, o si por el contrario es la misma oferta con la que se atiende a la población vulnerable. Frente a esto en el informe presentado por la Pgn frente a la respuesta del gobierno al Auto 411 de 2019 la entidad hace un "llamado para que en el Protocolo se definan de manera urgente los lineamientos para que las entidades del SNARIV prioricen la oferta para víctimas, teniendo en cuenta los cambios que se proponen en el PND".[219]

IV. De acuerdo con la respuesta dada por el Gobierno en el marco del Auto 411 de 2019, los hogares asentados desde hace cinco años o más en el mismo territorio o que han decidido no retornar o reubicarse, serán atendidos con la política de promoción social del Estado. Al respecto, la Pgn ha advertido que no se puede contravenir lo señalado por la Corte Constitucional sobre las vulnerabilidades específicas ocasionadas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, toda vez que la focalización que se realizará a través de Sisbén IV se hará de acuerdo con la condición de vulnerabilidad del participante, más no con base en su condición de víctima, con lo que se equilibrará la medición de la población víctima y no víctima.[220]

V. Aunque en el anexo técnico se describe el desarrollo de diferentes actividades para la verificación de los principios que rigen los procesos de retorno, reubicación o integración local, así como su alcance de viabilidad y sostenibilidad, no se establece claramente la entidad responsable de dichas actividades.

VI. Tampoco se indica cómo proceder en los casos en que no es posible verificar la viabilidad del principio de dignidad, cuáles acciones se deben implementar para superar dichas situaciones y en qué trámite o estado queda la solicitud del acompañamiento cuando no es viable. Así, por ejemplo, el protocolo supedita el cumplimiento del principio de dignidad a que se garantice "1) la atención en salud a las i) mujeres en estado de embarazo; o ii) personas con enfermedad ruinosa, catastrófica o de alto costo o huérfanas que hacen parte del hogar, en el lugar en el que desean retornarse o reubicarse; y 2) a que la vivienda, sea en casa familiar, vivienda en arriendo, vivienda propia, no se encuentre en un barrio, corregimiento o vereda catalogado como de alto riesgo de desastre",[221] pero no establece rutas alternativas cuando estos requisitos no se cumplen.

VII. Existen vacíos frente a las acciones de corresponsabilidad previstas en el Decreto 2460 de 2015 sobre el tablero del Plan de Acción Territorial – en adelante PAT–. Actualmente esta herramienta carece de los elementos para realizar el seguimiento

[219] Informe Pgn Auto 411 de 2019, p. 27.
[220] *Ibidem*, p. 29
[221] Anexo técnico del protocolo, p. 58.

a las acciones de corresponsabilidad que se deben diseñar e implementar en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones.

VIII. En el marco de la ruta de acompañamiento a comunidades se diluye el enfoque reparador para Sujetos de Reparación Colectiva –en adelante SRC– étnicos y no étnicos. Sobre este punto la Pgn advirtió que "en el nuevo protocolo no se contempla la relación existente entre los puntos uno y cinco del Acuerdo Final y los procesos de retorno, reubicación e integración local, así como tampoco se tiene en cuenta la relación entre los procesos de retorno, la reparación colectiva y la restitución de tierras".[222]

Retornos de Emergencia

Con relación al acompañamiento institucional en el marco de la Ruta de Retornos de Emergencia es importante indicar que, en la Resolución 3320 de 2019, este se define como "el proceso mediante el cual un grupo de personas víctimas de un desplazamiento forzado de tipo masivo, decide regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente, en un plazo máximo de tres meses siguientes a la ocurrencia del hecho victimizante".[223]

En este contexto, la CSMLV indagó (i) de qué manera este proceso facilita el restablecimiento de los derechos de la población desplazada; (ii) si el acompañamiento en procesos de retornos de emergencia se ajusta al principio de dignidad; y (iii) si contribuye al cumplimiento de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad. Sin embargo, al requerir a la UARIV, esta indicó que a la fecha no se cuenta con cifras de atención en modalidad de emergencia, ni ha identificado planes de acompañamiento para retornos.

Llama la atención de la CSMLV que a pesar de la ocurrencia de numerosos eventos de desplazamiento masivo, la UARIV no cuente con cifras al respecto, a pesar de que el protocolo de retornos siempre ha contemplado una ruta de retornos de emergencia. Persiste, entonces la duda sobre si las víctimas de los eventos de desplazamiento masivo han retornado o permanecido en el lugar de recepción sin ningún tipo de acompañamiento institucional o cuentan con un diagnóstico sobre las afectaciones materiales ocurridas en los territorios de origen. De ser así, lo anterior podría derivar en la falta de garantía de la observancia de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad de dichos procesos.

Por otro lado, preocupa lo establecido en el nuevo protocolo de retornos y reubicaciones sobre la respuesta institucional a desplazamientos masivos y a los retornos de emergencia, al no incluir el diseño e implementación de un plan que tenga en cuenta la garantía de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, limitándose a la enumeración de una serie

[222] Informe Pgn Auto 411 de 2019, p. 25.
[223] *Ibídem*, p. 49.

de acciones para la activación de la ruta, cuyos resultados de implementación se desconocen a la fecha, pese a que en el periodo de vigencia del protocolo se ha presentado la ocurrencia de eventos masivos de desplazamiento forzado que han derivado en retornos de este tipo.[224]

Se identifican vacíos y ambigüedades en la manera en la que se realiza la recepción de la declaración al establecer que esta procederá "cuando haya lugar" y que la declaración dependerá de la voluntad de las víctimas en emergencia, sin tener en cuenta que las circunstancias de seguridad y la falta de repuesta a las necesidades de la población en los lugares de recepción pueden mediar dicha manifestación.

Es así como desde el trabajo adelantado en el acompañamiento de las comunidades se identifican falencias y vulneraciones graves en este tipo de retornos sin acompañamiento, donde el principio de voluntariedad se ve mediado por la nula repuesta del Estado a la satisfacción del mínimo vital. Por lo cual es necesario que la UARIV ajuste el proceso de acompañamiento de retornos de emergencia, para que se lleven debidamente a acabo dando cumplimiento al principio de dignidad de manera permanente, respondiendo a la necesidad derivada de las condiciones de seguridad que posibilitan o impiden el retorno de las comunidades.

Conclusiones

- A pesar de que el indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo "víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente", refleja un avance acumulado del 106% frente a la meta programada, este por sí mismo no da cuenta del avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública, pues se mide con el acceso a un solo programa y por lo tanto no genera integralidad en la oferta del Estado para garantizar la estabilización socioeconómica de las víctimas. Adicionalmente, los programas que suman en el indicador no se ajustan a las necesidades de la población desplazada y no fueron concebidos en un contexto de acompañamiento en retornos y reubicaciones.

- Resalta la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas que el Gobierno nacional no cuenta con mecanismos de coordinación y articulación institucional para garantizar los derechos orientados a la estabilización económica de las víctimas, y pareciera que la garantía del derecho al retorno o reubicación recae en la sumatoria de personas atendidas con uno o dos programas, más que en la complementariedad entre ellos, lo cual apuntaría de manera más específica al enfoque transformador que se requiere.

[224] La Defensoría del Pueblo ha identificado los siguientes eventos de desplazamiento masivo no étnicos desde que entró en vigencia el protocolo: Ábrego, Norte de Santander (22/10/2019); La Playa, Norte de Santander (4/10/2019); San Calixto, Norte de Santander (10/02/20202); Abrego, Norte de Santander (4/02/2020); Sardinata, Norte de Santander (30/03/2020); Ituango, Antioquia (23/02/2020).

- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas evidenció que el 61% de las víctimas que Superaron Situación de Vulnerabilidad (de acuerdo con el indicador de Plan Nacional de Desarrollo) no se les comprobó el cumplimiento del derecho a la vivienda, y a un 36% el de alimentación. En este sentido, persiste la ausencia de un enfoque de goce efectivo de derechos en la medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad de la población desplazada. Llama la atención que el indicador se base principalmente en la verificación de un nivel mínimo de ingresos del hogar, con lo cual se presume que la población puede obtener por sí misma derechos como salud, educación, vivienda digna y alimentación, en contravía de lo establecido por la Corte Constitucional, en el Decreto 1084 de 2015 y la Resolución 2200 de 2018.

- Con respecto al indicador de Goce Efectivo de Derechos "Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones", la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas evidencia que existe un rezago del 35% en la cobertura para el acompañamiento de retornos en el 2019, que se suma a las solicitudes de acompañamiento (3.340) en el 2020, situación que debe ser solucionada de manera eficaz en la presente vigencia.

- Los vacíos y ambigüedades existentes en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones podrían dar lugar a interpretaciones subjetivas en el momento de implementar las rutas de retorno y reubicación, poniendo en riesgo el acceso al acompañamiento en estos procesos y en consecuencia a la garantía de estos derechos. Lo anterior, sumado a la baja capacidad institucional de las entidades territoriales, y a la ausencia de una coordinación efectiva entre entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, pronostican una implementación ausente a todas luces del enfoque transformador que la política de retornos y reubicaciones requiere.

- De esta manera, la Comisión encuentra que, si bien se han hecho algunos esfuerzos, la recomendación del Sexto Informe sobre "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 Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, (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",[225] aún no se ha cumplido.

[225]Sexto Informe CSMLV, p. 108.

- De igual manera, tampoco se evidencia un avance en la recomendación para "incrementar esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la estrategia de corresponsabilidad mediante el uso efectivo de las herramientas diseñadas para tal fin."[226]

- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas encuentra preocupantes las dificultades presentadas para obtener información confiable sobre la cual realizar el análisis del presente informe. Las cifras reportadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y lo registrado en Sinergia presentan diferencias. De la misma manera, hay divergencias entre las cifras entregadas por otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y las de la citada Unidad, sobre los avances en los indicadores en materia de retornos y reubicaciones.

- A pesar de que las mujeres constituyen alrededor del 50% de las víctimas desplazadas retornadas, reubicadas o integradas localmente, o que han superado su situación de vulnerabilidad, no se evidencia en la política pública de retornos y reubicaciones un adecuado enfoque diferencial de género. La oferta con la que se atienden los procesos de retornos y reubicaciones no cuenta en todos los casos, con mecanismos que permitan caracterizar y atender de manera particular a las mujeres desplazadas sujeto de especial protección.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320 de 2019), recogiendo las observaciones y recomendaciones que los organismos de control han realizado en varias oportunidades y que están relacionadas con acciones de coordinación y articulación interinstitucional y las competencias específicas de seguimiento y acompañamiento institucional.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la fórmula del cálculo del indicador "Víctimas Retornadas, Reubicadas o Integradas localmente", con el fin de permitir la complementariedad de la oferta tendiente a la estabilización socioeconómica de las víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, identificar dentro del avance del indicador de retornos y reubicaciones del Plan Nacional de Desarrollo, el número de víctimas que se encuentran en procesos de retorno, reubicación y

[226] *Ibídem.*

procesos de integración local, en la medida en que el acompañamiento y la oferta para cada caso contempla matices de atención.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la fórmula del cálculo del indicador de "Superación de Situación de Vulnerabilidad", de manera que se incluya a la población inmersa en procesos de retornos, reubicaciones o integración local, y no al general de la población desplazada.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar la medición de personas que han superado su situación de vulnerabilidad de acuerdo con el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico, y con el alcance de los Indicadores del Goce Efectivo de Derechos, con el fin de realizar una lectura integral que no se resuma en los ingresos de las víctimas desplazadas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fijar un plan de trabajo para subsanar los rezagos de los años 2018 y 2019 y lo que va de 2020; incluyendo a las personas que han retornado sin acompañamiento y a aquellas integradas a las políticas de restablecimiento que se están ejecutando en las zonas de retornos.

- Finalmente, se reitera la recomendación realizada a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el Sexto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, al respecto de incluir parámetros específicos de medición para la Superación de la Situación de Vulnerabilidad para los hogares con presencia de sujetos de especial protección constitucional, con el objetivo de que se reconozcan las necesidades particulares que se derivan de la garantía de sus derechos, tales como salud, educación y vivienda.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, efectuar los ajustes necesarios a la política pública de retornos y reubicaciones a partir de los principios de especificidad y prioridad en la atención a la población desplazada en especial condición de vulnerabilidad (mujeres, niños y niñas, población con discapacidad y población con OSIGD, entre otras); cuya atención requiere que cada uno de los componentes incluya el enfoque diferencial preciso en respuesta a las necesidades particulares de estas poblaciones.

QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL

En esta sección se presenta el análisis del cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno nacional en el PND, el PMI y el CONPES 3726 de 2012, así como a las variables de análisis e indicadores propuestos por la CSMLV para medir el avance en la implementación de 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.

A continuación, se presenta el análisis de los indicadores de "Víctimas reparadas administrativamente" y "Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral". Asimismo, y teniendo en cuenta la transversalización del tema de violencia sexual, se presenta un análisis de las acciones que ha puesto en marcha la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición –en adelante CEV– para contribuir con la reparación integral a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual.

Adicionalmente, más adelante en los capítulos de indemnización administrativa y rehabilitación se expondrá el análisis del avance de estas medidas para las mujeres víctimas de violencia sexual.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: "Víctimas reparadas administrativamente".

Tabla No. 51: Discriminación por años de la meta del PND "Víctimas reparadas administrativamente"

Periodo	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	917.481			
2019		127.574	53.504	42
2020		127.574	22.727	18
2021		127.574	0	-
2022		127.574	0	-
2019-2020		510.296	76.231	14

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. UARIV.

Este indicador está contenido en el PND y de acuerdo con la descripción su medición comprende el número de víctimas indemnizadas más otra medida de reparación.[227] En ese sentido, para el 2019 el avance del cumplimiento de la meta fue del 42%, con un rezago de 74.070; y con corte a abril de 2020, del 18%. El avance frente a la meta del cuatrienio es del 14%.

[227] De acuerdo con la hoja de vida del indicador, la otra medida puede ser de satisfacción, restitución, rehabilitación o garantías de no repetición.

Tabla No. 52: Análisis de capacidad de la meta del PND "Víctimas reparadas administrativamente"

Periodo	Línea base	Meta acumulada	Avance acumulado	% Avance
	917.481			
2019		1.045.055	970.985	0,41
2020		1.172.629	993.712	0,2
2021		1.300.203	0	-
2022		1.427.777	0	-
2019 -2022		1.427.777	993.712	0,1

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. UARIV.

Este análisis muestra la capacidad del Gobierno nacional para cumplir con las metas, para lo cual, la medición se realiza de cero a uno, en donde uno indica que sí se tuvo la capacidad de cumplir con las mismas. Para el año 2019 el resultado fue de 0,41, es decir, un poco menos de la mitad. De la meta de 127.574 víctimas, se cumplió con 53.504 reparadas administrativamente, lo cual corrobora que no se alcanzó a cumplir ni la mitad de la meta establecida para dicho año. Para el 2020 se reporta una capacidad de 0,2, sin embargo, se aclara que los datos son a corte de abril del mismo año. En resumen, hasta el momento, la capacidad del Gobierno para cumplir con la meta del cuatrienio es de 0,1.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: "Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral".

Tabla No. 53: "Número de mujeres víctimas de violencia sexual que han sido focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral"

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance por año
	8.814			
2019		1.200	793	66
2020		1.200	-	-
2021		1.200	-	-
2022		1.200	-	-
2019-2022		4.800	-	17

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. UARIV.

Este indicador se encuentra contenido en el PND. La cifra de mujeres focalizadas y atendidas corresponde a la totalidad de las mujeres que accedieron a la Estrategia de Reparación Integral de la UARIV, la cual integra acciones de recuperación emocional –en adelante EREG–, y acciones de la estrategia Vivificarte. Para el año 2019 se ejecutaron 455 atenciones a través de las EREG, y 338 a través de Vivificarte,[228] por medio de la

[228] Estrategia que se implementa como una medida de satisfacción por medio de acciones con enfoque diferencial y psicosocial dirigidas al empoderamiento de las mujeres, a través de herramientas orientadas a la educación financiera con el fin de fortalecer sus proyectos de vida y así lograr un mejor manejo de los recursos de indemnización. Respuesta emitida por la UARIV en el Radicado No. 202072010077141, del 15/05/2020.

realización de 11 encuentros en 38 municipios. La implementación de ambas estrategias resulta fundamental para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual.

A partir de la plataforma Sinergia, se observa que la meta es de 13.614 mujeres focalizadas y atendidas, por cuanto esta cifra incluye la línea base que es de 8.814 mujeres. En el PND, el Gobierno nacional se propuso atender y focalizar 4.800 mujeres. Para el 2019, atendió a 793, lo cual corresponde a un avance del 66% de lo programado para ese año, y un 17% frente a la meta del cuatrienio. Es importante aclarar que la UARIV reporta el número de mujeres focalizadas y atendidas año a año, por lo que no suministró la información del primer trimestre de 2020 y, que el total de mujeres incluidas en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual es de 29.035.

La UARIV informó que la focalización de las mujeres se realiza mediante el análisis de la base de datos de las mujeres víctimas de violencia sexual que solicitan atención psicosocial en la entrevista única. Asimismo, se realiza a través del diálogo con la mesa de víctimas y las organizaciones de mujeres en los diferentes departamentos. Sin embargo, si se tiene que la meta anual es de 1.200 mujeres focalizadas y atendidas, y se compara con la meta de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada (94 entre 2019 y 2020), es posible que las mujeres sean focalizadas y atendidas, aun sin recibir el monto de su indemnización para poder hacer uso de las herramientas que brinda la estrategia.

En cuanto al análisis de capacidad, en la siguiente tabla se puede observar que la capacidad del Gobierno para cumplir la meta del año 2019 fue de 0,6. Esto se corrobora con la focalización y atención de 193 mujeres en ese año, de una meta anual de 1.200, es decir, un cumplimiento de un poco más de la mitad de la meta.

Tabla No. 54: Análisis de capacidad de la meta del PND “Número de mujeres víctimas de violencia sexual que han sido focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”

Año	Línea base	Meta acumulada	Avance acumulado	% Avance
	8.814			
2019		10.014	9.607	0,6
2020		11.214	-	-
2021		12.414	-	-
2022		13.614	-	-
2019-2022		13.614	9.607	0,1

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. UARIV.

Análisis de aspectos generales relacionados con cifras de víctimas de violencia sexual.

De acuerdo con la información contenida en el RUV en materia de delitos contra la libertad e integridad sexual, se presentan cifras desagregadas del (i) número de hombres y mujeres que se encuentran inscritos en el RUV por violencia sexual, y el (ii) número de mujeres víctimas de violencia sexual que como consecuencia del hecho han tenido hijos/as, y cuántos de ellos están incluidos en el RUV.

Tabla No. 55: Número de hombres y mujeres que se encuentran inscritos en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual

Género	Víctimas	Sujetos de atención	Eventos
Mujeres	29.035	28.422	30,351
Hombres	2.398	2.267	2,459
Total	31.433	30.689	32,810

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Se reporta que se encuentran incluidos en el RUV 704 NNA nacidos de 682 mujeres víctimas de violencia sexual, frente a un registro de 980 eventos. Cabe aclarar que la UARIV informa que el número de NNA nacidos es mayor a la cifra de mujeres víctimas porque en 20 de los 980 eventos registrados, se relaciona más de un hijo/a nacido producto de este hecho victimizante. Las cifras de los NNA que han recibido el pago de la indemnización se analizan más adelante.

Otras acciones que contribuyen a la reparación de las mujeres víctimas de violencia sexual, adelantadas por la CEV.

La CEV se ha esforzado por investigar acerca de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y entenderla desde un amplio espectro de conductas que afectan la libertad o integridad sexual, la autonomía reproductiva o que atacan la identidad o expresión de género de una persona. A continuación, se mencionan las principales acciones que se encuentra desarrollando la entidad.

Se destaca la elaboración de la guía de violencias sexuales para uso interno de la CEV, con el objetivo de dar lineamientos para la investigación y el esclarecimiento de hechos de violencia sexual. Este documento es importante teniendo en cuenta que los hechos por violencia sexual deben abordarse desde un ángulo particular, y que el relacionamiento con personas que han sido víctimas de este hecho requiere de preparación y entendimiento previo del fenómeno.

También se creó el Pacto de la CEV contra el acoso sexual, firmado por todos los funcionarios de la entidad “con el fin de dar a conocer que este tipo de violencias no son toleradas al interior de la CEV, ni pueden ser ejercidas con ninguna persona que participe de las acciones y procesos en el marco del cumplimiento del mandato”.

Se resalta la creación de la Mesa de Asesoría Técnica de Género como un espacio de interlocución entre el Grupo de Género de la CEV y plataformas y organizaciones de mujeres con enfoque con OSIGD, activistas y académicas, con el fin de intercambiar experiencias y saberes en asuntos de género. En esta misma línea, se firmaron acuerdos de entendimiento con organizaciones como ONU Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Women's Link, Oxfam Intermon, entre otras; con el fin de llevar a cabo acciones dirigidas al esclarecimiento de violencias basadas en género, como la violencia sexual.

Por otro lado, la Dirección de Conocimiento de la CEV tiene varios núcleos de investigación en los que se incluye y se prioriza el tema de la violencia sexual. En el núcleo de responsabilidad del Estado, este delito se investiga como una forma de tortura y, además, se indaga la ausencia de respuesta judicial. En el núcleo de actores del conflicto armado, se hace énfasis en las dinámicas intrafilas entre hombres y mujeres, y la violencia sexual al interior de estos grupos. Este tema también se incluye en los núcleos de desplazamiento forzado, narcotráfico, dinámicas del conflicto y su impacto en pueblos étnicos. Asimismo, existe un grupo de Violencias Basadas en Género que investiga las violencias sexuales de manera integral y transversal a todos los núcleos de trabajo.

A la fecha, la CEV ha recibido los siguientes informes que abordan casos de violencia sexual perpetrados por la Fuerza Pública, Autodefensas de Colombia –en adelante AUC y las FARC-EP, otros grupos armados y terceros implicados:

Cuadro No. 14: Informes recibidos por la CEV relacionados con víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado

Informe	Organización
Nosotras resistimos	Caribe Afirmativo
Mi verdad transforma	Red de mujeres víctimas y profesionales
Cicatrices de la guerra en las colombianas, los impactos de la violencia sexual en Montes de María.	Corporación Humanas
Reflexión sobre los daños de la violencia sexual por paramilitares contra mujeres del Valle del Guamuez, Putumayo.	Corporación Humanas
Violencia sexual contra mujeres de Tumaco. Documentación y reflexión sobre los daños en mujeres racializadas.	Corporación Humanas
Conflicto armado y violencia sexual. Los daños a la vida de las mujeres en la región del Catatumbo.	Corporación Humanas
Violencia sexual en el Cesar, una aproximación a los patrones de victimización.	Corporación Humanas

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. CEV.

Frente a la realización de entrevistas en el marco de la recolección de información para el esclarecimiento de la verdad, en alianza con la Ruta Pacífica de Mujeres, se recolectaron 1.100 testimonios y, en las Casas de la Verdad en territorio, se recolectaron 763 entrevistas

a víctimas de violencia sexual. El mayor número se realizó en Valle del Cauca (132), Antioquia (73) y Nariño (55).

Finalmente, se resalta el primer Encuentro por la Verdad que se realizó el 26 de junio de 2019, denominado "Mi cuerpo dice la verdad", sobre el reconocimiento a mujeres y población con OSIGD víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. En dicho evento se logró garantizar que el 90% de los participantes fueran mujeres, población con OSIGD y organizaciones acompañantes. En el espacio, 27 sobrevivientes presentaron sus historias.

La importancia de estos eventos públicos radica en el reconocimiento del impacto diferenciado que sufrieron las mujeres y personas con OSIGD en el conflicto armado, y en la ruptura del silencio en torno a los hechos de violencia sexual, los cuales tienden a invisibilizarse en la sociedad. Previo a la realización del Encuentro por la Verdad, se llevaron a cabo cinco espacios con víctimas de violencia sexual en donde se escucharon experiencias para abordar la superación de las consecuencias de este hecho, y se realizaron actividades preparatorias. Adicionalmente, desde las Casas de la Verdad en los territorios, se han llevado a cabo eventos y conversatorios sobre el tema, y específicamente, se hicieron dos talleres con víctimas de violencia sexual en Neiva y Cúcuta.

Conclusiones:

- Frente al cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo sobre víctimas reparadas administrativamente, para el 2019 se reportó un cumplimiento del 42% de la meta, con un rezago de 74.070 víctimas. Para el 2020, con corte a abril, se reporta un avance del 18%. El avance frente a la meta del cuatrienio es del 14%.

- A la fecha se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas 29.035 mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual, y 2.398 hombres, para un total de 31.433. Asimismo, se encuentran incluidos 704 niños, niñas y adolescentes nacidos de 682 mujeres, víctimas de estos hechos.

- Para el año 2019, el Gobierno nacional no cumplió con la meta del indicador del Plan Nacional de Desarrollo sobre "Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral". De la meta de 1.200 mujeres, solo focalizó y atendió a 793. En la medición del indicador se incluyen los resultados de la Estrategia de Recuperación Emocional y de Vivificarte.

- Se reconoce el avance de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en la creación del Grupo de Género y las acciones que ha impulsado tanto al interior de la entidad como con víctimas de violencia sexual. Igualmente, se resalta el trabajo de investigación sobre la violencia sexual

en el marco del conflicto armado, la recepción de siete informes sobre este hecho victimizante y la realización del evento de reconocimiento de las víctimas “Mi Cuerpo dice la Verdad”.

Recomendaciones:

- A la Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer la implementación de la Estrategia de Reparación Integral para mujeres víctimas de violencia sexual, con el fin de cumplir la totalidad de la meta para el 2020 de 1.200 mujeres focalizadas y atendidas, y superar el rezago del año 2019 de 407 mujeres.

- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, continuar con los esfuerzos desplegados en materia de violencia sexual, para esclarecer patrones de violencia y las afectaciones diferenciadas de las víctimas, cuyos hechos han sido naturalizados e invisibilizados históricamente.

5.1 Rehabilitación

El objetivo de este capítulo es presentar el seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación establecida en el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011, a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas –en adelante PAPSIVI– que incluye como medida complementaria la EREG, bajo la dirección del MSPS[229] y la UARIV. Para ello, se exponen los resultados del procesamiento de la información cuantitativa respecto a los indicadores y las metas establecidas en el CONPES 3726 de 2012 ajustado en 2015, en el PND y en el PMI.

Posteriormente, se presenta un análisis cualitativo frente al avance de la medida de atención psicosocial desde un enfoque diferencial. En este, se muestran los resultados consolidados de atención por sexo, población con OSIGD,[230] población con discapacidad, la distribución geográfica de la atención, la sistematización de la percepción de recuperación de la población atendida, las acciones desarrolladas por las entidades territoriales para la implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, y lo relacionado con las actividades para dar

[229] Artículo 120 Ley 1753 de 2015. Adiciónese el parágrafo 2º del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011. El Gobierno Nacional, a través del PS, el ICBF, la UARIV y el MSPS, complementarán las acciones del Programa PAVSIVI, 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.

[230] 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. Recuperado del Informe sobre la situación de derechos de la población en riesgo y desplazamiento forzado con OSIGD en el Caribe Colombiano. (2019).

cumplimiento a lo establecido en el punto 5.1.3.4 del Acuerdo Final en materia de rehabilitación psicosocial.

Asimismo, se analizan las respuestas del MSPS a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV. Por último, se presentan una serie conclusiones y recomendaciones derivadas tanto de estas respuestas, como del estudio de la información presentada para el periodo 2019 y 2020, con el fin de garantizar una mayor atención y compromiso de las entidades responsables con la población que requiere de esta medida.

En ese sentido, la información base del presente informe se obtuvo de: (i) el seguimiento a las recomendaciones emitidas por la CSMLV; (ii) las respuestas a los requerimientos enviados al MSPS como entidad responsable de la implementación de la medida, y a la UARIV como entidad que desarrolla programas de atención psicosocial como estrategia complementaria al PAPSIVI 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.

De acuerdo con lo expuesto en el documento marco,[231] el PAPSIVI tiene como objetivo mitigar las afectaciones físicas, mentales y psicosociales de la población víctima del conflicto armado, a través de dos componentes: (i) la atención psicosocial y, (ii) la atención integral en salud con enfoque psicosocial.

La atención psicosocial se entiende como el conjunto de procesos articulados de servicio que tienen como objetivo favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales y el sufrimiento emocional generado a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las graves violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH. La Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado integra las modalidades de atención individual, familiar, comunitaria y colectiva étnica. Cada una de estas comprende diferentes momentos: (i) alistamiento y análisis del contexto, (ii) focalización y priorización de la población víctima, (iii) acercamiento y reconocimiento, (iv) inicio de planes de trabajo concertados, y (v) valoración de continuidad o cierre. La atención es realizada por equipos de profesionales en ciencias humanas, ciencias sociales, ciencias de la salud y promotores psicosociales.

El componente de Atención Integral en Salud comprende las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación tendientes a satisfacer las necesidades de salud física y mental de la población víctima del conflicto. Tiene como soporte las orientaciones de la Política Integral de Atención en Salud (PAIS) y el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS). Bajo estos lineamientos, son las entidades territoriales, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y las IPS, las

[231] MSPS (2018). Programa PAVSIVI. Documento Marco.

encargadas de la gestión de estas actividades. Como se ha mostrado, la atención integral en salud de las víctimas del conflicto armado comprende (i) la atención en salud y (ii) la rehabilitación en salud física y mental.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial".[232]

Este indicador se encuentra en el PND y su medición corresponde al período comprendido entre enero y diciembre 31 de 2019. Su fórmula de cálculo es "Número de personas únicas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal".

Es importante anotar que, aunque el corte de este informe es el 31 de marzo de 2020, el MSPS manifestó que, a la fecha, no se han iniciado las atenciones para el 2020 debido a las limitaciones para implementar la medida por la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19. Asimismo, con relación a los avances de la cobertura para la vigencia 2020, precisa que se adelanta la etapa administrativa para desarrollar un proceso de contratación pública, en el marco del Decreto 092 de 2017.

Tabla No. 56: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial con datos de Sinergia

Periodo	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	692.999			
2019		792.999	838.138	145,14
2020		912.999	-	-
2021		1.032.999	-	-
2022		1.152.999	-	-
2018-2022		1.152.999	838.138	31,55

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. Sinergia.

De acuerdo con la hoja de vida del indicador, la fuente de información para el reporte del avance en la implementación de la medida es el Aplicativo PAPSIVI del MSPS y el Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –en adelante MAARIV– de la UARIV.

La meta acumulada para el año 2019 es de 792.999 víctimas atendidas. En Sinergia, el Gobierno nacional reporta un acumulado de atenciones de 838.138, esto corresponde a una ejecución del 145,14%. Conforme lo anterior, y con el fin de hacer claridad en el análisis, se muestran las metas definidas para el cuatrienio 2018-2022, sustrayendo la cifra correspondiente a la línea base producto de las atenciones en el cuatrienio anterior. En este sentido, el Gobierno nacional trazó como meta brindarles atención psicosocial a 460.000

[232] DNP. El indicador busca medir el número de víctimas únicas que reciben atención psicosocial a nivel individual, familiar, comunitario y/o grupal como medida de rehabilitación en el marco de la reparación integral. Se tienen en cuenta las atenciones realizadas por el MSPS a través del PAPSIVI, y las atenciones realizadas por la UARIV a través de la EREG, y el modelo de atención psicosocial en los CRAV.

víctimas. De este número, el MSPS atenderá a 380.000 a través del PAPSIVI y la UARIV a 80.000 por medio de EREG.

Al comparar la cifra reportada por el Gobierno nacional de 838.138 personas con atención psicosocial, con la meta de 3.000.000 definida en el CONPES 3726 de 2012[233] para el año 2021, se tiene que transcurridos nueve años de vigencia de la ley, el avance en el cumplimiento del indicador es del 28%. A este ritmo, el tiempo necesario para atender al 72% de la población víctima, es de 24 años aproximadamente. Lo anterior, sin contar con las nuevas victimizaciones que puedan surgir de la persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada en algunas zonas del país.

Preocupa que la meta del PND (460.000) es inferior a la establecida para el cuatrienio 2014-2018 (480.000), lo que dificulta el avance en la garantía de esta medida para el universo estimado de víctimas. Asimismo, es necesario el cuidado en el procesamiento y análisis de los datos suministrados. Conforme a la respuesta del MSPS, el Gobierno nacional estableció como meta para el 2019 la atención psicosocial de 120.000 víctimas del conflicto armado,[234] reportando 145.155 víctimas atendidas, de las cuales 115.326 corresponden al PAPSIVI y 29.829 a la EREG.[235]

Si se aplica una regla de tres, el avance en la implementación de la medida no es del 145.14% como aparece en sinergia, sino del 120.96%. Puede ser un dato menor, sin embargo, es necesario el cuidado y rigurosidad en el procesamiento, análisis y exposición

---

[233] Se ha insistido en la necesidad de definir las metas considerando el universo de víctimas sujetos de atención psicosocial. En este sentido, ha identificado varias cifras como referentes: (i) Según la RNI, para el año 2017, el universo de población a atender era de 3.472.453, (ii) con corte al 10/06/2020, 7.277.408 han sido sujetos de atención y reparación, y (iii) en el CONPES 3726, se estableció la meta de 3.000.000 para el año 2021. Al respecto, el MSPS hace las siguientes consideraciones:
1. A la fecha, no ha sido notificado sobre la actualización del CONPES 3726 de 2012, el cual define los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Conforme lo anterior, continúa vigente la meta de 3.000.000 de víctimas con atención psicosocial.
2. Las metas definidas para cada PND y la vigencia fiscal, se estiman a partir de la proyección presupuestal solicitada por medio de proyectos de inversión nacional y el comportamiento de asignación de la fuente de recursos ADRES.
3. La atención psicosocial, que se oferta a través del PAPSIVI, se realiza bajo una estrategia de búsqueda activa e inducción a la demanda. Los equipos de atención psicosocial y gestión en salud brindan los procesos psicosociales en los domicilios de las víctimas del conflicto armado y se movilizan al interior de los municipios priorizados. Con el fin de fortalecer la fase de focalización, se contrata en promedio a más de 200 promotores(as) psicosociales, quienes son víctimas del conflicto armado y/o líderes con reconocimiento comunitario, y que cumplen un rol fundamental en el contacto, restablecimiento de la confianza entre el Estado y la población víctima.
4. La atención psicosocial, en el marco del PAPSIVI, está mediada por la voluntariedad de la persona víctima para participar en los procesos de atención psicosocial y atención en salud integral.
5. De acuerdo con la UARIV, en los procesos de caracterización de necesidades (encuesta PAARI), no todas las víctimas solicitan atención psicosocial. Por lo anterior, la medición de los avances en la medida de rehabilitación contempla tanto las solicitudes administrativas de la UARIV, como las personas que han sido focalizadas por medio de la estrategia de búsqueda activa del PAPSIVI. En este sentido, continúa siendo un reto el cumplimiento de las metas estimadas en el CONPES 3726 de 2012.
[234] MSPS, respuesta a la CSMLV, Radicado No. 202016100625121 (4/05/2020).
[235] *Ibídem*. 2020, p. 2.

de los datos suministrados. Esta diferencia en el porcentaje de avance entre los datos reportados por Sinergia y por el MSPS, se explica porque para el DNP la meta de atención es de 100.000, mientras que para el MSPS es de 120.000, tal como se evidencia en tabla siguiente. De esta forma, persisten las inconsistencias entre las cifras informadas por el MSPS y lo reportado en Sinergia.[236]

Tabla No. 57: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial

Periodo	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	692.999			
2019		120.000	145.155	120,96
2020		120.000	-[237]	-
2021		120.000	-	-
2022		100.000	-	-
2019 -2022		460.000	145.155	31,55

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. MSPS.

En cuanto al enfoque diferencial, el documento marco del PAPSIVI señala que "el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, tales como mujeres jóvenes, niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos (…). Las políticas de atención, asistencia y reparación deben adoptar criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales".[238]

Tabla No. 58: Víctimas con atención psicosocial según enfoque diferencial en 2019

Enfoque Diferencial	Personas con atención psicosocial 2019
Mujer	68.405
Hombre	46.894
Afrocolombiano-Negro	14.045
Palanquero	26
Raizal	239
Gitano	439
Indígena	3.472
Ninguno	81.911
No informa	15.194
Bisexual	3
Heterosexual	7.895
Homosexual	26
Intersexual	27

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. MSPS.

[236] https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/33/1562/6110 consultado el 20/05/2020.
[237] En relación con los avances en la cobertura para la vigencia 2020, el MSPS aclara que se adelanta la etapa administrativa para desarrollar un proceso de contratación pública, en el marco del Decreto 092 de 2017.
[238] MSPS. (2017). Documento Marco PAVSIVI, p. 29 y 30.

De acuerdo con la información reportada por el MSPS para el año 2019, 7.925 víctimas con OSIGD recibieron atención psicosocial, lo que representa el 5%. El total de víctimas pertenecientes a grupos étnicos fue de 18.221.

Tabla No. 59: Víctimas con rehabilitación en salud física según enfoque diferencial en 2019

Enfoque diferencial		2019	2020
Personas atendidas		41.858	2.133
Sexo	Femenino	25.684	1.322
	Masculino	16.112	800
Discapacidad		3.819	192
Género	Mujer	25.680	1.325
	Hombre	16.155	808
LGBTI		19	S.I
No definido		4	S.I

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. MSPS.

De acuerdo con la respuesta suministrada por el MSPS, 41.858 víctimas recibieron atención en rehabilitación física durante el año 2019, de las cuales 3.819 se encuentran con discapacidad, lo que corresponde al 9%. Se reportan 19 víctimas con OSIGD que recibieron atención en rehabilitación física y cuatro víctimas en la categoría *"no definido",* lo que representa un porcentaje del 0,04% del total de personas atendidas durante la vigencia 2019.

Es importante avanzar desde el dato numérico hacia el análisis del diseño e implementación de los instrumentos de atención diferenciada para cada uno de los grupos poblacionales enunciados en la estrategia de atención, (i) mujeres, hombres e intersexual, (ii) grupos étnicos, (iii) víctimas con discapacidad, y (iv) población con OSIGD. En ese sentido, la respuesta del MSPS resulta de establecer como punto de partida para la atención diferencial, el ejercicio de auto reconocimiento voluntario que hace cada uno de los asistentes a las sesiones de trabajo del PAPSIVI. A partir del procesamiento de la información, los profesionales que integran los grupos de atención psicosocial identifican las condiciones diferenciales y necesidades particulares de la víctima; con lo cual acuerdan un plan de trabajo, con un abordaje interseccional.

Para la atención en salud a víctimas del conflicto armado desde una perspectiva diferencial y de acción sin daño, el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas propone acciones y planes de trabajo concertados con estas para el reconocimiento de sus particularidades[239]. De esa manera, la atención se adecúa a las características del daño y de la persona que lo expresa en términos físicos y/o emocionales, con el fin de estandarizar las acciones desarrolladas a nivel territorial entre las diferentes poblaciones en temas de salud. Del mismo modo, el Protocolo orienta las relaciones y

[239] MSPS. (2017). Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado, p. 10.

competencias de los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud –en adelante SGSSS–, con el objetivo de impactar las condiciones de vida de las personas a través de la garantía de sus derechos.

En el proceso de implementación del Protocolo, se han establecido planes de acompañamiento y asistencia técnica por parte de los equipos de las Secretarías de Salud Departamentales en los siguientes componentes: (i) conformación de mesa técnica (en algunos casos con el acompañamiento de la Organización Mundial para las Migraciones), ii) elaboración del plan departamental con el apoyo de la oficina de planeación, (iii) focalización de municipios, (iv) entrega de lineamientos a los municipios priorizados, (v) coordinación con los entes de control del nivel territorial, (vi) presentación de la Resolución No. 1166 de 2018, ruta de atención integral en salud y verificación de las condiciones en las que se prestan los servicios a las víctimas del conflicto armado, (vii) cargue de la información de gestión de oferta en el Sistema de Información de Gestión de Oferta –en adelante SIGO– y (viii) campaña de difusión para la ruta departamental MAP-MUSE.

- Indicador “Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.

Este indicador se encuentra en el PMI y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartado con atención psicosocial”.

Tabla No. 60: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados con datos de SIIPO

Periodo	Línea base	Meta	Avance	% Avance
2019		12.000	-	-
2020		15.000	-	-
2021		15.000	-	-
2022		15.000	-	-
2019 - 2022		57.000		

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. MSPS.

Para la fecha de corte del informe, en la plataforma SIIPO no se reporta avance frente a esta medición. El MSPS suministró datos preliminares del avance cuantitativo del indicador con corte al primer semestre de la vigencia 2019. Sin embargo, se le requirió los datos consolidados para todo el año. A continuación, se presenta el mapa con la ubicación de los lugares donde el MSPS reportó atención.

Tabla No. 61: PMI: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados con datos de MSPS

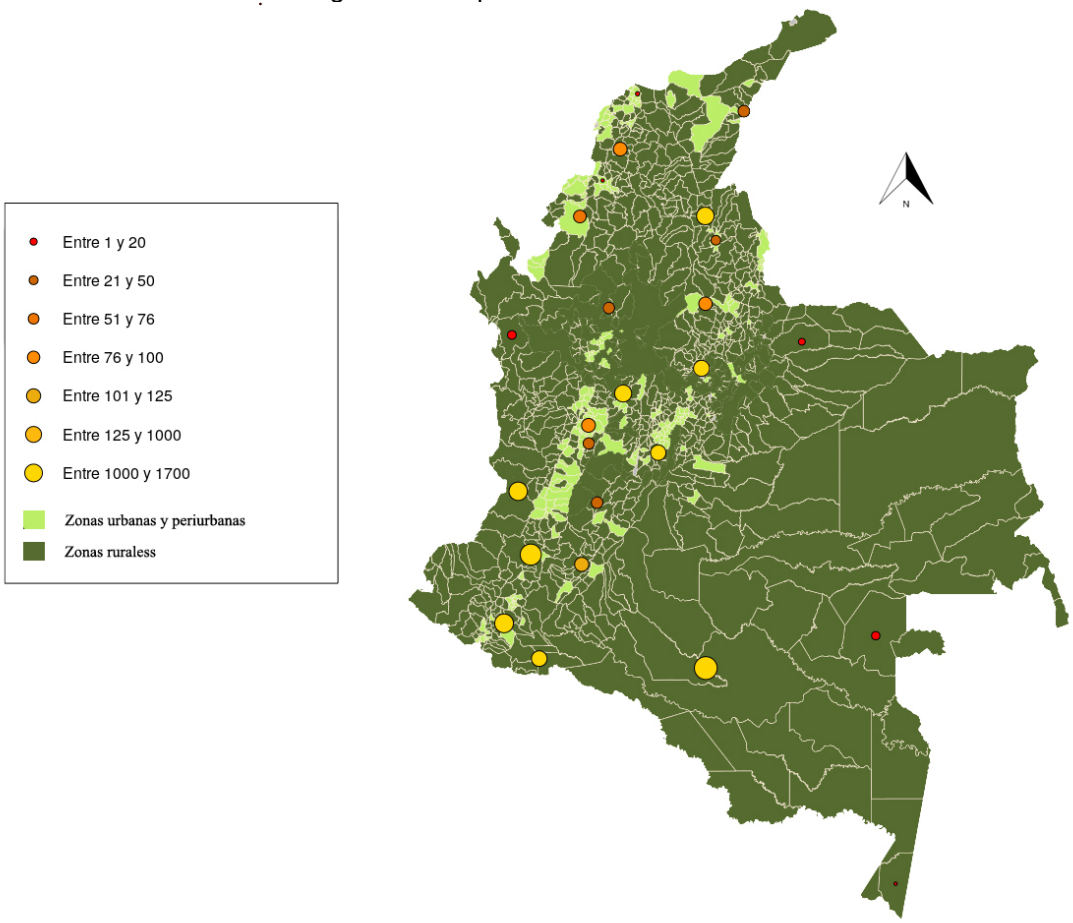
Periodo	Línea base	Meta	Avance corte primer semestre de 2019	% Avance
	-			
2019		12.000	5.505	45,8
2020		-	-	-
2021		-	-	-
2022		-	-	-
2019 - 2022			5.505	45,8

Fuente: Elaboración propia. Junio 2019. MSPS.

Como se muestra en la tabla, 5.505 víctimas atendidas a través del PAPSIVI residen o provienen de zonas rurales. La forma de obtener este dato, según lo señala el MSPS, se realiza por medio del cruce de la base de datos de personas atendidas en PAPSIVI, con la variable de procedencia del Registro Individual de Prestación de Servicios en Salud –en adelante– RIPS. A propósito de la estrategia privilegiada para atender a estas personas, el MSPS explica que los equipos de atención psicosocial son de carácter extramural y brindan la atención domiciliaria a las víctimas del conflicto, de acuerdo con las orientaciones metodológicas definidas para cada una de las modalidades de atención.

Con relación a los datos de cobertura, se puede afirmar que se observa una concentración de la atención psicosocial en las ciudades, mientras que en las zonas rurales la cobertura continúa en niveles bajos 3.7%. Asimismo, como se señaló en el Sexto Informe de la CSMLV, no es clara la asignación de recursos para ampliar las coberturas poblacionales y territoriales de atención psicosocial. Situación que se agrava con las demoras presentadas en la formalización y asignación presupuestal al Programa Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.

Mapa No. 1: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados con datos de MSPS



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. MSPS.[240]

Durante el año 2019, el PAPSIVI llegó a los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, César, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo, San Andrés, Amazonas y Vaupés. La distribución geográfica muestra que la cobertura abarca las zonas rurales ubicadas cerca a ciudades intermedias o capitales de departamento. Este es el caso de Soledad, Sumapaz, Fusagasugá, Soacha, Turbaco, Sogamoso, Pensilvania, Viterbo, Santander de Quilichao, Campoalegre, Pitalito, Calarcá, Montenegro y Tuluá.

Asimismo, se identifican zonas rurales más apartadas de capitales de departamento, o zonas periurbanas, donde la infraestructura de servicios públicos no está enlazada con las

[240] De acuerdo con la base de datos suministrada por el MSPS, esta información corresponde al número de personas atendidas en el componente psicosocial del PAPSIVI en área rural, durante el primer semestre de 2019.

redes urbanas de servicios. Este es el caso de Caucasia, Támesis, Betania, María La Baja, San Juan Nepomuceno, Carmen de Bolívar, Chinavita, Covarachía, Puerto Boyacá, Tópaga, Marquetalia, Pensilvania, Montañita, Milán, Puerto Rico, Cajibío, Patía, El Carmen de Chucurí, Mogotes y Villa Garzón.

Se observa una correlación entre la distancia relativa de la zona rural a las redes de servicios públicos y de infraestructura vial, y una disminución del número de víctimas con atención psicosocial. Entre mayor es la distancia a las ciudades intermedias y capitales de departamento, menor es el número de víctimas que son vinculadas a los programas de atención psicosocial, sea PAPSIVI o EREG. Este es el caso de Betania (uno), Caucasia (cinco), Jardín (cuatro), Turbaco (uno), Zambrano (cuatro), La Dorada (dos), Viterbo (tres), entre otros municipios. Para el análisis, se cruza el reporte del MSPS con la lista de municipios (Decreto 893 de 2017).

- Indicador: "Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento"

Este indicador se encuentra en el PMI y su fórmula de cálculo es "Sumatoria de Centros Regionales con acompañamiento psicosocial en funcionamiento".

Tabla No. 62: CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento con datos de SIIPO

Periodo	Meta	Avance	% Avance
2018	28	28	100
2019	31	28	82,35
2020	31	-	-
2021	31	-	-
2018-2021	31	28	82,35

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. SIIPO.[241]

Los datos suministrados en SIIPO evidencian que para la vigencia 2018, se observa un avance del 100% frente a la meta establecida. En cambio, para el 2019 hubo un estancamiento del avance de la meta, que se expresa en la reducción del porcentaje del cumplimiento de este indicador.[242]

La UARIV establece que hay 33 CRAV en funcionamiento,[243] pero que atendiendo la declaración de Emergencia Económica, Social y Ecológica originada por el COVID-19, fue

[241] https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SBzkNqwSYw3QrAbcYqFi, consultado el 10/06/2020.
[242] No obstante, de acuerdo con los cálculos realizados por la CSMLV, el porcentaje de avance debe reducirse al 90,3% y no al 82.35% como se muestra en el SIIPO. Por esta razón, fue necesario solicitar a la UARIV los cálculos consolidados del avance cuantitativo de este indicador durante el año 2019 y la descripción de los obstáculos e inconvenientes que se han presentado y que explican el estancamiento en la implementación de este indicador. Pero a la fecha de consolidación de este informe dicha respuesta no fue remitida.
[243] En el oficio Radicado No. 20207201007741 del 15/05/2020, la UARIV indica que existen 33 CRAV. Estos se encuentran cerrados debido a que el Gobierno nacional declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionados por el COVID-19.

necesario cerrar el canal de atención presencial y fortalecer los canales de atención telefónico y virtual.

Tabla No. 63: CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento

Periodo	Meta	Avance	% Avance
2018	28	28	
2019	31	28	90
2020	31	-	-
2021	31	-	-
2022	-	-	-
2018 - 2022	31	28	90

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Se observa que las metas establecidas por la UARIV para los indicadores relacionados con el punto cinco de víctimas en el PMI llegan hasta el 2021, lo que se explica considerando que el próximo año, en principio, terminaba la vigencia de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019, es importante que se actualicen las metas.

Las acciones desarrolladas por la UARIV frente a este indicador se relacionan con:

I. Contratación de profesionales que implementan la modalidad individual del PAPSIVI en el CRAV.
II. Sesiones de articulación con la Oficina de Promoción Social del MSPS con el fin de realizar la transferencia metodológica y cualificación de los 28 profesionales psicosociales que implementan el PAPSIVI en los CRAV.
III. Atención a 4.036 víctimas en los CRAV en modalidad individual.

- Indicador: “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”

Este indicador se encuentra en el PMI y su medición incorpora “tanto las medidas de recuperación emocional a nivel individual a las que hace referencia el Acuerdo Final en el punto 5.1.3.4.1, así como lo mencionado frente a los componentes colectivo y comunitario que corresponde al punto 5.1.3.4.2”. Adicionalmente, este indicador mide la implementación territorial del Plan Nacional de Rehabilitación, la cual debe ser reportada por parte del MSPS a través de informes anuales.

De conformidad con lo contemplado en el Acuerdo Final, el objetivo del Plan es “desarrollar medidas de rehabilitación psicosocial y atención en salud física y mental de individuos, familias y comunidades afectadas por el conflicto armado, que contribuyan a la construcción de convivencia y garantías de no repetición”. En este sentido, el Plan contempla la atención psicosocial a víctimas (incluidas las que residen zonas apartadas), grupos étnicos,

excombatientes, y estrategias de rehabilitación psicosocial comunitaria para la convivencia y la no repetición.

En el SIIPO para el año 2019 se reporta el 100% del cumplimiento de la meta para el indicador "Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, implementado". Cabe anotar que este reporte de cumplimiento tiene como soporte un informe, sin que a la fecha del presente análisis, se conozca el acto administrativo de formalización del Plan Nacional de Rehabilitación. El MSPS reporta que existe un proyecto de decreto para su adopción.

- Indicador: "Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas"

Este indicador se encuentra en el PND y su fórmula de cálculo es "Número de departamentos con asistencia técnica para la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas". Sin embargo, a la fecha no se presenta ningún avance en su cumplimiento. Este registra la afectación diferenciada que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado y la protección de sus derechos fundamentales. Sin embargo, a la fecha no se presenta ningún avance en su cumplimiento.

Tabla No. 64: Meta anual del indicador PND "Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas".

	2019	2020	2021	2022	Meta del Cuatrienio
Departamentos priorizados	0,00	8,00	8,00	8,00	24,00

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. MSPS.

El MSPS indica que los 24 departamentos priorizados se trabajarán de la siguiente forma: a partir del segundo trimestre del año 2020, Bolívar, Cundinamarca, Putumayo, Nariño, Cesar, Atlántico, Magdalena y Sucre; para el año 2021, Antioquia, Caquetá, Chocó, Valle del Cauca, Santander, Tolima, Meta y Cauca; y para el año 2022, Córdoba, La Guajira, Quindío, Arauca, Norte de Santander, Boyacá, Huila y Risaralda.

Ahora bien, el MSPS informó que, aunque no están dentro de la meta del PND, los distritos de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Buenaventura, se encuentran dentro de las entidades territoriales a las que se les realizará asistencia técnica para el fortalecimiento en la implementación del Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

Se destaca la apuesta del PND para impulsar el programa. No obstante, se llama la atención sobre la importancia de avanzar en su implementación pues ninguno de los departamentos priorizados ha recibido asistencia técnica, por lo que no hay avance en el cumplimiento del indicador.

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

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012 y mide la atención en salud que han recibido las mujeres víctimas de violencia sexual, como se observa en la siguiente tabla:[244]

Tabla No.42: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud

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
2019	28.839	27.118	86%	94

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. MSPS.

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, 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".[245] El indicador está formulado en porcentaje, no en número de casos ya que el dato absoluto varía cada día. De acuerdo a lo anterior, el MSPS presenta en todos los años un cumplimiento superior al 90%.

[244] El MSPS expone que estos porcentajes se obtuvieron sobre la base de la información que le entregó la Unidad para las Víctimas.
[245] https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/5454/109 última consulta del 22/05/2019.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Víctimas de violencia sexual que han recibido atención en salud mental”

Tabla No. 65: Número de mujeres víctimas de violencia sexual y número de atenciones en salud mental a mujeres víctimas de violencia sexual.

Periodo	Mujeres víctimas de violencia sexual atendidas	Número de atenciones en salud mental realizadas a mujeres víctimas de violencia sexual
2011	97	422
2012	92	654
2013	121	1.116
2014	184	1.409
2015	203	2.578
2016	231	1.336
2017	264	1.567
2018	199	1.663
2019	223	987
2020	23	42
2011 - 2020	1.637	11.474

Fuente: Elaboración propia. Enero 2020. MSPS.

El MSPS reportó que, desde el año 2011 hasta enero de 2020, un total de 1.637 mujeres víctimas de violencia sexual recibieron atención en salud mental, con un total de 11.474 atenciones. Al respecto, los departamentos de Antioquia, Nariño y Valle del Cauca presentan el mayor número de atenciones. En este sentido, se observa que predomina la atención en salud física sobre la salud mental para mujeres víctimas de violencia sexual.

Análisis cualitativo

Avances

Se resalta que el PND tenga una meta de personas víctimas del conflicto armado con atención psicosocial. Sin embargo, preocupa que esta meta (460.000) es menor a las 530.670 víctimas atendidas en el cuatrienio anterior, lo que resulta insuficiente frente a las víctimas que requieren esta atención de acuerdo con el CONPES 3726 de 2012. Asimismo, se reconocen los esfuerzos realizados por el MSPS y la UARIV para llevar la atención psicosocial a zonas rurales que han sido escenario histórico de confrontación armada, y donde las comunidades requieren acciones con enfoque territorial por parte de las entidades estatales. Esto se resalta en tanto cumplimiento del compromiso asumido en el marco del PMI.

De esta manera, se identifican actividades para atender a personas residentes en zonas rurales, a través de estrategias móviles donde los grupos de profesionales brindan atención domiciliaria y extramural, y el fortalecimiento de los CRAV, pues en 28 de los 33 de estos se cuenta con profesionales para garantizar este servicio. Lo anterior, a partir de la inclusión

permanente de la atención psicosocial en la modalidad individual. Esta articulación del nivel nacional y territorial permitió contar con más canales para que las víctimas accedan a la medida de rehabilitación en su proceso de reparación integral.

En este sentido, las entidades territoriales han adelantado contactos con las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio –en adelante EAPB–, para que las Instituciones Prestadoras de Salud –en adelante –IPS asuman directamente la responsabilidad de implementar los contenidos en el Protocolo de Atención Psicosocial a Víctimas. Esto se ha realizado a través de las secretarias territoriales (departamentales) que, en el marco de sus competencias, asisten técnicamente a las EAPB e IPS en los lineamentos del Protocolo, mediante jornadas de socialización con los diferentes hospitales.

Frente a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV, el MSPS entregó respuesta en la que expuso sus consideraciones y la descripción de las acciones asociadas al cumplimiento de aquellas que fueron acogidas. Se destaca que, de las 13 recomendaciones, ocho fueron acogidas de manera directa, cuatro fueron acogidas con alguna consideración y una no fue acogida.[246]

Las recomendaciones estaban orientadas principalmente a los siguientes temas: (i) cobertura y definición de metas con base en el universo de población víctima sujeto de atención psicosocial; (ii) focalización de la atención psicosocial en zonas rurales y rurales dispersas, y creación de estrategias de atención en cumplimiento de lo establecido en el PMI del Acuerdo Final; (iii) diseño de guías e instrumentos de atención diferenciada para cada una de las poblaciones anunciadas en la estrategia de atención psicosocial; (iv) análisis de la percepción de cambio producto de la atención psicosocial brindada a la población víctima a través del PAPSIVI y EREG; y (v) fortalecimiento de las estrategias de articulación interinstitucional. En atención a estas recomendaciones, el MSPS estableció un importante número de acciones, lo que en concepto de la CSMLV representa un avance en los aspectos cuantitativos y cualitativos de la medida de rehabilitación.

En cuanto a la percepción de recuperación de la población atendida y el logro de los objetivos de atención, el MSPS entregó el documento de la primera fase de evaluación del PAPSIVI.[247] A partir de un análisis de correlación de variables, se destacan los siguientes resultados: (i) la percepción de rehabilitación de las víctimas[248] que reciben atención psicosocial, mejora al avanzar las sesiones; (ii) la valoración de la rehabilitación que hacen los profesionales que desarrollan las sesiones de atención es positivo y ha mejorado entre

[246] Frente a la recomendación de incluir indicadores que permitan medir la atención en salud física y psicosocial a hombres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, el MSPS aclara que los indicadores para el monitoreo de la atención en salud y psicosocial de las personas víctimas se encuentran desagregados por identidad de género y orientación sexual, así como por hecho victimizante. De esta forma, se dispone de información relacionada con la atención de hombres y población con orientación sexual e identidad de género diversa, víctimas de violencia sexual en el conflicto armado.
[247] MSPS. (2020). Evaluación del PAPSIVI- Fase I.
[248] La percepción de rehabilitación se establece en una escala numérica del 1 a 10.

2017 y 2018; y (iii) los objetivos planteados por las víctimas y los profesionales que hacen la atención psicosocial se cumplen mayoritariamente.

Del mismo modo, lo relacionado con la integración de población víctima residente en zonas rurales a la oferta de atención psicosocial, muestra un avance en cuanto al desarrollo de acciones de diseño, y validación de una "estrategia de atención psicosocial a población víctima en zonas rurales y rurales dispersas". De acuerdo con la información suministrada por el MSPS, esta será socializada en el mes de junio de 2020.

La implementación de esta estrategia se sustenta en la adopción de los siguientes criterios de focalización: (i) número de víctimas a atender desde el componente psicosocial en cada municipio y distrito, de acuerdo con el RUV; (ii) a partir del 2019, la priorización territorial de los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – en adelante PDET–[249] del Decreto 893 de 2017 o aquel que lo modifique; y (iii) concurrencia de recursos de las entidades territoriales para la implementación del componente de atención psicosocial del PAPSIVI. Como resultado, del total de 99 municipios priorizados con la oferta PAPSIVI, 29 corresponden a municipios donde se han puesto en marcha los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. No obstante, estos avances son limitados frente al universo de los 170 municipios PDET.

En cuanto a los avances con relación a las mujeres víctimas de violencia sexual, el MSPS acogió la recomendación realizada por la CSMLV en Sexto Informe, relativa a implementar programas de salud en los que las víctimas puedan tener un trato diferenciado que incluya atención en salud y su recuperación emocional. Asimismo, el MSPS ha desarrollado las orientaciones metodológicas que conducen a la atención con criterios de calidad y enfoque psicosocial requerido. En virtud del artículo 24 de la Ley 1719 de 2014, a través del PAPSIVI se viene realizando la atención psicosocial diferencial a víctimas de violencia sexual, mediante procesos adecuados a sus necesidades particulares.

Adicionalmente, se reconoce la inclusión en el PND del indicador relacionado con la priorización y asistencia técnica a departamentos, en el marco del Programa de Prevención de las violencias sexuales en el conflicto armado y de atención integral a mujeres víctimas. Este programa fue formulado con la participación de organizaciones de mujeres y mujeres víctimas de violencias en el marco del conflicto armado, durante los años 2016 a 2018. En lo transcurrido del año 2020, el MSPS informó que se encuentra realizando orientaciones técnicas a las Direcciones Territoriales de Salud para la implementación del programa en el contexto de los Planes Territoriales de Salud 2020-2023 y los Planes de Acción en Salud.

En cuanto al cumplimiento del indicador contenido en el CONPES 3726 de 2012 de mujeres víctimas de violencia sexual que reciben atención en salud, se resalta que para el año 2019

[249] La Mesa Nacional de Rehabilitación, como espacio de trabajo técnico de esta medida, es la encargada de definir a partir de los criterios de focalización cuáles serán los 29 municipios PDET en los cuales se implementará el PAPSIVI durante el 2020.

el cumplimiento de la meta fue del 94%, lo que significa que 27.118 mujeres se han beneficiado de esta atención.

Dificultades

El MSPS estableció que durante el año 2019 integraría a 12.000 nuevas víctimas al programa de atención psicosocial en zonas rurales y rurales dispersas. Al respecto, reportó 5.505 víctimas con atención psicosocial para el primer semestre del año 2019. Si bien constituye un esfuerzo por integrar comunidades residentes en estas zonas, exponer cifras parciales de la cobertura durante la vigencia, sumado al moderado porcentaje que esta cifra representa en relación con el total de atenciones, evidencia las limitaciones en la implementación de la medida de rehabilitación en zonas rurales y rurales dispersas. Lo anterior debe situarse en el centro de las consideraciones técnicas del MSPS.

Como se señaló en el Sexto Informe de la CSMLV, persisten las inconsistencias entre la información reportada en Sinergia, y la información suministrada por el MSPS. La rigurosidad en el tratamiento de las cifras y datos soporta una adecuada exposición de los avances en la cobertura correspondiente al indicador establecido en el PND, lo que se relaciona con la posibilidad de definir el porcentaje de la población a atender y la planeación. No se encontró reporte del avance del MSPS lo cual dificulta las labores de seguimiento.

Respecto a la operacionalización del enfoque diferencial (instrumentos diseñados a partir del desarrollo conceptual), si bien el MSPS ha diseñado orientaciones metodológicas de atención a las víctimas, y estas hacen parte del material de trabajo de los profesionales que conforman el equipo psicosocial, no se han desarrollado con base en el enfoque diferencial. Las orientaciones metodológicas se relacionan más con la modalidad de atención, que con el ejercicio de auto reconocimiento consignado en el formato de identificación general.

Es decir, las 70 orientaciones responden a cada una de las modalidades de atención psicosocial:[250] 32 orientaciones para la modalidad individual, 21 para la modalidad familiar y 17 para la modalidad comunitaria. La definición de las modalidades de atención del PAPSIVI es distinta a las variables de auto reconocimiento voluntario que, entendiéndolas en un sentido más amplio, hacen referencia a un conjunto de derechos que deben ser garantizados. Por ejemplo, existen importantes diferencias entre los conceptos de identidad de género y atención individual, o entre los conceptos de atención comunitaria y pertenencia étnica.

En ese sentido, se reitera que el desarrollo conceptual del enfoque diferencial es insuficiente frente a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011,[251] pues no tiene

[250] 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 y comunitarias.
[251] El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, orientación sexual y con discapacidad. Este reconocimiento implica que el Estado está obligado a

en cuenta una consecuente elaboración de lineamientos específicos que apoyen la atención psicosocial desde una perspectiva diferencial.[252] Se presenta un avance en lo relacionado con la población con OSIGD y étnica. Sin embargo, preocupa el vacío en el desarrollo del PAPSIVI para personas con discapacidad, al cual convendría asignarle criterios de acción sin daño similares a los lineamientos generales diseñados para algunos de los grupos diferenciales.

En cuanto al cumplimiento de la meta del PND de departamentos priorizados y asistidos técnicamente en el marco del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas, se observa que, faltando dos años para la finalización del cuatrienio 2018-2022, el MSPS está en proceso de difusión del Programa. Este indicador no reporta avances, si bien se han priorizado algunos departamentos, no ha iniciado la asistencia técnica en marco del programa.

Frente al seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Sexto Informe de la CSMLV relacionadas con la implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, por parte de las entidades territoriales;[253] se obtuvo que: los departamentos de Antioquia, Córdoba y Meta afirmaron haber implementado totalmente las acciones de (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. Atlántico, Casanare, Cundinamarca y Tolima, desarrollaron acciones parciales, y Santander y Norte de Santander respondieron no haber adelantado ninguna acción en lo concerniente a la socialización del Protocolo.

La Mesa Nacional de Víctimas ha manifestado su preocupación por las graves falencias en la garantía de la medida de rehabilitación y la implementación de programas de atención psicosocial específicamente en los departamentos de: Guaviare, Vaupés, Putumayo y Guainía donde las víctimas no reciben la oferta establecida en la ley para su rehabilitación.

Es importante que las entidades territoriales planeen adecuadamente el desarrollo de actividades para satisfacer las necesidades de salud de la población víctima. Para esto, deben liderar la articulación las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y las

---

ofrecer especiales garantías y medidas de protección a grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de DDHH 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.

[252] En su respuesta, el MSPS menciona las estrategias (i) "Atención grupal para el empoderamiento de personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas"; (ii) Ruta de atención integral en salud para víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas; (iii) Orientaciones metodológicas para la atención colectiva y con perspectiva de género al pueblo Rrom o Gitano; (iv) Orientaciones metodológicas para atención colectiva a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin embargo, estas no son descritas y tampoco presentan las orientaciones respectivas.

[253] Se obtuvo información por parte de Antioquia, Atlántico, Casanare, Córdoba, Caquetá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Santander y Tolima.

IPS, entidades responsables de brindar la atención a las víctimas. Por consiguiente, las omisiones en el cumplimiento de estas funciones o el cumplimiento parcial de las mismas constituyen barreras de acceso a la atención integral en salud de las víctimas del conflicto, en sus componentes psicosocial, asistencia en salud y rehabilitación física y mental.

La información suministrada en el SIIPO respecto al indicador "Plan Nacional de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, implementado",[254] presenta un porcentaje de avance cuantitativo del 100% para el año 2019. En cuanto a lo cualitativo, la respuesta del MSPS brinda una descripción más detallada sobre el avance del indicador. A partir de esta, a juicio de la CSMLV, los tres momentos más destacados en la implementación del indicador son (i) diseño y conceptualización del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, (ii) validación territorial de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria, (iii) adopción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición.

I. El Plan define tres líneas de acción estratégica: (a) procesos de articulación con los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (b) medidas para la recuperación emocional individual a través del fortalecimiento de la oferta institucional vigente de atención psicosocial y atención integral en salud; (c) medidas de rehabilitación psicosocial comunitaria y colectiva para la convivencia y la no repetición en estos escenarios.
II. De acuerdo a la información suministrada por el MSPS, en el mes de marzo de 2020 se desarrolló la validación técnica de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria. Además, se propuso la realización de la validación social de manera virtual para elaborar los ajustes a la información que resulten de este ejercicio.
III. Como lo precisa el MSPS, la aprobación del Plan Nacional de Rehabilitación no depende de los resultados de la validación de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria. En este sentido, y como proceso autónomo:

> "(…) la Oficina de Promoción Social del MSPS realizó el proyecto de acto administrativo a través del cual se adopta el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, con el fin de socializarlo con los Directores de las demás entidades, y así lograr la aprobación necesaria para el trámite de expedición. En consecuencia, la fecha de adopción del Plan Nacional de Rehabilitación está sujeta a los procesos y procedimientos institucionales para la revisión y expedición del acto administrativo, en virtud de la normatividad vigente y de los tiempos de articulación institucional requeridos".[255]

La CSMLV ha señalado en diferentes momentos la necesidad de concentrar los esfuerzos en los procesos y procedimientos necesarios para la adopción del Plan. Lo anterior, podría

[254] SIIPO. Recuperado de https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DUiheKwSYwqLsrJAbcYq 10-06-2020
[255] MSPS. Respuesta al requerimiento, Radicado No. 202042300545892 (20/04/2020).

prolongar el incumplimiento de las entidades responsables de atender los compromisos del Acuerdo Final, que buscan la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto, y el avance en la creación de espacios de diálogo comunitario e iniciativas locales de reconciliación y dignificación, entre otros objetivos.

Conclusiones

- En el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social se observan porcentajes superiores al 100% en el alcance de las metas, y se muestra un acumulado de 838.138 víctimas atendidas para el indicador establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, este número representa un porcentaje muy inferior al de la meta del CONPES 3726 del 2012, de 3.000.000 de personas víctimas del conflicto con atención psicosocial para el año 2021. Esto indica la necesidad de hacer una revisión técnica que, de cara a la prórroga de la ley, resulte en la definición del número de víctimas del conflicto sujetos de atención psicosocial. Persisten las imprecisiones en el reporte de los datos pues existen diferencias frente a la meta establecida para la vigencia 2019.

- Frente a la medición de las "Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados", establecida en el Plan Marco de Implementación, se tiene que los datos suministradas por el Ministerio de Salud y Protección Social muestran la puesta en marcha del PAPSIVI en zonas rurales a través de atención domiciliaria y extramural. No obstante, la cobertura en estas zonas es mínima (3,7%) y no se cuenta con información detallada de las estrategias. En este sentido, es necesario completar los datos de cobertura, e información sobre la metodología de atención implementada en estas zonas durante el segundo semestre del año 2019. Asimismo, preocupa que las metas estén definidas solo hasta el año 2021.

- Teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo Final frente al fortalecimiento de la medida de rehabilitación psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social presenta avances relacionados con (i) el diseño y conceptualización del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, y (ii) la validación territorial de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria. Sin embargo, no existe claridad ni certeza acerca de la fecha para la adopción de este plan, a pesar de que han pasado casi cuatro años de la firma del Acuerdo Final.

- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social para aumentar el número de víctimas con atención psicosocial desde un enfoque diferencial, aún no se ha alcanzado un nivel de cobertura e impacto adecuado en la población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, y víctimas con discapacidad. Se observan dificultades en (i) la accesibilidad a los servicios de salud, (ii) el desarrollo

de la Estrategia de Territorialización del Protocolo de Atención Integral, y (iii) el diseño de protocolos de atención con enfoque diferencial. Esto impide que la política de atención psicosocial responda a las particularidades y al grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales.

- No se evidencia ningún avance en el cumplimiento del indicador contendido en el Plan Nacional de Desarrollo de "Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas". A la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha brindado asistencia técnica a los departamentos priorizados. Sin embargo, ha desplegado sus esfuerzos en fortalecer las capacidades de las direcciones territoriales de Salud y demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para la garantía de los derechos de las víctimas de violencias en el marco del conflicto armado. De acuerdo con lo informado, la asistencia técnica a los 24 departamentos priorizados iniciará en el segundo trimestre de 2020.

- El indicador del CONPES 3726 de 2012 de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud, presenta un cumplimiento para el año 2019 del 94% (27.118 mujeres atendidas).

- El Ministerio de Salud y Protección Social informa que 1.637 mujeres víctimas de violencia sexual han recibido atención en salud mental desde 2011. Si bien el número de mujeres que han recibido este servicio no se corresponde con el total de mujeres incluidas en el RUV (29.035) por este hecho victimizante, se aclara que la atención física y mental se garantiza de acuerdo a la demanda de mujeres que la requieran.

- Entre el 2011 y el 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ha prestado atención en salud física a 3.141 mujeres víctimas de violencia sexual. Para el mismo periodo, 1.637 mujeres víctimas de estos hechos han recibido atención en salud mental. Si bien el número de mujeres que han recibido este servicio no corresponde con el total de mujeres incluidas en el Registro Único de Víctimas (29.035) por este hecho victimizante, se aclara que la atención física y mental se garantiza de acuerdo a la demanda de mujeres que la solicitan.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de cara a la prórroga y eventual modificación de la Ley 1448 de 2011, establecer el universo de víctimas pendientes por recibir la medida de rehabilitación, con el fin de redefinir las metas, y avanzar en su implementación en un tiempo razonable.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, avanzar en la aprobación final del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, y destinar los recursos necesarios para su implementación.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar en la validación final e implementación de la "Estrategia de Atención Psicosocial a Población Víctima en Zonas Rurales y Rurales Dispersas", y fortalecer las estrategias que permitan integrar a la población víctima residente en zonas rurales y rurales dispersas a la oferta de atención psicosocial.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los Centros Regionales. Una vez superada la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19, retomar la atención en modalidad individual, explorando los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial en la modalidad familiar y comunitaria.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, diseñar lineamientos para orientar la atención de cada una de las poblaciones enunciadas en la estrategia sobre las personas con discapacidad y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Lo anterior, para la adecuada comprensión del enfoque diferencial y garantizar la inclusión de estos grupos poblacionales.

- 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. Estas acciones 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 las entidades territoriales, realizar el diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, de acuerdo con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. Esto, con el fin una adecuada planeación en salud, tanto de las actividades colectivas como de las individuales. Esta caracterización no puede limitarse a la descripción de los perfiles de morbilidad y mortalidad de la población víctima, debe incluir un análisis comparativo con los recursos y/o capacidades institucionales y comunitarias del territorio.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, agilizar el proceso de implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas en los departamentos priorizados, de conformidad con el indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo para este tema.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, identificar los casos de las mujeres víctimas de violencia sexual, que como consecuencia del hecho victimizante tienen enfermedades de transmisión sexual así como realizar un seguimiento especial a estos casos y garantizar su atención física y psicológica.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar estrategias para la atención psicológica de niños, niñas y adolescentes, nacidos como consecuencia de delitos contra la libertad e integridad sexual.

5.2 RESTITUCIÓN

5.2.1 Tierras

El presente informe toma como referencia la medición de 10 indicadores propuestos por el PND, CONPES 3726 de 2012 y por la CSMLV, con el fin de desarrollar un análisis cuantitativo y cualitativo para presentar las recomendaciones correspondientes. Es importante resaltar que en este informe se hace énfasis solo en los temas más álgidos identificados en el periodo examinado, y que permiten reflejar el comportamiento del proceso de restitución de tierras en la etapa administrativa, judicial, y reiterar el incumplimiento estatal en materia posfallo.

Por otro lado, la Ley 1448 de 2011 dispone en su artículo 114 que, "Las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, gozarán de especial protección del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados en esta ley (…)". Según lo anterior, la realidad social de las mujeres en Colombia en relación con la propiedad de la tierra es precaria, "(…) constituyéndose como un factor causal de impacto de género manifiestamente desproporcionado del desplazamiento en el país".[256] Esta situación exige respuesta preferencial a las mujeres por parte de las entidades estatales, y una prioridad para el Ministerio Público en el seguimiento a las 51.592[257] solicitudes de restitución, y a 98.103[258] órdenes contenidas en fallos de restitución a favor de mujeres.

En este sentido, se presenta un estudio de los resultados de algunos indicadores en relación con el enfoque de género y constata el nivel de admisión de las recomendaciones hechas en el Sexto Informe de la CSMLV.

Análisis cuantitativo

[256] Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento T-025, Auto 092 de 2008.
[257] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a junio de 2020.
[258] *Ibid.*

- Indicador “Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Este indicador proviene del CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo corresponde al “Número de solicitudes con decisión de fondo / Total de solicitudes recibidas * 100”.

Tabla No. 66: Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras presuntamente Despojadas o Abandonadas Forzadamente

Año	% Meta	Número total acumulado de solicitudes recibidas	Numero acumulado de solicitudes con decisión de fondo	% Avance
2015	100	92.587	30.276	33
2016	100	103.942	41.774	40
2017	100	112.655	56.587	50
2018	100	120.507	68.484	57
2019	60	120.726	78.146	65
2020	75	125.474	81.778	65
2021	80	-	-	-

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia.

Se observa un débil cumplimiento de la meta en las vigencias 2015 a 2018. A partir del 2019 si bien aumenta el número de solicitudes decididas, con 78.146, alcanzando el 65%, aún persiste un rezago importante entre el número de solicitudes recibidas y decididas. Durante la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, con corte al primer trimestre del año 2020, se han recibido un total de 125.474 solicitudes de inscripción en el RTDAF, de las cuales 11.806 corresponden a registros que se tramitaron en la URT, a partir de la información del anexo 11 del Formato Único de Declaración –en adelante FUD–, que equivalen al 9% del total de las solicitudes. A la fecha, 81.778 solicitudes tienen decisión de fondo, lo que representa el 65% de la gestión administrativa por parte de la URT.

Se considera que, a 21 meses de cumplirse con la vigencia del CONPES, el avance en la etapa administrativa debería ser mayor. Adicionalmente, preocupa que de la información trasladada a la URT por la UARIV sobre anexo 11 del FUD, solo se hayan tramitado 11.806 solicitudes, cuando se recibieron 61.671 registros. Es decir, el 81% de las declaraciones por abandono o despojo continúa sin respuesta por parte de la URT.

- Indicador “Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces”

Este indicador se encuentra contenido en el PND. Su fórmula de cálculo es “Número de solicitudes con demanda / Número de solicitudes inscritas en el RTDAF * 100”.

Tabla No. 67: Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante la jurisdicción.

Periodo	Meta	Avance	% Avance
2019	86	88	102
2020	88	S.I	S.I
2021	90	S.I	S.I
2022	0	S.I	S.I
2018-2022	90	88	98

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia.

Se observa con preocupación que no se presente un reporte completo de la información del indicador. Consultada la hoja de vida del indicador, la línea base no se ha definido, situación que alarma puesto que no se refleja el avance del cuatrienio anterior, ni se tiene en cuenta para la definición de las metas del presente cuatrienio.

Asimismo, en el resumen anual de la misma plataforma, se realiza un análisis con base en el corte reportado a 30 de abril del año 2020. Allí se observa un histórico total de 23.677 solicitudes inscritas en el RTDAF, en las que los reclamantes han otorgado la representación judicial a la URT, de las cuales 20.790 están en conocimiento de la jurisdicción especial de restitución. Lo anterior demuestra un avance eficiente respecto de la meta del año 2020 del 100% anual y del 97,78% respecto de la meta del cuatrienio.

Dado que las sentencias de restitución de tierras constan en su parte resolutiva de diferentes órdenes cuya competencia recae en cabeza de distintas entidades, es preciso advertir que, el cumplimiento de estas órdenes conlleva el goce efectivo del derecho a restitución. De otra parte, esta medición permite advertir aquellas que presentan incumplimiento y adicionalmente, clarifica los ajustes que debe realizar la institucionalidad para efectos de avanzar en la materialización del derecho en los componentes señalados en las sentencias judiciales.

- Indicador “Número de órdenes judiciales cumplidas por la URT”.

Este indicador es propuesto por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es “Número de órdenes judiciales cumplidas en sentencias judiciales / Número de órdenes judiciales proferidas * 100”.

Tabla No. 68: Órdenes judiciales cumplidas en sentencias judiciales por parte de URT

Periodo	Meta	Avance	% Avance
	100%	-	-
2019	100%	2.137	89
2020	100%	264	11
2019 - 2020		2.401	

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT.

La URT obtuvo un total de 2.401 órdenes proferidas desde el año 2019 hasta el primer trimestre del año 2020. Se reportó un cumplimiento del 89% de las órdenes en el año 2019,

evidenciando una gestión positiva por parte de la entidad. Para el primer trimestre del 2020, se registra un cumplimiento del 11%[259], por lo que es necesario reforzar las actuaciones para el cumplimiento de los fallos.

A continuación, se presenta la cantidad de órdenes que han sido emitidas por los jueces a las diferentes entidades competentes para la garantía de la vocación transformadora de la medida.

Tabla No. 69: Órdenes emitidas por la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras a las entidades

Entidad a quien se ordena	Total órdenes 2019	Total órdenes 2020	% Del total
ANT	145	7	1,2
ANH	24	2	0,2
ANM	30	-	0,24
ANSPE	12	-	0,10
Alcaldías	1.329	99	11
BAC	116	-	0,92
BANCOLDEX	6	-	0,05
CNMH	133	11	1,14
CSMLV	21	17	0,30
Concejos Municipales	9	-	0,07
CAR	144	3	1,17
Defensoría del pueblo	210	2	1,68
DPS	170	1	1,36
DNP	1	-	0,01
EJC	58	6	0,51
FGN	97	6	0,82
FINAGRO	11	-	0,09
FFMM	398	3	3,18
Gobernaciones	247	5	2
ICBF	25	-	0,20
ICETEX	24	14	0,29
IGAC	294	12	2,43
INVIAS	1	-	0,01
Juzgados del circuito M/pales y/o Promiscuos	134	9	1,13
MADR	262	3	2,10
Min Ambiente	2	-	0,02
MinDefensa	-	2	0,02
MinEducación	26	14	0,32
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1	-	0,01
MSPS	156	8	1,34

[259] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a junio del 2020.

Entidad a quien se ordena	Total órdenes 2019	Total órdenes 2020	% Del total
Min Trabajo	82	-	0,65
MVCT	40	13	0,42
Notarías	144	-	1,14
Oficina de Catastro Municipal	21	-	0,17
ORIP	2.286	45	18,49
PNN	1	-	0,01
Personerías Municipales	2	-	0,02
PNC	449	13	3,66
Pgn	66	-	0,52
AICMA	2	-	0,02
Secretaría de Educación del Municipio	101	-	0,80
Secretaría de Hacienda Municipal	46	-	0,36
Secretaría de Planeación Municipal	4	-	0,03
Secretaria de Salud	159	-	1,26
SENA	769	60	6,58
Servicios públicos M/pales	1	-	0,01
SNARIV	6	-	0,05
SNR	32	-	0,25
UARIV	1.139	85	9,71
URT	2.390	74	19,55
UMATA	6	-	0,05
UNP	1	-	0,01
Universidades	1	-	0,01
Dirección de sistemas de información de catastro departamental	241	-	1,91
CTJT	17	-	0,13
SUBTOTAL ÓRDENES	**12.092**	**514**	-
TOTAL ÓRDENES		**12.606**	

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT.

De las entidades competentes para dar cumplimiento a las diferentes órdenes, se encontró que la URT, tiene el mayor número de órdenes a su cargo con el 19%, seguido de las ORIP con el 18%. También se destacan las alcaldías con 11%, UARIV 10%, SENA 7% y fuerza pública con 7%. Las entidades con menor asignación de órdenes son la UNP, las universidades, las empresas de servicios públicos municipales, Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el INVIAS, cada una con el 0,01% de asignación del total de las órdenes judiciales.

No obstante, la CSMLV tiene certeza de que varias de las entidades del SNARIV han incumplido las órdenes o su cumplimiento es tardío. En el presente informe se muestra el análisis del nivel de cumplimiento de la URT y Fiduagraria, y por otro lado, en el informe de

los Decretos Leyes Étnicos 4633 y 4635 de 2011, se expondrá lo referente a órdenes de sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos.

I. Indicador “Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución”.

Este indicador se encuentra contenido en el PND y su fórmula de cálculo es “sumatoria del número de proyectos con recursos dispersados para la implementación del proyecto productivo financiado por la URT”.

Tabla No. 70: Proyectos productivos ejecutados por la URT en el marco de la restitución

Periodo	Meta	Avance	% Avance
Línea Base	-	3.815	-
2019	4.325	4.354	105,69
2020	4.835	4.538	70,88
2021	5.345	-	-
2022	5.345	-	-
2018-2022	5.345	4.538	47,26

Fuente: Elaboración propia. Abril 2020. Sinergia.

Los proyectos productivos se consolidan como un importante componente rural para disminuir la brecha social entre las zonas urbanas y las rurales. En la actualidad existen 19.427[260] órdenes dirigidas a la URT en ese sentido, cuya materialización permitirá hacer tangible la reparación integral a las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras.

De acuerdo con las cifras reportadas en la plataforma Sinergia, en el 2019 se ejecutaron 539 proyectos, lo que refleja un progreso frente a la meta del 100%. Adicionalmente, en el primer cuatrimestre del año 2020 un consolidado 184 familias pudieron acceder a una inclusión productiva para un total acumulado en este año de 4.538, situación que refleja un avance del 70,88%.

II. Indicador “Número de órdenes judiciales cumplidas en vivienda”

Este indicador fue propuesto por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es “número de órdenes judiciales cumplidas en vivienda / número de órdenes judiciales proferidas en vivienda * 100”. Permite analizar, de una forma más específica, una de las problemáticas más graves expuestas por las víctimas y las organizaciones no gubernamentales y que fue reiterada por organizaciones de la sociedad civil el 9 de mayo de 2019, ante la Comisión Interamericana de DDHH, por incumplimiento en la reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia.

[260] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a junio del 2020.

La CSMLV solicitó al MADR, como entidad operadora, y a Fiduagraria, por ser la entidad que ejecuta los respectivos subsidios de vivienda, la información que permitiera identificar el nivel de cumplimiento para las vigencias 2018 y 2019. Frente a esto, se encontró un total incumplimiento de las 1.463 órdenes en lo referente a la materialización de vivienda, demostrado a través de las actas de entrega a los beneficiarios de restitución.

Fiduagraria reportó que se tiene avance en algunas de estas órdenes, específicamente en 1.129 casos de vivienda así: 21 se encuentran en obra, 454 en estudio de viabilidad, 235 en proceso de estructuración y 419 en etapa de diagnóstico. En estas etapas se analizan las condiciones ambientales y de accesibilidad al predio, servidumbres, análisis topográfico, diseños arquitectónicos, entre otros. No obstante, se reitera que no se ha entregado ninguna vivienda terminada.

Se evidencia un incumplimiento de las entidades ejecutoras en cuanto a órdenes judiciales en materia de vivienda. La acción preventiva que adelantó la Pgn, permitió identificar las siguientes causales de incumplimiento en relación con las órdenes de los jueces de restitución sobre esta materia:

I. Desarticulación entre las entidades ejecutoras que materializan las órdenes y los entes territoriales.
II. Problemas en la accesibilidad a los predios rurales por falta de vías.
III. Predios restituidos que aún no cuentan con el certificado de riesgos por parte de la Corporación ambiental.
IV. Desactualización de algunos Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT, EOT) que no permiten identificar el tipo de suelo en el que se encuentra el predio.
V. Localización de predios muy lejanos al casco urbano, que hace que se encarezca el presupuesto de transporte establecido para construir la vivienda.
VI. Problemáticas en lo concerniente al englobe y des englobe de predios.

- Indicador: “Número de predios incluidos en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados”.

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número de solicitudes recibidas en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados / Número de solicitudes inscritas en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados x 100”.

El RUPTA es contemplado como un mecanismo de protección de los predios para los propietarios, poseedores u ocupantes, en caso de que se vean forzados a dejarlos abandonados. Es preciso aclarar, que las solicitudes RUPTA incluyen a la vez dos peticiones posibles: la primera es la solicitud de inscripción de la medida de protección y segunda es la solicitud de cancelación de medidas de protección (individual y colectiva). Para el desarrollo del presente informe únicamente se tiene en cuenta la primera petición.

A continuación, se presenta la información de manera discriminada de acuerdo con el estado de la decisión:

Tabla No. 71: Porcentaje de predios inscritos en el RUPTA.

Año	Solicitudes de inscripción recibidas	Solicitudes decididas	Solicitudes inscritas	% Avance
Anteriores al 2019	349	128	21	6
2019	319	165	50	16
2020	69	40	9	13

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT.

El avance reflejado sigue siendo escaso, dado que para el año 2019 solo el 16% de las solicitudes fueron inscritas y para el primer trimestre del año 2020 solo se inscribió el 13%. Situación que dificulta una respuesta oportuna a las solicitudes para la protección registral de los predios, ante cualquier enajenación o transferencia de los bienes de las víctimas del conflicto armado.

- Indicador: “Predios entregados y/o compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras”.

Este indicador se encuentra en el PND y su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de predios entregados materialmente o compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras”.

Tabla No. 72: Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.

Periodo	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	4.835,00			
2019		5.920,00	5.648,00	75
2020		7.005,00	-	-
2021		8.090,00	-	-
2022		8.090,00	-	-
2018-2022		8.090,00	5.648,00	25

Fuente: Sinergia. Marzo 2020.

Teniendo en cuenta las metas expuestas para este indicador, se tiene un avance del 75% en el año 2019. Esta cifra es relevante puesto que 813 predios (5.648 - 4.835) fueron entregados y compensados durante este mismo año. Es decir, una entrega promedio mensual de 67 predios, contrario al promedio de los años anteriores al 2019, que presentaba un avance promedio de 57 predios entregados mensualmente.

En cuanto al enfoque de género, se destaca que en el PND se incluye un indicador denominado “Mujeres rurales beneficiadas con acceso y procesos de formalización de

tierras", sin embargo, su análisis no se refiere específicamente al proceso de restitución. En este sentido, y dada la importancia del tema, desde la CSMLV se propusieron tres indicadores para conocer (i) el número de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres; (ii) el número de demandas interpuestas; y (iii) los proyectos productivos ejecutados por la URT en cumplimiento de los fallos de restitución, los cuales se analizan a continuación.

- Indicador: "Número de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres."

Su fórmula de cálculo es "Número solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres / Total de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas * 100".

Tabla No. 73: Porcentaje de solicitudes inscritas elevadas por mujeres

Año	Total de solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Solicitudes inscritas en el RTDAF en zonas microfocalizadas para mujeres	% De solicitudes inscritas para mujeres
2019	3.645	1.627	45
2020	426	207	49

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT

En lo que respecta a las solicitudes de inscripción en el RTDAF realizadas por mujeres, un 45% fueron inscritas en el año 2019 y el 49% durante el primer trimestre del año 2020. Lo cual permite evidenciar que, en la etapa administrativa la inscripción para mujeres es equitativa con referencia a la inscripción en hombres. Cabe resaltar que históricamente las mujeres en Colombia han tenido un acceso restringido a la propiedad de la tierra. Aunque en los últimos años la legislación ha promovido su acceso efectivo a la misma, la enorme concentración de la tierra en nuestro país se vincula al ejercicio de la violencia[261] y a la discriminación por razones de género[262] que aún persiste.

- Indicador: "Mujeres beneficiarias con demanda de restitución".

Este indicador, al igual que el anterior, es propuesto por la CSMLV. Su fórmula de cálculo es "Mujeres beneficiarias con demanda / Total de solicitudes con demanda presentada ante jueces * 100".

Tabla No. 74: Porcentaje de mujeres beneficiarias con demanda de restitución

[261] Ibáñez, A. M., & Muñóz, J. C. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? Notas de política en Concentración y Extranjerización de las tierras productivas en Colombia, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Bogotá, 2017.
[262] Guzmán Rodríguez, Dian y otra, Restitución de tierras y enfoque de género, Dejusticia, 2013, p. 19.

Año	Total de solicitudes con demanda presentada ante jueces	Mujeres beneficiarias con demanda	% de mujeres con demanda
2019	2.114	485	23
2020	314	36	11

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT

En el año 2019 del total de mujeres cuyas solicitudes fueron incluidas en el RTDAF, solo al 23% le fueron presentadas las demandas ante la Jurisdicción de restitución. Para el primer trimestre de 2020 este avance es del 11%. Esta situación refleja el desconocimiento de la prelación de solicitudes con enfoque de género y contribuye al acceso tardío de las mujeres a la administración de justicia.

Asimismo, se puede analizar que de 1.627 inscripciones para mujeres, tan solo 485 fueron presentadas ante los Jueces de Restitución de Tierras con demanda judicial, es decir el 29% de efectividad en la gestión ante los jueces.

- Indicador: “Mujeres beneficiarias con proyectos productivos”

Este indicador es propuesto por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es “mujeres beneficiarias con proyectos productivos / total de órdenes proferidas de proyectos productivos * 100”.

Tabla No. 75: Porcentaje de mujeres beneficiarias de proyectos productivos

Periodo	Total órdenes proferidas de proyectos productivos	Mujeres beneficiarias con proyectos productivos	% mujeres beneficiarias
2019 a 2020	621	243	39

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT.

De los resultados obtenidos para mujeres beneficiarias de proyectos productivos, se determinó que, de acuerdo con la información suministrada por la URT, la participación de la mujer con la adquisición de este beneficio fue del 39% en el 2019 y el primer trimestre de 2020. De acuerdo con el reporte histórico, 5.357 mujeres han sido beneficiarias de proyectos productivos (46%), y 6.121 hombres (54%)[263]. En este sentido, se observa que hace falta mayor priorización en la asignación de proyectos productivos a favor de mujeres.

Esta situación es preocupante porque el desplazamiento tiende a generar cambios en los roles desempeñados por hombres y mujeres. Estos cambios, en el caso de las mujeres, están acompañados de cargas materiales que deben soportar de forma extraordinaria y abrupta. Así, por ejemplo, las mujeres desplazadas en una gran proporción se ven obligadas a asumir el rol de proveedoras del hogar. En razón de lo anterior, la Ley 1448 de

[263] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a junio 2020.

2011 dispuso en su artículo 114 de acciones especiales para que las mujeres puedan ser beneficiadas con procedimientos más expeditos. No obstante, los resultados de los indicadores anteriores no reflejan que las mujeres estén recibiendo este tratamiento diferencial.

Análisis cualitativo

Avances

La gestión en la etapa administrativa por parte de la URT muestra avances significativos, toda vez que resolvió con decisión de fondo un número considerable de solicitudes en el 2019 y primer trimestre de 2020.

La URT, dentro de la etapa administrativa, desarrolló acciones dirigidas a la temprana identificación de terceros y a la recopilación de información suficiente y relevante sobre la materia. Lo anterior, en aras de que en la etapa judicial exista claridad de este importante aspecto y no se dilaten las indagaciones, inclusive en la etapa del posfallo, como se ha evidenciado en muchos casos.

Asimismo, se destaca la colaboración interinstitucional, ejemplo de ello, es la entrega de la información de la URT a la Pgn para el modelo analítico de la Delegatura para la Restitución de Tierras, lo cual contribuye a la transparencia de los datos y al acceso a la información.

En respuesta a las recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV respecto a la gestión de la microfocalización, el Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública mostraron un compromiso presupuestal, operativo y operacional especial para la política de restitución de tierras, logrando con estas directrices un avance del 80% del territorio microfocalizado.

De las solicitudes inscritas existe un avance considerable en la radicación electrónica de las demandas o solicitudes de restitución ante jueces, lo cual muestra acciones de mejora desde la elaboración, hasta la radicación y fase de instrucción de los procesos por parte de la URT y por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Se resalta, en materia de proyectos productivos, la reactivación de la economía familiar. Los esfuerzos de la URT para que la implementación de estos sea oportuna en los territorios, es una labor importante en la garantía de la vocación transformadora de la medida de restitución, pues genera capacidades en los beneficiarios y puede fomentar territorios de paz.

La CSMLV resalta las labores del Consejo Superior de la Judicatura al acoger las recomendaciones del informe del año pasado, mediante la implementación de acciones de mejora en la demanda electrónica. Esta importante gestión se observa en los desarrollos

implementados a través del “Portal de Tierras”, que permite el uso de medios tecnológicos y estrategias para surtir, validar, comunicar y gestionar las actuaciones procesales, con apoyo de las TIC y lograr que la totalidad de los despachos de restitución de tierras hagan uso del expediente digital. Asimismo, se presentaron acciones de mejora para implementar un seguimiento posfallo efectivo.

Dificultades

Aún persiste un 20% del territorio nacional sin microfocalización, lo que retrasa el estudio de las solicitudes de inscripción en el RTDAF. En el periodo analizado hubo un avance mínimo del 1%[264] en la gestión de nuevas zonas de intervención en comparación con el año 2018, lo que demuestra que se requieren acciones interinstitucionales y no solo de la URT.

Si bien la ley prevé que la implementación de la medida sea gradual y progresiva, su exigibilidad debe aumentar con el paso del tiempo mediante el mejoramiento de las capacidades de gestión administrativa y con la disponibilidad de recursos, sin embargo, después de ocho años de vigencia de la ley, persisten zonas del país sin intervención, las cuales tienen un número considerable de víctimas del conflicto que buscan acceder a la restitución de sus predios. La CSMLV alerta y exige a las autoridades que las condiciones para la microfocalización sean evaluadas periódicamente y se cumpla con lo previsto en los planes de intervención.

A pesar de que el Ministerio de Defensa manifestó un avance en las condiciones de seguridad, se siguen presentando amenazas contra líderes y reclamantes de tierras. En el marco de los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras, los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras han informado sobre asesinatos y/o amenazas contra reclamantes o beneficiarios de restitución o de derechos territoriales en zonas como Carmen de Bolívar, Bajo Cauca, La Larga Tumaradó; Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, Consejo Comunitario de Cocolatu y Resguardo del Pueblo Indígena Alto Andágueda. En todos ellos se advirtió por parte de las instituciones las graves afectaciones a los DDHH de los miembros de la comunidad, como consecuencia de amenazas, torturas, daños en sus propiedades, desapariciones e inclusive asesinatos.

Como lo manifestó Human Rights Watch, cerca de 33.000 personas fueron desplazadas entre enero y fines de julio de 2019,[265] siendo una posible causa de la disminución en la presentación de las solicitudes o su retiro, lo cual es una nueva modalidad de desplazamiento interno. No se evidencia una gestión preventiva suficiente de los riesgos

[264] De acuerdo con la información suministrada por la URT, las solicitudes en zonas microfocalizadas para 2018 fueron de 90.763 equivalentes al 78% del total de solicitudes recibidas. Para el periodo 2019 - primer trimestre 2020, 98.679 solicitudes se presentaron en zonas microfocalizadas.
[265] Human Rights Watch, Informe sobre Colombia, 2019, https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336672

contra la vida e integridad de esta población y de protección efectiva por parte de las autoridades con competencia en la materia.

La transición hacia la etapa judicial muestra un escaso avance. Del total de las solicitudes recibidas,125.474, solo 20.790 fueron presentadas ante jueces, lo que muestra un 17% de efectividad en el proceso, evidenciando debilidad en la gestión para iniciar la etapa judicial.

A pesar de la obligatoriedad que dispone la ley en relación con la prelación a favor de mujeres, no se observa un avance en el trato preferencial a favor de las mujeres y el incremento en la presentación de las solicitudes.

Se evidencia una falta de gestión en las solicitudes de inscripción al RUPTA, que permita un mayor avance en el registro de la medida, en aras de garantizar que las víctimas del conflicto armado accedan a su derecho a la protección predial de forma efectiva.

En cuanto al indicador de predios entregados y compensados, el promedio mensual de la entrega de estos predios disminuyó notablemente perjudicando con ello la efectividad de los fallos de restitución. De igual manera, se observa una demora en el trámite de las compensaciones, puesto que el Gobierno nacional se propuso entregar 8.090 predios para el cuatrienio, y solo se habían compensado 813 predios para el año 2019, avanzando solo el 10% frente a la meta.

Ahora bien, en cuanto al otorgamiento de los subsidios de vivienda e implementación en condiciones dignas de las soluciones habitacionales a favor de la población beneficiaria, se observan las siguientes dificultades:

I. La mora de más de dos años para la ejecución de los subsidios, teniendo en cuenta que es demasiado tiempo para realizar una etapa de estructuración y diagnóstico, y que hay un trabajo adelantado por el BAC con la "Guía para la estructuración y presentación del proyecto VISR vigencias 2016 y 2017",[266] que presenta los ocho prototipos de vivienda rural junto con los alcances presupuestales del Decreto 1934 de 2015. Asimismo, se encuentra el documento del MADR denominado "Lineamientos técnicos para soluciones de hábitat rural en mejoramiento de vivienda",[267] desarrollado de acuerdo con el artículo modificatorio 2.2.1.2.2 del Decreto 1071 de 2015.

II. Adicionalmente, en la caracterización sobre población campesina que hizo el DANE[268] en marzo del año 2020, se identificó que el 58,3% de la población tiene

[266]Documento del 27/03/2018, disponible en: https://www.bancoagrario.gov.co/Vivienda/Documents/2017/GuiaVISR2016-2017.pdf
[267] Guía MADR entregada a la Pgn.
[268]Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/pres_ECP_poblacioncampesina_19.pdf

65 años y más, y aun así se ven obligados a esperar de manera indefinida la materialización de una vivienda.

Conclusiones

- Preocupa el incumplimiento por parte del Estado en su obligación de acatar las 5.609[269] sentencias proferidas por los jueces de restitución de tierras. Con ello se está perpetuando de manera indefinida la vulneración de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, no se está garantizando la igualdad material y la protección efectiva de los derechos, y paradójicamente, se está revictimizando aún más a esta población.

- Este incumplimiento se agrava por la falta de gestión del 81% de las solicitudes remitidas por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (denominadas anexo 11[270]), relegando un gran número de casos que se quedan sin trámite, lo que impide la materialización de los derechos de las víctimas que declararon y esperan se inicie el respectivo proceso de restitución.

- Se advierte la necesidad de avanzar en la microfocalización del 20% del territorio nacional faltante, en donde hay un gran número de víctimas de despojo que solicitan la respectiva inscripción en el el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forozosamente. Por lo tanto, mientras no se efectúe esta microfocalización, seguirá la dificultad que impide a las víctimas iniciar su proceso de restitución de tierras, pues esto se requiere para iniciar la etapa administrativa en la Unidad de Restitución de Tierras, en búsqueda de una reparación integral.

- Se alerta sobre la falta de cumplimiento de las metas propuestas en materia de solicitudes de protección predial en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados. Tan solo el 16% y 13% de las solicitudes en los años 2019 y 2020 obtuvieron respuesta. Se reitera la falta de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras para dar continuidad y agilizar los procesos encaminados a tramitar las solicitudes de inscripción en este instrumento.

- Sobre el número de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras, tan solo el 17% llegan a presentarse con la respectiva acción ante los jueces, reflejando una dificultad para las víctimas en cuanto al acceso a la administración de justicia.

[269] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a julio 2020.
[270] La UARIV remite a la URT, información de posibles casos de despojo o abandono forzado de tierras, a través de las declaraciones recibidas en el FUD.

- La Unidad de Restitución de Tierras cumplió con el 89% de las órdenes del 2019, lo cual demuestra una buena gestión. Sin embargo, deberá seguir implementando acciones de mejora para materializarlas al 100% y en los términos de ley.

- Es notable el cumplimiento de la Unidad de Restitución de Tierras en las órdenes sobre proyectos productivos. Ello tiene un impacto inmediato a favor de las comunidades campesinas beneficiarias de la medida y sobre la economía familiar en general.

- En el periodo analizado, tan solo el 21% de demandas de restitución a favor de mujeres fueron presentadas ante la jurisdicción especializada de restitución de tierras. Asimismo, el 46% de las mujeres fueron beneficiarias de proyectos productivos. Se concluye que aún falta materializar lo contemplado en el artículo 114 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de fortalecer la priorización en la asignación de las solicitudes y medidas a favor de las mujeres.

- Resulta grave el total incumplimiento en la materialización de las órdenes de vivienda a favor de la población beneficiaria de sentencias de restitución. De 1.463 órdenes proferidas por los jueces especializados en restitución de tierras a Fiduagraria, ninguna se ha cumplido.

- En general, se identifica que persiste un problema estructural en materia de restitución de tierras por el reiterado incumplimiento de las entidades a las órdenes de las sentencias. Esto se debe a la falta de compromiso estatal por la insuficiente destinación de recursos para la atención y materialización pronta y efectiva de las órdenes. Preocupa la vulneración de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras y queda un componente de reparación integral pendiente por materializar.

Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras, reforzar las gestiones para el estudio de las decisiones negativas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y los desistimientos tácitos o expresos de las solicitudes, puesto que como se mencionó en el primer indicador, el 65%[271] de las solicitudes han sido negadas.

- A la Unidad de Restitución de Tierras en cumplimiento a lo dispuesto en su Acuerdo 47 de 2019, aplicar el enfoque diferencial de género, de manera que repercuta en una atención diferenciada a las mujeres y sus reclamaciones.

[271] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a junio de 2020.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar la difusión de la política pública, de la ruta de restitución y de las acciones de microfocalización. En esta tarea, involucrar a las formas de organización local y regional.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, dar cumplimiento a las órdenes en relación con la atención de los segundos ocupantes, informando de manera oportuna a los operadores judiciales.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer el trámite de los registros de anexo 11 del Formato Único de Declaración, puesto que podría llegar a representar el 49% de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, establecer un plan de acción en relación con aquellas solicitudes que están inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y que aún no cuentan con demanda de restitución ante la jurisdicción.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, implementar acciones especiales tendientes a avanzar en el trámite de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa del conflicto armado, puesto que se evidenció una falta de gestión en dichos procedimientos.

- Al Ministerio de Defensa y a la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer sus esfuerzos para lograr la microfocalización del territorio nacional restante. En estas zonas se presentan un gran número de solicitudes de restitución de tierras que no han podido ser tramitadas en etapa administrativa.

- Al Consejo Superior de la Judicatura, estudiar la posibilidad de ejecutar acciones o medidas de descongestión que busquen equilibrar las cargas entre los diferentes Despachos Judiciales de Restitución de Tierras.

- Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tener como referencia la formulación de políticas claras que permitan realizar el seguimiento a la gestión de las entidades sobre el cumplimiento de 231.409 órdenes judiciales proferidas en materia de restitución de tierras,[272] de las cuales se dictaron 12.606 en el año 2019.

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar que las mediciones del cumplimiento a las órdenes de restitución sean

[272] Cifra tomada del Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, con base en la información suministrada por la URT a 06/2020.

con base en un 100% de cumplimiento de las metas, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, y sus Autos de seguimiento. En este sentido, instrumentos como Sinergia deben dar cuenta de mediciones que demuestren la satisfacción plena del derecho fundamental a la restitución.

- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a Fiduagraria, definir un plan de trabajo sobre la indexación para el cumplimiento cabal y eficaz de las órdenes posfallo pendientes.

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, formular políticas que permitan la regulación clara de la gestión de entidades como Fondo Nacional de Vivienda y las demás entidades ejecutoras que son terceros no regulados ni vigilados estrictamente. Adicionalmente, desarrollar trabajos articulados con los entes gubernamentales que permita atender de forma oportuna los inconvenientes.

- A la Unidad de Restitución de Tierras y a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, realizar el seguimiento a toda la etapa posfallo. La Unidad de Restitución de Tierras tiene más del 70% de representación judicial de las víctimas de despojo de tierras, por lo que debe robustecer el seguimiento de las órdenes de las sentencias de las personas que representa. No basta con hacer seguimiento a las órdenes que le son dirigidas a la entidad, sino, garantizar que el mandato otorgado a los abogados propenda por la defensa fehaciente de las necesidades de las víctimas despojo o abandono, la efectiva y adecuada asesoría y representación de las personas que, precisamente por su vulnerabilidad, no podrían por sí mismas atender los requerimientos legales y procedimientos encaminados al cumplimiento de una sentencia de la que son beneficiarios.

- A las autoridades administrativas del orden departamental y municipal, realizar un diagnóstico de los procesos de restitución de tierras que se adelantan en su territorio a efectos de destinar recursos, planes y programas para las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, con mayor énfasis en la ejecución de las órdenes posfallo.

- Se reitera al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad de Restitución de Tierras, articular su acción con 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.

- A la Fiscalía General de la Nación, tramitar de manera preferente las investigaciones iniciadas debido a homicidios o amenazas a reclamantes y líderes de restitución de tierras y contra actores de despojos o abandonos forzados, y la gestión necesaria para la judicialización de los victimarios.

- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, disponer de recursos para la Rama Judicial especialidad de restitución de tierras, con el fin de que se fortalezca la labor de los despachos para que así puedan cumplir con los términos previstos en la Ley 1448 de 2011, brindar soluciones efectivas para las diligencias en terreno y proteger a los funcionarios judiciales en su integridad física.

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, establece la priorización del 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 y acceso efectivo en soluciones habitacionales. Según el PND, la generación y administración de esta oferta, tanto en lo urbano como en lo rural, se encuentra a cargo del MVCT, a partir de la vigencia 2020. Los principales ajustes normativos se pueden consultar en el anexo tres.

El seguimiento a esta política se realiza a partir de un análisis cuantitativo y cualitativo de la información reportada por las entidades responsables, Informes de Gestión y Resultados, sobre metas y productos de esta política pública. Se analizan cambios normativos los avances y dificultades relacionados con el acceso preferente y efectivo de los hogares desplazados a los programas de vivienda, acceso y cobertura de los Subsidios Familiares de Vivienda –en adelante SFV–, y su aplicación. También y se realiza seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Quinto y Sexto Informe de la CSMLV.

Análisis cuantitativo Vivienda Urbana

El análisis se enfoca en los programas de acceso a vivienda establecidos por el Gobierno nacional dirigidos a población vulnerable, y los proyectos de inversión relacionados con programas como “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna, Vida Digna”, los cuales son estructurados con base en subsidios por parte del MVCT.

En el PND, para la vigencia 2019 no se incluyó el programa de Vivienda Gratuita, pero la asignación, certificación y entrega de este programa continuaron en esta vigencia para asignar y terminar las 30.000 viviendas faltantes del cuatrienio anterior.

III. Indicador: "Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada"

Se continuó con la medición de este indicador establecido en el PND 2014-2018 y aprobado por la CSMLV para la construcción del presente informe. Su fórmula de cálculo es "Número de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / Número de viviendas gratuitas entregadas *100.

Entre 2018 y primer semestre de 2020, se cuentan 8.536 SFVE asignados a población víctima, de los cuales el 27% (2.323) se destinaron a atención diferencial: 26% a mujeres cabeza de hogar y 1.5% a población con discapacidad.

Tabla No. 76: Asignación SFVE gratuita, atención diferenciada

Grupo Diferenciado	2018	2019	2020	Total
Mujeres Cabeza de Hogar	966	1.171	55	2.192
Discapacidad	46	79	6	131
Total	1.012	1.250	61	2.323

Fuente: Elaboración propia. Junio 2020. MVCT

- Indicador: "Porcentaje de subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna y VIPA)".

Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Número de subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA) / Número de subsidios entregados total (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA) *100".

El actual PND amplía e incluye los programas de acceso a vivienda como "Mi Casa Ya", "Mejoramiento de Vivienda", "Vida Digna Casa Digna", "VIS" y "Semillero de Propietarios". Sin embargo, el gobierno continúa en la ejecución de otros programas como "VIPA", "Bolsa de Desplazados" y bolsas anteriores.[273] Esto ocasionó que no todos los programas tuvieran metas definidas por vigencias, pues son rezagos de programas de vigencias anteriores que se asignan con posterioridad.

[273] En bolsas anteriores se incluyen: Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional; fenómeno de la niña; atentados terroristas; desastres naturales y macroproyectos.

Entre 2018 y 2020, [274] el cumplimiento de asignación de subsidios de las metas de los programas de Vivienda Urbana del actual Gobierno han sido, para el programa Mi Casa Ya, del 92% (76.885) a población general, y del 39% (6.197) para población víctima. Para el programa Semillero de Propietarios, el cumplimiento a población general ha sido del 1% (652), y 4% (85) para población víctima. Finalmente, para Mejoramiento de Vivienda, el avance es del 19% (6.391) para la población general, pero para población víctima no se registra avance de la meta programada de 1.000 subsidios en 2019.

De los programas de asignación de SFV sin incluir vivienda gratuita, del total de subsidios asignados en el periodo (90.240), el 10% (9.026) se destinaron a población víctima del desplazamiento. Con respecto a la meta establecida para esta población (19.000), se presentó un cumplimiento del 48%.

En el periodo entre 2018 y primer trimestre de 2020, el 17% (17.562) de los 103.759 SFV asignados incluyendo vivienda gratuita, se dirigieron a población desplazada.

Tabla No. 77: Distribución de SFV en los diferentes programas

Vigencia		**2018**		**2019**		**2020**		**TOTAL**	
Programa		**No. SFV**	**No. SFV víctimas**	**No. SFV**	**No. SFV víctimas**	**No. SFV**	**No. SFV víctimas**	**No. SFV**	**No. SFV víctimas**
VIPA	Meta	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cumplimiento	2.662	1.317	675	301	818	157	**4.155**	**1.775**
Mi Casa Ya	Meta	18.200	0	32.511	10.000	32.689	6.000	**83.400**	**16.000**
	Cumplimiento	30.943	2.137	32.703	2.948	13.239	1.112	**76.885**	**6.197**
Semillero de Propietarios	Meta	0	0	20.000	1.000	50.000	1.000	**70.000**	**2.000**
	Cumplimiento	0	0	329	45	323	40	**652**	**85**
Bolsa de Desplazados	Meta	0	0	0	0	0	0	**0**	**0**
	Cumplimiento	44	44	24	24	22	22	**90**	**90**
Bolsas Anteriores	Meta	0	0	0	0	0	0	**0**	**0**
	Cumplimiento	1.288	665	519	171	260	43	**2.067**	**879**
Mejoramiento de Vivienda	Meta	0	0	11.348	500	22.021	500	**33.369**	**1.000**
	Cumplimiento	0	0	6.359	0	32		**6.391**	**0**
Total Otros Programas	Meta	**18.200**	**0**	**63.859**	**11.500**	**104.710**	**7.500**	**186.769**	**19.000**
	Cumplimiento	**34.937**	**4.163**	**40.609**	**3.489**	**14.694**	**1.374**	**90.240**	**9.026**
Vivienda Gratuita		**6.414**	**3.355**	**6.120**	**4.196**	**985**	**985**	**13.519**	**8.536**
TOTAL		**41.351**	**7.518**	**46.729**	**7.685**	**15.679**	**2.359**	**103.759**	**17.562**

Fuente: Elaboración propia. Junio 2020. MVCT.

Las cifras muestran una baja cobertura y cumplimiento de los programas de asignación de SFV urbana, dirigidos a la población desplazada en el periodo con respecto a la población

[274] MVCT. Radicado No. 2020ER0028322. 28/04/20

general, además de una disminución en la participación año por año frente al total de subsidios entregados, pasando de 18.1% en 2018, a 16,4% en 2019 y 16.1% en 2020.

Respecto al goce efectivo del derecho a una Vivienda Digna, con corte a 31 de diciembre de 2019, 441.005 hogares de población desplazada presentaron avance.[275] De estas cifras, el 41% son hogares con mujeres cabeza de hogar, el 11% población con discapacidad, y el 0.8% con OSIGD.

Tabla No. 78: Número de hogares con vivienda en condiciones de dignidad[276]

Hogares	Mujeres cabeza de familia	Discapacidad	OSIGD
441.005	180.562	46.339	383

Fuente: Elaboración propia. Junio 2020. MVCT.

Acumulado SFV 2011 - 2020[277]

En el periodo entre 2011 y el primer semestre de 2020, se han asignado 322.311[278] SFV urbana a través de programas que se desarrollaron por los diferentes gobiernos, de estos ocho programas concentran el 95% (304.920) de los subsidios, de los que se resaltan, Bolsa Desplazados (18.767), Mi Casa Ya (100.079), Programa de Vivienda Gratis –en adelante PVG– Fase I (93.699), PVG Fase II (15.502), y VIPA (63.543).

De los subsidios asignados, el 33% (105.853) han sido destinados a la población víctima, los cuales han sido otorgados principalmente en los programas de Bolsa de Desplazados (18.767), PVG fases I y II (66.834), Fenómeno de la Niña (1.194), Mi Casa Ya (7.407) y VIPA (7.662). Del total de SFV a población víctima, en el periodo se han cobrado y legalizado el 78% (82.829), el 19% (20.582) son subsidios sin legalizar, y el 2.3% (2.440) son subsidios cobrados sin legalizar.

Tabla No. 79: Subsidios de vivienda asignados acumulados (2011 a junio de 2020)

Programas	Total hogares	Hogares víctimas
Ahorro Programado Contractual	5.500	361
Bolsa Atentados terroristas	574	305
Bolsa Concejales	352	119
Bolsa Desastres Naturales	2.638	994

[275] 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; (iv) entorno: acceso a colegios, centros de salud y lugares de recreación; y v) adecuación cultural.
[276] MVCT. Radicado No. 2020EE0028322 del 8/06/2020.
[277] MVCT. Radicado No. 2020EE0028322, 01/06/2020.
[278] El Total de subsidios es de 648.241. En el informe se tienen en cuenta los asignados efectivamente y se excluyen las renuncias, las revocaciones, las pérdidas y otros.

Programas	Total hogares	Hogares víctimas
Bolsa Desplazados	18.767	18.767
Bolsa Esfuerzo Territorial	2.975	438
Bolsa Ordinaria	6	1
Bolsa Recicladores	1	0
Bolsa Única Nacional	155	26
Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional	2.599	486
Fenómeno de la Niña	7.717	1.194
Macroproyecto	7.550	1.173
Mi Casa Ya	100.079	7.407
Programa Vivienda Gratuita Fase I	93.699	56.980
Programa Vivienda Gratuita Fase II	15.502	9.854
Semillero de Propietarios	652	85
Tutelas	2	1
VIPA	63.543	7.662
Total	**322.311**	**105.853**

Fuente: Elaboración propia. Junio 2020. MVCT.

Estado de Proyectos de Vivienda 2011 - 2020[279]

En el periodo entre el 2011 y el primer semestre de 2020, se aprobaron 487 PVG fases I y II, de los cuales 357 se terminaron y certificaron, 65 se encontraban en ejecución, 21 estaban por iniciar, 29 se encontraban suspendidos, 14 terminados y uno paralizado[280]. Para vigencias anteriores a 2018, la entidad relaciona 22 proyectos en incumplimiento, de los cuales 15 están pendientes por legalizar, cuatro en reclamación por liquidación forzosa por las aseguradoras, y tres en cobro de indemnización.

Análisis cualitativo vivienda urbana

Avances

Dentro de los objetivos del PND se identificaron tres frentes para avanzar en la política de vivienda: (i) mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios; (ii) profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna de manera diferencial; y (iii) incrementar la productividad del sector de la construcción.

[279] MVCT. Radicado No. 2020EE0028322. 20/04/2020.
[280] Los proyectos suspendidos hacen referencia a aquellos que, debido a condiciones climáticas, de las vías, entre otras, no continúa su ejecución. Los proyectos paralizados se refieren a aquellos detenidos en el tiempo debido a problemas en el proceso de construcción, entre otros; no obstante, resueltas dichas condiciones, su ejecución puede retomarse.

En dicho plan, se propone dar acceso a 135.000 beneficiarios con subsidios de compra de vivienda urbana, que eventualmente pueden acceder también a los programas de Semillero de Propietarios (200.000) y al subsidio a la tasa de interés VIS (120.000). Adicionalmente, el PVG que otorgó 110.186 SFV en el periodo 2012-2019, no tendrá continuación presupuestalmente.

De las metas establecidas en la vigencia 2019 en los tres programas, 63.859 eran para la población general con un cumplimiento de la meta del 62% de subsidios asignados, de esta forma: 32.703 para Mi Casa Ya (meta de 32.511), 329 para Semillero de Propietarios (meta de 20.000) y 6.359 para Mejoramiento de Vivienda (11.348). Las metas de subsidios a población desplazada en total fueron de 11.500, con un cumplimiento del 26% de la siguiente manera: se asignaron 2.948 subsidios en Mi Casa Ya (meta de 10.000), 45 en Semillero de Propietarios (meta de 1.000), y no se asignaron para Mejoramiento de Vivienda (meta de 500).

Con la expedición de la nueva normatividad en 2019[281], se incrementaron los topes del precio de la Vivienda de Interés Prioritario –en adelante VIP– de 70 a 90 SMMLV y de la Vivienda de Interés Social – em adelante VIS–de 135 a 150 SMMLV para ciudades de más de un millón de habitantes, lo que implica que el acceso por parte de los hogares de menores ingresos (de cero a dos SMLMV) se hace más difícil. En la misma normatividad el subsidio máximo al que puede acceder un hogar es de 22 SMMLV entregado por el MVCT, el cual se puede complementar con uno de hasta diez SMMLV por parte de las entidades territoriales, y en los casos de hogares con empleo formal las Cajas de Compensación Familiar –en adelante CCF– asignan un subsidio de 30 SMMLV. En total, el máximo valor que le podrían subsidiar a una víctima para una VIP sería hasta por 52 SMMLV, en el mejor de los casos.

Lo anterior significa que para acceder a una vivienda del programa de VIP las víctimas deben financiar 38 SMMLV, por lo que requiere acceso crediticio para realizar el cierre financiero. Para la población sin trabajo formal (que no tiene CCF), el acceso a una Vivienda Digna es más complejo, ya que requerirán de 68 SMMLV, por lo que será necesario acceder a un crédito hipotecario. Lo anterior, hace urgente la articulación de estos programas con los de generación de ingresos e indemnizaciones para garantizar el acceso de la población desplazada a una Vivienda Digna.

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 del 63% del total de los subsidios asignados a marzo de 2020.[282]

[281] Decreto 1533 de 2019: el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del SFV.
[282] La meta no cubre el universo total de población desplazada que necesita vivienda, pero se ha cumplido este parámetro de ejecución.

La inclusión al programa Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés -FRECH, con un alivio entre cuatro y cinco puntos porcentuales, para reducir el costo financiero de los hogares con ingresos menores de ocho SMMLV y las cuotas mensuales de los hogares, representa un beneficio adicional a la población más vulnerable.

El desarrollo de los programas de "Semillero de Propietarios" para arrendamientos y de "Casa Digna Vida Digna" para mejoramientos de vivienda, presentan alternativas de acceso a soluciones y mejoramientos de las condiciones de habitabilidad.

De las recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV, el MVCT acogió la realización de un proceso de unificación de las cifras de acceso a los diferentes programas de vivienda y la verificación de las inconsistencias presentadas entre los reportes generados en la herramienta Sinergia.

Dificultades

Se presenta rezago en la aplicación de los SFV[283] y acceso a una Vivienda Digna de vigencias anteriores, como son los registros de asignación de SFV de VIPA (1.775), bolsa de desplazados (90), y de bolsas anteriores (879) para el periodo 2018 a 1 junio de 2020. Situación que no se refleja en los informes de gestión de las entidades y de resultados del MCVT.

Se observan retrasos en los procesos de selección y contratación de la fiducia mercantil para la administración y pagos del programa "Casa Digna Vida Digna", lo que generó demoras en su implementación, impactando la asignación de subsidios.[284] Esto debido a (i) los tiempos de las convocatorias públicas de selección; (ii) y a los plazos que requieren las fiducias para ajustar los procedimientos de selección de los operadores y la reglamentación correspondiente.

Asimismo, se presentan demoras en los tiempos para ubicar vivienda y dificultades de los hogares para lograr el cierre financiero que viabilice el acceso con un subsidio en dinero. Lo anterior, genera que el subsidio asignado a la población menos favorecida no pueda ser materializado en una vivienda.

Las metas planteadas en el PND y en los Planes de Acción del MVCT no permitirán una reducción real de los déficit cuantitativo y cualitativo de la población víctima, en relación con la población general. De acuerdo con la normatividad vigente, el 20% de los SFV se destinarán a población vulnerable, en la que se incluye a las víctimas de desplazamiento

[283] Muchos de los subsidios asignados en vigencias anteriores, no se han aplicado en la compra de vivienda nueva o usada debido a que los beneficiarios no logran hacer el cierre financiero o han hecho parte de proyectos siniestrados o paralizados.
[284] Resumen Proyecto de Inversión SFV. 2019.

que de acuerdo a la información de la UARIV, 1.263.714 no han superado la situación de vulnerabilidad en el derecho de vivienda.

El MVCT no acogió las siguientes recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV:

I. Revisar el esfuerzo presupuestal requerido para incrementar la cobertura necesaria de atención a población víctima, en reiteración de la recomendación planteada en el Quinto Informe de la CSMLV. Se informa que se ha venido atendiendo a las víctimas con los rubros presupuestales disponibles de cada vigencia y los programas vigentes, lo que continúa preocupando a la CSMLV por lo que se sugiere que se incremente la participación de la población víctima en los programas vigentes.
II. Estructurar la oferta vigente para las víctimas de desplazamiento forzado, con lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios. El MVCT explica que a través de los Decretos 2413 de 2018 y 2058 de 2019, se da acceso a los hogares con ingresos menores a dos SMMLV a vivienda, con los programas "Semillero de propietarios", "Mi Casa Ya" y "Mejoramiento de Vivienda" y que el Decreto 867 de 2019 incluye normas sobre acceso preferencial a población víctima. No obstante, es importante notar que las condiciones de vivienda digna establecidas por la Corte van más allá de la entrega del subsidio y tienen que ver con la seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación y acceso a servicios públicos,[285] por lo que se reitera la recomendación en el sentido de que se tengan en cuenta estos criterios para la población víctima que participa de los programas.
III. 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", y contar con mecanismos preferenciales de acceso acordes con las particularidades de los grupos poblacionales más vulnerables. En la respuesta del MVCT se establece que el programa "Mi Casa Ya", pretende disminuir el déficit habitacional de los hogares colombianos con ingresos de hasta cuatro SMMLV a un subsidio familiar para la compra de vivienda urbana nueva de la siguiente manera: Los hogares con ingresos de hasta dos SMMLV, serán beneficiarios del SFV por un monto de 30 SMMLV; hogares con ingresos superiores a dos y hasta cuatro SMMLV, serán beneficiarios con un SFV por un monto de 20 SMMLV. No obstante, es necesario tener en cuenta, la baja cobertura de los beneficiarios víctimas pendientes de atención y la necesidad de mejorar sus condiciones de acceso. Si bien se asignan subsidios, el costo de la vivienda se incrementó y el valor del subsidio se redujo, por lo que un gran porcentaje de esta población podría no lograr el cierre financiero, en especial los que cuenten con empleos informales.

[285] Auto 373 de 2016. Aparte 1.3.2.4. Vivienda.

Conclusiones

- En el Plan Nacional de Desarrollo la política de vivienda urbana, se concentró en tres programas de vivienda: (i) la adjudicación de subsidios para vivienda nueva con Mi Casa Ya; (ii) el subsidio de arriendo para acceder a vivienda con Semillero de Propietarios y, (iii) el mejoramiento de vivienda con Casa Digna, Vida Digna.

- Se presenta un avance importante relacionado con la ampliación del programa de la cobertura condicionada a la tasa de interés -FRECH- con un beneficio para hogares con ingresos menores de ocho SMMLV de 5% para vivienda de interés prioritario y de 4% para vivienda de interés social.[286]

- En la vigencia 2019, se presenta un bajo acceso de la población víctima a los subsidios familiares de vivienda de los diferentes programas del Gobierno nacional. De los 103.779 subsidios familiares de vivienda asignados, los otorgados a población víctima representaron el 17% (17.562).

- De acuerdo con la nueva normatividad expedida en 2019, se privilegiará a la población con generación de ingresos formales, la cual tendrá acceso a los subsidios del Gobierno, de las Cajas de Compensación Familiar y a los préstamos sistema financiero. Por su parte, la población con ingresos de economía informal, tendrá más barreras de acceso por lo que requerirá de un mayor esfuerzo económico para lograr su cierre financiero.

- El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio no cuenta con un reporte consolidado del acceso a vivienda en los diferentes programas de los subsidios asignados y calificados, y tampoco de los hogares que participaron en proyectos siniestrados o paralizados.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, revisar la distribución presupuestal y asignación de subsidios en los programas de vivienda para incrementar la cobertura necesaria de atención a la población.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mejorar la planeación y ejecución de los proyectos de inversión y ejecución presupuestal para el cumplimiento de las metas establecidas.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, definir un plan que garantice el acceso al sistema financiero y al cierre financiero para el acceso a vivienda a la población víctima

[286] CONPES 3799 de 2020.

que no tiene un empleo formal en los programas diseñados por la entidad diferentes a vivienda gratuita.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, coordinar con las fiducias encargadas de administrar los recursos, programas y proyectos de vivienda, para una mejor ejecución y terminación, con el fin de reducir los rezagos presupuestales y la entrega de subsidios y viviendas.

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definir requisitos diferenciales para el acceso de las víctimas a los programas de subsidios de vivienda ofertados actualmente (Semillero de Propietarios, Mi Casa Ya, Casa Digna) de acuerdo con los porcentajes para la atención de víctimas definidos en el Decreto 1077 de 2015. Sin requisitos diferenciales que estén enfocados en reconocer sus dificultades económicas, se limita el acceso efectivo de las víctimas a la medida de restitución de vivienda.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, realizar una caracterización: (i) de la población que aún mantiene subsidios de vivienda; (ii) de los que aplicaron a proyectos siniestrados o paralizados; (iii) los que han aplicado en los diferentes programas, lo anterior para efectos de reflejar el avance en este tema.

Análisis cuantitativo de vivienda rural

La política de vivienda rural a partir de la vigencia 2020 estará a cargo del MVCT,[287] por lo que será este el encargado de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y su mejoramiento, encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.

El PND planteó el objetivo de promover soluciones de habitabilidad a la población rural, del cual tiene identificados dos indicadores: (i) Vivienda de Interés Social Rural –en adelante VISR– construidas, con una meta del cuatrienio de 40.000; (ii) y de VISR mejoradas de 41.000.

Tabla No. 80: Distribución de los SFVISR a población víctima por programa vigencias 2018- 2019

Vigencia	2018		2019	
Programa de vivienda	SFV asignados	Valor	SFV asignados	Valor
Distribución departamental	3.517	$ 108.392.640.048	4.348	$ 105.710.663.632

[287] Artículo 255 de la Ley 955 de 2019 PND.

Programas estratégicos	1.025	$ 48.046.383.000	1.336	$ 59.395.791.984
- UARIV	350	$ 16.406.082.000	548	$ 24.362.944.616
- URT	675	$ 31.640.301.000	788	$ 35.032.847.368
Total	4.542	$ 156.439.023.048	5.684	$ 165.106.455.616

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. MADR.

Para 2018, de una meta de 4.000 SFVISR, se asignaron 4.542 a población víctima, lo cual correspondió a un cumplimiento del 114%; y en 2019, de una meta de 6.196 SFVISR, se asignaron 5.684 (el 92%). Para 2019, con respecto a la vigencia 2018, se presentó un incremento del 25% de los subsidios asignados a población víctima; un incremento del 27% en la asignación departamental con 4.348 subsidios; y un incremento del 30% en los programas estratégicos, al asignarse 1.336 SFV.

De los subsidios asignados a la población víctima, para mejoramiento de vivienda, se otorgaron 1.902 en 2018 y 3.728 en 2019, y para vivienda nueva 2.640 en 2018 y 1.956 en 2019.

Tabla No. 81: Atención diferencial en la asignación de SFVISR 2018 – 2019

Año	N° de SFVISR víctimas asignados	Discapacidad	Mujeres cabeza de hogar
2018	4.542	177	2.517
2019	5.684	165	3.338

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. MADR

En cuanto a la asignación de los SFVISR por atención diferencial, de los 4.542 subsidios asignados a población víctima en 2018 se otorgó el 55% para mujeres cabeza de hogar, y de los 5.684 subsidios en 2019 el 59%. Para población con discapacidad, esta relación fue del 4% en 2018 y 3% en 2019.

- Indicador: “Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas”

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012[288] y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas”.

Tabla No. 82: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas

[288] Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Documento CONPES 3726 de 2012 – 2015 I. (2016). “El indicador hace alusión a la adjudicación de subsidios para soluciones de VISR, lo cual solo contempla la asignación del subsidio al hogar a beneficiario, más no mide la entrega efectiva de la solución de vivienda a construirse con dicho subsidio (la línea base 2011 y las metas 2012, 2013 y 2014 coinciden con los valores para adjudicación de subsidios)”. Considerando que debe existir armonización de los indicadores con el PND, se hizo necesario modificar el nombre del mismo y las metas a 2021.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	5.466			
2015		3.750	4206	112
2016		4.000	3132	78
2017		4.500	1935	43
2018		5.000	636	13
2019	S.I	7.250	1006	14

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. Sinergia 2015-2017, Plan de Acción MADR 2019.

En el periodo 2015-2019[289] se entregaron 10.915 VISR construidas a población desplazada, que sumadas a las 5.446 de la línea base establecidas en el CONPES 3726 de 2012 dan 16.381. Teniendo en cuenta que la meta de viviendas entregadas a 2021 debe ser de 36.148, el avance en el cumplimiento es del 45%, lo que muestra un rezago a dos años de cumplirse.

El MADR relaciona 101 proyectos de VISR en ejecución, de los cuales 35 benefician a 493 hogares para mejoramiento de vivienda, y 66 se destinan a 1.172 hogares para vivienda nueva. De los proyectos, siete se encuentran aprobados, 92 en validación, dos en diagnóstico, y solo dos tienen fecha de inicio a partir de 2020. De lo anterior, se puede inferir que los procesos de asignación, identificación de proyectos, ejecución de obras y entrega de viviendas, pueden tardar hasta cuatro años, en los casos que no se presenten retrasos y/o parálisis de obras.

Por otro lado, el PND planteó el objetivo de “Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios”. Por su parte, PS relacionó el objetivo “Los Proyectos de Infraestructura Social y Hábitat priorizan la inclusión de hogares en pobreza, en territorios rezagados, aunando esfuerzos con el sector privado. De lo anterior, se establecieron las siguientes metas:

Tabla No. 83: Objetivos y metas de PS sobre habitabilidad

Indicador	Meta Cuatrienio	Metas 2019

[289] Sexto Informe CSMLV. Tabla No.61: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas. MADR, Radicado No. 20200040200954461 del 04/05/2020.

Casa Digna, Vida Digna: programa de mejoramiento de condiciones de habitabilidad	128.000	23.000
Hogares con incentivo de habitabilidad (Familias en su tierra – en adelante FEST–)	119.412	47.080
Hogares beneficiados con mejoramientos de entornos	77.588	31.607

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. PS.

El programa FEST contribuye a la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, retornados o reubicados, a través de una intervención integral que incluye el fortalecimiento del capital humano y social, de la seguridad alimentaria, la habitabilidad y la generación o fortalecimiento de proyectos productivos. Dentro de los cuatro componentes de FEST se encuentra Vivir Mi Casa (Casa Digna Vida Digna).

En cuanto a los avances en el componente de habitabilidad para población desplazada, se registraron 8.678 mejoramientos de vivienda, de los cuales 1.254 fueron en el primer trimestre de 2020; y en entornos se han beneficiado 99.256 familias retornadas. Estos mejoramientos se relacionan con la ejecución de vías urbanas y 15.307 incentivos monetarios del componente Vivir Mi Casa (Casa Digna, Vida Digna).[290]

Tabla No. 84: Componente de habitabilidad Programa FEST

Periodo de evaluación / Tipo de Atención	Agosto 2018 - diciembre 2019	Enero - marzo 2020	Agosto 2018 - marzo 2020
Mejoramientos de Condiciones de Habitabilidad (directos):	7.424	1.254	8.678
Hogares beneficiados con mejoramientos de entorno (indirectos)	80.017	19.239	99.256
Hogares con incentivo de habitabilidad FEST	15.307	0	15.307

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. PS.

La información reportada por el PS es acumulada de agosto de 2018 a marzo de 2020, situación que no registra el cumplimiento de los avances anuales del programa y sus metas.

Análisis cualitativo de vivienda rural

Avances

[290] Componente Vivir Mi Casa (Casa Digna Vida Digna) tiene como objetivo promover el mejoramiento de las condiciones físicas y de entorno de la vivienda de los hogares participantes. El programa está dirigido a población víctima de desplazamiento forzado retornada y/o reubicada, en zonas rurales focalizadas por la entidad, que se encuentre en estado "incluido" en el RUV, cumpla con los criterios de inclusión, y que reporte algún criterio de priorización de acuerdo con la resolución 3903 del 28 de diciembre de 2017.

En las últimas vigencias se observa una mayor asignación de SFVISR a población víctima, en especial a la población con atención diferenciada. Para mujeres cabeza de hogar esta ha sido mayor al 50%. En lo que respecta a víctimas con discapacidad, como se evidenció en el Sexto Informe de la CSMLV, no se presentó registro de la atención diferencial, mientras que para el presente informe se observa una asignación presupuestal entre el 3% y el 4%.

Si bien se ha iniciado el proceso de traslado de responsabilidades de la política de vivienda rural del MADR al MVCT de acuerdo con lo establecido en el artículo 255 del PND, este no ha culminado, se cuenta con el borrador del decreto para posteriormente pasar a la firma del señor Presidente de la República. Según el MADR, el proceso de empalme se realizó a través de 11 mesas de trabajo en 2019, cuyo propósito fue dar a conocer el funcionamiento del programa. Se resalta que este ministerio tiene la obligación de culminar los subsidios de vivienda rural otorgados antes de la entrada en vigencia del artículo en mención.

El Gobierno nacional está en proceso de diseño de un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. Para ello, diseñó una política basada en cuatro pilares: (i) eficiencia en el modelo operativo; (ii) diálogo social y participación; (iii) diseño participativo; y (iv) regionalización de los proyectos. El MVCT se encuentra en el trámite de expedición de un decreto por medio del cual se reglamenten las bases generales de dicha política, y se definan los parámetros generales de asignación del SFVISR. Con este se espera 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, conforme a la recomendación de la CSMLV en el Sexto Informe. No obstante, es importante la agilización de la adopción del decreto que permitirá la implementación de este plan.

El MVCT y el MADR dieron respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV así:

I. Frente al establecimiento de metas específicas de acceso a los SFVISR y a los proyectos de vivienda rural para las víctimas de desplazamiento forzado, el MADR presentó un cuadro con las metas de asignación entre 2019 y 2022, donde se distribuyen los SFVIRS que se ejecutaron en 2019 y los rezagos anteriores a esta vigencia, a cargo del MADR[291]; y se presentan aquellos que serán asignados a partir de 2020, por parte del MVCT.

[291]Sesión CSMLV. Marzo de 2020. Respuesta MADR a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV, Recomendación "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".

II. Respecto a la realización de un diagnóstico nacional en el que se identifiquen los proyectos que no han concluido, así como las necesidades individuales y comunitarias en el marco de los procesos de retorno y reubicación, el MADR encontró que 10.852 SFVISR[292] presentan condiciones que impiden su ejecución. Si bien no se relacionó el estado de los 685 proyectos, el análisis contempló su cierre financiero. De los subsidios asignados en vigencias anteriores a 2018, y cuyo desarrollo se prevé a partir de 2020, se identificó que 4.587 fueron otorgados a víctimas del conflicto.

III. En lo relacionado con la incorporación de los planes de retorno, las órdenes de las sentencias de restitución de tierras y la información del Banco Agrario en el diseño de los PDET, el MADR indicó que se han otorgado subsidios en las vigencias 2018, 2019 y 2020, mediante la estrategia de llegada a territorio; y la participación en espacios de socialización, y en aquellos convocados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Como resultado, se han otorgado en estas vigencias 6.140 subsidios por un valor de $197,9 mm para municipios PDET, de los cuales 2.913 corresponden a viviendas nuevas y 3.227 a mejoramientos de vivienda para población víctima.

Se resalta que PS incorporó dentro del programa FEST lineamientos de ajuste razonable para la atención de población retornada perteneciente a comunidades étnicas (Sentencia 007 de 2014). Asimismo, se aumentó el valor de los incentivos monetarios condicionados que entrega el programa por componente. Se espera incrementar según el IPC por cada nueva intervención para el período 2019-2022.

Tabla No. 85: Incentivos monetarios y en especie condicionados del Programa FEST[293],

Componente	Tipo de Incentivo	Intervención VII (2019-2020)	Intervención VIII (2019-2020)	Intervención IX (2019-2020)
Seguridad Alimentaria	Insumos	$ 448.000	$ 461.000	$ 475.000
Vivir Mi Casa	Dinero	$ 1.447.000	$ 1.490.000	$ 1.535.000
Proyecto Productivo	Dinero	$ 2.686.000	$ 2.767.000	$ 2.850.000

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. SPI, DNP.

Dentro de la Guía Operativa del programa FEST, se incorporaron lineamientos de atención a mujeres víctimas, atendiendo a las acciones enmarcadas en el CONPES 3784 de 2013.

El Gobierno nacional, a través del MVCT y Ministerio de Hacienda, anunció el aumento en los programas de construcción de vivienda en 200 mil unidades, con el fin de promover la economía para hacer frente a los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica

[292] De los cuales 1.068 corresponden a mejoramiento y 9.784 corresponden a viviendas nuevas.
[293] Proyecto de Inversión implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales – 2018011000621.

generada por el COVID-19. Estas viviendas se podrán comprar con subsidio del Gobierno nacional a partir del segundo semestre de 2020 y por los próximos dos años. De estos 200 mil subsidios, 100 mil serán para familias con ingresos hasta de cuatro SMMLV que deseen adquirir una VIS y 100 mil serán para hogares de cualquier nivel de ingreso que deseen adquirir vivienda.

Dificultades

La oferta de vivienda rural destinada a la población víctima sigue siendo insuficiente. Adicionalmente, los procesos de asignación, aplicación, así como el diseño y ejecución de proyectos, tienen un periodo mínimo entre tres y cuatro años.

De acuerdo con la UARIV, de las 1.518.171 personas caracterizadas a abril de 2020, un 54.5% de la población víctima rural no ha superado la situación de vulnerabilidad.

Preocupa que el PND no cuenta con metas específicas para población víctima, y otras poblaciones incluidas en el Acuerdo Final.

Los informes de gestión y rendición de cuentas del MADR no reportan avances en los subsidios asignados a proyectos que se encuentran en estado inconcluso, o siniestrados de vigencias anteriores.

A junio de 2020 no es claro el inicio de la administración de la política de vivienda rural por parte del MVCT, por lo que la asignación de nuevos subsidios, y nuevos proyectos de vivienda rural tendrán graves retrasos.

Se evidencian resultados acumulados tanto en el informe de gestión del 2019 por parte de PS, como en su respuesta a la CSMLV. No obstante, esta situación no permite observar el cumplimiento anual de las metas propuestas por el Gobierno nacional y la entidad. Además, la información reportada por esta entidad del proyecto de inversión registrado en el SPI-DNP y en el Seguimiento al Plan de Acción 2019, no está actualizada con corte a 31 de diciembre de 2019 en las páginas oficiales.

Según el Informe de Seguimiento al Plan de Acción del cuarto trimestre de 2019 de PS, se observa un bajo cumplimiento del indicador “Atender hogares con el componente Vivir mi casa de las intervenciones VI, VII y fallos de restitución de tierras”, pues de una meta de 48.030, se cumplió el 23% (11.082). Adicionalmente, se reportó un avance del 25% de la actividad “Vincular hogares víctimas de desplazamiento forzado (retornados o reubicados) del Programa FEST en las intervenciones VI, VII y fallos de restitución de tierras”.

Conclusiones

- En la vigencia 2018 de la meta de 4.000 Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural, se asignaron 4.542 a población víctima, cumpliendo con el 114%. De una meta 6.196 subsidios para 2019, se asignaron 5.684, con un cumplimiento del 92%. Frente a los subsidios asignados a población víctima, 1.956 se asignaron para vivienda nueva en 2019, y 3.728 para mejoramiento de vivienda.

- En el periodo 2018-2019, de los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural asignados a población víctima (10.226), 5.855 se destinaron a mujeres cabeza de hogar y 342 a población con discapacidad.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, continuará con los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural que ya están estructurados, contratados y/o en ejecución del Banco Agrario y Fiduagraria, hasta la vigencia 2019.

- Se presenta un rezago en la entrega de Vivienda de Interés Social Rural, situación que no permitirá cumplir con la meta del CONPES 3726 de 2012.

- De los proyectos de vivienda anteriores a la vigencia 2018, hacen parte 10.852 subsidios de vivienda rural, de los cuales 4.587 fueron otorgados a víctimas del conflicto. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que se presentan condiciones que impiden su ejecución, tales como mayores costos debido a los retrasos, y el incumplimiento de los requisitos técnicos contratados.

- En lo que respecta al programa de Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad “Casa Digna, Vida Digna” del Departamento de Prosperidad Social, se ha avanzado en: (i) mejoramientos indirectos (vías públicas), en donde se han beneficiado 99.256 familias; (ii) en Mejoramientos Directos, (arreglos físicos de vivienda) a 8.678 familias víctimas; y (iii) con Incentivos de Habitabilidad (incentivo monetario) a 15.307 familias.

- Los avances reportados por PS en SPI-DNP, no concuerdan con aquellos establecidos en los planes de acción.

- Como medida de reactivación económica frente a los efectos de la emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda, anunció aumentar a 200 mil la construcción de viviendas con subsidios públicos, de los cuales 100 mil serán dirigidos a hogares con ingresos menores de cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico nacional y el seguimiento a los proyectos de vivienda estructurados, en ejecución, terminados de la vigencia 2019 y de periodos anteriores, y de aquellos siniestrados, paralizados o que no cumplieron con los requerimientos técnicos. Asimismo, a aquellas acciones realizadas por parte de las entidades para el cumplimiento o reintegro de los recursos, que permitan a la población víctima acceder a una vivienda digna.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar seguimiento a los proyectos a los que se les asignarán recursos para el cierre financiero, cuyo presupuesto ($14.439 millones) se ejecutará a partir de la vigencia 2020, para los programas de víctimas y restitución de tierras.

- A Prosperidad Social, fortalecer sus sistemas de información para realizar seguimiento a los Planes de Acción y seguimiento, informes de gestión, proyectos de inversión en SPI-DNP. Asimismo, estructurar las respuestas a los órganos de control y que esta sea anualizada con el fin de verificar el cumplimiento.

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aumentar la participación en la asignación de subsidios de vivienda urbana y rural a la población víctima, teniendo en cuenta el aumento a 200 mil soluciones de vivienda con subsidios, anunciado por el gobierno para hacer frente a los efectos económicos del COVID-19.

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[294], definirán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten a las víctimas acceder a los programas académicos ofrecidos por estas, priorizando el enfoque diferencial[295]. Además, le asigna responsabilidades al MEN,[296] para que incluya a las víctimas dentro de las estrategias de atención y sean beneficiarias de la oferta del ICETEX y del SENA.

Este capítulo se divide en dos secciones: (i) análisis cuantitativo de los beneficios otorgados por el Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación

[294] Autonomía de las Instituciones de Educación Superior – Artículo 28 de la Ley 30 de 1992.
[295] Mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad.
[296] El artículo 95 del Decreto 4800 de 2011, establece las competencias de las entidades en materia de Educación Superior, para el MEN otorga el deber de promover que las IES establezcan los procesos de selección, admisión, matrícula e incentivos que permitan a las víctimas acceder a su oferta académica; para el ICETEX priorizar el acceso de las víctimas a las líneas y modalidades especiales de crédito educativo y para la UARIV promover la suscripción de convenios con las entidades educativas para que, establezcan procesos de selección para garantizar este derecho.

Superior para la Población Víctima; (ii) análisis cualitativo respecto de las estrategias y programas que se ofrecen desde las IES y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación –en adelante MinCiencia–, para garantizar el acceso y permanencia a dicha población.

Si bien no se establece de manera taxativa en el PND un aparte referido a víctimas en torno a la educación superior, se destaca que se propone avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior incluyente y de calidad, y disminuir la deserción. Para esto, el MEN se propuso incrementar los beneficiarios y destinar mayores recursos para la educación superior pública.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior".

Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Sumatoria de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior".

A través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –en adelante SNIES– , el MEN consolida los registros que se presentan a continuación:

Tabla No. 86: Número de jóvenes víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior

Año	Víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior.	Mujer	Hombre
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
2018	246.678	139.503	107.175

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. MEN.

En la tabla anterior, se evidencia que el acceso de la población víctima a la educación superior aumentó de manera progresiva durante los últimos años. Para la vigencia de 2018[297], el 56% de las víctimas incluidas en el RUV vinculadas a algún nivel de educación superior corresponde a mujeres. Para el mismo año, se encontró que de las vinculaciones de la población víctima, el 61% (150.614 personas) corresponden al nivel universitario; el

[297] La información se reporta hasta el año 2018, teniendo en cuenta que los datos para la vigencia 2019 están en proceso de auditoría.

32% al tecnológico (78.123 personas), técnico profesional 3% (8.177personas); especialización 3% (6.421personas); maestría 1% (3.187 personas) y doctorado (156 personas). [298]

- Indicador "Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas"

Este indicador fue formulado por la CSMLV y mide el valor de los recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima – en adelante Fondo de Educación– y el valor de los recursos adicionados por las mismas en cada vigencia. Su fórmula de cálculo es "Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas".

El Fondo de Educación, se constituyó con el fin de otorgar créditos educativos condonables de pregrado en respuesta a lo ordenado por la Ley 1448 de 2011. En el anexo cuatro, se detallan los Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017, por medio de los cuales se constituyó el Fondo mencionado, se especificaron las entidades aportantes y se establecieron las competencias de cada una de ellas. El valor de los recursos aportados y adicionados por parte de las entidades constituyentes del Fondo es el siguiente:

Tabla No. 87: Recursos aportados[299] por las entidades constituyentes del Fondo de Educación - Convenio 389 de 2013 - Cifras en millones de pesos

Año	MEN	Secretaría de Educación del Distrito - SED	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación – ACDVPR
2013	$ 33.484	$ 5.000	-
2014	$ 28.484	$ 5.000	-
2015	$ 15.000	$ 2.000	-
2016	$ 15.000*	$ 2.000	-
2017	S.I	$ 2.000	$ 6.000
2018	$ 10.420	$ 2.000	$ 846
2019	$ 7.081	$ 2.000	$ 900
2020	$ 2.659		$ 1.200

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. ICETEX.
* Resolución 03009 de 2016

[298] Respuesta MEN, Radicado No. 2020- ER- 108331. 26/05/2020.
[299] El valor aportado corresponde a la primera consignación realizada por parte de cada entidad constituyente y los valores subsiguientes corresponden a las adiciones que han hecho las mismas durante cada vigencia. Mediante Resolución 03009 de 2016, el MEN realizó un aporte adicional al Fondo.

En la tabla se puede evidenciar que con corte al primer trimestre del año 2020 el valor de los recursos aportados y adicionados a precios corrientes,[300] ascendió a $141.075 millones. Para la vigencia 2019, cabe resaltar que el aporte del MEN se redujo en relación con vigencias anteriores. De otra parte, desde el 2017 se observa un fortalecimiento de recursos dirigidos al Distrito Capital, por parte de la ACDVPR.

En 2017 se suscribió el Convenio de Cooperación No. 1463 entre el MEN e ICETEX, con el fin de incrementar el porcentaje de adjudicación de créditos condonables para la población víctima del conflicto armado.[301] Este convenio estableció un total del aporte del MEN de 76.741 millones de pesos,[302] de los cuales para el primer trimestre de 2020 se contó con $50.382 millones.

Tabla No. 88: Recursos aportados por el MEN al Fondo de Educación
*Cifras en millones de pesos

Nombre/ Año	2017	2018	2019	2020
MEN	$ 4.632	$ 13.589	$16.925	$15.235

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2020. ICETEX.

- Indicadores: “Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima” y “Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres”[303].

Estos indicadores fueron propuestos por la CSMLV y sus fórmulas de cálculo respectivamente son “Número de créditos solicitados por población víctima / número de créditos aprobados y legalizados” y “Número de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / Número de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas *100”.

[300] Incluyendo el transferido mediante Resolución 03009 de 2016.
[301] En el acápite referido a la justificación del Convenio 1463 de 2017, se señala que este se suscribe teniendo en cuenta que, según las cifras manejadas por el ICETEX, 61.712 personas se han inscrito a programas preferenciales para población víctima, cubriendo únicamente 4039 créditos, lo que representa que se ha atendido el 7% de la demanda que registra desde 2013 hasta 2017.
[302] Corresponde al valor total del convenio con vigencias futuras a 2023.
[303] Estos indicadores no miden la adjudicación de becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo de Educación Superior para víctimas solamente aprueba y legaliza créditos condonables.

Tabla No. 89: Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados. Mujeres beneficiarias de créditos aprobados.

Periodo	Créditos condonables solicitados	Solicitudes de créditos condonables atendidas	Créditos condonables aprobados	Mujeres beneficiarias de créditos condonables aprobados	Créditos condonables legalizados [304]
Convenio 389 de 2013					
2013	6.794	6.794	898	518	602
2014	20.116	20.116	2152	1.776	1.501
2015	28.811	28.811	1104	1.002	747
2016	13.108	13.108	255	154	190
2017	2.187	2.187	66	49	50
2018	1.084	1.084	245	157	150
2019	26.018	26.018	1073	649	544
2020	6.462	6.462	747	467	353
2013-2020	104.580	104.580	6540	4.772	4.137
Convenio 1463 de 2017					
2018	31.661	31.661	3.497	1.484	2.215

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2020. ICETEX.

De los reportes correspondientes al Convenio 389 de 2013, desde 2013 hasta el primer trimestre de 2020, se hicieron 104.580 solicitudes de crédito condonable al Fondo, siendo atendidas el 100% de las mismas. De estas solicitudes, solo el 6%, fueron aprobadas, y el 4% legalizadas, correspondiendo por tanto este porcentaje a los beneficiarios del Fondo frente al universo total de solicitudes. De los 6.540 créditos aprobados en el marco de este convenio (2013- 2020), 73% correspondieron a mujeres.

Frente al Convenio 1463 de 2017, para la vigencia de 2018, se presentaron 31.661 solicitudes, de las cuales se aprobó el 11% y se legalizó el 7%. De los 3.197 créditos aprobados, 46% fueron solicitados por mujeres. Para la vigencia 2019 no se realizaron convocatorias desde el convenio referido.

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; y (iii) revertir el conocimiento adquirido en beneficio del desarrollo del Programa de Voluntariado de la UARIV.

[304] El número de créditos legalizados del Convenio 389 de 2013 varía según la información señalada en el informe anterior, teniendo en cuenta que, según el ICETEX algunos créditos en estado legalizado y reportados como tal, no cumplían con todos los requisitos de legalización. Por lo anterior, la información remitida en 2020 considera el número de créditos legalizados según el estado de concepto jurídico viable del crédito.

- Indicador: “Número de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior”

Este indicador está contenido en el Plan Orientado a Resultados y su fórmula de cálculo es “sumatoria de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior”.

Tabla No. 90: Beneficiarios de créditos condonables del Fondo de Educación[305]

Fuente:

Año	Metas propuestas	Jóvenes beneficiarios de créditos condonables del Fondo- Créditos legalizados	% Avance cumplimiento de meta
Convenio 389 de 2013			
2013	898	602	67
2014	2.152	1.501	70
2015	1.104	747	68
2016	255	190	74
2017	66	50	76
2018	245	150	61
2019	1073	544	51
Convenio 1463 de 2017			
2018	3.497	2.215	63

Elaboración propia. Marzo de 2020. ICETEX.

Existe una disminución entre las legalizaciones de 2014 al 2019, acentuándose en los años 2016, 2017 y 2018. Las metas propuestas corresponden al número de créditos aprobados o adjudicados que se esperan legalizar, sin embargo, se evidencia que el porcentaje de avance no ha sido del 100% en ninguna vigencia, siendo la del 2019 la que reporta menor porcentaje de avance. El mayor número de legalizaciones se dio en el 2018, según los reportes del Convenio 1463 de 2017.

Generación E- Equidad

Este es un programa del Gobierno nacional dirigido a jóvenes en condición de vulnerabilidad económica, cubriendo hasta el 100% del valor de la matrícula, desde el cual

[305] El número de jóvenes o adultos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior, varía de la información consignada en el Sexto Informe de la CSMLV, pues como se señaló en la tabla No. 193, los datos de créditos condonables legalizados reportados por el ICETEX corresponden a aquellos que cuenten con Concepto Jurídico Viable, es decir, los que cumplieron con el lleno de los requisitos de legalización, y por tanto los vinculados a algún nivel de educación superior. Se reporta una variación con respecto al Sexto Informe de la CSMLV en los créditos solicitados, aprobados y legalizados en la vigencia 2016, señalando que para esta vigencia se solicitaron 13.108 créditos de los cuales se aprobaron 255 y se legalizaron 190.

han sido beneficiarios 25.826[306] jóvenes víctimas en todo el país entre la vigencia de 2019 y lo que va del 2020.

- Indicador: "Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento"

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento".

Tabla No. 91: Créditos aprobados y legalizados del Fondo para la Educación Superior por departamento[307]- Vigencia 2019

Departamento	No. de créditos condonables aprobados (adjudicados)	No. de créditos condonables legalizados (beneficiarios)
Amazonas	2	0
Antioquia	134	65
Arauca	21	7
Atlántico	44	24
Bolívar	41	13
Boyacá	16	8
Caldas	28	9
Caquetá	18	10
Casanare	15	11
Cauca	21	5
Cesar	37	25
Chocó	23	14
Córdoba	13	7
Cundinamarca	18	12
Distrito capital	370	220
Guaviare	4	3
Huila	15	6
La Guajira	10	3
Magdalena	32	15
Meta	27	14
Nariño	23	7
Norte de Santander	14	5
Putumayo	10	3
Quindío	9	4
Risaralda	20	11
Santander	32	16
Sucre	22	9
Tolima	11	4
Valle del Cauca	37	13
Vaupés	2	1

[306] ICETEX, 04/05/2020. Radicado 20200188757.
[307] La entidad no remitió información para el departamento de Guainía, pues para la vigencia 2019 no se reportaron créditos aprobados ni legalizados.

Departamento	No. de créditos condonables aprobados (adjudicados)	No. de créditos condonables legalizados (beneficiarios)
Vichada	4	0
Total general	**1073**	**544**

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2020. ICETEX.

Si bien 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 Distrital.[308]

Lo anterior tiene como consecuencia que, el Distrito Capital cuente con el porcentaje más alto de créditos aprobados o adjudicados y legalizados por vigencia. De este modo, para el 2019 se aprobaron 370 créditos de los cuales se legalizaron 220, seguido por Antioquia, donde para la misma vigencia se aprobaron 134 de los cuales se adjudicaron 65. En departamentos como Amazonas y Vichada no se legalizaron créditos, aunque se aprobaron dos y cuatro respectivamente.

- Indicador: "Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo"

Este indicador es propuesto por la CSMLV a partir del Plan Orientado por Resultados y pretende medir el nivel de deserción de las víctimas en algún nivel de educación superior. Su fórmula de cálculo es "número de víctimas que luego de haber ingresado a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo / número de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior *100".

Tabla No. 92: Número de jóvenes o adultos víctimas incluidos en el RUV vinculados por nivel de educación superior y tasa de deserción. Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017.

Año	Número de víctimas vinculados a algún nivel de educación superior			Número de víctimas vinculadas que desertaron antes de terminar el nivel de E.S.	Tasa de deserción
	Técnico profesional	Tecnólogo	Universitario		
Convenio 389 de 2013					
2013	5	129	468	8	0,01
2014	14	98	1.389	11	0
2015	15	52	680	3	0
2016	0	1	189	3	0,01
2017	0	0	50	1	0,02

[308]Otrosí No. 3346 del 08 de noviembre de 2013 - Convenio marco de cooperación No. 389 del 23/05/2013.

Año	Número de víctimas vinculados a algún nivel de educación superior			Número de víctimas vinculadas que desertaron antes de terminar el nivel de E.S.	Tasa de deserción
	Técnico profesional	Tecnólogo	Universitario		
2018	0	0	150	0	0
2019	1	10	533	3	0
2020	0	5	348	0	0
Convenio 1463 de 2017					
2018	5	57	2153	4	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. ICETEX.

Se observa que el mayor porcentaje de población incluida en el Fondo, se encuentra en el nivel universitario, para la vigencia de 2019, de 544 beneficiarios el 97,9% se vinculó a este nivel. Frente a la deserción del programa, se observa que es nula en la mayoría de los años y cercana a cero en las vigencias 2013, 2016 y 2017, lo que muestra el compromiso de los beneficiarios del programa.

- Indicador: "Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables"

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Presupuesto otorgado / presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV[309]".

Tabla No. 93: Presupuesto asignado Vs. Presupuesto comprometido para créditos condonables[310]
Cifras en millones de pesos constantes de 2020

Periodo	Presupuesto asignado para créditos condonables	Valor de créditos condonables aprobados	Presupuesto proyectado para cubrir créditos condonables legalizados	Valor de créditos condonables legalizados
2013	$48.360	$48.360	$13.565	$13.465
2014	$63.458	$63.458	$45.588	$41.913
2015	$36.100	$36.100	$25.783	$24.325
2016	$19.675	$19.675	$11.628	$8.746
2017	$4.345	$4.345	$3.224	$2.914

[309]Este indicador no mide el presupuesto outorgado y comprometido para becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo de Educación Superior para víctimas solamente aprueba y legaliza créditos condonables.
[310] El presupuesto asignado corresponde al otorgado en cada vigencia para las convocatorias de esta. El presupuesto proyectado constituye el valor estimado para cubrir los semestres de los estudiantes beneficiarios del Fondo. El valor de créditos condonables corresponde asimismo al presupuesto asignado por convocatoria, según los créditos que se adjudicaron para la misma. El valor de los créditos condonables legalizados, corresponde por su parte a los giros efectivamente realizados por el fondo a los estudiantes beneficiarios (concepto jurídico viable).

Periodo	Presupuesto asignado para créditos condonables	Valor de créditos condonables aprobados	Presupuesto proyectado para cubrir créditos condonables legalizados	Valor de créditos condonables legalizados
2018	$13.667	$13.667	$9.778	$4.145
2019	$35.314	$35.314	$15.205	$5.018
2020	$23.605	$23.605	$23.605	$989
2013- 2020	$244.524	$244.524	$148.377	$101.515

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. ICETEX.

Desde 2013 hasta el primer trimestre de 2020, el presupuesto asignado para créditos condonables a precios constantes de 2020 es de $244 mm. Para 2019, el valor fue de $35 mm y para 2020, se evidenció una reducción del 30%, con una asignación de $24 mm.

Frente al valor presupuestado, entre 2013 y 2020, la proyección del valor de los semestres de los estudiantes beneficiarios fue de $148 mm (60%), y los créditos condonables legalizados en el periodo, constituyeron el 42% de los recursos asignados con un valor de $101 mm. Según lo anterior, la ejecución anual ha sido inferior frente a las convocatorias aprobadas. Por lo tanto, se requiere simplificar y mejorar los procedimientos de legalización de créditos y trámites administrativos a fin de prestar mayor apoyo a la población víctima para el aprovechamiento de los créditos aprobados, y de los recursos disponibles.

Servicio Nacional de Aprendizaje

El SENA es un establecimiento público del orden nacional que cuenta con una oferta educativa para que la población vulnerable acceda de manera gratuita a estudios tecnológicos y técnicos como formación para el trabajo. Cabe aclarar que no establece metas para otorgar beneficios a la población víctima del conflicto, esta se atiende según la demanda.

- Indicador: “Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA”.

Este indicador fue propuesto por la CSMLV, a partir del indicador contenido en el PND, y su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA”.

Tabla No. 94: Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA

Vigencia	Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA	Discapacidad	Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo
2011	2.814	3	NA

Vigencia	Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA	Discapacidad	Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo
2012	3.978	15	2.051
2013	3.822	0	2.922
2014	3.976	62	4.267
2015	5.629	70	5.221
2016	8.960	123	6.931
2017	11.328	131	7.481
2018	10.807	153	7.913
2019	12.788	200	7.183
2020	2.129	29	1.233
2011-2020	66.231	786	45.202

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2020. SENA.

Para las vigencias comprendidas entre 2011 y primer trimestre de 2020, se han titulado del SENA 66.231 personas inscritas en el RUV, de las cuales 786 se encuentran con discapacidad. Estas certificaciones han sido expedidas en especializaciones técnicas y tecnológicas, técnicos profesionales y tecnólogos. La vigencia donde se tituló al mayor número de ciudadanos inscritos en el RUV, con 12.788 personas fue la de 2019.

Desde de 2012 al primer trimestre de 2020, 45.202 ciudadanos víctimas desertaron antes de terminar algún nivel de educación superior en el SENA al que estuvieran vinculados. El año 2018 reportó la mayor tasa de deserción, con 7.913 personas.[311] Para la vigencia de 2019, de 51.390 aprendices vinculados a algún nivel de educación superior, se reportó la deserción de 7.183 ciudadanos víctimas.

El SENA cuenta con el programa denominado “Apoyos a Sostenimiento”, desde el cual se cubren gastos básicos, seguro de accidentes, elementos y vestuario de protección personal. Este programa está dirigido de manera general a los aprendices clasificados en estratos 1 y 2 en las fases lectivas y productivas. Sin embargo, desde el artículo 7 de la Resolución 359 de 2014, se determinan los criterios de priorización para los ciudadanos víctimas inscritos en el RUV.

Análisis cualitativo

Avances

Según los reportes del MEN, el 61% de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior, están en el nivel universitario. En ese orden de ideas, las

[311] SENA. Dirección de formación y direccionamiento corporativo. (2020).

estrategias dispuestas por algunas IES de naturaleza pública del país, desde el marco regulatorio de acceso y admisión, hasta las implementadas en torno a la garantía de la permanencia y graduación dirigidas a la población víctima, reconocidos constitucionalmente como sujetos de especial protección, se han implementado de acuerdo con la autonomía universitaria y bajo distintos parámetros.[312]

La Universidad Nacional de Colombia reportó que, para el primer periodo de 2019, se presentó el mayor número de aspirantes, con 8.481, de los cuales fueron admitidos 203. Para el segundo periodo del año 2019, de 2.479 aspirantes, fueron admitidos 299. Para el primer periodo de 2020, fueron admitidos 211 de 3.620 aspirantes. Por su parte, la Universidad de Antioquia informó que, para el primer semestre del año 2020, se autorizaron 4.363 inscripciones sin pago, de las cuales se inscribieron 3.638 y fueron admitidas 275 víctimas. Cabe mencionar que algunas IES como la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la Universidad Industrial de Santander y la Universidad de Caldas, otorgan un número de cupos específicos y preestablecidos en regulaciones internas a jóvenes víctimas del conflicto armado.

Desde 2013 hasta 2016 el Reglamento Operativo del Fondo determinaba que este estaba dirigido a estudiantes víctimas del conflicto armado incluidos en el RUV, o reconocidos como tales en los procesos de Justicia y Paz. Esta concepción fue ampliada de modo que, desde 2017 hasta la fecha, los créditos condonables también se otorgan a víctimas reconocidas como tales en sentencias de restitución de tierras, o en las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se observa que, entre 2013 y 2020 la Alcaldía Mayor de Bogotá, ha transferido alrededor de $28 mil millones de pesos al fortalecimiento del Fondo en el Distrito Capital. Asimismo, la suscripción del Convenio 1463 de 2017 entre MEN e ICETEX, fortaleció en términos financieros al Fondo, posibilitando la adjudicación de créditos a un mayor porcentaje de solicitantes.

La tasa de deserción que reporta el ICETEX frente a los beneficiarios de créditos condonables del Fondo para la Educación Superior, demuestra el compromiso de permanencia en las IES y cumplimiento del requisito concerniente a culminar el proceso. Asimismo, según información remitida por el SENA, el porcentaje de personas tituladas supera el de personas que desertaron antes de culminar algún nivel de educación superior.

Entre 2011 y el primer trimestre de 2020, se han titulado del SENA 66.231 víctimas, de las cuales 786 se encuentran en situación de discapacidad. Estas certificaciones han sido expedidas en especializaciones técnicas y tecnológicas. 2019 fue la vigencia donde se tituló el mayor número de ciudadanos inscritos en el RUV, con 12.788 personas.

[312] Anexo cinco: Estrategias y programas de acceso, permanencia y graduación en educación superior dirigidos a la población víctima.

Dificultades

Debido a la limitada oferta de cupos en relación con la demanda de aspirantes, se han generado subregistros de la población víctima dentro de las IES de naturaleza pública, pues un porcentaje de aspirantes ingresan por medio de admisiones regulares. Este proceso de admisión regular responde, en algunos casos, a la decisión de los estudiantes de evitar escenarios que puedan resultar revictimizantes al ingresar a la institución.[313]

De las 104.580 solicitudes de créditos condonables elevadas al Fondo, fueron aprobadas 6.540 y legalizadas 4.137, es decir el 3.9%. Lo anterior, toda vez que el ICETEX y las IES no aprobaron las solicitudes que se presentaron con documentación incompleta, con inconsistencias en la información registrada en el formulario de inscripción, o de manera extemporánea. 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 en algunos casos, si a una víctima le fue aprobado el crédito, puede encontrarse con que la IES no la admitió. Por lo tanto, el solicitante pierde el acceso al beneficio al momento de la legalización, o al cometer errores de diligenciamiento en los formularios.

Los mecanismos de publicidad de las estrategias y programas de educación superior dirigidos a la población víctima resultan escasos y no responden a sus necesidades. Si bien la información está contenida en medios virtuales y es específica en gran parte, no logra llegar a zonas apartadas del país. En consecuencia, el desconocimiento es una de las causales que mantiene la brecha en el acceso a la educación superior.

El presupuesto asignado para créditos condonables del Fondo para las convocatorias por vigencia es evidentemente superior a la proyección para cubrir los créditos condonables que se legalizaron, a pesar del alto número de solicitudes que se elevan por cada convocatoria. Lo anterior, sugiere que desde la etapa de solicitud se presentan distintas causas que no permiten al aspirante la aprobación y legalización del crédito. Por tanto, estas deben ser identificadas y tenidas en cuenta a la hora de implementar acciones de mejora de modo que el porcentaje de créditos legalizados sea mayor.

Hay departamentos donde el acceso al Fondo es nulo, en relación con el resto del país. Si bien el Distrito Capital y Antioquia lideran el número de créditos aprobados y legalizados para la vigencia de 2019, en departamentos como Cauca, Norte de Santander, La Guajira, Vaupés y Putumayo, los créditos legalizados fueron menos de 10 en todos los casos. La brecha de oportunidades en las regiones del país se mantiene.

Por otro lado, el SENA cuenta con el programa denominado “Apoyos de Sostenimiento”, desde el cual se cubren gastos básicos, seguro de accidentes, elementos y vestuario de

[313] Universidad de Caldas. Radicado No. 3080 H8-TD-007. (22/04/2020).

protección personal, con el objetivo de que las víctimas se mantengan en los programas. Sin embargo, preocupa que, desde la vigencia 2012 al primer trimestre de 2020, 45.202 ciudadanos víctimas han desertado antes de terminar algún nivel de educación superior en esta entidad.

Conclusiones

- Las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública, en el marco de su autonomía universitaria, han implementado planes y estrategias para garantizar el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en sus programas educativos. Sin embargo, la demanda de aspirantes supera la oferta de cupos establecida por las instituciones.

- Pese a que el Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 establece la articulación nación-territorio, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, desde la fecha de suscripción del Convenio Marco No. 389 de 2013, solo adhirieron a este la Secretaría de Educación de Bogotá y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, lo cual incrementa la brecha que existe para acceder a los créditos por parte de las víctimas de los departamentos y municipios cuyas entidades territoriales no son constituyentes del Fondo para la Educación Superior.

- La falta de participación de las entidades territoriales en términos financieros, afecta la cobertura de educación superior a nivel territorial. Lo anterior se refleja en el número de créditos legalizados en el Distrito Capital, en relación con departamentos como Vichada y Amazonas.

- La brecha entre el número de solicitudes y los créditos aprobados, adjudicados y legalizados, permite evidenciar que el porcentaje de personas que logran acceder al Fondo para la Educación Superior y sus beneficios es inferior al porcentaje de solicitudes elevadas, por tanto, la demanda es insatisfecha, al no cumplir determinados requisitos administrativos y/o procedimentales. Para la vigencia 2019, se legalizó el 2% del total de créditos solicitados.

- Según las convocatorias al Fondo de Educación Superior para las Víctimas, el presupuesto asignado por vigencia es superior al presupuesto comprometido para la proyección de las cohortes de los estudiantes beneficiarios. Por lo anterior, el porcentaje de avance en las metas de legalización de los créditos aprobados es limitado en relación con la demanda de solicitudes. Desde 2013 hasta el primer trimestre de 2020, se reporta un presupuesto asignado para créditos condonables a precios constantes de 2020 de $244 mm. Para 2019, el valor fue de $35 mm y para 2020, se evidenció una reducción del 30%, con una asignación de $24 mm.

- La ejecución de los recursos del Fondo de Educación Superior para las Víctimas ha sido inferior en comparación con el presupuesto asignado para las convocatorias. Frente al valor presupuestado para cubrir los créditos condonables legalizados, entre 2013 y 2020, la proyección del valor de los semestres de los estudiantes beneficiarios fue de $148 mm (60%) y los créditos condonables legalizados constituyeron el 42% de los recursos asignados con un valor de $101 mm. Por esto, se requiere simplificar y mejorar los procesos desde las convocatorias y los trámites administrativos posteriores, con el fin de incrementar el número de beneficiarios en las próximas vigencias.

- El compromiso de los beneficiarios del Fondo para la Educación Superior y las ventajas y oportunidades que este ofrece, se refleja en la baja tasa de deserción reportada por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez.

- El número de ciudadanos inscritos en el Registro Único de Víctimas titulados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, ha ido aumentando desde el 2011. Para el 2019, se titularon 12.788 ciudadanos víctimas en alguno de los niveles de educación superior ofrecidos por el establecimiento público, de los cuales 200 eran personas con discapacidad. No obstante, preocupa que, desde la vigencia 2012 al primer trimestre de 2020, 45.202 ciudadanos víctimas han desertado antes de terminar algún nivel de educación superior en esta entidad.

- Según el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior, de los ciudadanos víctimas que han accedido a educación superior, el 61% se ha vinculado al nivel universitario, el 3% a especialización, y un 1% a maestría y doctorado

Recomendaciones

- A las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer lazos de trabajo interinstitucional para el registro de información sobre la población víctima inscrita en algún programa, y en proceso ya sea de admisión especial, o admisión regular.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", por medio de la articulación interinstitucional, fortalecer los espacios de difusión, más allá de la virtualidad, para dar a conocer el Fondo de Educación Superior para Víctimas y las líneas de crédito con sus requisitos y beneficios. Lo anterior, teniendo en cuenta que muchos sectores del país, especialmente áreas rurales y rurales dispersas, cuentan con problemas de conectividad, lo que dificulta que el conocimiento sobre las estrategias llegue a toda la población.

- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", realizar gestión con las entidades territoriales para que tengan conocimiento del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima, y de esa manera, contar con nuevos recursos que permitan ampliar la cobertura del programa.

- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", fortalecer los mecanismos de financiación en torno al acceso, permanencia y graduación de la población víctima para los niveles de especialización, maestría y doctorado.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", fortalecer el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación al Fondo de Educación Superior para víctimas. De manera concreta, reforzar el acompañamiento en la etapa de diligenciamiento de formularios de acuerdo con las fechas de convocatoria. Asimismo, simplificar y mejorar los procesos de las convocatorias y los trámites administrativos posteriores, con el fin de incrementar el número de créditos legalizados en las próximas vigencias y de este modo aprovechar los recursos disponibles.

- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", flexibilizar los procesos de admisión para acceder a un crédito condonable del Fondo de Educación Superior para Víctimas. Esto incluye la socialización previa de las fechas de la convocatoria, y la ampliación de los tiempos para su aplicación.

- A las Instituciones de Educación Superior de carácter público y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", diseñar una estrategia para identificar las causas de la deserción de los estudiantes beneficiarios del Fondo, y así convertirlas en acciones de mejora.

- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, ampliar la cobertura de los programas de apoyo a la población víctima, y realizar un análisis específico sobre las causas que generan su deserción.

5.2.4 Generación de Ingresos

En concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en los Autos 373 de 2016 y 331 de 2019, la generación de ingresos debe constituirse como una política pública que permita garantizar este derecho en la asistencia y reparación integral a las víctimas, logrando así su estabilización socioeconómica, en la que prime un enfoque reparador y transformador, en especial cuando se trata de población que ha sufrido desplazamiento forzado.

Como se ha advertido en informes anteriores, esta política debe trascender de ser una obligación de medio y centrarse en el logro de los objetivos para los cuales fue construida; entendiendo con esto que los programas para la generación de ingresos y empleabilidad deben estar dirigidos a potenciar la posibilidad de un enganche laboral real o de un emprendimiento exitoso y sostenible.

Sin embargo, pese a la importancia que tiene la garantía del derecho a la generación de ingresos para la población víctima, los esfuerzos y sinergias institucionales son aún limitados y los retos para mejorar las condiciones de esta población cada vez son más ingentes.

Para 2013, según resultados de la primera Encuesta Nacional de Víctimas que realizó la CGR, la población desplazada presentaba mayores niveles de pobreza, con el 50%, e indigencia con el 24%, que el resto de la población colombiana. Por otra parte, según la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de Víctimas de Desplazamiento que realizó el DANE en 2014, para esa época el 64% de la población desplazada se encontraba en situación de pobreza y el 33% en pobreza extrema.[314]

La necesidad de rediseñar la política de generación de ingresos y de actualizar la normatividad que le atañe, ha sido una solicitud reiterada por parte de los entes de control y de la Corte Constitucional. En la misma vía, el PND reconoció las falencias de la política y en la línea F, denominada “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, indicó que buscará orientar las estrategias de generación de ingresos a través de cinco objetivos: (i) protección y seguridad social, (ii) protección de derechos fundamentales, (iii) formación para el trabajo, (iv) gestión de empleo, y (v) emprendimientos urbanos y rurales. Esto, con el fin de armonizar el la política pública de víctimas, con la política social moderna.[315]

---

[314] DNP. Disponible en https://pazvictimas.dnp.gov.co/Como-se-responde-a-los-efectos-del-conflicto/Paginas/lasuperaciondelasituaciondevulnerabilidadcausadaporeldesplazamiento.aspx

[315] Respuesta DNP y UARIV a requerimiento CSMLV. El Gobierno nacional considera que la línea de Trabajo Decente del PND actualiza el marco de política para las estrategias de generación de ingresos por tres razones: (i) diferencia los roles de las entidades en cuanto a lo rural y urbano; (ii) incorpora las falencias en la estrategia de diseño; y (iii) las estrategias en fase de implementación tienen una meta de cumplimiento asociada a una única entidad.

El presente capítulo analiza el grado de avance en la implementación del componente de generación de ingresos, centrándose en las medidas estatales para lograr la estabilización económica de las víctimas. Para tal fin, se analizan los indicadores del CONPES 3726 de 2012 relacionados con: (i) formación para el trabajo, (ii) enganche laboral, y (iii) emprendimiento y fortalecimiento.[316] Adicionalmente, se revisan las metas propuestas en el PND, específicamente las dirigidas a la vinculación laboral. Por otra parte, serán analizados los IGED correspondientes a: (i) incidencia de la pobreza extrema en población desplazada, e (ii) incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada y asimismo, se hará seguimiento a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV.

Análisis cuantitativo

- Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención, formación para el trabajo".[317]

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es "Número de población que solicita vinculación a la oferta / número de población que accede a la oferta". Las entidades que aportan al cumplimiento de este indicador son Ministerio del Trabajo, SENA y PS.

A partir de las cifras reportadas en Sinergia para el periodo 2019, de los informes de seguimiento al documento CONPES 3726 de 2012,[318] e información reportada por PS,[319] se construye la siguiente tabla:

Tabla No. 95: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de formación para el trabajo

Año	Línea base	Meta[320]	Avance	% Avance
2015	416.793	565.322	610.236	108
2016		565.322	774.915	137
2017		565.322	784.450	139
2018		565.322	801.037	142
2019		740.000	915.924	123
2020		-	234.042	63

[316] Dichos indicadores tienen una meta establecida de cumplimiento a 2021, teniendo en cuenta que era el tiempo determinado para la implementación de la Ley 1448 de 2011.
[317] Esta línea de formación busca potencializar las capacidades, habilidades laborales y competencias necesarias para el enganche en el mercado laboral, en trabajos dignos, decentes y de calidad para la población víctima.
[318] Informe de Seguimiento al Documento CONPES 3726 de 2012. Avances en el cumplimiento de metas. Reportes 2018 II – 2019 I. DNP. Disponibles en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/InformedeseguimientoCONPES37262018.pdf.
[319] Para este año, las entidades no reportaron información específica frente a los indicadores establecidos en CONPES 3726 de 2012, para lo cual se toma como referencia las cifras a corte 31/12/2018 y se complementa la información con reportes de los informes de seguimiento CONPES 3726 de 2012 - Reporte 2019.
[320] La meta para este indicador es anual.

Fuentes: Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia, PS.

Se observa que, para cada una de las vigencias señaladas, el avance anual sobrepasó la meta. Entre 2015 y 2018, el avance acumulado registraba un cumplimiento de 131% frente a las metas planteadas. Para 2019, la tendencia continuó al cumplirse la meta establecida (3.001.288) en un 129%,[321] atendiéndose 3.886.562 víctimas de desplazamiento forzado.

Como se ha mencionado en anteriores informes, este indicador muestra un sobrecumplimiento, esto obedece a que el SENA formula metas de conformidad con sus proyectos de inversión, sin que exista un criterio diferencial para beneficiar a población desplazada.

Su reporte se da atendiendo a la totalidad de aprendices que se encuentran incluidos en el RUV, lo que no implica que corresponda a víctimas que acceden en condiciones preferentes, ni diferenciales a una oferta de formación para el trabajo.

Por otra parte, el Ministerio del Trabajo no implementa programas exclusivos para víctimas de desplazamiento forzado, por lo que los registros contienen, población incluida en el RUV, independiente de su hecho victimizante.

- Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento".[322]

Este indicador se encuentra en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “Número de población que solicita vinculación a la oferta / número de población que accede a la oferta”.

Según cifras reportadas en Sinergia para el periodo 2019, en los informes de seguimiento del CONPES 3726 de 2012, y en información reportada por PS relacionada con programas en intervención con emprendimiento para población desplazada que ejecutan diferentes entidades del Gobierno nacional como: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –en adelante MINCIT–, Bancóldex, URT y el mismo PS, se relaciona lo siguiente:

[321] No se relaciona la meta establecida para 2020, debido a la falta de información por parte de las entidades competentes, y la ausencia de reporte en el último informe de seguimiento al documento CONPES 3726.
[322] Esta línea corresponde a las acciones y programas relacionados con los procesos de orientación, asistencia técnica, conformación y fortalecimiento de unidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Por su parte, 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.

Tabla No. 96: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

Año	Meta	Avance	% Avance
2015	30.316	44.800	148
2016	30.316	86.932	287
2017	30.316	71.291	235
2018	30.316	74.946	247
2019	20.000	47.427	237
2020	-	19.794	-

Fuentes: Elaboración propia. Abril 2020. Sinergia, PS.

La meta a 2021 establecida en el CONPES para este indicador, es la atención de 344.125 víctimas de desplazamiento forzado, teniendo como línea base 55.272[323]. Al analizar el avance de este indicador, al igual que en el anterior caso, se evidencia que las metas establecidas anualmente presentaron un cumplimiento superior.

Para el cuatrienio 2014 – 2018,[324] se proyectó una meta acumulada de atención de 121.264 víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento, la cual presentó un avance de 277.969 víctimas atendidas, correspondiente al 229% de cumplimiento.

En cuanto a 2019, si bien el avance supera la meta establecida en 27.427 víctimas, se evidencia una reducción significativa de la meta. Este asunto permite identificar la falta de progresividad de esta línea.

Lo anterior puede dar cuenta de las fallas que se presentan en los procesos de planeación por parte de las entidades responsables del SNARIV y cómo las metas establecidas por dichas entidades resultan insuficientes frente a la demanda de la población. Preocupa que exista una desarticulación institucional para la puesta en marcha de los programas, lo cual puede generar dispersión y duplicidad de los esfuerzos institucionales.

- Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de enganche laboral"

Este indicador fue formulado en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “Número de población que solicita vinculación a la oferta / número de población que accede a la oferta”. Con este indicador se analizan las acciones de acompañamiento,

[323] En el informe de seguimiento al CONPES 3726 de 2011. Periodo 2019 I, se reporta como línea de base 74946. p.29
[324] Con corte a 31/12/2018.

asesoramiento y asistencia que favorezcan el proceso de gestión y vinculación laboral de la población víctima.[325]

Tabla No. 97: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral

Año	Meta	Víctimas atendidas	% Avance
2015	29.231	4.416	15
2016	58.462	34.361	58
2017	87.693	66.760	76
2018	116.924	36.660	31
2019	28.000	42.546	-
2020	-	7.013	-

Fuentes: Elaboración propia. Abril 2020. Sinergia, PS.

En el CONPES 3726 de 2012, la meta de este indicador a 2021 es 1.019.042 víctimas de desplazamiento forzado teniendo como línea base 127.492. Para el cierre del 2018, se presentó un avance del 49% sobre la meta total para el cuatrienio (2015-2018), asunto que en el Sexto Informe de la CSMLV se alertó como un posible incumplimiento de los objetivos de la política pública, que podía impactar de manera negativa la población sujeto de atención.

Si bien para el 2019 se evidencia un sobrecumplimiento de la meta (28.000), al atenderse 42.546 víctimas, se anota que esta meta se redujo frente a la meta de la vigencia 2018 en 76%. En todo caso, el avance acumulado continúa por debajo de lo establecido, lo que afecta directamente el cumplimiento de la meta a 2021.

- Indicador: “Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo”

Este indicador se encuentra en el PND para la vinculación de las víctimas a nivel laboral, desde la fase de reparación,[326] y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de las colocaciones realizadas a través de los prestadores del Servicio Público de Empleo, de personas registradas en el RUV”. Mide el número total de vinculaciones laborales de víctimas realizadas por los empleadores, como resultado de la gestión de los prestadores del Servicio Público de Empleo en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.[327]

[325] Esta información no obedece a la suma de datos individualizados a partir del RUV, sino a datos de carácter agregado suministrados por entidades del Gobierno nacional que cuentan con intervenciones en materia de enganche laboral y atienden población víctima del conflicto, dentro de las cuales se encuentra principalmente el SENA y en menor medida PS. (PS, 2020).
[326] Corresponde al programa del Gobierno nacional “Colombia atiende y repara a las víctimas” en cabeza del sector trabajo.
[327]Reporte ficha técnica plataforma Sinergia.

Tabla No. 98: Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	73.000	-	-	-
2019		96.782	155.981	348
2020		122.632	173.975	203
2021		150.550	-	-
2022		176.400	-	-
2018-2022		176.400	173.975	97

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia.

.

Al analizar el comportamiento de las cifras, se identifica sobrecumplimiento sobre las metas establecidas. Para el periodo de 2019 se supera la meta con 59.199 víctimas y para 2020 con 51.343. Lo anterior puede evidenciar que las metas no se establecen desde un análisis efectivo del número de la población sujeto de atención.

- Indicadores: "Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada" e "Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada"

Estos indicadores provienen del IGED y las fórmulas de cálculo son, respectivamente: "Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / Número de víctimas de desplazamiento forzado"; y "Número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / Número de víctimas de desplazamiento forzado".

Atendiendo a la solicitud que realizo la CSMLV frente a estos indicadores, la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación, manifestaron que solo hasta terminar la validación con el Sisbén IV y se cuente con la base oficial se procedería al cálculo de los IGED. Asimismo, al no existir un parámetro de comparación entre población víctima de desplazamiento y no víctima, el Gobierno nacional ha establecido que la identificación de la población que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables sea obtenida a partir de los resultados de la implementación de Sisbén IV.[328]

Los IGED para la medición del derecho de generación de ingresos están planteados en términos de pobreza monetaria (línea de pobreza, línea de pobreza extrema) por lo cual se ha planteado desde el Gobierno nacional que no es posible medirlos desde los mismos criterios con los cuales se mide la SSV, ya que en dicha medición se incluye el acceso a programas de formación para la generación de ingresos o de empleabilidad, programas de emprendimiento o fortalecimiento empresarial entre otros, lo que no ocurre con los IGED.

[328] Respuesta UARIV solicitud de información CSMLV. Requerimiento No. 20207115046472. (19/06/2020).

Análisis cualitativo

Avances

Se valora como avance por parte de la CSMLV, que para el 2020 se encuentra diseñada por parte de la UARIV una ruta de articulación institucional de potenciales beneficiarios, teniendo como punto de partida, la medición de la SSV que busca la identificación de las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado para facilitar la priorización en los programas y asignación de proyectos. Por otra parte, esta ruta también tiene en cuenta la regionalización indicativa de recursos y la oferta social disponible en todo el territorio nacional.

Con esta ruta se busca evitar duplicidades en la atención y participación de la población víctima a los diferentes programas y de igual manera garantizar el acceso efectivo de la oferta para la generación de ingresos y empleabilidad.

Con respecto a los mecanismos de seguimiento y monitoreo frente al avance del componente de generación de ingresos, de acuerdo con lo reportado por la UARIV, se destaca la creación de la mesa de equidad por parte del Gobierno nacional a través del artículo 214 del PND.[329] La cual se convierte en una instancia de alto nivel, cuyo objetivo es establecer directrices a los sectores para el diseño e implementación de acciones y destinación de recursos que apunten a la reducción de la pobreza y pobreza extrema, asegurando la atención prioritaria a la población.[330]

Proyectos de inversión relacionados con generación de ingresos 2019

A continuación, se presentan los proyectos de inversión de generación de ingresos con corte al 31 de diciembre de 2019, identificados por entidades prestadoras del servicio así:

Tabla No. 99: Proyectos *generación de ingresos – Presupuesto General de la Nación 2019-2020*

Entidad	Proyecto	Presup. 2019 (en millones)[331]	% Comp. 2019	% Oblig. 2019	Presup. 2020(en millones)
PS	Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del	26.000	97	87	83.583

[329] UARIV, respuesta a la CSMLV. Requerimiento No. 202072010077141 (15/05/2020).
[330] *Ibídem.*
[331] Las abreviaciones en los subtítulos de la tabla No. 203 corresponden a “Presupuesto”, “Comprometido”, “Obligado” “Aprobado Vigencia”.

Entidad	Proyecto	Presup. 2019 (en millones)[331]	% Comp. 2019	% Oblig. 2019	Presup. 2020(en millones)
	desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional.				
	Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional.[332]	39.577	100	99	35.414
	Implementación de intervención integral APD[333] con enfoque diferencial étnico a nivel nacional.[334]	14.577	96	87	54.100
MinTrabajo	Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado nacional.	15.086	99	92	15.628
	Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional.	8.575	95	85	9.003
	Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado, nacional.	15.151	100	98	15.367
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional	1.787	100	100	1.841
Servicio Público de Empleo	Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas a través del Servicio Público de Empleo nacional.	5.765	86	83	5.938

[332] Con base en este proyecto, se desarrolla el programa Familias En Su Tierra (FEST) que atiende población víctima del conflicto armado por desplazamiento retornada o reubicada a través de una intervención integral que incluye además de apoyo a ideas productivas, los componentes de acceso de alimentos para el autoconsumo, incentivos para reducción de carencias habitacionales y fortalecimiento comunitario.
[333] Programa de "Atención para Población Desplazada".
[334] IRACA es una intervención integral que además de apoyo a ideas productivas, cuenta con los componentes de acceso de alimentos para el autoconsumo y fortalecimiento comunitario. En consecuencia, los recursos presupuestales que se presentan en las siguientes tablas corresponden a la totalidad de la intervención y no se reducen a los recursos utilizados exclusivamente para apoyar ideas productivas, por tanto deben ser asumidos de dicha forma.

Entidad	Proyecto	Presup. 331 2019 (en millones)	% Comp. 2019	% Oblig. 2019	Presup. 2020(en millones)
SENA	Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia, a nivel nacional.	42.778	15	0	53.486
	Mejoramiento del servicio de formación profesional, nacional.	6.829	98	89	6.829
MINCIT y Artesanías de Colombia	Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país, nacional.	1.095	99	81	1.128
	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional.	14.973	98	75	15.422
Agencia de Desarrollo Rural	Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural nacional.	1.298	100	100	731
	Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional.	42.082	-	-	40.510
	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional.	6.516	-	-	1.500
	Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos, a nivel nacional.	889	100	22	639
URT	Implementación programa proyectos productivos – acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos, a nivel nacional	28.380	95	95	30.030

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019.SPI, DNP.

Para la vigencia 2019 se ejecutaron 17 proyectos para la línea de generación de ingresos, de los cuales tres fueron direccionados a la formación para el trabajo, dos al enganche laboral, y los 12 restantes a emprendimiento y fortalecimiento.[335] Estos, contaron con una destinación presupuestal total de $271.365 millones, de los cuales se comprometió el 83% y un número total de beneficiarios de 1.828.534 víctimas del conflicto armado. Para 2020, cuentan con una apropiación de $371.158 millones. Cabe anotar que 11 de estos proyectos son exclusivos para población víctima y los siete restantes son proyectos a nivel nacional y su enfoque no se direcciona exclusivamente hacia esta población

En el marco de los proyectos de inversión, se resalta la labor desarrollada por PS, que cuenta con tres proyectos integrales para la atención de la población desplazada, los cuales contribuyen a su reparación integral, ya que cuentan con componentes de seguridad alimentaria, generación de ingresos, fortalecimiento comunitario y soluciones de mejoramiento habitacional, entre otros. Para 2019, el valor asignado a la política pública de víctimas por PS ascendió a $78,8 mm, y para 2020 a $173 mm.

Dificultades

La medición de la SSV de la población víctima se soporta, en primera medida, en los niveles de ingresos de los hogares,[336] en la inclusión de la población en las acciones y programas direccionados al emprendimiento, fortalecimiento y formación para la generación de ingresos y empleabilidad, entre otros. Por tanto, es necesario, una vez se otorgue a la población víctima el acceso a estas medidas reparadoras, se evalúe el resultado de los programas adelantados en relación a la estabilización económica de la población víctima y con los recursos invertidos por parte de las entidades. Al mismo tiempo, esto permitiría ampliar la cobertura de los programas, de acuerdo con recomendaciones reiteradas en informes anteriores de la CSMLV.

[335] En gran parte para el sector agropecuario.
[336] Ingresos del hogar por valor igual o superior a la línea de pobreza establecida por el DANE, ingresos del hogar iguales o superiores a 1.5 veces la línea de pobreza extrema establecida por el DANE. Criterios técnicos establecidos desde la resolución 2200 de 2018: (i) el hogar tenga ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza establecida por el DANE, vigente para el año de medición; (ii) el hogar tiene ingresos iguales o superiores a 1.5 veces de la línea de pobreza extrema y al menos uno de sus miembros ha accedido a programas de formación para generación de ingresos o de empleabilidad con posterioridad al hecho victimizante; y (iii) el hogar tiene ingresos por valor igual o superior a la línea de pobreza extrema vigente para el año de verificación y el lugar de residencia, y algún miembro del hogar cuenta con al menos una de las siguientes condiciones: (a) tiene trabajo formal vigente para el año de verificación; (b) es propietario de un lote o inmueble distinto al que habita en un entorno rural con vocación productiva; (c) cuenta con formación técnica, tecnológica o universitaria finalizada; d) finalizó algún programa de emprendimiento o fortalecimiento empresarial con posterioridad al último hecho victimizante y (e) hace parte del 25% de la población con mayores ingresos en su barrio o vereda en fel Sisbén. Consultado en https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/res220006082018.pdf, p.6.

Teniendo en cuenta la información reportada por la UARIV con relación al número de personas víctimas incluidas en el RUV que accedieron a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento para los años 2018 y 2019, los resultados arrojan que 550.000 víctimas accedieron a una oferta de este tipo.

Tabla No. 100: Víctimas que accedieron a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento

Periodo	No. de víctimas	Mujeres	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2018	499.933	25.449	24.470	2.838	14
2019	50.785	50.785	24.098	2.369	13
2018-2019	550.118	76.234	48.568	5.207	27

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. UARIV.

Desde la información de la medición de la SSV, se encuentra que para el cierre del periodo comprendido entre 2019 y el primer trimestre de 2020, 2.970.644 víctimas superaron esta situación frente al derecho de generación de ingresos.[337] No obstante, la cifra de población que accedió a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento para el 2019 solo alcanzó el 1,7%, frente a los que superaron la situación de vulnerabilidad. Se puede observar que este número no obedece directamente al efecto de la inclusión en programas sociales del Gobierno nacional.

En relación con las víctimas incluidas en el RUV que están vinculadas al mercado laboral o tienen una ocupación independiente, la UARIV informa que estas son ubicadas de dos formas: la primera, tomando la información recopilada a través de entrevistas de caracterización (encuesta de percepción), la cual sigue la metodología establecida por el DANE; y la segunda, a partir de la información de las personas que han realizado aportes a seguridad social como cotizantes (ocupados empleados, ocupados independientes) en el registro administrativo Pila.[338]

Tabla No. 101: Víctimas vinculadas al mercado laboral

Periodo	No. de víctimas	Mujeres	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2018	1.331.931	540.672	790.684	37.513	1.030
2019	1.383.965	559.689	823.263	38.773	1.384
2018-2019	2.715.896	1.100.361	1.613.447	76.286	2.414

Fuentes: Elaboración Propia. Mayo 2020. UARIV.

Una vez verificada la cifra de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad para el derecho de generación de ingresos a corte de 2019, frente a la cifra de víctimas en general vinculadas al mercado laboral, se encuentra que estas últimas corresponden al 46%.

[337]Esta cifra corresponde a la reportada por la UARIV. Requerimiento No. 202072010077141. (15/05/2020). Cuadro de resultados de Medición de SSV con corte al cierre de 2019 y 31/03/2020.
[338] UARIV. Requerimiento No. 202072010077141. 15/05/2020).

En función de lo anterior, no es claro cuántas de estas víctimas superan su situación de vulnerabilidad gracias al acompañamiento e intervención de los programas ofertados por las entidades competentes, dadas las formas de identificación que señala la UARIV. Se hace necesario tener un mecanismo de seguimiento a mediano y largo plazo que permita realmente identificar que la víctima atendida por los programas direccionados a generación de ingresos y empleabilidad, alcanzó su estabilización económica en el tiempo y logró ser auto sostenible.

Se hace imperante la necesidad de una atención integral y complementaria en cada una de las líneas de generación de ingresos. Lo anterior, teniendo en cuenta que de un universo de 4.016.434 víctimas que debían superar la situación de vulnerabilidad en cuanto al derecho de generación de ingresos, aún se encuentra pendiente el 26% de la población (1.045.790), para el cierre con corte entre 2019 y primer trimestre de 2020.[339] Sumado a esto, es necesario que se realice un seguimiento a las víctimas que han superado esta situación por un periodo mínimo de dos años que permita identificar si realmente la persona encuentra la estabilización socioeconómica.

Si se revisan las cifras de atención de población víctima reportadas por el SENA en su programa de "Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia a nivel nacional" para 2019, se evidencia que se atendieron 1.182.320 víctimas, de estas se atendió el 20% desde la modalidad de acceso preferente, lo cual corresponde a 236.464 beneficiarios. Esto significa que 945.856[340] accedieron a la oferta en las mismas condiciones de la población en general.

En función de lo anterior, se reitera la observación que se ha realizado en informes anteriores frente a la no existencia de un esquema de formación para el trabajo articulado que atienda las necesidades y circunstancias especiales de la población víctima del conflicto armado y que cuente con las coberturas necesarias para atender el universo de víctimas sujeto de atención.

A pesar de existir una ruta establecida de articulación, aún no es clara la coordinación entre los diferentes programas institucionales que aportan al componente de generación de ingresos, y que permita ampliar la oferta para mayor atención de población. Lo anterior se plantea teniendo en cuenta que la generación de ingresos es uno de los derechos que las víctimas exigen de manera recurrente y consideran relevante para la SSV.

---

[339]Esta cifra corresponde a la reportada por la UARIV. Requerimiento No. 202072010077141. (15/05/2020). Cuadro de resultados de Medición de SSV con corte al cierre de 2019 y 31/03/2020. P.3. Sin embargo, no conuerda con lo reportado en el mismo oficio en la página 58, datos que son reflejados en la tabla 45 y análisis del indicador Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado

[340] Esta cifra obedece al número de formaciones entregadas por el SENA a la población víctima, y no corresponde al total único de beneficiarios, toda vez que una persona pudo recibir varias formaciones.

Por último, es relevante mencionar las acciones que reporta el Gobierno nacional frente a las falencias identificadas en la política de generación de ingresos, las cuales quedaron establecidas en el PND así:

Cuadro No. 15: Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND

Falencias identificadas	PND
Ausencia de política pública	Busca orientar las estrategias de generación de ingresos a través de cinco objetivos, relacionados con: (i) protección y seguridad social, (ii) protección de derechos fundamentales, (iii) formación para el trabajo, (iv) gestión de empleo, y (v) emprendimientos urbanos y rurales.
Ausencia o claridad roles	A través del PND, el Gobierno nacional clarifica estos roles para los componentes de empleabilidad (formación para el trabajo y gestión de empleo), y evidencia la necesidad de definir alcances para el componente de emprendimiento.
Dificultades relacionadas con la oferta institucional	Frente a la caracterización, ordena al PS y demás entidades pertinentes, el ajuste de las herramientas de caracterización para la identificación de los programas de emprendimiento urbano y rural. Frente al emprendimiento, el PS deberá diseñar e implementar un programa nacional de negocios inclusivos, y para las zonas rurales con vocación agropecuaria, se establecen figuras como la de agricultura por contrato.
Dificultades relacionadas con las zonas rurales	Diferencia de los roles de las entidades en función de la zona, urbano y rural. De esta manera, las estrategias del quinto objetivo (emprendimientos urbanos y rurales) están agrupadas para: (i) municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones; (ii) emprendimientos no agropecuarios en municipios rurales y rurales dispersos; y para (iii) emprendimientos agropecuarios.
Ausencia de enfoque diferencial	Creación de la Mesa de Equidad, tendrá en cuenta las particularidades de la población víctima desde el diseño de la oferta, las cuales serán identificadas a través de la caracterización mediante Sisbén IV y las demás herramientas de caracterización para el componente particular de generación de ingresos.
Mecanismo de seguimiento	La Mesa de Equidad coordina la implementación de la Ruta de Superación de Pobreza, mediante la articulación entre las instituciones con oferta social, tanto del nivel nacional como territorial. La Secretaría Técnica de este espacio, definió un Tablero de Control que identifica la entidad responsable, línea base, meta y avances para cada vigencia y para el cuatrienio, permite realizar seguimiento de las metas de gobierno en los sectores de Inclusión Social e Inclusión Productiva, permitiendo evidenciar los progresos a nivel de cada una de las metas definidas en el PND por las entidades competentes. Se podría agregar una dificultad relacionada con la falta de articulación.

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020. UARIV.

Frente a esta respuesta, se reconocen las propuestas establecidas por el Gobierno para articular las estrategias del PND, con la política de generación de ingresos y los avances conceptuales a la misma. No obstante, aún no presentan una ruta concreta para la actualización del CONPES 3616 de 2009, o un instrumento que oriente a la política. Por lo anterior, se reitera la necesidad de rediseñar y ajustar la política de generación de ingresos y empleo para que contribuya al auto sostenimiento de las víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, no es claro aún de qué forma la caracterización del Sisbén IV suplirá la falencia frente a la ausencia de un enfoque diferencial para la atención de la población víctima que requiere acceder a las medidas de generación de ingresos y empleabilidad, y que impacte a un mayor número de población sujeto de atención.

Se puede poner en riesgo la continuidad de programas de formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento, en especial aquellos direccionados al sector rural debido a la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19. La falta de acceso a la conectividad de las víctimas impide el avance en procesos de acompañamiento y asesoría por parte de las entidades competentes.

Conclusiones

- El avance anual del indicador "víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo",[341] cuya meta para 2021 corresponde a 1.636.128 víctimas, sobrepasó la meta total y su avance anual. Entre 2015 y 2018, el avance acumulado registró un cumplimiento de 131%; y para 2019, frente a una meta acumulada de 3.001.288 personas víctimas, se presentó un avance acumulado de 129% (3.886.562). Si bien se reconoce el avance logrado, este resultado puede expresar que las metas han resultado insuficientes y deben contrastarse frente al universo pendiente de atención en cada vigencia.

- La meta a 2021 del indicador establecido en el CONPES 3726 de 2012 frente a la "atención a víctimas de desplazamiento forzado para la línea de emprendimiento y fortalecimiento",[342] es de 344.125 víctimas. A diciembre de 2018, contó con una meta proyectada acumulada de atención de 121.264, y presentó un avance del 229% de cumplimiento (277.969). Para 2019, si bien el avance superó la meta establecida en 27.427 víctimas, se evidencia una reducción significativa de la meta, expresando falta de progresividad de esta línea.

[341] CONPES 3726 de 2012.
[342] *Ibídem*

- Frente al indicador “Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral”, la meta establecida por el CONPES 3726 de 2012 es de 1.019.042 a 2021. Para el cierre de 2018, se presentó un avance del 49% sobre la meta total para el cuatrienio 2015-2018, lo cual estuvo por debajo de la meta planteada, asunto que en el Sexto Informe de la CSMLV se alertó como un posible incumplimiento de los objetivos de la política, por cuanto podía impactar de manera negativa en la población sujeto de atención. Ahora, para el 2019, a pesar de superar la meta establecida para este año, sigue preocupando el incumplimiento de la meta establecida.

- La cifra de población que accedió durante 2019 a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento, solo alcanzó el 1,7% frente al total de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad (2.970.644).[343] Esto evidencia que el número no obedece directamente al efecto de la inclusión en programas sociales del Gobierno nacional.

- Los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos desde generación de ingresos están planteados en términos de pobreza monetaria (línea de pobreza, línea de pobreza extrema). Frente a esto, el Gobierno nacional no reportó medición y estableció que no es posible realizar su cálculo desde los mismos criterios con los cuales se mide la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, ya que la identificación de la población que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables, será producto de la implementación de Sisbén IV.

- El Plan Nacional de Desarrollo contiene estrategias generales para atender las falencias identificadas en la medida de generación de ingresos para la población víctima a partir de un proceso de caracterización desde la herramienta Sisbén IV. Sin embargo, no es claro cómo la implementación contribuirá a la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, pues como lo han manifestado las víctimas en diferentes derechos de petición, en esta caracterización no se incluye la categoría de víctima. Asimismo, la cobertura en los programas para generación de ingresos es insuficiente para el universo de víctimas que requieren reparación integral.

- A pesar de los constantes llamamientos por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y de la Corte Constitucional (Autos 373 de 2016 y 331 de 2019), aún no se cuenta con una política pública de generación de ingresos, que incluya de manera clara y efectiva las necesidades específicas de las víctimas, garantizando la articulación interinstitucional y el impacto positivo de las acciones o programas implementados.

[343] UARIV. Requerimiento No. 202072010077141. (15/05/2020).

- Se advierte que las acciones adelantadas por parte del Gobierno nacional son insuficientes para la atención integral, representada en la pertinencia y efectividad de los programas, obedeciendo 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.

Recomendaciones

- 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, se reitera rediseñar y socializar la política de generación de ingresos, de manera que incluya la solución a las falencias identificadas en las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, 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 para esta población.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, plantear mejoras en la medición de Superación de la Situación de Vulnerabilidad sobre el derecho de generación de ingresos, de tal forma que se garanticen nuevas mediciones a mediano y largo plazo que permitan registrar cómo las acciones adelantadas por el Gobierno nacional tienen impacto sobre la sostenibilidad económica de la población víctima.

- Al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Agricultura, a Prosperidad Social y al Ministerio de Comercio, avanzar en el diseño de programas integrales, que cuenten con acciones de acompañamiento y seguimiento a 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 mismos.

- 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 establecimiento de rutas claras de atención, el intercambio de información y cruces de bases de datos, 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, al Servicio Nacional de Aprendizaje, a Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Gestión de Restitución de

Tierras Despojadas, se reitera articular el reporte de indicadores para tener un registro efectivo de las personas que acceden a la oferta.

5.3 Indemnización administrativa

Esta medida[344] constituye una compensación monetaria simbólica por algunos hechos victimizantes,[345] con el propósito de contribuir con el fortalecimiento y/o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas; y es otorgada a quienes estén incluidos en el RUV, la hayan solicitado y tengan derecho, de acuerdo con el procedimiento establecido por la UARIV.[346]

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 número de víctimas indemnizadas por año y algunas variables de análisis que corresponden a: (i) hechos victimizantes; (ii) encargo fiduciario; (iii) implementación de la Resolución 1049 de 2019; (iv) ubicación geográfica y; v) enfoques diferenciales. Adicionalmente, se revisó el avance en el cumplimiento de los indicadores del CONPES 3726 de 2012 relacionados con las indemnizaciones a NNA, y violencia sexual. Adicionalmente, se presenta un análisis específico sobre la garantía de la medida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19.

La información presentada en este capítulo se recoge de: (i) el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Sexto Informe de la CSMLV, (ii) la respuesta de la UARIV a los requerimientos de información y, (iii) las visitas administrativas realizadas a esta última entidad.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “Víctimas indemnizadas administrativamente”

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente”.

Tabla No. 102: Discriminación por años de “Víctimas indemnizadas administrativamente”

Periodo	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	784.964[347]			
2019		127.574	79.668	62,4

[344]La reparación por vía administrativa es un componente de la reparación integral cuyo objetivo es la compensación material de daños ocasionados por infracciones al DIH o graves violaciones a los DDHH en el marco del conflicto armado interno, constituye una serie de medidas principalmente de carácter económico.
[345] Desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, reclutamiento, lesiones personales que generen incapacidad y/o discapacidad y tortura.
[346]Resolución 1049 de 2019 expedida por la UARIV.
[347] Difiere del reporte realizado por la UARIV en el Sexto Informe de la CSMLV.

Periodo	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
2020		127.574	15.459	12,1
2021		127.574	0	
2022		127.574	0	
2019-2022		510.296*	95.127	
Total acumulado	879.821**			

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.
*Meta PND "Víctimas reparadas administrativamente"
**Víctimas indemnizadas desde 2011 al 31/03/2020 0.

Para medir el cumplimiento de la medida de indemnización no hay un indicador establecido en el PND. No obstante, con el objetivo de valorar el avance de esta medida, la CSMLV propone tomar la meta contemplada en el indicador del PND "Víctimas reparadas administrativamente", que mide el número de víctimas reparadas (indemnización más otra medida: restitución, rehabilitación, garantías de no repetición o satisfacción), meta que a juicio de la CSMLV se puede tomar como una referencia para el indicador propuesto puesto que su cumplimento implica que se haya avanzado en la indemnización. En relación con lo anterior se identifica que, para la vigencia 2019 hubo un cumplimiento de la meta del 62%, y para el 2020 del 12%.

Si bien se tiene que entre 2011 y 2020 hay 879.821 víctimas indemnizadas, no es posible determinar el avance real de la medida respecto al universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Lo anterior se debe a que la UARIV manifiesta no tener determinado el número de víctimas susceptibles de ser indemnizadas (universo). Por su parte, reporta las cifras correspondientes a: (i) víctimas incluidas en el RUV, que corresponde a 8.989.570, (ii) víctimas sujeto de reparación, que corresponde a 7.261.998, y (iii) víctimas que ya iniciaron su solicitud de indemnización y proceso de documentación, que corresponde a 2.394.104.

Frente a lo anterior, es importante señalar que, las cifras reportadas por la UARIV para este informe, presentan inconsistencias frente a las reportadas en el vi informe, en relación con el número víctimas indemnizadas a diciembre a 2018, que corresponde a la línea base del presente indicador, por tal razón la CSMLV decidió tomar como referencia de análisis la información reportada para este año.[348]

Con el fin de determinar un avance real de la medida, la CSMLV toma como universo el número de víctimas sujetos de reparación (7.261.998), y evidencia que de estos se ha indemnizado al 12% (879.821). Es importante aclarar que, al no tener un universo definido y tomar como punto de referencia los sujetos de reparación, el porcentaje de avance de la medida podría disminuir año a año, teniendo en cuenta que se siguen registrando nuevas víctimas en el RUV.

[348] UARIV. Respuesta requerimiento radicado No. 20207114516072. 02/06/2020.

Finalmente, llama la atención que, en la propuesta de IGED presentada por el Gobierno nacional en cumplimiento del Auto 331 de 2019, se propone un indicador que mide el número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que accedieron a la indemnización, estableciendo como universo el número de víctimas de desplazamiento forzado con derecho a acceder a la indemnización, situación que contradice lo expuesto por la UARIV con relación a que no tienen determinado el universo de víctimas que tienen derecho a esta medida.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización”.

En cuanto a la asignación y ejecución del presupuesto, se evidencia que, para el periodo comprendido entre el 2011 y el 2019, se asignó la suma de $5.544mm y se ejecutó el 100%. Asimismo, a corte 31 de marzo de 2020, se ha ejecutado un 17% ($149.527m) del presupuesto asignado, que para la vigencia 2020 corresponde a $898.582m.

Es importante indicar que, desde el año 2011 hasta el 31 de marzo de 2020, se han indemnizado a 879.821 víctimas por valor de $5.694m,[349] tal como se muestra a continuación:

[349]Estos recursos corresponden a indemnizaciones administrativas y no incluyen indemnizaciones por vía judicial (justicia y paz).

Tabla No. 103: Presupuesto asignado y ejecutado en el pago de indemnización administrativa

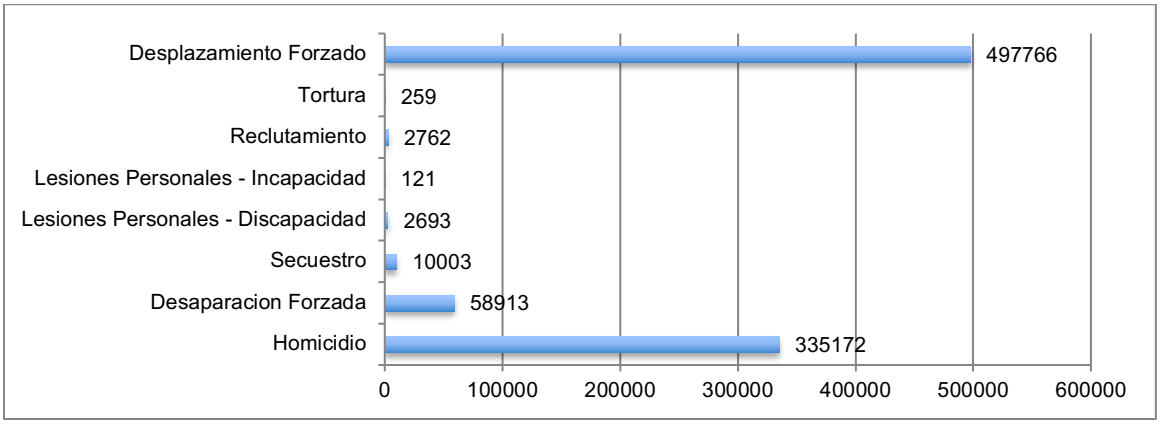
Año	Funcionamiento Asignado*	Inversión asignado	Total asignado	Funcionamiento ejecutado	Inversión ejecutado	Total ejecutado	No. personas indemnizadas
2011	$507.160.719.435		$ 507.160.719.435	$507.160.719.435		$507.160.719.435	71.264
2012	$912.227.293.633		$ 912.227.293.633	$912.227.293.633		$912.227.293.633	146.702
2013	$583.233.764.500		$ 583.233.764.500	$583.233.764.500		$583.233.764.500	89.268
2014	$486.824.510.642		$ 486.824.510.642	$486.824.510.642		$486.824.510.642	87.301
2015	$521.439.639.135		$ 521.439.639.135	$521.439.639.135		$521.439.639.135	99.702
2016	$558.511.645.376		$ 558.511.645.376	$558.511.645.376		$558.511.645.376	84.984
2017	$472.854.002.116	$281.408.464.540	$754.262.466.656	$472.854.002.116	$281.408.464.540	$754.262.466.656	108.246
2018	$456.214.987.415	$110.082.298.738	$566.297.286.153	$456.214.987.415	$110.082.298.738	$566.297.286.153	97.227
2019	$471.435.024.203	$183.602.462.197	$655.037.486.400	$471.435.024.203	$183.602.462.197	$655.037.486.400	79.668
2020	$487.551.480.301	$411.030.946.119	$898.582.426.420	$109.886.518.062	$ 39.641.366.001	$149.527.884.063	15.459
Total	$5.457.453.066.756	$986.124.171.594	$6.443.577.238.350	$5.079.756.953.873	$614.733.004.808	$5.694.489.958.681	879.821

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.
*Cifras en pesos

Estas cifras son preocupantes, teniendo en cuenta los escasos avances en la implementación de la medida, el presupuesto destinado para su cumplimiento y el incremento constante de la población incluida en el RUV. Si bien se reconoce el esfuerzo que actualmente está realizando la UARIV en el análisis caso a caso de las solicitudes de indemnización para otorgar el reconocimiento y la entrega de la medida bajo los lineamientos de la Resolución 1049 de 2019, tanto en el Método Técnico de Priorización (ruta general), como en la ruta prioritaria, el presupuesto asignado sigue siendo insuficiente.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Víctimas indemnizadas por hecho victimizante”

Gráfica No. 5: Número de víctimas indemnizadas por hecho victimizante[350] entre 2011-2020



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

De acuerdo con la información proporcionada por la UARIV, el hecho victimizante por el cual se ha indemnizado al mayor número de víctimas entre los años 2011 y 2020, es el desplazamiento forzado con un 57%, seguido de homicidio con 38%, y desaparición forzada con 7%. Aunque el desplazamiento forzado es el hecho con mayor número de indemnizaciones, es el que tiene menor impacto si se compara con el número de este hecho, pues se ha indemnizado solo al 6,5% (497.766).

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Distribución geográfica de las indemnizaciones pagadas”

Tabla No. 104: Número de víctimas indemnizadas por departamento entre 2011-2020

Departamento	Víctimas indemnizadas	Víctimas sujeto de reparación*	%
Amazonas	359	2496	14
Antioquia	216.249	1.226.053	18
Arauca	9.357	80.745	12
Atlántico	16.151	150.961	11
Bolívar	28.653	347.029	8
Boyacá	3.715	30.435	12
Caldas	11.336	78.695	14
Caquetá	23.843	169.105	14
Casanare	9.440	57.598	16
Cauca	28.460	232.962	12
Cesar	32.989	300.244	11

[350] En esta gráfica no se incluye el hecho victimizante de violencia sexual por una omisión en la tabla de datos reportada por la UARIV, no obstante, sí se desarrolla en el contenido de este capítulo.

Departamento	Víctimas indemnizadas	Víctimas sujeto de reparación*	%
Chocó	13.473	168.838	8
Córdoba	30.903	246.483	12
Cundinamarca	9.967	122.466	8
Guainía	408	7.070	6
Guaviare	5.883	27.978	21
Huila	18.733	162.898	11
La Guajira	10.276	115.394	9
Magdalena	20.464	273.302	7
Meta	31.683	192.146	16
Nariño	33.258	308.442	11
Norte de Santander	20.955	215.344	10
Putumayo	25.797	127.026	20
Quindío	4.986	36.320	14
Risaralda	14.961	82.431	18
San Andrés	21	346	6
Santander	34.468	190.587	18
Sucre	18.271	229.017	8,0
Tolima	16.412	154.405	11
Valle del Cauca	41.159	385.554	11
Vaupés	242	3.992	6
Vichada	269	5.395	5

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.
*Víctimas sujeto de reparación de acuerdo con la última ubicación conocida.

El departamento con mayor número de víctimas sujeto de reparación es Antioquia (1.226.053), seguido de Valle del Cauca (385.554), Bolívar (347.029), Nariño (308.442) y Cesar (300.244). Frente a esto, entre el año 2011 y el 2020, en Antioquia se han indemnizado el 18%, en Cesar el 11%, en Nariño el 11%, en Valle del Cauca el 11%, y en Bolívar el 8%. Al igual que en la variable anterior, se determina el avance de la medida al realizar un análisis de las víctimas indemnizadas por departamento, frente al total de víctimas sujetas de reparación.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial”

Tabla No. 105: Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial

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

Año	Discapacidad	Hombre	Mujer	OSIGD
2019	22.656	40.631	38.785	252
2020	4.506	8.174	7.229	56
Total	71.607	403.889	510.905	361

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del total de víctimas indemnizadas en el período 2011-2020 (879.821), el 8% corresponde a víctimas con discapacidad, el 46% a hombres, el 58% a mujeres, y el 0,41% a población con OSIGD. Por otra parte, con el fin de medir el avance de la medida se contrastó el número de víctimas indemnizadas frente al número de víctimas sujetos de reparación para cada grupo poblacional, evidenciando que del total de víctimas sujetos de con discapacidad (309.204), las indemnizadas corresponden al 23%; y frente a aquellas con OSIGD (3.428), se indemnizó el 10%.

Tras la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, el número de víctimas indemnizadas con discapacidad fue de 22.656, lo que representa un aumento del 77% frente al número de víctimas indemnizadas para el 2018. Esta cifra representa el mayor número de víctimas con discapacidad indemnizadas por año, desde la puesta en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

- Indicador: “Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada”

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012 y su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa”.

Tabla No. 106: Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance por año*
	3.359			
2015		2.100	2.152	102
2016		900	900	100
2017		800	1.070	133
2018		800	461	57
2019		238	43	18
2020		200	151	75.5
Total		5.038	4.777	94

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Se observa que para los años 2018 y 2019, la UARIV no cumplió con la meta que establece el indicador. Por el contrario, para la vigencia 2020, los avances son satisfactorios, la entidad ha indemnizado a 151 mujeres víctimas de violencia sexual, lo que representa un cumplimiento del 75% de la meta anual. Es importante resaltar que, a la fecha de corte de este informe, se encontraban incluidas en el RUV 29.035 mujeres víctimas de violencia sexual, de las cuales, aproximadamente el 28% han sido indemnizadas. Si se suma la cifra

de mujeres indemnizadas desde la expedición del CONPES 3726 de 2012 (4.777), más la línea base del indicador (3.359), se tiene que el número total de mujeres indemnizadas por este hecho victimizante es de 8.136.

Por otro lado, de las 43 mujeres indemnizadas en 2019, seis fueron indemnizadas por ruta general, 35 por ruta prioritaria y dos por ruta transitoria. Para el año 2020, de las 151 mujeres que recibieron indemnización, dos accedieron a esta medida a través de la ruta general y 149 a través de la ruta prioritaria.

Adicionalmente, la UARIV presentó cifras del número de NNA nacidos como consecuencia de hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que han sido incluidos en el RUV y han sido indemnizados. Con corte a marzo de 2020, de los 704 inscritos, 55 NNA (8%) fueron indemnizados por vía administrativa.

- Indicador: "Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales"

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Número de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / Número de víctimas con sentencias judiciales".

Tabla No. 107: Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales

Año giro	Total de indemnizados	No. de víctimas indemnizadas por sentencias judiciales	%	Valor Indemnizaciones
2011	71.264	0	0	0
2012	146.702	14.236	9	$74.043.255.959
2013	89.268	9.914	11	$72.455.011.368
2014	87.301	7.766	10	$47.526.482.988
2015	99.702	9.150	9	$35.504.270.779
2016	84.984	15.080	17	$30.982.532.475
2017	108.246	12.799	12	$74.021.545.736
2018	97.227	15.725	17	$75.360.376.888
2019	79.668	24.915	10	$108.886.180.815
2020	15.459	2.472	16	$10.045.429.350
Total	879.821	112.366		$401.050.238.565

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Desde el año 2012 al 31 de marzo de 2020, se han indemnizado 112.366 víctimas en cumplimiento de sentencias judiciales, esto corresponde al 14% del total (879.821) de personas indemnizadas para dicho periodo. Para la vigencia 2019, la UARIV informó que el 30% del presupuesto asignado se destinaría para el cumplimiento de sentencias judiciales. No obstante, únicamente se ejecutó el 16% por este concepto, es decir, del total del presupuesto ejecutado para el 2019 ($655.037m), se ejecutó un valor total de $108.886m para sentencias judiciales.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Acciones de acompañamiento a la inversión adecuada”

Una de las estrategias de la UARIV para orientar a la población víctima que recibe su indemnización administrativa, son las acciones de acompañamiento a la inversión adecuada de recursos, programa que inició en el 2013. A continuación, se relacionan los resultados obtenidos por cada una de las estrategias:

Tabla No. 108: Resultados del programa de acompañamiento a la inversión adecuada

Estrategia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Talleres de Educación Financiera	43.122	53.461	13.629	55.281					165.493
Talleres Líneas de Inversión				9.972	9.820	10.904			30.696
Ferias Integrales de Servicios				13.395	17.003	28.878			59.276
Charlas de Educación Financiera				4.369	15.762	21.082			41.213
Programa de Acompañamiento con enfoque Étnico					580	1.421	1.081		3.082
Orientación y Asesoría							8.051	11	8.501
Espacios de Inclusión Social y Económica							15.436	35	15.436
Jornadas de Orientación y Acercamiento de Oferta							5.282	6	5.282
Jornadas de Orientación en Educación							2.199	1	2.199
Total	43.122	53.461	43.629	83.017	43.165	62.285	32.049	53	330.728

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Según lo informado por la UARIV, en el 2019 se realizó una reestructuración de las acciones para la inversión adecuada, creando nuevas metodologías y ajustando los procedimientos. Actualmente, se implementan las siguientes estrategias: (i) Programa de Acompañamiento Étnico –en adelante PAE–, (ii) Orientación y asesoría, (iii) Espacios de inclusión social y económica, (iv) Jornadas de orientación y acercamiento de oferta, y (v) Jornadas de orientación en educación.

Es importante resaltar que los años en que más víctimas accedieron a estos programas fueron el 2016 con 83.017 y el 2018 con 62.285. Se puede observar que para los años 2019 y 2020, el número de víctimas que han accedido disminuyó considerablemente respecto a los años anteriores. Esto podría ser causado por: (i) la población que se está indemnizando en el marco de la Resolución 1049 de 2019; (ii) la falta de gestión de la UARIV para dar a conocer la oferta a las víctimas; y/o porque (iii) las acciones desarrolladas para incentivar la participación no están siendo eficientes. Debido a esto último, podría pensarse en la posibilidad de retomar algunas de las acciones que se tuvieron en años anteriores o replantear las existentes (Tabla No. 109).

Asimismo, se reportó el número de víctimas que participaron en las diferentes acciones de acompañamiento a la inversión adecuada, implementadas desde el año 2012 hasta el 2018, con datos discriminados por enfoque diferencial: mujeres víctimas de violencia sexual, discapacidad y NNA. A continuación, se presenta el reporte por acción:

Tabla No. 109 Acciones implementadas para la inversión adecuada de los recursos por enfoque diferencial.

Estrategia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Talleres de Educación Financiera	43.122	53.461	13.629	55.281					165.493
Talleres Líneas de Inversión				9.972	9.820	10.904			30.696
Ferias Integrales de Servicios				13.395	17.003	28.878			59.276
Charlas de Educación Financiera				4.369	15.762	21.082			41.213
Programa de Acompañamiento con enfoque Étnico					580	1.421	1.081		3.082
Orientación y Asesoría							8.051	11	8.501
Espacios de Inclusión Social y Económica							15.436	35	15.436
Jornadas de Orientación y Acercamiento de Oferta							5.282	6	5.282
Jornadas de Orientación en Educación							2.199	1	2.199
Total	43.122	53.461	43.629	83.017	43.165	62.285	32.049	53	330.728

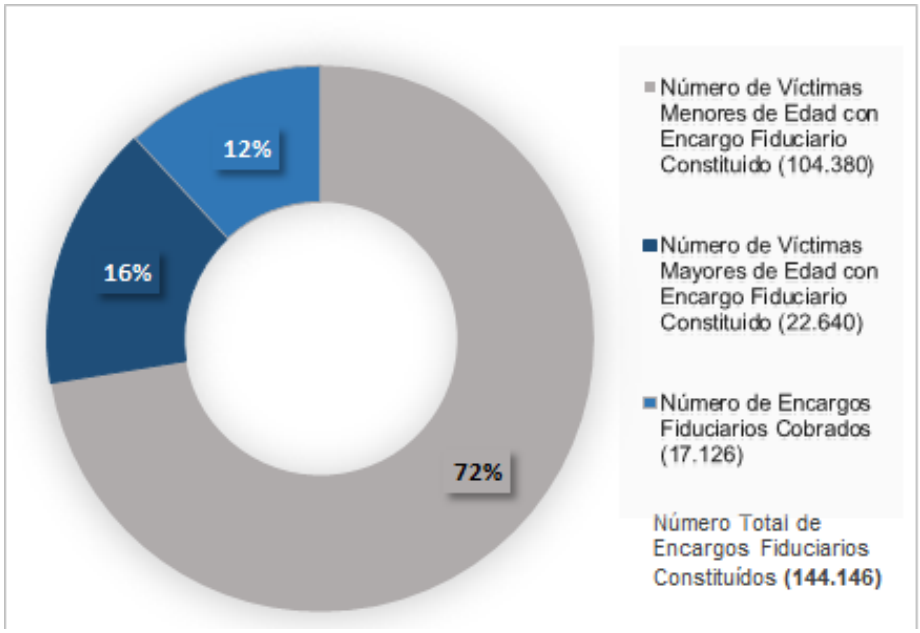
Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Desde el año 2013, la población que más accedió a los programas para la inversión adecuada de los recursos fueron las víctimas con discapacidad con un total de 11.263, seguido de víctimas de violencia sexual con 2.427 y por último NNA con un total de 1.340.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad”.

Cuando la indemnización corresponde a víctimas que tienen constituido encargo fiduciario, se presentan algunos rezagos en la entrega material de la medida una vez cumplen su mayoría de edad. Lo anterior, puede observarse en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 6: Número de víctimas mayores de edad con encargo fiduciario constituido



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

De acuerdo con lo informado por la UARIV, durante la vigencia de la ley, se han constituido 144.146 encargos fiduciarios. De estos, el 16% corresponde a víctimas mayores de edad, el 12% a encargos cobrados junto con sus rendimientos financieros, y el 72% restante a los encargos constituidos a menores de edad.

En la siguiente tabla se observa el número de jóvenes que ya cumplieron la mayoría de edad que no han reclamado la indemnización, así como el tiempo transcurrido desde que cumplieron los 18 años.

Tabla No. 110: Total general de giros sin reclamar después de cumplir 18 años.

Tiempo transcurrido del Encargo Fiduciario desde que cumplieron la mayoría de edad	Total general Séptimo Informe 2019-2020	Total general Sexto Informe 2018-2019
(0,01 -12,0 meses)	9.349	8.947
(1,01 - 2,00 años)	5.680	5.223
(2,01 - 3,00 años)	3.360	2.482
(3,01- 4,00 años)	1.816	1.494

Tiempo transcurrido del Encargo Fiduciario desde que cumplieron la mayoría de edad	Total general Séptimo Informe 2019-2020	Total general Sexto Informe 2018-2019
Más de cuatro años	2.385	1.743
Total general	22.640	19.889

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

El total de encargos fiduciarios a jóvenes que ya cumplieron su mayoría de edad aumentó en un 14% para el periodo 2019-2020. Asimismo, se puede evidenciar que 2.385 víctimas llevan más de cuatro años desde que cumplieron la mayoría de edad y a la fecha no han tenido acceso a sus recursos; y 1.816 víctimas llevan entre 3 y 4 años. Se requiere mayor gestión por parte de la UARIV para hacer efectivo el pago a las víctimas.

Lo anterior preocupa teniendo en cuenta que, en el Sexto Informe de la CSMLV se realizó una recomendación al respecto, y la UARIV manifestó que había implementado estrategias como el cruce de datos con la RNEC para actualizar la información en los registros administrativos y ordenar la entrega de los recursos. De igual forma, la entidad en el marco de las jornadas de acompañamiento a la inversión adecuada a las que asisten NNA, les recuerda la importancia de actualizar sus datos de contacto. Dicho lo anterior, si bien se han realizado esfuerzos en esta materia, la dificultad persiste.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Resultados de la implementación de la Resolución 1049 de 2019”

Es importante recordar que la Resolución 1049 de 2019 reglamentó la entrega de la indemnización a través de la ruta prioritaria y el Método Técnico de Priorización. En la siguiente tabla, se muestra el número de indemnizaciones otorgadas desde la entrada en vigencia de la Resolución, de acuerdo con los criterios de priorización (edad, discapacidad o enfermedad), que en algunas solicitudes concurren en un mismo caso.

Tabla No. 111: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta prioritaria

Año	No. solicitudes	No. víctimas indemnizadas	Valor indemnizaciones
Discapacidad	20.746	10.017	$91.132.436.955
2019	19.614	3.659	$29.131.030.424
2020	1.132	6.358	$62.001.406.531
Edad	75.256	59.997	$550.642.438.133
2019	54.744	54.366	$489.857.595.077
2020	20.512	5.631	$60.784.843.055
Edad-discapacidad	632	518	$5.123.432.478
2019	599	401	$3.704.867.015
2020	33	117	$1.418.565.462
Enfermedad	6.727	2.864	$24.864.975.567
2019	6.546	1.931	$15.507.992.138

Año	No. solicitudes	No. víctimas indemnizadas	Valor indemnizaciones
2020	181	933	$9.356.983.429
Enfermedad-Discapacidad	2.479	949	$9.198.841.613
2019	2.416	500	$4.118.799.639
2020	63	449	$5.080.041.975
Enfermedad-Edad	344	331	$2.782.946.920
2019	339	300	$2.363.322.325
2020	5	31	$419.624.595
Enfermedad-Discapacidad y Edad	46	29	$326.664.612
2019	46	21	$247.110.643
2020	0	8	$79.553.969
Total	106.230	74.705	$684.071.736.276

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del número de solicitudes recibidas por ruta prioritaria desde el 16 de marzo de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020, la UARIV agendó a 91.704 víctimas, que corresponden al 86% de las solicitudes. Asimismo, del total de las citas agendadas, se indemnizó al 81%. De acuerdo con los criterios de priorización establecidos en la ruta, se indemnizaron 59.997 víctimas mayores de 74 años (80%), 10.017 víctimas con discapacidad (13%), y 2.864 víctimas con enfermedades huérfanas, ruinosas o catastróficas (4%).

Es importante aclarar que la UARIV para la ruta prioritaria específica aquellos casos en que una sola víctima tiene más de un criterio de priorización. Así las cosas, del total de indemnizados por ruta prioritaria, se indemnizaron 518 víctimas para el caso de edad y discapacidad (0,6%); 949 víctimas por enfermedad y discapacidad (1,2%); 331 por edad y enfermedad (0,4%); y 29 víctimas por los tres criterios de priorización (0,03%).

Respecto a la información anterior, se aclara que de acuerdo con lo manifestado por la UARIV en un alcance a la respuesta entregada, del número de víctimas indemnizadas por ruta prioritaria se encontraban 5.684 víctimas a quienes se les reconoció la medida por tener sentencia judicial y que al presentar alguno de los criterios establecidos en la Resolución 1049 de 2019, se sumaron en este reporte. No obstante, teniendo en cuenta que a estas personas se les reconoció la indemnización por tener orden judicial mas no por haber cumplido los criterios de edad, enfermedad o discapacidad no deben ser sumadas a esta ruta, así las cosas, se tiene como resultado que por ruta prioritaria se indemnizaron a 69.142 víctimas y no 74.705 como reportó la UARIV inicialmente

Desde la entrada en vigencia de la Resolución, ha aumentado considerablemente el número de víctimas indemnizadas con discapacidad, por lo cual se hace un llamado a la UARIV para que implemente estrategias efectivas con el fin de que estas puedan hacer el

cobro correspondiente. La CSMLV tiene conocimiento de víctimas que, por su discapacidad, no han podido surtir los trámites necesarios[351] para acceder a sus recursos, generando así, que estos sean reintegrados al Tesoro Nacional, desconociendo lo normado en la Ley 1996 de 2019[352] y generando acciones con daño.

En relación con la ruta general, la UARIV reporta la siguiente información:

Tabla No. 112: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta general Resolución 1049 de 2019

Año	No. solicitudes	No. víctimas agendadas	No. víctimas indemnizadas	Valor indemnizaciones
2019	1.414.478	359.889	13.854	$59.619.999.841
2020	267.487	1.899	1.861	$7.864254.361
Total	1.681.965	361.788	15.715	$67.484.254.202

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del número de solicitudes recibidas, la UARIV agendó el 22%, quedando un rezago de 1.320.177, esto se debe a la capacidad técnica de la UARIV, y a que en algunos casos las víctimas no asisten a la cita y solicitan ser agendadas nuevamente, o tienen dificultades para aportar la documentación. Asimismo, es importante tener en cuenta que, la Resolución contempla la aplicación del Método Técnico de Priorización anual para el total de víctimas que, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, cuenten con decisión de reconocimiento. Cabe mencionar que a la fecha el Método no ha sido aplicado, razón por la cual, no se ha realizado ningún pago por esta ruta.

Si bien, desde la vigencia de la Resolución 1049 de 2019, la mayor parte del presupuesto se ha destinado para indemnizar a las víctimas que cuentan con los criterios de priorización establecidos, el número de víctimas indemnizadas no corresponde con el número de víctimas que hicieron su solicitud en el marco de la ruta general, ni mucho menos con el número de víctimas que ya iniciaron su solicitud de indemnización y proceso de documentación, el cual asciende a 2.394.104. A continuación, se presenta la información relacionada con el reconocimiento de la medida:

Tabla No. 113: Reconocimiento de la medida Resolución 1049 de 2019

Año	Víctimas con acto administrativo de reconocimiento	Víctimas con acto administrativo de no reconocimiento	Actos administrativos de no reconocimiento por literal b del art. 13 de la Rs. 1049 de 2019
2019	333.300	1.453	1.437
2020	660.323	40	17
Total	993.623	1.493	1.454

[351] Traslado a las entidades bancarias, firma de la carta cheque, diligenciamiento y firma de documentos en la entidad bancaria, expresión de voluntad frente a toma de decisiones.
[352] Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Desde la entrada en vigencia de la Resolución se han emitido un total de 993.623[353] actos administrativos de reconocimiento y 1.493 de no reconocimiento, se observa que, de las 1.493 víctimas con acto de no reconocimiento, el 97% corresponde a víctimas de desplazamiento forzado que no guardan relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, según los criterios establecidos por la UARIV.

Cabe mencionar que de acuerdo a la información remitida por la UARIV, sobre el proceso de verificación y los criterios establecidos para determinar cuándo el desplazamiento forzado no tiene relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, estos detallan paso a paso la verificación realizada en el procedimiento establecido y explican que en el proceso de valoración se tiene como premisa que cada caso presenta circunstancias excepcionales que bajo ningún motivo deben ser analizadas de forma aislada, sino que debe hacerse de manera integral, con independencia del "rótulo o denominación del actor", pues ello, no puede convertirse en un argumento a priori y formal para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no.

Así las cosas, se presenta el siguiente análisis:

Tabla No. 114: Resultados implementación Resolución 1049 de 2019

Ruta	No. Solicitudes	No. Víctimas agendadas	No. Víctimas atendidas	No. Víctimas indemnizadas	Valor indemnizaciones
Ruta prioritaria	106.230	91.704	397.749*	69.142	$685.633.760.298
Ruta general	1.681.965	361.788		0	0
Total	1.788.195	453.492	397.749	69.142	$685.633.760.298

* No se tiene información desagregada por ruta.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del total de víctimas indemnizadas durante 2019 y 2020 (95.127), el 73% corresponde a indemnizaciones otorgadas en el marco de la ruta prioritaria. Debido a que el Método Técnico de Priorización aún no se ha aplicado, para la ruta general no se ha realizado ningún pago.

- Indicador: "NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA".

Este indicador se encuentra en el CONPES 3726 de 2012 y su fórmula de cálculo es "total de NNA con encargo fiduciario que participan en jornadas diferenciales con enfoque de NNA / Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno"

[353] Esto incluye los actos administrativos de reconocimientos expedidos en el marco de la Resolución 1049 y solicitudes anteriores.

Tabla No. 115: NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA

Año	Meta	Avance	% Avance
2015	9.926	11.793	119
2016	13.292	16.793	126
2017	22.148	21.793	98
2018	35.361	26.793	76
2019	36.318	37.505	103
2020	36.318	39.649	109
Total	153.363	154.326	-

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Se evidencia que para los años 2015, 2016, 2019 y 2020 se sobrepasó la meta establecida, y para los años 2017 y 2018, no se alcanzó a cumplir. Así mismo, se advierte que este indicador tuvo un ajuste en su nombre en el año 2015,[354] para así dar cuenta de las acciones diferenciales de acompañamiento que adelanta la UARIV con NNA, indemnizados con encargo fiduciario y que aún no alcanzan la mayoría de edad. De acuerdo con lo manifestado por la UARIV, dicho ajuste fue necesario para poder visibilizar que no solo realiza acompañamiento a los jóvenes una vez reciben sus recursos, sino desde que se les constituye su encargo fiduciario.

Según la respuesta remitida por la UARIV, las acciones a las que hace referencia el indicador corresponden a dos estrategias que se desarrollan en el marco del fortalecimiento de capacidades desde el enfoque de derechos: (i) Cre-ser, que aporta al fortalecimiento de la autoestima y el reconocimiento de habilidades y recursos emocionales en los NNA, y (ii) Proyectándonos, que contribuye en la construcción de los proyectos de vida en su entorno familiar y social.

- Indicador: “Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido”[355]

Este indicador se encuentra en el CONPES 3726 de 2012 y fue ajustado en 2015. Su fórmula de cálculo es “total de NNA con encargo fiduciario / Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno”.

Tabla No. 116: Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido

Año	Avance en cifras	Avance	Meta	%
2012	7.052	7.052	5.519	127,7
2013	6.131	6.131	5.012	122,3

[354] Número de NNA indemnizados, que al cumplir la mayoría de edad siguen en el programa de acompañamiento.
[355] El cual tuvo un ajuste en el año 2015 en el nombre “Número de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido”, también en la fórmula de cálculo y la meta.

Año	Avance en cifras	Avance	Meta	%
2014	15.206	15.206	5.256	289,3
2015	30.897	93%	100%	93
2016	24.404	91%	100%	91
2017	24.919	95%	100%	95
2018	27.201	92%	100%	92
2019	6.919	100%	100%	100
2020	1.417	100%	100%	100
Total	144.146			

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Los cambios realizados por la UARIV se sustentaron en que la identificación de NNA para la indemnización depende de la conformación del hogar que será indemnizado. La entidad manifestó que considerar una proyección numérica para el indicador era impreciso, por lo que se dejó en términos de porcentaje. De esta forma, se estableció la meta del 100% de NNA identificados en hogares indemnizados con encargo fiduciario constituido. Esto implica que se debe garantizar el encargo fiduciario al 100% de los NNA identificados en los núcleos familiares a indemnizar en una vigencia.

De acuerdo con la respuesta remitida por la entidad, la entrega de la indemnización se podrá realizar en pagos parciales o en un solo pago total, atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización. De acuerdo con estos criterios, entre los años 2015 y 2018, la UARIV realizó el reconocimiento y pago parcial de la indemnización a algunos núcleos familiares. Preocupa a la CSMLV que, frente al rezago de este indicador, la UARIV manifiesta que los NNA deben surtir el procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019 para el reconocimiento y pago de la medida, lo que implica que deberían iniciar de nuevo el proceso.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Encargos fiduciarios constituidos a NNA con discapacidad”.

Tabla No. 117: Número de NNA con discapacidad indemnizados con encargo fiduciario constituido

Año	Giros	Personas	Valor
2012	30	30	$ 210.577.786
2013	54	54	$ 313.461.053
2014	114	110	$ 526.387.251
2015	418	418	$1.415.080.296
2016	436	434	$2.099.540.663
2017	429	425	$1.939.111.624
2018	353	351	$1.486.217.009
2019	677	673	$2.600.089.881
2020	319	318	$1.467.419.237

Año	Giros	Personas	Valor
Total	2.830	2.813	$12.057.884.801

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del total de NNA indemnizados el 1.9% (144.146), se encuentran con discapacidad. Al respecto, la UARIV expidió la Resolución 00370 de 2020, la cual establece que se puede pagar la indemnización a NNA en condición de vulnerabilidad, sin necesidad de constituir encargo fiduciario. Las consideraciones acerca de esta Resolución se presentarán más adelante.

- Balance general del total de indemnizados entre 2019 y 2020

Tabla No. 118: Discriminación del total de indemnizados por ruta y sentencias judiciales

Ruta	No. Solicitudes	No. Víctimas agendadas	No.Víctimas atendidas	No. Víctimas indemnizadas	Valor indemnizaciones
Ruta prioritaria	106.230	47.215	397.749*	69.142	**$685.633.760.298**
Ruta general	1.681.965	361.788		0	0
Subtotal	**1.788.195**	**409.003**	**397.749**	69.142	**$685.633.760.298**
Sentencias judiciales	-	-	-	25.985	$118.931.610.165
Total				**95.127**	**$804.565.370.463**

* No se tiene información desagregada por ruta.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Análisis cualitativo

Avances

De las cuatro recomendaciones[356] emitidas en el Sexto Informe de la CSMLV, el Gobierno Nacional acogió tres. No obstante, a juicio de la CSMLV solo se cumplió una a cabalidad, y las otras de manera parcial. En atención de la recomendación sobre "la adopción de estrategias eficientes para la implementación del procedimiento establecido en la

[356] (i) Al DNP, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la UARIV, 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; (ii) A la UARIV, 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; (iii) A la UARIV, diseñar una estrategia con los jóvenes que a la fecha no han realizado el cobro de su encargo fiduciario, para que se haga efectivo.
(iv) 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 con los criterios de priorización establecidos en la Resolución 1049 de 2019.

Resolución 1049 de 2019, de manera que se disminuyan los tiempos y trámites para acceder a esta medida", la UARIV implementó la "toma de solicitud simplificada". Este procedimiento permite que, una vez se cuente con la identificación de las víctimas, puedan validarse sus datos en los sistemas de información de las entidades del orden nacional, y así garantizar la verificación completa de su identidad, sin que la víctima tenga que acudir a los puntos de atención suprimiendo la entrega de los documentos físicos.

Es importante indicar que el procedimiento de toma de solicitud simplificada solo aplica para los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, delitos contra la libertad e integridad sexual, tortura y secuestro, y no frente a los hechos victimizantes de homicidio, desaparición forzada y lesiones personales. Estos deben ser abordados directamente en el punto de atención, pues se requiere presentar los soportes que acreditan el parentesco y así confirmar los posibles destinatarios de la medida. Respecto a los casos de lesiones, es necesario determinar el grado de afectación del hecho victimizante para otorgar la indemnización.

Adicional a esto, la UARIV ha implementado otras estrategias para fortalecer sus canales de atención. Estas son: (i) el fortalecimiento de la capacidad operativa de los puntos y centros de atención, (ii) la implementación del Módulo Integral de Gestión de Turnos, el cual facilita el control de los tiempos y la identificación de la población con la asignación de turno diferencial y por tipo de atención, y (iii) el servicio de video llamada, que se encuentra en los CRAV de Cali y Cúcuta.

Otro avance significativo corresponde a la adopción de la Resolución 000370 de 2020, "Por la cual se reglamenta el procedimiento para reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de los NNA víctimas del conflicto armado, cuando estos se encuentren en situaciones excepcionales de vulnerabilidad". Dentro de las situaciones, están los NNA que padecen de una enfermedad huérfana, catastrófica o ruinosa; y los NNA con discapacidad. Teniendo en cuenta que la mayoría de estas víctimas tienen problemas de salud delicados con una expectativa de vida reducida, al recibir sus recursos de indemnización administrativa antes de cumplir la mayoría de edad, podrán mejorar su calidad de vida. No obstante, más adelante se presentan algunas consideraciones que preocupan, relacionadas con el alcance de la citada Resolución.

En relación con el indicador contenido en el CONPES 3726 de 2012 de mujeres víctimas de violencia sexual indemnizadas, se resalta que este presenta un cumplimiento acumulado del 94%, es decir, 4.777 indemnizaciones pagadas de una meta acumulada de 5.038. Si se suman las 4.777 más la línea base del indicador de 3.359, se tiene que se ha pagado la indemnización a 8.136 mujeres víctimas de violencia sexual.

Finalmente, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, se reconocen las acciones implementadas por la UARIV para facilitar el cobro

de las indemnizaciones administrativas, dentro de las que se encuentran: (i) el envío de las cartas cheques mediante correo certificado 472, (ii) la bancarización de toda la población víctima, (iii) las jornadas presenciales para la entrega de las cartas cheques, y (iv) la ampliación del plazo hasta el 31 de agosto de 2020 para el cobro de los recursos girados por este concepto.

Dificultades

Una vez revisados los indicadores propuestos en el PND, en relación con la medida de indemnización administrativa, se observa que el Gobierno nacional no estableció una meta exclusiva para su reporte. Esto es preocupante pues no es posible identificar de manera clara las metas, ni el avance en la garantía de este derecho. No obstante, para la CSMLV es claro que es posible asumir como meta mínima el equivalente a la meta de las víctimas reparadas administrativamente, dado que la indemnización es una de las medidas contenidas en la ficha técnica del indicador.

Preocupa que la UARIV manifiesta no tener el número de víctimas susceptibles de ser indemnizadas determinado (universo). En su lugar, reporta las cifras correspondientes a: (i) víctimas incluidas en el RUV, 8.989.570, (ii) víctimas sujeto de reparación, que 7.261.998, y (iii) víctimas que ya iniciaron su solicitud de indemnización y proceso de documentación, 2.394.104. Situación que impide determinar el avance real de la medida, el tiempo y el presupuesto que se requiere para indemnizar al total de las víctimas que tienen este derecho.

En cuanto a la indemnización por ruta general, de acuerdo con la respuesta remitida por la UARIV, el Método Técnico de Priorización se aplicará por primera vez al finalizar el primer semestre de 2020. En relación con el presupuesto definido para esta ruta en la actual vigencia, la entidad asignó la suma de $79.379m, lo cual corresponde al 9% del total de los recursos destinados para el pago de la medida.

Otra dificultad en la aplicación del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019 corresponde al incumplimiento de los términos de 120 días hábiles para dar respuesta de fondo a las víctimas. La UARIV manifiesta que ha realizado todos los esfuerzos para dar una respuesta oportuna a las víctimas. Sin embargo, el procedimiento requiere (i) la validación de la inclusión en el RUV; (ii) la identificación de los destinatarios de la medida; (iii) la validación de los hechos victimizantes susceptibles de ser indemnizados; (iv) la conformación del hogar desplazado; (v) el monto máximo que puede recibir una víctima, y (vi) para los casos de desplazamiento forzado, la verificación de que guarde relación cercana y suficiente con el conflicto.

Se considera que no es justificable la demora en la respuesta de fondo puesto que, toda la información que verifican se encuentra en principio en el RUV. Adicionalmente, en la respuesta remitida por la UARIV, esta manifiesta que no hay doble instancia para el acceso

a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado, y que la ruta de acceso es la misma para los demás hechos victimizantes que se reconocen en el marco de la Ley 1448 de 2011.

La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas ha advertido, en varias ocasiones, sobre las dificultades al pagar las indemnizaciones a una parte de los beneficiarios de un mismo núcleo familiar, generando pagos parciales. Han manifestado que, si bien la Resolución 1049 de 2019 promueve esta práctica en aplicación de los criterios de priorización establecidos, se continúa 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 el reconocimiento del pago de la medida de un mismo hogar. Frente a esto, la UARIV manifiesta que, a 31 de marzo de 2020, hay 69.978 hogares con pago parcial.

Se resalta el esfuerzo realizado por la UARIV en la implementación de estrategias como la toma de solicitud simplificada, en respuesta a la recomendación[357] realizada por la CSMLV en el Sexto Informe. Sin embargo, persisten las dificultades con los canales de comunicación, sobre todo para la población que se encuentra en áreas rurales dispersas. En lo que respecta al año 2020, es importante mencionar que no se han realizado jornadas masivas de documentación, situación que se agrava con la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19.

Además, se pudo evidenciar las dificultades que tiene la población víctima para realizar la solicitud de indemnización y para la entrega de su documentación. Si bien la UARIV dispuso de canales virtuales para atenderlas, estos tienen una capacidad de atención reducida, y no consideran que un número representativo de la población víctima no cuenta con los medios tecnológicos para acceder a dichos canales y presentar sus solicitudes. Esto se evidencia en la dificultad que tienen las víctimas cuando en el giro de sus recursos se realiza a municipios diferentes de donde residen.

Frente a las víctimas con discapacidad, la CSMLV ha tenido conocimiento de casos, donde las personas por su condición no han podido surtir los trámites necesarios para el cobro de sus recursos, por lo que estos han sido reintegrados al Tesoro Nacional, desconociendo lo previsto en la Ley 1996 de 2019 y generando acciones con daño.

En cuanto a los NNA en situaciones excepcionales de vulnerabilidad, se reconoce el esfuerzo realizado por la UARIV mediante la expedición de la Resolución 00370 de 2020 para atender a NNA con discapacidad o con enfermedad. No obstante, y pese a las aclaraciones realizadas por la UARIV frente a este tema, persisten las siguientes dificultades:

[357] A la UARIV, 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.

- En relación con la reglamentación del artículo 185[358] de la Ley 1448 de 2011, no se especifica porque ya no sería imperativo acudir al encargo fiduciario. Lo anterior, teniendo en cuenta que, al reconocer la indemnización a favor de esta población, el artículo indica que en todos los casos debe ordenarse la constitución de un encargo fiduciario a su favor.

- La UARIV insiste en que podrá entrevistar de manera telefónica o presencial a las personas que indican en la solicitud tener patria potestad, la representación legal y ejercer la custodia del NNA, con el propósito de verificar la información aportada. Si bien la buena fe es un principio rector de la Ley 1448 2011, y existe una Ley Anti-trámites, la verificación es importante pues se trata de la entrega de un recurso de manera excepcional con el objetivo de garantizar el bienestar de un NNA víctima del conflicto con una condición particular. Esta situación preocupa a la CSMLV, puesto que, no es claro de qué manera se acreditará que el padre, madre o tutor, tiene además la custodia del menor.

- No hay suficiente claridad en cuanto al criterio[359] de las situaciones excepcionales de vulnerabilidad. Una vez verificada la Resolución 113 de 2020, el numeral 2.1.2.3. "Generación del certificado de discapacidad" en su anexo técnico, no especifica en cuáles casos el profesional tratante puede establecer que el NNA con discapacidad tiene problemas de salud que ponen en riesgo su vida.

- Preocupa la respuesta del Estado respecto a su responsabilidad de erradicar las barreras que enfrentan las personas con diversidad funcional y que evitan que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. Resulta problemático que el accionar del SNARIV frente a NNA víctimas del conflicto con discapacidad en condición de vulnerabilidad, sea exclusivamente el pago de la indemnización con el propósito que los recursos puedan emplearse en suplir necesidades que sean manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias. La CSMLV recuerda que, el SNARIV tiene la función de coordinar la oferta social del Estado para atender las necesidades básicas de esta población, más allá de una sola medida de reparación.

En cuanto a los 22.640 encargos fiduciarios constituidos a jóvenes víctimas mayores de edad, si bien se reconocen las acciones adelantadas por la UARIV para incentivar que hagan efectivo su pago, se pudo evidenciar que 2.385 llevan más de cuatro años desde que cumplieron la mayoría de edad y no han tenido acceso a sus recursos, y 1.816 llevan

[358] La entidad judicial o administrativa que reconozca la indemnización a favor de un NNA, ordenará, en todos los casos, la constitución de un encargo fiduciario a favor de estos, asegurándose que se trate del que haya obtenido en promedio los mayores rendimientos financieros en los últimos seis meses. La suma de dinero les será entregada una vez alcancen la mayoría de edad.
[359] "Tener discapacidad y condiciones de salud que pongan en riesgo su vida. La discapacidad debe ser acreditada por medio de la certificación, de acuerdo con la normatividad vigente. Las condiciones de salud que pongan en riesgo la vida deben ser acreditadas mediante documento expedido por el médico tratante de la entidad prestadora de servicios de salud a la cual se encuentre afiliado el NNA" Resolución 113 de 2020. UARIV.

entre tres y cuatro años. Además, el número de jóvenes con encargo fiduciario aumentó un 14% frente a la vigencia anterior, por lo que se requiere de una mayor gestión por parte de la UARIV para hacer efectivo el pago a las víctimas a través del encargo fiduciario.

Frente a las acciones de inversión adecuada que la UARIV implementó desde el año 2019, se pudo observar que el número de víctimas que han participado para la misma vigencia disminuyó considerablemente respecto a los años anteriores. Esto podría tener como causa: (i) la población que se está indemnizando en el marco de la Resolución 1049 de 2019, (ii) la falta de gestión de la UARIV para dar a conocer la oferta a las víctimas, y/o que (iii) las acciones que están desarrollando para incentivar la participación no están siendo eficientes; por lo cual se podría pensar en la posibilidad de retomar algunas de las acciones que se tuvieron en años anteriores o replantear las existentes.

En relación con la meta del CONPES 3726 de 2012 de mujeres víctimas de violencia sexual indemnizadas, se observa que el Gobierno nacional no alcanzó el 100% de la meta para el año 2019, aun cuando la meta propuesta fue baja comparada con el universo de mujeres víctimas incluidas en el RUV (29.035). No obstante, lo anterior podría explicarse debido a la expedición de la Resolución 1049 de 2019 mediante la cual se creó el Método Técnico de Priorización para personas en situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad.

Es importante mencionar que, el presupuesto asignado para la indemnización administrativa no es suficiente teniendo en cuenta que entre el 2011 y 2020 solo se han indemnizado 879.821 víctimas, y desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019 se han emitido 993.623 actos administrativos de reconocimiento, por lo que, si se mantiene la misma asignación presupuestal, se requeriría de diez años más para indemnizar a las víctimas reconocidas entre el 2019 y 2020.

Actualmente, con el procedimiento establecido mediante la Resolución en mención, la UARIV tiene una capacidad técnica para agendar 91.704 víctimas anualmente. Esta situación preocupa, ya que si se continua con este ritmo, se requerirían 79 años para agendar[360] el total de víctimas sujetos de reparación.

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 procedimientos vigentes no les permiten saber la fecha del pago, ni el monto que van a recibir.

Conclusiones

- El Gobierno nacional no estableció una meta en el Plan Nacional de Desarrollo para medir el avance en la entrega de la indemnización. Situación que preocupa puesto

[360] El agendamiento no necesariamente implica el pago de la indemnización administrativa.

que no es posible identificar de manera clara las metas, ni el avance en la garantía de este derecho. Aunque en la ficha técnica del indicador "víctimas reparadas administrativamente", la indemnización es una de las medidas contenidas.

- Frente al universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reporta las cifras de víctimas sujeto de reparación, que corresponde a 7.261.998, y las que ya iniciaron su solicitud de indemnización y proceso de documentación, que corresponde a 2.394.104. Situación que impide determinar el avance real de la medida, el tiempo y el presupuesto que se requiere para indemnizar al total de las víctimas que tienen este derecho.

- Del total de indemnizaciones pagadas entre el 2011 y el 2020, se identificó que, de las 879.821 víctimas indemnizadas, el 57% corresponde a desplazamiento forzado, y el 38% a homicidio, siendo estos los hechos con mayor número de víctimas indemnizadas.

- Del total de víctimas indemnizadas entre el período 2011-2020 (879.821), el 8% corresponde a víctimas con discapacidad. Por otra parte, frente al número de víctimas sujetos de reparación con discapacidad (309.204), las víctimas indemnizadas corresponden al 23%. Se puede evidenciar que, desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, el número de víctimas indemnizadas con discapacidad aumentó en un 77% (17.426).

- Del número de solicitudes recibidas por ruta prioritaria desde el 16 de marzo de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas agendó 91.704 que corresponden al 86%. Asimismo, se evidencia que del total de las citas agendadas se indemnizó al 81%.

- Es necesario que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fortalezca los canales de atención y la capacidad de agendamiento porque de continuar con el ritmo actual, se requeriría de 79 años para agendar[361] el total de víctimas sujetos de reparación.

- Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, por ruta prioritaria, se indemnizaron un total de 69.142 víctimas que cumplieron con los criterios establecidos (víctimas mayores de 74 años, víctimas con discapacidad, víctimas con enfermedades huérfanas, ruinosas o catastróficas). Por ruta general no se ha realizado ningún pago debido a que el Método Técnico de Priorización aún no se ha aplicado.

[361] El agendamiento no necesariamente implica el pago de la indemnización administrativa.

- Las acciones tomadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 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 prolongado periodo de tiempo que pasa para recibir la indemnización, el alto número de víctimas que no han cobrado a pesar de haber cumplido la mayoría de edad, y el aumento que hubo para la vigencia actual frente a la vigencia anterior, el cual representa el 14%.

- Preocupa la respuesta del Estado frente a su responsabilidad de erradicar las barreras que enfrentan las personas con diversidad funcional y que evitan que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones, pues no puede resultar menos problemático que el accionar del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas frente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto con discapacidad en condición de vulnerabilidad, sea exclusivamente el pago de la indemnización con el propósito que, los recursos puedan emplearse en suplir necesidades que sean manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias; ya que, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la función de coordinar la oferta social del Estado para atender las necesidades básicas de esta población.

- Si bien, la Resolución 1049 de 2019 sistematiza, depura, organiza la información y aplica un estudio caso a caso de las víctimas para la entrega de la medida de indemnización administrativa, se identifica una brecha entre el número de solicitudes, agendamientos, atenciones e indemnizaciones. Lo anterior responde a la falta de capacidad técnica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- Persiste la incertidumbre para las víctimas clasificadas en ruta general frente a la entrega real y efectiva de la medida de indemnización, puesto que desconocen la fecha del pago y el monto que van a recibir. Esto se debe a que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas manifiesta que los pagos se harán conforme a la disponibilidad presupuestal en cada vigencia.

- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida. Existen inconsistencias entre los datos ((i) universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas; (ii) número de indemnizaciones pagadas; (iii) número de víctimas indemnizadas; (iv) cortes de información, y (v) víctimas indemnizadas por enfoque diferencial), lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la CSMLV. No obstante, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aclaró y corrigió las inconsistencias en la información reportada.

- Para los años 2018 y 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas no cumplió con la meta anual del indicador establecido en el CONPES para el pago de la indemnización a mujeres víctimas de violencia sexual, aun cuando la meta del año 2019 fue significativamente menor a la de los años anteriores. Esto se podría explicar por la entrada en vigor de la Resolución 1049 de 2019. Por el contrario, para el año 2020, se observa que se han indemnizado 151 de 200 mujeres, lo que representa un avance del 75.5%, de la meta anual. El total de mujeres indemnizadas por este hecho victimizante es de 8.136, es decir el 28% de las que se encuentran incluidas en el RUV por el mismo hecho (29.035).

- En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, se reconocen las acciones implementadas por la UARIV para facilitar el cobro de las indemnizaciones administrativas, dentro de las que se encuentran: (i) el envío de las cartas cheques mediante correo certificado 472; (ii) la bancarización de toda la población víctima; (iii) las jornadas presenciales para la entrega de las cartas cheques, y (iv) la ampliación del plazo hasta el 31 de agosto de 2020 para el cobro de los recursos girados por este concepto.

- En respuesta a las dificultades identificadas con los canales de atención, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha venido implementando el procedimiento de “toma de solicitud simplificada”, el cual tiene como objetivo, suprimir la entrega de los documentos físicos por parte de las víctimas. Este procedimiento permite que una vez se cuente con la identificación, se pueda validar sus datos en los sistemas de información de las entidades del orden nacional, y así garantizar la verificación completa de su identidad, sin que la víctima tenga que acudir a los puntos de atención.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar una actualización del plan de financiación contemplado en el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, de manera que el presupuesto asignado para la medida de indemnización asegure su sostenibilidad, progresividad y gradualidad en un tiempo razonable.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecer los mecanismos que permitan determinar en un plazo razonable el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Lo anterior, con el objetivo de que se pueda medir el avance real de la medida, el tiempo y el presupuesto que se requiere para indemnizar al total de las víctimas que tienen este derecho.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, desarrollar 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. En particular acelerar la aplicación del Método Técnico de Priorización contemplado en la ruta general, ya que a la fecha este no ha sido aplicado, y por tanto no se han realizado pagos en esta ruta.

- 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, implementar una estrategia de socialización de la oferta contenida en los programas de acompañamiento a la inversión adecuada de la indemnización administrativa, para que más víctimas puedan acceder a ellos.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, junto con las entidades que integran el Sistema Nacional de Discapacidad, coordinar acciones para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad que se identifiquen en la implementación de la Resolución 370 de 2020. Esto, con el fin de que la satisfacción de las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes no dependa de la entrega de la indemnización.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer los canales de atención dispuestos y generar otras alternativas de cobro para las víctimas que no tienen sus cuentas registradas en la entidad, lo anterior en atención a la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19.

5.4 Medidas de satisfacción libreta militar

Tanto la exención de la prestación del servicio militar como el desacuartelamiento constituyen medidas de satisfacción concedidas a las víctimas, con fundamento en los artículos 139 y 140 de la Ley 1448 de 2011, con el objetivo de evitar que estas retornen al escenario del conflicto armado, y restablecer la dignidad, proporcionar bienestar, y contribuir a la mitigación del dolor causado por diferentes victimizaciones. En ese sentido, la importancia del acceso a la libreta militar radica no solo en que las personas afectadas por el conflicto armado puedan contar con un instrumento de identificación y definición de su situación militar, sino sobre todo como herramienta de reparación integral y materialización de las medidas de satisfacción que contribuyen a la no repetición de los hechos victimizantes.

Existe un recorrido de más de 20 años de avance normativo, en los cuales la institucionalidad ha venido adoptando herramientas tecnológicas, procedimientos y protocolos de intercambio de información que han facilitado el proceso de definición de la situación militar y la expedición de la constancia respectiva.[362] No obstante, en los Informes Quinto y Sexto de la CSMLV, se encontraron dificultades en el reporte de la información o imprecisiones en esta, que no han permitido establecer un panorama completo del acceso a las medidas de satisfacción por parte de sus beneficiarios. Esto se resalta toda vez que la actividad de seguimiento requiere de datos cuantitativos que puedan dar cuenta de los procesos de gestión de las entidades involucradas en la implementación de la medida.

El presente capítulo retoma las variables "libreta militar" y "desacuartelamiento", analizadas en el Sexto Informe, y en ausencia de indicadores en el PND, evalúa el avance del indicador establecido por el CONPES 3726 de 2012, relacionado con el número de víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar. Asimismo, introduce indicadores de la CSMLV relacionados con el tipo de libreta a la que acceden las víctimas y su clase (primera o segunda[363]), así como los cobros en su expedición y desacuartelamiento.

La información con la cual se construyó el presente capítulo se obtuvo del seguimiento a las recomendaciones formuladas en el Sexto Informe de la CSMLV; de las respuestas del Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército del Ministerio de Defensa –en adelante COREC–, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional – en adelante DIREC – de la UARIV, de los requerimientos de información; y de los documentos proporcionados por el Subcomité Técnico del SNARIV.

En contraste con el Sexto Informe de la CSMLV, para la elaboración del presente documento no se llevaron a cabo visitas administrativas a las entidades debido a la declaración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causa por el COVID-19 en el territorio nacional. Por lo anterior, se presenta el análisis específico de la garantía de la medida de satisfacción así como las recomendaciones correspondientes.

Análisis cuantitativo

<u>Primer componente: Libreta Militar</u>

- Indicador: "Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar".

[362] Para efectos del capítulo, se empleará "constancia" para referirse, en general, al documento otorgado como resultado de la definición de la situación militar. "Libreta militar" se empleará tanto para la tarjeta física, aclarando que se trata de dicha presentación; como para la variable de análisis de la CSMLV, especificando que se refiere a la medida de satisfacción consistente en la definición de la situación. Por su parte, "certificación" hará referencia al documento digital.

[363] De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley 1861 de 2017, la libreta militar o policial de primera clase se otorga para los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio. Por su parte, la libreta de segunda clase otorga a aquellos que no prestaron dicho servicio debido a una causal de exención o inhabilidad, tal como están exonerados las víctimas del conflicto armado, inscritas en el RUV (Art. 12).

Este indicador definido en el CONPES 3726 de 2012, fue ajustado por el Gobierno nacional cambiando su fórmula, quedando su cálculo así: "Número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas/número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas*100". Su objetivo es medir cuántas de las solicitudes de exención de la prestación del servicio militar han resultado en la definición de la situación y la expedición de la constancia.

Tabla No. 119: Porcentaje de hombres víctimas que solicitan y cuentan con libreta militar

Año	Línea Base	Meta	% Avance
	100		
2016		100	100
2017		100	100
2018		100	100
2019		-	-
2020		-	-

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. COREC, DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2019, 2018, 2017, 2016 y 2015.

En lo que respecta al avance en el cumplimiento del indicador para el año 2019 y el primer trimestre de 2020, el COREC no proporcionó información, así como tampoco se indicó el avance en el informe del DNP sobre el Seguimiento al CONPES 3726 -Reporte 2019-I,[364] en comparación a los informes anteriores donde se registró el cumplimiento de la meta en un 100%.

Con el ánimo de determinar el porcentaje de avance que no se estableció en el indicador del CONPES, la CSMLV solicitó información al Ministerio de Defensa, a través del COREC, acerca del número de hombres víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada, y el número de las solicitudes realizadas por la población víctima. Sin embargo, esta entidad solo informó sobre el total de hombres víctimas con libreta militar, argumentando que el Sistema Fénix no lleva un registro de las solicitudes, ni permite generar dichas estadísticas debido a que la Ley 1861 de 2017 no lo dispuso para esta tarea.[365] En su lugar, reportó el número de libretas militares expedidas a solicitud de entidades del SNARIV, con base en los listados enviados al DIREC por la UARIV.[366]

Lo anterior se puede observar en la siguiente tabla:

[364] DNP. Informe de seguimiento Documento CONPES 3726 de 2012, Avances en el cumplimiento de metas Reporte 2019 – I. (12/ 2019).
[365] Respuesta del COREC a las recomendaciones emitidas en el Sexto Informe CSMLV, Radicado No. 2020381000550281 (27/03/2020).
[366] COREC, Respuesta al oficio E-2020-001957-SJPR, Radicado No. 2020381000917601 (2/06/2020), p.2.

Tabla No. 120: Avance en el cumplimiento del indicador "Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar"

Año	No. de víctimas mayores 18 años con libreta militar entregada	No. de libretas expedidas a solicitud de entidades del SNARIV	Total
2011	287	-	-
2012	1.852	-	-
2013	4.508	-	-
2014	4.591	-	-
2015	22.727	-	-
2016	14.498	-	-
2017	14.806	-	-
2018	2.401	-	-
2019	1.139	8.624	9.763
2020	459	1.726	2.185

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. COREC.

Es importante aclarar que esta tabla, construida con base en la información reportada por el COREC, muestra el número de víctimas con libreta militar entregada, mas no refleja el avance en el cumplimiento del indicador.

Se puede establecer que de 9.763 libretas expedidas para el 2019, el 88% (8.624) corresponde a aquellas expedidas a solicitud de entidades del SNARIV. Respecto al total de 2.185 expediciones para el año 2020, el 79% (1.726) se hicieron a solicitud del SNARIV.

Al reportar únicamente el número de expediciones a solicitud del SNARIV, y no contar con los datos sobre el número de solicitudes realizadas directamente por las víctimas o por las Mesas de Participación, no es posible realizar el cálculo sobre el cumplimiento del indicador. Es importante mencionar lo afirmado por el COREC sobre que la definición de la situación militar es realizada con base en la información suministrada por la UARIV acerca de los ciudadanos inscritos en el RUV que quieren acceder al beneficio.[367]

La entidad reporta el número de libretas expedidas a solicitud del SNARIV, y clasifica las demás solicitudes en "peticionarios" "SNARIV" y "Mesas de Participación". No obstante, no son claras las razones de dicha clasificación, teniendo en cuenta que su herramienta no les permite llevar un registro discriminado de la cifra de solicitudes, y solo reportan sobre las constancias expedidas, lo cual resulta insuficiente para medir el indicador contenido en el CONPES. Las cifras informadas se exponen en la siguiente tabla:

[367] COREC, Respuesta al oficio 20200040200932001, Rad. 2020381000679121 (20 de abril de 2020), p.8-9.

Tabla No. 121: Comparativo entre el número de libretas militares solicitadas y las expedidas[368]

Año	No. de libretas militares solicitadas por peticionarios, SNARIV, Mesas de Participación	No. de libretas militares solicitadas por entidades del SNARIV	No. de libretas expedidas a solicitud de entidades del SNARIV	No. de víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada
2011	287	-	-	287
2012	1.852	-	-	1.852
2013	4.508	-	-	4.508
2014	4.591	-	-	4.591
2015	22.727	-	-	22.727
2016	24.806	-	-	14.498
2017	2.401	-	-	14.806
2018	1.131	-	-	2.401
2019	1.139	8.624	8.624	1.139
2020	459	1.726	1.726	459
Total	63.901	10.350	10.350	67.268

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. COREC.

Al comparar el número de libretas militares solicitadas por peticionarios, SNARIV y Mesas de Participación, con el número de víctimas con libreta militar entregada, se observan diferencias importantes. En el 2016 fueron solicitadas 24.806, y solo 14.498 víctimas contaron con libreta militar entregada, revelando 10.308 víctimas sin este documento. Para el 2017 se reportaron 2.401 solicitadas y 14.806 víctimas contaron con el documento entregado, es decir, se expidieron 12.405 tarjetas más de las solicitadas. Similarmente, para el 2018, se informaron 1.131 solicitadas y 2.401 víctimas con libreta, es decir 1.270 libretas más de las solicitadas.

En lo que concierne a 2019 y 2020, se declaró el mismo número de libretas solicitadas y de víctimas con el documento recibido. De esto, se puede deducir que, en dichos años, toda solicitud por parte de peticionarios, SNARIV y Mesas de Participación, o solo por SNARIV, concluyó en la expedición y entrega de la constancia de definición de la situación militar.

Asimismo, el COREC reporta el número de libretas militares entregadas a hombres víctimas mayores de 18 años discriminando por departamentos, lo cual se relaciona en la tabla siguiente:

[368] COREC. Respuesta al oficio 20200040200932001, Radicado No. 2020381000679121 (20/04/2020), p. 1,7,8 y 9.

Tabla No. 122: Número de libretas militares entregadas a hombres víctimas mayores de 18 años discriminado por departamentos[369]

Departamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Amazonas	0	1	1	1	9	1	0	4	0	0	17
Antioquia	34	474	961	885	506	1.958	2.396	585	249	184	8.232
Arauca	3	48	106	119	60	149	170	19	3	0	677
Atlántico	11	25	31	23	29	870	796	50	88	48	1.971
Bolívar	6	27	86	47	44	1.049	504	225	24	11	2.023
Boyacá	4	22	49	43	21	351	185	1	35	1	712
Caldas	5	30	126	168	43	464	531	297	48	2	1.714
Caquetá	7	86	274	326	65	293	94	73	162	2	1.382
Casanare	4	59	64	76	77	187	298	10	20	2	797
Cauca	7	24	80	107	31	171	556	58	120	50	1.204
Cesar	6	55	128	108	118	417	585	330	12	26	1.785
Chocó	2	18	74	57	23	157	216	42	29	1	619
Córdoba	0	0	0	84	0	7	0	0	0	0	91
Cundinamarca	19	76	177	207	120	802	542	66	120	11	2.140
Guainía	0	7	0	0	0	11	68	0	10	0	96
Guaviare	1	21	52	15	58	108	159	4	11	1	430
Huila	12	43	213	236	60	224	255	181	109	1	1.334
La Guajira	4	27	27	16	18	265	166	27	12	17	579
Magdalena	5	13	72	44	20	433	417	77	100	11	1.192
Meta	18	293	280	210	179	633	639	15	23	15	2.305
Nariño	7	28	152	339	96	641	803	426	58	4	2.554
Norte de Santander	7	36	153	173	77	326	611	55	120	13	1.571
Putumayo	7	41	279	162	54	246	333	34	89	53	1.298
Quindío	3	14	44	31	13	147	40	39	39	0	370
Risaralda	8	16	35	59	23	324	80	58	45	2	650
San Andrés	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Santander	11	80	225	325	130	1.107	0	211	180	4	2.273
Sucre	1	13	51	60	25	165	186	80	80	0	661
Tolima	7	106	344	246	67	383	967	203	10	6	2.339
Valle del Cauca	14	51	162	262	113	756	1.237	245	95	25	2.960

[369] COREC, Respuesta al oficio 20200040200932001, Rad. No. 2020381000679121 (20/04/2020). p.2.

Departamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Vaupés	0	0	2	6	0	32	64	0	5	0	109
Vichada	1	9	21	2	0	1	49	7	2	0	92
Total	214	1.744	4.269	4.437	2.080	1.2678	12.947	3.422	1.898	490	44.179

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. COREC.

En cuanto al panorama territorial del cumplimiento de esta medida, los departamentos con mayor número de libretas militares entregadas a víctimas son Antioquia, con 8.232; Valle del Cauca, con 2.960; y Nariño, con 2.554. Por su parte, los departamentos con el menor número son San Andrés, con 2, Amazonas, con 17; y Córdoba, con 91.

En lo que respecta a la entrega de libretas militares a víctimas, se contrasta la información suministrada por el COREC, con los datos desagregados por departamentos en la misma respuesta, así como con las cifras reportadas para informes anteriores de la CSMLV y los Informes de Seguimiento al CONPES. En la siguiente tabla se condensan dichos datos.

Tabla No. 123:Información sobre la entrega de libretas militares a víctimas reportada por diversas fuentes

Año	Informes Seguimiento CONPES	Quinto Informe CSMLV	Sexto Informe CSMLV	COREC Marzo 2020	COREC Marzo 2020 Departamentos	COREC Julio 2020
2011				287	214	-
2012				1.852	1.744	-
2013				4.508	4.269	-
2014		0	398	4.591	4.437	-
2015		135	6.699	22.727	2.080	6.699
2016	2.533	20.994	24.411	14.498	12.678	24.411
2017	14.411	20.542	19.543	14.806	12.947	19.542
2018	4.470	391	21.591	2.401	3.422	21.591
2019	5.041	0	0	1.139	1.898	17.011
2020		0	0	2.779	490	2.779
Total		42.062	72.642	69.588	44.179	92.033

Fuente: Elaboración propia. Julio 2020. DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2019, 2018, 2017 y 2016, CSMLV Quinto Informe, CSMLV Sexto Informe, COREC.

Se observan diferencias en la información entregada sobre un mismo periodo, variando aún para una misma anualidad. Respecto a las diferencias en los datos estadísticos del Quinto y Sexto Informe de la CSMLV, el COREC indicó[370] que, en el cruce masivo de información que se realizó en marzo de 2019 entre el Sistema Fénix y la UARIV, al momento de validar

[370] COREC, Respuesta al cuestionario de la CSMLV remitido y socializado el 6/07/2020 con radicado No. 20207116068532, Radicado No. 202072015190501 (10/07/2020).

los datos de algunos ciudadanos víctimas, se evidenció que ya se les había definido la situación militar pero la información no había sido cargada oportunamente en la plataforma; no obstante, señaló que los distritos militares ya habían corregido esta situación. Asimismo, informó que en algunos casos el registro se ha realizado de forma manual, por lo que existen casos de exención a víctimas que no se ven reflejados en el sistema.

Los datos en el Sexto Informe coinciden con aquellos reportados por la entidad en julio de 2020, sin embargo, no corresponden con las cifras en los informes de seguimiento al CONPES, a aquellas que proporcionó a la CSMLV en marzo de 2020, ni a lo expuesto por departamentos. Si bien el cruce de información puede explicar algún margen de error, las diferencias en los datos presentados son significativas y no es posible conocer cuál es el dato definitivo sobre las víctimas que han accedido a esta medida de satisfacción. Así, persisten falencias en el reporte de la información, ratificando la necesidad de verificar y hacer seguimiento a la entrega de la constancia como materialización de la medida, tal como se reportó en el Quinto y Sexto Informe de la CSMLV.

Por su parte, en atención al requerimiento realizado por la CSMLV, la UARIV reportó[371] el número de solicitudes remitidas por competencia al Ministerio de Defensa durante el 2019 y 2020, como se examina en la tabla subsiguiente.

Tabla No. 124: Número de solicitudes de víctimas para definición de situación militar remitidas al COREC

Año	Fecha	No. de solicitudes de víctimas para definición de situación militar remitidas al COREC	Total
2019	Marzo	5.202	8.630
	Mayo	2.095	
	Julio	1.333	
2020	Enero	953	2.762
	Marzo	811	
	Abril	492	
	Mayo	506	

Fuente: Elaboración propia. Julio 2020. UARIV.

En general, la información suministrada por las diferentes entidades responsables de la materialización de la medida no es precisa ni suficiente para medir el indicador de las libretas militares expedidas y las solicitadas por la población víctima.

[371] UARIV, Respuesta al cuestionario de la CSMLV remitido y socializado el 6/07/2020 con radicado No. 20207116068532, Radicado No. 202072015190501 (10/07/2020)

- Indicador “Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”.

Este indicador fue establecido por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es “Número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, comparado con el número de víctimas con libreta militar entregada”.

Tabla No. 125: Comparativo entre el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio miliar y el de aquellas con libreta entregada desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011

Año	No. de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar.	No. de hombres víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada.
2011	287	287
2012	1.852	1.852
2013	4.508	4.508
2014	4.591	4.591
2015	22.727	22.727
2016	14.498	14.498
2017	14.806	14.806
2018	2.401	2.401
2019	1.139	1.139
2020	459	459

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. COREC.

De acuerdo con las cifras entregadas por el COREC, a todos los ciudadanos incluidos en el RUV que solicitaron la emisión de su libreta, se les definió la situación militar como reservistas de segunda clase y fueron exceptuados de prestar el servicio.

- Indicador “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “número de víctimas que decidieron prestar servicio miliar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011, y se compara con el número de víctimas a las que se les expidió la constancia militar”.

Tabla No. 126: Número de víctimas que prestaron voluntariamente el servicio militar en el Ejército Nacional

Año	No. de víctimas que decidieron prestar servicio militar con acta de voluntariedad (Ejército)
2011	0
2012	0
2013	0
2014	902
2015	535
2016	500

Año	No. de víctimas que decidieron prestar servicio militar con acta de voluntariedad (Ejército)
2017	373
2018	127
2019	18
2020	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. COREC.

El COREC informa que,[372] adicional al número reportado sobre las víctimas que decidieron prestar servicio militar voluntariamente en el Ejército, puede haber más víctimas que hayan prestado el servicio sin actas de voluntariedad. Según la entidad, se debe a que algunos ciudadanos pueden no haber manifestado su condición de víctimas y/o no haber firmado el acta, en tanto corresponde a una decisión individual. Reitera que, como estas personas no reportan la condición, no queda registro en el Sistema Fénix. Esto es importante porque, de acuerdo con la entidad, el Sistema Fénix no tiene información sobre cuáles de las víctimas que prestaron el servicio militar en el Ejército, firmaron el acta de voluntariedad.

En ese mismo sentido, se desconoce si las cifras de víctimas con libreta militar entregada incluyen a quienes decidieron prestar el servicio militar con acta de voluntariedad, esto es a los reservistas de primera clase, por lo que el número también debería variar respecto al total de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio. En lo concerniente a las víctimas reservistas de primera clase, que adquirieron su libreta de primera categoría por la prestación del servicio militar, el COREC relaciona la siguiente tabla.

Tabla No. 127: Número de víctimas reservistas de primera clase

Año	Primera clase
2019	520
2020	212

Fuente: COREC. Julio 2020.

Sin embargo, como ya se mencionó, no es posible determinar cuántos de estos reservistas firmaron el acta de voluntariedad. Tampoco se tiene información de las víctimas que decidieron prestar servicio militar en la Policía Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana –en adelante FAC–, la Armada Nacional, y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –en adelante INPEC–, voluntariamente. En consecuencia, no se tiene información concluyente sobre la manera en que se está surtiendo dicho trámite, y sobre el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio.

- Indicador “Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web”

[372] COREC. Reunión virtual de aclaración de inquietudes en la información reportada a la CSMLV, con la participación de Defensoría del Pueblo, Pan, COREC, UARIV y DIREC (6/07/2020).

Este indicador es presentado por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web, y se compara con el número total de constancias militares expedidas”.

Tabla No. 128: Número de libretas tipo carné expedidas de manera gratuita a víctimas antes de la puesta en marcha de la plataforma web

Año	Libretas militares expedidas a víctimas del conflicto armado antes del 2017
2011	287
2012	1.852
2013	4.508
2014	4.591
2015	22.727
2016	14.498

Fuente: COREC. Marzo 2020.

El COREC reportó, para los años anteriores a 2017, el mismo número informado para las libretas tipo tarjeta expedidas gratuitamente, las víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada, y los exceptuados de prestar servicio militar. De lo anterior, se puede concluir que a todas las personas víctimas cuya situación militar fue definida como reservistas de segunda clase, se les entregó la constancia física de manera gratuita, en tanto no estaba rigiendo la certificación digital. Cabe anotar que con la entrada en vigencia de la Ley 1861 de 2017, a partir del 17 de diciembre de dicho año empezó a funcionar el portal web y el certificado digital que acredita la definición militar a los reservistas de segunda clase.

No obstante, posterior a esa fecha, no hay claridad sobre la gratuidad en la entrega de la constancia física a víctimas del conflicto armado. Al respecto, El COREC afirma que, en el marco de la Ley 48 de 1993, se expedían las libretas tipo tarjeta sin ningún costo a esta población, pero una vez entrada en vigencia la Ley 1861 de 2017, únicamente se expiden a los reservistas de primera clase, y se implementó el formato digital sin ningún costo a los reservistas de segunda clase. Por consiguiente, la excepción de los costos de expedición del documento era aplicable hasta que se pusiera en funcionamiento la certificación electrónica, y con ello, todo reservista de segunda clase que solicite la expedición en físico, debe cancelar los costos de elaboración.[373]

No hay precisión frente a las constancias físicas expedidas a víctimas después de 2017, cuyos costos fueron asumidos por estas. De acuerdo con los datos entregados en julio por el COREC y analizados en el siguiente aparte, sí se expidieron libretas militares físicas a víctimas en 2019 y lo transcurrido de 2020 (no se tienen datos de 2018). Sin embargo, se

[373] COREC. Respuesta al oficio E-2020-001957-SJPR, Radicado No. 2020381000917601 (2/06/2020).

desconoce si estas libretas físicas se emitieron a ciudadanos víctimas reservistas de primera clase (expedición que es gratuita) y/o a reservistas de segunda clase, quienes debieron asumir los costos. Por lo tanto, no se puede dar un informe definitivo sobre la gratuidad en la entrega del documento a víctimas.

- Indicador "Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital"

Este indicador fue propuesto por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es "Número de víctimas que cuentan con certificación digital, y se compara con el universo de víctimas con libreta militar entregada*100", lo cual se expone en la siguiente tabla.

Tabla No. 129: Comparativo entre el número de víctimas que tramitaron la certificación digital, con el número total de libretas militares entregadas[374]

AÑO	Número de libretas militares entregadas. (Julio 2020)	Número de tarjetas militares físicas expedidas	Número de tarjetas militares digitales expedidas
2011	-	-	-
2012	-	-	-
2013	-	-	-
2014	-	-	-
2015	6.699	-	-
2016	24.411	-	-
2017	19.542	-	-
2018	21.591	-	-
2019	17.011	1.239	15.772
2020	2.779	305	2.474

Fuente: Elaboración propia. Julio 2020. COREC.

Según el reporte de información del COREC realizado en julio de 2020, de 17.011 víctimas con libreta militar entregada en 2019, el 93% (15.772) corresponde a certificaciones digitales, y el 7% (1.239) a libretas físicas. En lo que respecta al 2020, de 2.779 víctimas con libreta militar entregada, el 89% (2.474) constituye certificaciones digitales, y el 11% (305) documentos físicos. El COREC advierte que los datos relacionados son variables, debido a que, en el momento que el ciudadano víctima requiere obtener su documento físico, el sistema ya no lo cuenta como certificado digital. Sin embargo, es incierto si las víctimas deben realizar el pago correspondiente a la expedición de la constancia física.

Con lo anterior, las víctimas mayores de 18 años solicitan y tramitan en mayor medida la expedición de la constancia de definición de la situación militar en su formato digital. De esto, se puede inferir que las certificaciones digitales han resultado útiles a la población

[374] COREC, Respuesta al cuestionario de la CSMLV remitido y socializado el 6/07/2020 con radicado No. 20207116068532, Radicado No. 202072015190501 (10/07/2020).

víctima. No obstante, hay un porcentaje de ciudadanos que requieren la libreta militar física que, aunque menor, resulta importante al considerar la gratuidad que debe tener esta presentación.

Segundo Componente: Desacuartelamiento

- Indicador "Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas"

El desacuartelamiento, desarrollado en el Literal L del Artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, es medido a través de este indicador propuesto por la CSMLV, cuya fórmula de cálculo es "Sumatoria de solicitudes de desacuartelamiento atendidas".

Tabla No. 130: "Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas en el Ejército Nacional"

Año	Desacuartelamientos
2018	2
2019	240
2020	85
Total	327

Fuente: DIREC. Marzo 2020.

Altas y Retiros del Comando de Personal del Ejército Nacional informa que del año 2011 al 2016, el desacuartelamiento a víctimas del conflicto armado tenía lugar con ocasión a fallos de acción de tutela. No obstante, no brinda información sobre el tiempo promedio de respuesta a las solicitudes de desacuartelamiento posteriores a la fecha, y tampoco explica por qué está información requerida fue omitida en la respuesta. Esto, a pesar de lo afirmado por la UARIV[375] sobre el Numeral 5 de desacuartelamiento en la "Ruta Operativa para Establecer el Protocolo de Definición de Situación Militar a Ciudadanos Víctimas del Conflicto Armado", que indica que le compete a Fuerzas Militares recibir la solicitud, enviarla a la Sección de Altas y Retiros de la Dirección de Personal (o su equivalente en las otras instituciones), verificar, y emitir la Orden Administrativa de Personal de desacuartelamiento para la Unidad (Militar o su equivalente).

Adicionalmente, no se tiene información de solicitudes de desacuartelamiento en la Policía Nacional, FAC, Armada Nacional, y el INPEC, y aquellas que fueron efectivamente desacuarteladas.

Análisis cualitativo

Avances

[375] UARIV, Respuesta al cuestionario de la CSMLV remitido y socializado el 6/07/2020 con radicado No. 20207116068532, Radicado No. 202072015190501 (10/07/2020).

En atención a la recomendación formulada en el Sexto Informe de la CSMLV sobre actualizar los protocolos de información y circulares conjuntas de acuerdo con la Ley 1861 de 2017 y lo establecido por la Corte Constitucional, la UARIV y el COREC adoptaron en diciembre de 2019 el nuevo protocolo de intercambio interinstitucional de información que incorpora el formato de voluntariedad, el cual está siendo objeto de difusión en las diferentes unidades militares y direcciones territoriales de la UARIV. Además del avance significativo en la coordinación, se reporta un avance en la accesibilidad de la información con la divulgación del Folleto ABC sobre la ruta para los hombres víctimas registrados en el RUV que se encuentran en territorio nacional o extranjero, para que puedan definir su situación militar y acceder a la constancia respectiva.

Frente a la recomendación de realizar seguimiento estadístico al proceso de exención de la prestación del servicio militar, la UARIV, reportó cifras concretas sobre las solicitudes de definición de la situación militar remitidas por competencia al COREC e información sobre el protocolo. Lo anterior, en el marco de las "Metas y Productos de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas" y la "Ruta Operativa para Establecer el Protocolo de Definición de Situación Militar a Ciudadanos Víctimas del Conflicto Armado".

En atención a la recomendación sobre hacer presencia en los 26 CRAV, el Ministerio de Defensa programó para la presente anualidad una serie de jornadas de capacitación a los funcionarios y orientación a los ciudadanos víctimas sobre el régimen de transición-amnistía a los colombianos que no han definido su situación militar, en el marco de la Ley 1961 de 2019. Sin embargo, dichas jornadas fueron suspendidas debido a la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, por lo que solo se alcanzaron a desarrollar en el departamento del Atlántico.

Se reportan avances significativos en la gestión del Ministerio de Defensa. De acuerdo con las cifras entregadas a la CSMLV sobre la exención, a todos los ciudadanos víctimas a los que se les validó la información, se les definió la situación militar como reservistas de segunda clase y fueron exceptuados de prestar el servicio. También se registra que la mayor parte de las constancias tramitadas y entregadas constituyen a certificaciones digitales, de lo cual se infiere que han resultado útiles a la población víctima.

Dificultades

A pesar de la adopción del nuevo protocolo de intercambio interinstitucional de información, este proceso de coordinación no se evidencia en los datos reportados por cada entidad. Las cifras informadas no coinciden en los mismos periodos y en algunos casos las diferencias numéricas son considerables y preocupan a la CSMLV. El vacío de información más persistente se centra en las solicitudes, lo cual muestra dificultades en el registro de la información por parte de las entidades involucradas. Lo anterior imposibilita corroborar si las víctimas están accediendo de manera efectiva a las medidas.

En general, se evidencia una problemática en la entrega de la información. Cada entidad manifiesta que no tiene datos y que es otra la que debe reportar, sin que quede claro cuál debe consolidar la información a nivel nacional. Precisamente, la "Ruta Operativa para establecer el Protocolo" [376] determina en el punto 3.2 la obligación del intercambio de información. Si bien la actualización de este empezó a regir en diciembre de 2019, el registro de lo realizado para los meses de enero, febrero y marzo de 2020 en materia de retroalimentación no fue incluido de manera precisa en las respuestas entregadas a la CSMLV. Al respecto, la UARIV comunica que actualmente se encuentra procesando y cruzando los datos con las dos retroalimentaciones enviadas por el COREC en los meses de enero y junio.

Por otro lado, el COREC y la UARIV no evidencian un registro de las solicitudes de libreta militar cuyo trámite no ha finalizado con la definición de la situación y, por lo tanto, en la entrega de su constancia. La UARIV informó que los datos relacionados con estas solicitudes pendientes, es decir, los ciudadanos a los cuales no se les validó la información debido a que no cumplieron con requisitos como la documentación básica o que no estaban incluidos en el RUV, entre otros criterios, se están procesando y cruzando con las retroalimentaciones enviadas por el COREC. No obstante, esto impide hacer un seguimiento efectivo, y con ello, difundir la información que recoja los errores frecuentes en el trámite para su corrección.

Respecto al seguimiento estadístico, se reitera la aclaración del COREC sobre que la definición de la situación militar se realiza con base en los listados proporcionados por la UARIV, para señalar la importancia de que esta última cuente con un registro de lo enviado. La UARIV no proporciona un reporte claro y preciso en lo que concierne al número de solicitudes remitidas por competencia al COREC para años diferentes al 2020, las solicitudes pendientes, la exención a la prestación del servicio militar, y la entrega de libretas militares a población víctima. Frente al desacuartelamiento, no proporcionó información y comunicó que los datos son competencia de la Sección de Altas y Retiros de la Dirección de Personal o su equivalente en las otras instituciones. Este reporte incompleto de la información dificulta la coordinación e implementación de la política pública en lo relacionado con estas medidas de satisfacción.

Por otra parte, el COREC no reportó el avance en el cumplimiento del indicador del CONPES, y en la información que suministró a la CSMLV se observan inconsistencias y datos que varían para las mismas anualidades. Frente a las libretas militares entregadas, no hay datos precisos sobre el número de constancias físicas expedidas a partir del 2017 a víctimas, se desconoce si estas se emitieron a víctimas reservistas de primera clase (expedición que es gratuita) y/o a reservistas de segunda clase, quienes debieron asumir los costos. Por lo anterior, no se puede realizar un análisis general de los indicadores determinados por la CSMLV para establecer el acceso a esta medida de satisfacción.

[376] DIREC, UARIV & COREC. (6/12/2019). Ruta Operativa para Establecer el Protocolo de Definición de Situación Militar a Ciudadanos Víctimas del Conflicto Armado.

Preocupa a la CSMLV que el COREC no lleve un registro de cuáles de los ciudadanos víctimas que prestaron el servicio militar en el Ejército, firmaron el acta de voluntariedad. El acta permite corroborar si las víctimas, con conocimiento de su derecho a ser exceptuados de prestar el servicio militar como medida de satisfacción, tomaron la decisión de hacerlo voluntariamente. Al no existir el registro, no se tiene información concluyente sobre la manera en que se está surtiendo dicho trámite.

La expedición del certificado digital[377] que acredita la definición de la situación militar a través del portal web dispuesto, constituye una opción de documento asequible que no genera costos a los ciudadanos. No obstante, las dificultades territoriales cuestionan la pertinencia de que sea este formato el único que se entregue de manera gratuita, puesto que el documento físico puede procurar beneficios a las víctimas en zonas alejadas de difícil acceso. En virtud de lo anterior, se examina con preocupación el cobro de la libreta física a las víctimas que requieran definir su situación como reservistas de segunda clase[378]. Esto pues, según el Parágrafo 3 del Artículo 40 de la Ley 1861 de 2017, se encuentran exceptuados del pago las víctimas incluidas en el RUV, sin depender esta excepción del inicio de la emisión de certificados digitales.

Adicionalmente, al realizar una revisión de las propuestas de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de las Víctimas a los Planes de Desarrollo Departamentales, se observa que se realizaron propuestas en Antioquia (una), Bolívar (una), Huila (una), Norte de Santander (cuatro) y Vichada (dos), relacionadas con la necesidad de que se mejoren las jornadas de socialización de información sobre la exención del servicio militar, la entrega de la libreta militar, la gratuidad del documento físico y el seguimiento para que las víctimas sean efectivamente exceptuadas. Se considera imprescindible coordinar acciones entre la UARIV, el DIREC y las gobernaciones para alcanzar mayor cobertura en el acceso a la medida de satisfacción y entrega de la constancia en todos los departamentos.

En la misma línea, es necesario mencionar que la coyuntura de la Emergencia Económica, Social y Ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio no permitieron realizar las jornadas masivas que se tenían previstas para el presente año a nivel nacional, además de generar otras dificultades en la accesibilidad de la información, sobre todo en territorios con problemas de conectividad. De esa manera, los avances reportados requieren nuevas estrategias de difusión.

Por último, sobre el desacuartelamiento, no hay datos desagregados por institución, y en general se evidencian vacíos en la información que permiten reafirmar que no se está llevando a cabo un registro adecuado, tal como se reportó en el Sexto Informe de la CSMLV.

[377] Contemplada en los Parágrafos 1º y 2º del Art. 40 de la Ley 1861 de 2017.
[378] Oficio E-2020-001957-SJPR, Radicado No. 2020381000917601 (2/06/2020) y oficio de respuesta a la PgN a la solicitud de información sobre el cobro de derechos de expedición de la tarjeta a reservistas de segunda clase, a víctimas del conflicto armado, Radicado No. 202038100038915 (3/03/2020).

Altas y Retiros no presentó información estadística sobre las solicitudes ni sobre el protocolo de respuesta. Esta ausencia de datos demuestra falta de claridad en la implementación de la medida y los correspondientes procesos de gestión.

Conclusiones

- El Ministerio de Defensa no reportó el avance en el cumplimiento del indicador "Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar". En su lugar, presentó el número de víctimas con libreta militar entregada, que fueron 1.139 para el 2019 y 459 para el 2020. Respecto a las solicitudes, no hay un reporte claro y preciso, se observan inconsistencias y datos que varían para las mismas anualidades. Si bien las entidades deben llevar registro de los servicios que proporcionan a la ciudadanía, no es claro cuál entidad debe consolidar la información nacional. Al respecto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informó que se encuentra procesando los datos de las retroalimentaciones del Ministerio de Defensa. No obstante, la información suministrada no fue suficiente para medir el indicador.

- Se registraron nueve propuestas de las Mesas Departamentales de Víctimas de Antioquia, Bolívar, Huila, Norte de Santander y Vichada a los Planes de Desarrollo respectivos, que evidencian la necesidad de mejorar los canales de socialización de información y garantizar la gratuidad de la constancia física y el seguimiento a la exención efectiva de las víctimas.

- Respecto al indicador "Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011", se tiene que a todos los ciudadanos víctimas a los que se les validó la información, se les definió la situación militar como reservistas de segunda clase. Efectivamente, 1.139 víctimas fueron exceptuadas y se les entregó la constancia de definición para el 2019; y 459 para el primer trimestre 2020.

- Frente al indicador "Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011" en el Ejército, se reporta una cifra de 18 víctimas para el 2019, y ninguna para el primer trimestre de 2020. No obstante, aclara que puede existir un número de víctimas que hayan prestado el servicio sin firmar el acta, pues dada la voluntariedad de este instrumento el Ministerio de Defensa aclara que no se lleva un registro de cuáles de los ciudadanos víctimas reservistas de primera clase la firmaron. En consecuencia, no se tiene información concluyente sobre la manera en que se está surtiendo dicho trámite.

- En lo que concierne al indicador "Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento

del portal web", este coincide con el número reportado para las víctimas con libreta entregada y los exceptuados de prestar el servicio militar entre 2011 y diciembre de 2017. De esta forma, a todos los ciudadanos víctimas reservistas de segunda clase se les entregó la constancia física de manera gratuita. No hay claridad en el número de constancias físicas expedidas a partir de 2017, sobre si estas se emitieron a víctimas reservistas de primera clase y/o a reservistas de segunda clase, quienes debieron asumir los costos contrario a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

- Respecto al indicador "Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital", la mayor parte de las constancias tramitadas y entregadas a víctimas constituyen certificaciones digitales. De acuerdo con los datos reportados por el Ministerio de Defensa, del total de víctimas con libreta militar entregada en 2019 (17.011), el 93% (15.772) corresponde a certificaciones digitales; y para el 2020 (2.779), el 89%.

- Preocupa el cobro que se está presentando de la libreta militar tipo carné a los ciudadanos víctimas que definen su situación militar como reservistas de segunda clase. Si bien la constancia digital es un documento público válido cuyo uso es deseable, es fundamental mantener el principio de la gratuidad en el acceso a las medidas de satisfacción y su materialización en la entrega del documento.

- A la fecha, persisten dificultades en el registro de las cifras sobre el desacuartelamiento en el Ejército, Policía, Fuerza Aérea, Armada y en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. No hay un seguimiento estadístico que posibilite determinar el acceso de las víctimas a la medida, y no es claro cuál entidad debe consolidar la información a nivel nacional.

- En el 2019 se estableció el nuevo Protocolo de intercambio interinstitucional de información que incorpora el formato de voluntariedad. Sin embargo, este proceso de coordinación no se evidencia en los datos reportados por cada entidad, que varían para los mismos periodos. En general, se evidencia una problemática en la entrega de datos, no es claro cuál entidad debe consolidar la información sobre esta medida de satisfacción.

- La coordinación entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Defensa ha dado como resultado el logro de avances concretos en la accesibilidad de la información proporcionada a ciudadanos víctimas que buscan definir su situación militar. Esto se ha llevado a cabo por medio de folletos de divulgación sobre la ruta y las jornadas programadas para la presente anualidad. No obstante, la declaración del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del COVID-19 en el territorio nacional, no ha permitido la realización de estas jornadas, lo cual exige nuevas estrategias institucionales de acción.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa se reitera, fortalecer el registro de información en lo que respecta a (i) la expedición de la libreta militar; (ii) la categoría de las constancias emitidas; (iii) los ciudadanos víctimas que prestan el servicio militar con o sin actas de voluntariedad; (iv) las constancias físicas expedidas a partir del 2017 a víctimas cuyos costos fueron asumidas por estas. Si bien el Sistema Fénix no registra solicitudes de expedición de libreta militar, resulta de capital importancia incluir esta información en los reportes de gestión.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Defensa se reitera, realizar seguimiento a los procesos de solicitud de libreta militar por parte de víctimas cuyo registro no ha terminado con la expedición del documento. En ese sentido, establecer nuevas estrategias de difusión sobre los errores frecuentes en el trámite y cómo corregirlos.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Defensa, establecer una estrategia adicional para mejorar los canales de información y aumentar la cobertura de entrega de la libreta militar a víctimas en todos los departamentos. Lo anterior debe contemplar las dificultades territoriales en el acceso a las medidas de satisfacción y las condiciones que se han generado a causa de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID-19.

- Al Ministerio de Defensa aplicar el Parágrafo 3 del Artículo 40 de la Ley 1961 de 2017 con el objetivo de que los ciudadanos víctimas del conflicto armado sean exceptuados del pago de la libreta militar de segunda clase tipo documento físico. Esto se plantea reiterando los beneficios que puede procurar el formato físico, y como garantía del acceso a las medidas de satisfacción en tanto derechos de las víctimas.

- A la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, y a la sección de Altas y Retiros (o su equivalente) en la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas de Colombia, la Armada Nacional, y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, fortalecer el registro de información sobre el desacuartelamiento, las solicitudes, y los procesos de respuesta a la población víctima.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, se reitera con base en el nuevo Protocolo de intercambio interinstitucional de información, consolidar y centralizar la información nacional sobre las medidas de exención de la prestación del servicio militar y el desacuartelamiento. Asimismo, reforzar el seguimiento estadístico a la implementación de las medidas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio de Defensa, generar mayor difusión de los folletos y otros elementos de divulgación ya establecidos respecto a la ruta para los ciudadanos víctimas que requieren definir su situación militar. Adicionalmente, implementar nuevas estrategias de socialización de la información y asesoría a víctimas, empleando herramientas tecnológicas que sean asequibles a la población y que respondan a las dificultades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del COVID-19.

5.5 Reparación Colectiva

El Programa de Reparación Colectiva comprende la materialización de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición[379] a las que tienen derecho los SRC inscritos en el RUV. La implementación de este programa implica el "reconocimiento y dignificación de los SRC, la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de confianza entre la sociedad y el Estado y, la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica".[380]

Por su parte, el Acuerdo Final 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".[381] En este sentido, los PDET "incorporarán los planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades".[382]

Este capítulo expone el análisis de la meta contenida en el PND "sujetos colectivos reparados administrativamente", la meta del PMI de "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos", y dos indicadores propuestos por la CSMLV relacionados con el avance de los SRC en las fases de diagnóstico del daño e implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva –en adelante PIRC–.

[379] Artículo 222 y 224 del Decreto 4800 de 2011.
[380] *Ibidem*.
[381] 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.
[382] *Ibidem*. Punto 5.1.3.3.2.

Análisis cuantitativo

En la ruta de reparación colectiva se encuentran 755[383] SRC, de los cuales el 2% (16) han terminado la ejecución de las medidas del PIRC, mientras que el 71% (542) se encuentran en fases iniciales de la ruta y el 21% (156) cuentan con PIRC en implementación. Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 131: Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase.

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Étnicos	No étnicos	% por fase
Identificación	307	51	47
Alistamiento	68	33	13
Diagnóstico o caracterización del daño	44	39	11
Diseño y formulación del PIRC	13	28	6
Implementación	50	106	21
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados	0	16	2
Total	482	273	100

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Con relación al Sexto Informe de la CSMLV, en el que se registraba un universo de 669 SRC, han ingresado a la ruta 86 nuevos sujetos, en su mayoría étnicos.[384]

- Indicador "Sujetos colectivos reparados administrativamente".

Tabla No. 132: Número de sujetos colectivos reparados administrativamente

Periodo	Línea base	Meta	Avance anual	% Avance acumulado
	-			
2019		30	16	53
2020		37	-	-
2021		31	-	-
2022		42	-	-
2019-2022		140	16	11

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Este indicador se encuentra contenido en el PND y su fórmula de cálculo es "Sumatoria de sujetos colectivos que han culminado el Programa de Reparación Colectiva". De acuerdo con su ficha técnica "se entenderá como reparado administrativamente el sujeto colectivo que ha recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el PIRC aprobado".[385] En la meta del PND no es claro por qué no se tuvieron en cuenta en la línea base los seis SRC

[383] De estos 755 SRC que hay en ruta, 17 ingresaron al programa en la modalidad de oferta, es decir que no presentaron declaración (FUD).
[384] Mientras los SRC étnicos han incrementado, los recursos de la UARIV para la reparación colectiva étnica han disminuido de 2019 a 2020.
[385] DNP – Sinergia. Consultado en: https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1572/6143.

que habían implementado su PIRC a diciembre de 2018, de conformidad con lo reportado por la UARIV.[386] Esta cifra hace parte de los 16 que se están reportando como finalizados en el año 2019.

Se advierte que persisten las deficiencias en el reporte de la información de Sinergia, según la cual, fueron reparados administrativamente 19 SRC en 2019, mientras que la UARIV informa que fueron 16. Se observa además, que existe un rezago pues en 2019 no se cumplió con la meta de 30 sujetos con PIRC implementado.

De otra parte, en el PMI se encuentra la meta trazadora de SRC con PIRC implementado. No obstante, esta no se analiza por cuanto en su hoja de vida se contempla que la medición corresponde únicamente a los SRC que han implementado las acciones a cargo de la UARIV. La CSMLV considera que la reparación colectiva es responsabilidad del Estado de su conjunto.[387]

- Indicador: "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos"

Tabla No. 133: Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual	% Avance acumulado
	-			
2018		10	10	100
2019		10	7	70
2020		10	-	-

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Este indicador se encuentra en el PMI. El Acuerdo Final en su punto 5.1.3.3.3 establece que el Gobierno nacional fortalecerá los planes nacionales de reparación colectiva, con el fin de reconocer las especiales características de la victimización de los SRC, y con esto, "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".

La fórmula de cálculo de este indicador es "sumatoria de Planes Nacionales de reparación colectiva fortalecidos", y su descripción establece que se incluirán en la medición únicamente los planes nacionales de SRC "constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, partidos y movimientos políticos y sociales en particular los de oposición, sindicatos, organizaciones de DDHH y organizaciones del sector religioso que se encuentran aprobados a diciembre 31 de 2017".[388]

[386] En diciembre de 2019 la PgN alertó sobre esta situación tanto al DNP como a la UARIV, solicitando que se ajustara la línea base.
[387] Cabe señalar que en el PMI los indicadores de víctimas (punto 5) tienen metas establecidas a 2021, desconociendo el contenido de la Sentencia C-588 de 2019, que prorrogó la vigencia de la Ley de Víctimas.
[388] SIIPO. Consultado junio 2020.

Respecto a los avances reportados, actualmente se encuentran en ruta 10 SRC nacionales, de los cuales solo cinco tienen PIRC, y de estos, cuatro aprobaron su PIRC antes del 31 de diciembre de 2017. Con lo anterior, no es claro el criterio con el cual se fijó la meta anual del PMI. Al analizar las cifras correspondientes a los años 2018 y 2019, se observa que se están incluyendo en la medición SRC que, si bien han sido fortalecidos, sus PIRC no corresponden a planes nacionales.

- Indicador: "Sujetos de Reparación Colectiva con diágnostico del daño".

Este indicador es propuesto por la CSMLV y mide cuántos de los SRC que están en ruta avanzan de la fase de diagnóstico, a la de diseño y formulación del PIRC. Su fórmula de cálculo es: "Número de SRC incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño / Número de SRC incluidos en el RUV".

Se debe tener en cuenta que el documento del diagnóstico del daño, es la base para identificar las medidas que contribuirán 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 755 SRC, 213 se encuentran en las fases posteriores al diagnóstico o caracterización del daño. Es decir que, en comparación con los avances reportados en el Sexto Informe de la CSMLV, 52 nuevos SRC terminaron su diagnóstico en el último año.

Tabla No. 134: "Número de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño"

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	No. SRC
Diseño y formulación del PIRC	41
Implementación	156
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados	16
Total	213

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Del análisis de estas cifras, se detecta que persiste un cuello de botella en las fases iniciales de la ruta. Tan solo el 29% del universo de los sujetos cuentan con diagnóstico del daño, mientras que el 71% está en las tres primeras fases de la ruta. Esto muestra un rezago significativo que implica la necesidad de incrementar los esfuerzos institucionales y presupuestales de cara a la ampliación de la ley.

- Indicador: "Número de sujetos colectivos incluidos en el RUV con PIRC aprobado".

Este indicador es propuesto por la CSMLV y mide cuántos de los sujetos que están en ruta pasan de la fase de diseño y formulación del PIRC, a la de implementación. El PIRC, que debe ser aprobado en el respectivo CTJT,[389] es el producto que determina la finalización de una fase y el paso a la siguiente. En la etapa de implementación, deben ser materializadas

[389] En el caso de los SCR nacionales, su plan se aprueba en el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva y en el caso de los SRC étnicos el PIRC se aprueba en el marco de la protocolización de la consulta previa.

todas las medidas en concordancia con los principios de gradualidad y corresponsabilidad que señala la Ley 1448 de 2011.

De los 213 SRC con dignóstico del daño, 156 están en fase de implementación del PIRC, lo que equivale al 21% del universo de SRC en ruta. Esto reafirma lo expuesto en el análisis del indicador anterior, al advertir que los cuellos de botella se están presentando en las fases iniciales de la ruta, puesto que solo 41 sujetos se encuentran en la de diseño y formulación del PIRC.[390]

Análisis cualitativo

Avances

En cuanto a la meta del PND de 140 sujetos colectivos reparados administrativamente, la UARIV informa que el avance es de 23 SRC. No obstante, siete de ellos tienen cierre parcial[391] con acciones del PIRC pendientes por implementar de responsabilidad de otras entidades, por lo tanto, el avance real es de 16 SRC. En el Sexto Informe de la CSMLV, se resaltó la meta contenida en el PND por considerarla ambiciosa frente a los escasos avances en los años anteriores (seis SRC reparados administrativamente a diciembre de 2018).

En diciembre de 2019, al conocerse la ficha técnica del indicador, se identificó que la meta se refería únicamente a los SRC que implementaban las acciones a cargo de la UARIV. En ese sentido, la Pgn solicitó tanto a la UARIV como al DNP el ajuste de la descripción del indicador[392] para aclarar que únicamente se tendrían en cuenta los SRC que implementaran el 100% de las acciones de su PIRC.

Esta solicitud se fundamentó en las siguientes razones: (i) las metas del PND no corresponden a acciones de una sola entidad; (ii) se pone en riesgo la implementación de las demás medidas que ese encuentran en los PIRC y que son de competencia de otras entidades del SNARIV, incluyendo a las entidades territoriales; (iii) se limita el alcance de la reparación colectiva, pues desde la fase de alistamiento se integran al proceso las entidades del SNARIV, por lo que no es comprensible cómo un proceso que es competencia del Estado se limita el cierre únicamente con las acciones que ejecuta una entidad. En atención a esta solicitud, la descripción del indicador fue ajustada en enero de 2020, a partir de lo cual "se entenderá como reparado administrativamente el sujeto colectivo que ha recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el plan integral de reparación colectiva aprobado".

[390] Se observa que hay un porcentaje mayor de SRC en esa fase, teniendo en cuenta que a corte de 31/03/2019 se reportaban tan solo 15.
[391] En estos SRC la UARIV ya implementó todas las acciones de su responsabilidad.
[392] Requerimiento enviado el 12/12/19. Radicado: E-2019-627430.

Se considera relevante, que a la fecha del universo de 755 SRC, 16 hayan finalizado la implementación de su PIRC. Sin embargo, se advierte que a este ritmo difícilmente el Gobierno nacional va a alcanzar la meta prevista en el PND. El avance dependerá de la superación de los obstáculos que ya han sido identificados por la CSMLV y que se reiteran más adelante. Es importante mencionar que de cumplirse la meta a 2022, estarían pendientes por implementar 615 PIRC y, de continuarse a este ritmo, se necesitarían más de 16 años para reparar adminisrativamente solo a los SRC incluidos en el RUV a marzo de 2020, esto sin tener en cuenta que el registro continúa abierto.

A continuación, se mencionan los 16 SRC que han recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en su PIRC. Con esto, se corrobora que seis de ellos ya habían finalizado su proceso a diciembre de 2018, por lo que se reitera la necesidad de ajustar la línea base del indicador.

Cuadro No. 16: Sujetos de Reparación Colectiva que finalizaron la implementación del PIRC

	SRC	Fecha de inclusión en el RUV	Fecha de diagnóstico del daño	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	01/04/2014	10/10/2014	05/05/2018
2	PITA - Corregimiento Las Tablas. Municipio de Repelón.	25/04/2014	01/03/2014	04/04/2014	22/05/2018
3	Corregimiento Santa Isabel	23/04/2014	01/04/2014	22/12/2014	14/06/2018
4	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia – ANMUCIC (El Zulia Norte de Santander)	18/06/2013	07/11/2015	01/10/2013	12/12/2018
5	Cabecera Municipal de Mistrató	25/11/2013	01/07/2014	09/12/2014	15/12/2018
6	El Tigre	07/06/2013	01/05/2011	14/12/2012[393]	22/03/2018
7	Corregimiento Chimila	22/07/2014	01/05/2014	14/10/2015	06/11/2019
8	La Comunidad de Simacota - Sector Alto	06/11/2013	01/03/2014	10/12/2014	07/11/2019
9	La Cruz	21/09/2015	28/08/2015	23/12/2015	18/11/2019
10	Corregimientos de La Sonora, El Tabor y Veredas Betulia y Maracaibo	05/05/2014	01/04/2014	20/08/2014	19/11/2019
11	Pueblo Bello	17/09/2013	01/05/2014	13/02/2014	27/11/2019
12	Barrio Cerro Norte	04/03/2014	01/04/2014	28/07/2015	30/11/2019
13	Comunidad Pelaya (Corregimiento Seis de Mayo)	08/08/2014	15/07/2014	25/02/2015	03/12/2019

[393] La fecha de inclusión en el RUV de este sujeto es posterior a la de la aprobación del PIRC, en razón a que venía adelantando su proceso desde la CNRR y su inclusión en el RUV se dio por oferta.

	SRC	Fecha de inclusión en el RUV	Fecha de diagnóstico del daño	Fecha de aprobación del PIRC	Fecha de finalización del PIRC
14	Niños, Niñas y Adolescentes del Hogar Juvenil de Monterrey	12/08/2014	01/03/2014	08/09/2015	04/12/2019
15	Comunidad de La Vereda El Neme del Municipio de Valle de San Juan – Tolima	27/02/2014	01/04/2014	21/10/2014	12/12/2019
16	Barrio El Bosque	30/09/2015	06/10/2014	16/12/2015	13/12/2019

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

De los 16 SRC que han finalizado la implementación de su PIRC, únicamente El Tigre, corresponde a uno de los casos piloto que iniciaron su proceso con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. De esta manera, los otros cinco SCR (Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare –ATCC–, Universidad de Córdoba, El Salado, La Libertad y La Gabarra), llevan más de diez años en la ruta.

Para el cumplimiento de la meta la UARIV informa que ha focalizado los SRC de acuerdo con los siguientes criterios: (i) presupuesto asignado por vigencia, (ii) que se encuentren en fase de implementación, (iii) que se encuentren ubicados zonas PDET y, (iv) que tengan un cumplimiento del PIRC superior al 80%.

Por otra parte, en relación con el avance en el cumplimiento de la meta del PMI de fortalecimiento de los planes nacionales de reparación colectiva, la UARIV informa que se han adelantado esfuerzos para la implementación de los PIRC aprobados hasta el momento. Para ello, se expidieron las resoluciones de fortalecimiento organizativo,[394] con base en las cuales los SRC reciben recursos para implementar acciones del PIRC que tengan como finalidad promover la recuperación de la autonomía, autogestión y las capacidades de los SRC relacionadas con su objeto común. En ese sentido, se resalta lo siguiente:

Cuadro No. 17: Acciones para el fortalecimiento de planes nacionales

SRC	Fecha	Acción
ANMUCIC Nacional	2016	Rs. de fortalecimiento por valor de $300.000.000 (Caracterización de mujeres, reactivación de las organizaciones municipales y regionales).
	2017	Rs. de fortalecimiento por valor de $330.157.019 (Caracterización, realización de asambleas municipales y departamentales, apoyo en tres encuentros de la Junta Directiva Nacional).
ANUC	2016	Rs. de fortalecimiento por valor de $300.000.000 (Rediseño y fortalecimiento de herramientas y mecanismos de comunicación, gestión de propuestas para la reparación al daño político y social,

[394] Resoluciones 948 y 1092 de 2017, expedidas por la UARIV.

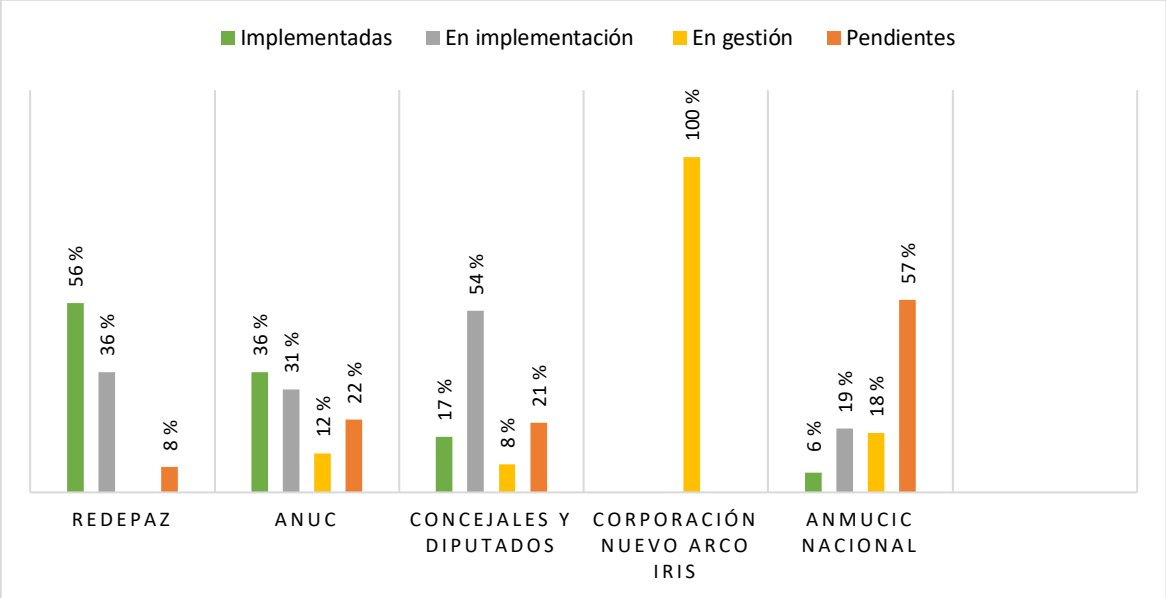
SRC	Fecha	Acción
		estrategias para la reparación del daño organizativo, proyección para la reparación del daño económico y del paisaje campesino, promoción del enfoque diferencial de género y generacional).
	2017	Rs. de fortalecimiento por valor de $397.874.489 (Proyecto Educativo Institucional –PEI– de la Escuela Nacional de Formación Campesina –ENFOCA–, estructuración y realización de 16 ferias de dignificación campesina y desarrollo de programas virtuales de liderazgo).
	2018	Rs. de fortalecimiento por valor de $413.335.607 (Recopilación de piezas de cultura campesina, elaboración de revista de cultura campesina, 36 ferias de dignificación campesina, fortalecimiento de las herramientas web y programas virtuales de liderazgo).
	2019	Rs. de fortalecimiento por valor de $313.882.215 (Contratación de miembros del SRC para la elaboración de productos que impulsen la implementación de acciones del PIRC, campaña de comunicaciones, recuperación y difusión de la memoria histórica, manual con normas sobre derechos de los campesinos, estrategia de promoción para la preservación y restablecimiento de los lazos de la vida campesina, producción de tres documentales, divulgación de campañas).
Concejales y Diputados	2016	Tres Rs. de fortalecimiento, cada una por $100.000.000 (Recuperación de los espacios autónomos de las federaciones y confederaciones para la divulgación de funciones y temas de interés público, recuperación de canales de comunicación y toma de decisiones y fortalecimiento de la capacidad operativa).
	2017	Dos Rs. de fortalecimiento por $139.629.678 y $111.639.074 (Tres foros con federaciones regionales, acompañamiento a 11 Asambleas Departamentales, desarrollo de encuestas e instrumentos participativos, rediseño del sitio web, foro nacional de concejales y concejales jóvenes, foro sobre perspectivas políticas de los Concejos y Asambleas Departamentales, apropiación de temas en justicia transicional, paz y víctimas).
Corporación Nuevo Arcoiris	2019	Rs. de fortalecimiento por valor de $342.998.100 (Desarrollo investigativo de contextos socioculturales en las regiones de Costa Atlántica, Antioquia, Eje Cafetero, Suroccidente, Santanderes y Bogotá, reactivación del “Programa Territorio, Paz y Desarrollo”, estrategias de comunicaciones, construcción de un Plan de Seguimiento y Monitoreo por resultados).
REDEPAZ	2016	Rs. de fortalecimiento por valor de $150.000.000 (Contratación de servicios técnicos y personal requerido en el Plan Operativo de Actividades, cuatro encuentros sectoriales, boletines informativos, alistamiento de la Asamblea General de Redepaz, posicionamiento de la página web).
	2017	Rs. de fortalecimiento por valor de $356.170.992 (Creación de contenidos comunicativos, visibilización en medios de comunicación

SRC	Fecha	Acción
	2018	regionales y nacionales, fortalecimiento de comunicaciones internas y externas). Rs. de fortalecimiento por valor de $383.276.000 (Alistamiento de talleres municipales y veredales, jornadas de reflexión y acción simbólica, encuentro departamental de reconciliación, sistematización de la Cartilla de la Reconciliación, promoción y difusión del proyecto "Yarumal Piloto de Reconciliación", fortalecimiento de estrategias pedagógicas, apoyo en material publicitario de la Semana por la Paz 2018).
	2019	Rs. de fortalecimiento por valor de $385.196.000 (Cuatro encuentros sectoriales en pedagogías por la paz para niños y niñas, jóvenes constructores de paz, mujeres tejedoras de paz y, territorialidad para la paz, elaboración de boletines informativos).

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Se observa que, desde la firma del Acuerdo Final, se han implementado acciones para el fortalecimiento de los PIRC nacionales. Sin embargo, la CSMLV verificará con los SRC el impacto de estas acciones y si coinciden con los objetivos del Programa de Reparación Colectiva. De acuerdo con lo informado por la UARIV sobre el universo de acciones contenidas en los planes nacionales, el balance es el siguiente:

Gráfica No. 7:Balance de la implementación de las acciones de los planes nacionales que se han beneficiado de resoluciones de fortalecimiento.



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Se observa que el plan nacional que presenta un mayor avance es el de REDEPAZ, el cual fue aprobado en septiembre de 2005 y contiene 39 acciones. Por su parte, ANUC aprobó su PIRC en marzo de 2016 (78 acciones), el PIRC de Concejales y Diputados fue aprobado

en abril de 2016 (24 acciones), ANMUCIC aprobó su PIRC en marzo del mismo año (68 acciones), y el último plan nacional aprobado fue el de la Corporación Nuevo Arco Iris en septiembre de 2019 (71 acciones). Respecto a esta última, no es claro por qué la UARIV reporta que tiene pendiente por implementar todas las acciones de su plan, a pesar de que en el año 2019 recibió recursos por valor de $342m para su fortalecimiento. Esto puede deberse a una actualización en el registro de la información que la UARIV aún no ha realizado.

Como se mencionó anteriormente, la UARIV está incluyendo en la medición de la meta del PMI a SRC que, si bien han sido fortalecidos, no tienen planes nacionales. En ese sentido, se hace un llamado a mejorar la calidad del reporte de la información de manera que corresponda a lo que establece la ficha técnica del indicador, sin perjuicio de que se continúen fortaleciendo otros PIRC de incidencia local.

En cuanto al seguimiento a las nueve recomendaciones emitidas en el Sexto Informe de la CSMLV, las ocho dirigidas a la UARIV relacionados con el fortalecimiento institucional, la articulación interinstitucional y el mejoramiento de los procesos de contración, fueron acogidas. Sin embargo, como se detallará en el siguiente aparte, algunas respuestas no atienden efectivamente lo recomendado. De estas, algunas involucran a la Agencia de Renovación del Territorio –en adelante ART–, al Ministerio del Interior y a la ANT. Como respuesta, el Gobierno nacional emitió un documento conjunto, no obstante, en este no se mencionan con claridad las acciones que la ART y la ANT emprenderán para acoger las recomendaciones.

En atención a las recomendaciones, la UARIV informó[395] que ha realizado acciones como: (i) tres "encuentros y diálogos regionales de intercambio de experiencias" con SRC, para identificar casos exitosos;[396] (ii) la incorporación de preguntas en las guías metodológicas para la elaboración del diagnóstico, y así identificar los daños ocasionados a la población con OSIGD, para la transversalización del enfoque diferencial, y la implementación del módulo de fortalecimiento social para la equidad con distintos SRC; (iii) los 17 profesionales nacionales contratados desde enero de 2020, y de los 53 referentes psicosociales territoriales cualificados desde marzo, para la estrategia Entrelazando;[397] (iv) la identificación de medidas de los PIRC que coinciden con iniciativas Plan de Acción para la Transformación Regional –en adelante PATR–; y (v) las acciones adelantadas a través de

[395] UARIV. Radicado No. 20207205973021 del 27/03/20.
[396] Encuentros realizados: (i) del 31/07/2019 al 1/08/2019, con 11 SRC en fase de implementación del pueblo Emberá de Chocó y Caquetá, intercambio de saberes sobre prácticas ancestrales de agricultura, semillas nativas, soberanía alimentaria y revitalización de la medicina tradicional (Sabaneta – Antioquia); (ii) del 6-7/08/2019 con representantes de nueve SRC en fase de implementación de comunidades afrocolombianas de Chocó, Cauca, Bolívar, Antioquia, Putumayo y Córdoba, intercambio de saberes sobre los esquemas de producción simples, transformación y comercialización de productos del agro (Sabaneta – Antioquia); y (iii) 13-14/08/2019, encuentros simultáneos en Bogotá, Cali, Bucaramanga y Santa Marta de representantes de 56 SRC para el intercambio de experiencias en torno al proceso de reparación colectiva.
[397] No es posible determinar su fecha de contratación.

la estrategia de nuevos mandatarios, cuyos resultados se deberán ver reflejados en los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales.

Actualmente, de los 755 SRC, el 50% (381) se encuentran en municipios PDET y de los 156 que están implementando su PIRC el 43% (67) está en municipios PDET, de esos, 26 son étnicos. Adicionalmente, la UARIV informó que 1.000 acciones de 69 PIRC coinciden con 762 iniciativas de los PATR. Es decir, que de las 4.147 acciones que integran los 156 PIRC que se encuentran en implementación, el 24% cruzan con iniciativas PDET.

La UARIV aclara que una iniciativa puede coincidir con varias acciones o viceversa y que "esto se deriva de la dinámica en que fueron construidas o formuladas las iniciativas de los PATR" por lo que las contribuciones pueden ser parciales o totales. No obstante, preocupa cómo se identifican las coincidencias, teniendo en cuenta que las iniciativas de los PATR son municipales y que las acciones de los PIRC, pueden corresponder al nivel veredal. Es necesario identificar si su implementación fue priorizada en las cartas de intención firmadas por algunas alcaldías en el marco del Pilar Ocho[398] y otros instrumentos de política pública en el marco del Acuerdo Final, tal como la hoja de ruta. En todo caso, resulta fundamental priorizar la implementación de las iniciativas que coinciden con acciones de los PIRC.

Dificultades

Se ha advertido en informes anteriores la persistencia de: (i) dificultades metodológicas en el proceso de construcción de los PIRC; (ii) deficiencias en la articulación institucional para su implementación; (iii) posible pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva; (iv) riesgo de la regresividad en el alcance de los PIRC, (v) existencia de cuellos de botella en la implementación de las medidas;[399] y (vi) riesgos en la implementación del Modelo de acuerdo con cada una de sus fases.

<u>En la inclusión y valoración de los SCR</u>

En el informe pasado se reconoció como un avance que el Modelo de Reparación Colectiva, incorpora para la definición de sujetos colectivos los atributos de: (i) proyecto colectivo, (ii) autorreconocimiento y reconocimiento por terceros, (iii) prácticas colectivas, (iv) formas de organización y relacionamiento y, (v) territorio. No obstante, preocupa que la valoración del daño, para decidir si el sujeto colectivo se incluye o no en el RUV, se realiza verificando si se produjo un daño a los atributos, y no constatando que se haya producido un daño a los derechos colectivos.

[398] La firma de estas cartas fue promovida por la UARIV en los espacios de Pilar Ocho del PDET.
[399] Dificultades en la contratación, debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV, situación jurídica de los predios en los que se van a implementar medidas, falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales, así como debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad.

En ese sentido, el Artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 establece que el Programa de Reparación Colectiva deberá contemplar cualquiera de los siguientes eventos: (i) el daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos; (ii) la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; y (iii) el impacto colectivo de la violación de derechos individuales. Para ello, en el momento de la valoración de la declaración colectiva, la UARIV debe corroborar que el hecho violento ocurrido en el marco del conflicto armado corresponda al menos a uno de estos tres eventos.

Asimismo, en el Manual de Valoración adoptado por la UARIV, se establece que esta se realiza verificando el daño a derechos y no a atributos. Lo anterior indica que, en la práctica, la UARIV cambió el proceso de valoración, desconociendo lo establecido en el Manual, el cual a la fecha no ha sido modificado.

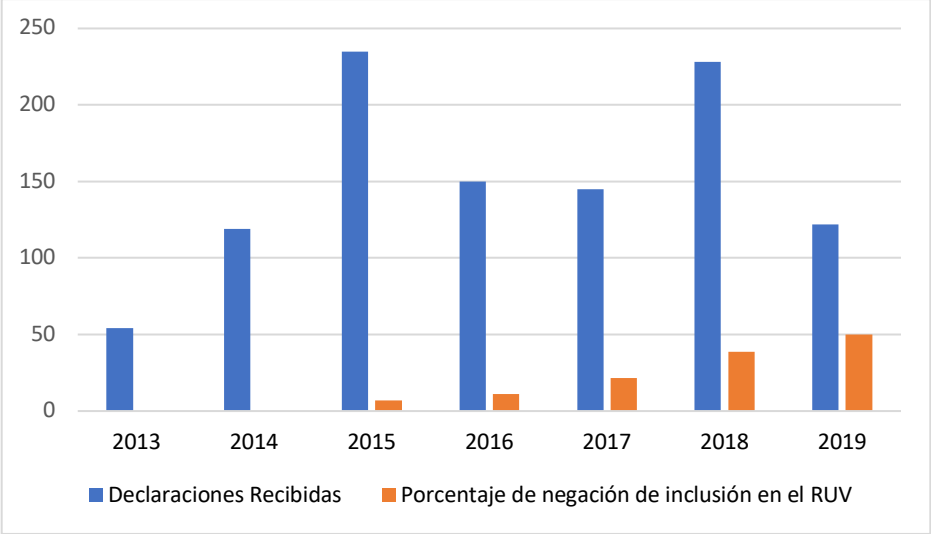
También se ha identificado un cuello de botella en el tiempo que trascurre entre la expedición del acto administrativo que resuelve sobre la inclusión o no en el RUV, y su notificación al SRC. Analizada la información reportada por la UARIV, en ocasiones, la notificación se realiza un año después de la expedición de la resolución.

A esta problemática se suma la dificultad de algunos sujetos para realizar su declaración en el plazo establecido por la ley (dos años a partir de la ocurrencia del hecho). Se han observado situaciones en las que se ha negado la inclusión en el RUV por extemporaneidad, como a la comunidad de La Sierra en Montes de María. Al respecto, se hizo un llamado a la UARIV para que tenga en cuenta las complejidades que implica la toma de declaraciones colectivas relacionadas con: (i) recurso humano y logístico, (ii) traslado y reunión de miembros de las comunidades y organizaciones, (iv) ubicación en zonas rurales dispersas, y (v) largas jornadas de trabajo. A esto, se suman las limitaciones que enfrentan los personeros municipales y los funcionarios de la Defensoría del Pueblo en territorio, quienes son los que reciben la gran mayoría de las declaraciones.[400]

Ante este panorama, se observa que hay una tendencia cada vez mayor en el aumento del número de declaraciones colectivas a las que se les niega la inclusión en el RUV, especialmente desde el año 2018 en el que se expidió el Modelo.

[400] Reunión realizada el 26/02/2020 entre la PgN y la UARIV.

Gráfica No. 8:Porcentaje de resoluciones de no inclusión en el RUV, de declaraciones colectivas.



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

En la implementación y acciones de mejora de los PIRC[401]

En el Sexto Informe de la CSMLV se realizaron dos recomendaciones a la UARIV relacionadas con las acciones de mejora, identificando como riesgos los ajustes a los planes en el marco de estos ejercicios. Al respecto, la UARIV informa que en el "Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los PIRC" se encuentran lineamientos técnicos para dichos ajustes, dentro de los cuales se contempla la participación de los SRC y su aprobación en los CTJT. [402] La visión es "lograr planes integrales realizables con horizontes de planeación definidos, que reparen administrativa e integralmente los daños causados, y que, a su vez, su cumplimiento permita la reconciliación y reconstrucción de la confianza en el Estado".[403]

En ese sentido, se revisaron las actas remitidas por la UARIV de las acciones de mejora adelantadas con 56 SRC.[404] A continuación, se presentan las situaciones observadas (ver anexo seis para identificar las acciones a las que se hace referencia):

[401] Denominadas así por la UARIV, cuya implementación inició en 2017 por parte de dicha entidad y que implican una revisión y ajuste de los PIRC. No obstante, hay PIRC que fueron ajustados en 2016 que no cuentan con registro del proceso de concertación con los SRC. Rta. UARIV Radicado No. 201972012321761 de 16/09/19.
[402] "Concertados y validados por las instancias de participación de los SRC y socializados en asamblea y luego dichos documentos debidamente diligenciados y firmados son presentados en los comités territoriales de justicia transicional". UARIV. (2017). Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los PIRC.
[403]Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los PIRC, p. 2.
[404]Corregimiento Santa Isabel, El Tigre, Bellavista, Alta Montaña, La Avianca, El Placer, Centro poblado Guayabal de Toledo, Arenillo, La Habana, municipio de Málaga, corregimientos de Turbay y el Mohán, El Dorado, Sacramento, vereda La Cristalina Baja, Simacota Sector Bajo, El Cincuenta, municipio de La Esperanza, cabecera municipal Villagarzón, zona urbana del municipio de Argelia, corregimiento de Santa Rita, La Dorada, cabecera municipal Puerto Caicedo, barrio El Bosque, Ciénaga del Opón, Pueblo Bello, cabecera municipal de Pueblo Rico, La Chinita, Cocorná, La Balsita, San Francisco, Samaná, San José del Palmar, Guaduas, Las Parcelas Los Cedros, La Carolina, La Paz de la vereda San Isidro del municipio de San Alberto,

I. *Cierres administrativos o eliminación de acciones que no son de competencia de la UARIV.*[405] Aunque la UARIV informó que estas serán tramitadas a través de otros instrumentos como el plan de gestión,[406] los PATR, o los planes de desarrollo territoriales; se reduce el enfoque transformador y reparador del Programa de Reparación Colectiva, pues se excluyen acciones que son responsabilidad de otras entidades del SNARIV.[407] Esta determinación profundiza los problemas de articulación y contradice lo establecido en el instructivo.[408]

II. *Ajuste de las acciones limitándolas a las competencias de la UARIV.*[409] Se presenta una reducción del alcance de las acciones para atender el daño, puesto que las que son del resorte de la UARIV por lo general, tienen una capacidad limitada frente a los objetivos del programa, razón por la cual, se considera que aquellas acciones que son coherentes con lo establecido en la Ley y sus Decretos reglamentarios, deben mantener su formulación original, pues estas se constituyen en una obligación para las entidades del SNARIV. Se observaron, por ejemplo, acciones cerradas con la entrega de dotaciones, pero sin que se materializara el espíritu de la medida relacionada con la construcción o adecuación del lugar que debía ser dotado o que se eliminaron acciones incluso cuando se registra la oposición del SRC.[410]

El Palmar, Topaipí, vereda Guatemala, corregimiento Minas de Irakal, vereda Hinche alto y bajo del municipio de La Palma, Chameza, San Rafael, Chimila, La Encarnación, La Clara y El Maravillo, Agustín Codazzi - Casacara, Riachuelo, Santa Cecilia, Cerro Azul, Nueva Colonia, El Tres, Esmeralda, Recetor, Leticia y sus veredas, vereda Caucheras, San José de Albán, Génova y La Rejoya.

[405] SRC: (i) Cocorná, (ii) Centro Poblado La Balsita, (iii) La Encarnación, La Clara y El Maravillo, (iv) Simacota Sector Bajo y (v) La Rejoya.

[406] "Las acciones que no queden establecidas en el PIRC, harán parte del plan de gestión, el cual deben impulsar los entes territoriales, con acompañamiento de la UARIV" (Acta 11/12/17 Alta Montaña).

[407] Decreto 4800/11. Art. 230, establece que la UARIV "diseñará, en conjunto con la representación del sujeto de reparación colectiva, elegida en la fase de alistamiento, las medidas de reparación que contendrá el respectivo PIRC, con fundamento en los resultados de las fases anteriores y tomando como marco general lo contenido en el Programa de Reparación Colectiva. Para el efecto, se contará con la participación de las instituciones del Estado que se consideren pertinentes para la formulación del respectivo Plan Integral de Reparación Colectiva, en atención a la responsabilidad que puedan tener en la ejecución de las medidas de reparación definidas."

[408] El Instructivo señala: "eliminar la acción, si es inviable técnica o jurídicamente, si es ambigua e imposible de aclarar con el sujeto y la EETT o si corresponde a otras ramas del poder público."

[409] SRC de Samaná, San José del Palmar, El Palmar, El Tres, Leticia y sus veredas, Esmeralda, Nueva Colonia, Bellavista, centro poblado de Guayabal de Toledo, Málaga, Simacota Sector Bajo, Turbay y el Mohán, La Dorada, Puerto Caicedo, Pueblo Bello, El Placer y Santa Rita.

[410] Por ejemplo, se elimina la construcción o mejora de infraestructura y se deja solo la dotación, o se cambia su propósito (una medida orientada a productividad por una dirigida a NNA). En el caso particular del SRC Bellavista (Algarrobo, Magdalena), la medida "Recuperar el Puesto de polícia en la cabecera del corregimiento y garantizar presencia policiva y militar en la zona", se ajustó pese a que en el acta se registra el rechazo del SRC a la misma (UARIV, acta de reunión del 20/10/17). En la Matriz General SRC de 31/03/2020 la medida que figura es: "Nombramiento del corregidor para la comunidad de Bellavista, el cual podrá estar ubicado en un espacio existente en el mismo lugar en el que se adecuará el salón comunal". Si bien es cierto la acción ajustada no es del resorte de la UARIV, es útil para ilustrar cómo se altera el alcance de las acciones.

En la mayoría de los casos, no se observa que se esté aplicando lo manifestado por la UARIV respecto a que los PIRC solo contendrán acciones de resorte de dicha entidad.[411] No obstante, es necesario tomar medidas para evitar que se reporten como cerrados los PIRC que tienen implementadas las acciones a cargo de la UARIV,[412] o que, en el afán de dicho cierre, se implementen medidas que ponen en riesgo el destino de los recursos.[413]

III. *Eliminación o ajuste de acciones de reconocimiento de responsabilidad, acceso a la verdad, peticiones de perdón, investigaciones judiciales y sanción de responsables.*[414] Han sido afectadas 15 medidas de este tipo. Dentro de las causas para su eliminación se encuentran que son medidas de carácter judicial o individual, pese a que ya se han implementado en algunos PIRC,[415] y a que existen los "Lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público".[416]

Se evidencia que no hay criterios unificados de exclusión pues en dos casos se mantienen las acciones e identifican gestiones para su cumplimiento.[417] Si bien existen los lineamientos mencionados, no es clara la ruta de implementación de este tipo de acciones, como tampoco lo es la de las acciones eliminadas. Es necesario verificar con los SRC sus consideraciones sobre la eliminación o ajuste de las mismas, ya que se detectan contradicciones con lo consignado en los instrumentos de ajuste respecto a lo que manifiestan los sujetos,[418] y en

[411] Visita administrativa 04/03/20.
[412] "Se reitera la necesidad de proyectar el cierre del programa en la presente vigencia, el cual se formaliza una vez se hayan cumplido las acciones del PIRC competencia de la UARIV" (Acta 18/02/2019, SRC La Dorada).
[413] En el caso de la dotación de mobiliario y equipos tecnológicos para espacios de promoción de la memoria histórica del SRC cabecera municipal de Puerto Caicedo, se hará la entrega pese a que la construcción del lugar no está garantizado y por lo pronto, se "ubicarán inicialmente en el auditorio del centro de convivencia ciudadana del nunicipio y una vez se cuente con un espacio definitivo para la casa de la memoria, deberán trasladarse a ese sitio." (UARIV, acta 002 del 7/03/19).
[414] SRC: (i) San Francisco, (ii) Corregimiento Casacara, (iii) Cerro Azul, (iv) Agustín Codazzi, (v) Corregimiento de Leticia y sus veredas, (vi) Guayabal de Toledo, (vii) Simacota Sector Bajo, (viii) Turbay y el Mohán, (ix) Villagarzón, y (x) Alta Montaña.
[415] La UARIV reporta nueve medidas de reconocimiento de responsabilidad implementadas a 31/12/2019. (Numeral 6. Literal a. Rta. UARIV Radicado No. 20207209931841 del 13/05/20. p. 8.)
[416] Elaborados en el Subcomité Técnico de reparación Colectiva (UARIV Rad. No. 20207209931841 del 13/05/20).
[417] Frente a la medida "Presentar tres informes sobre los avances en las investigaciones dentro de los procesos en la justicia transicional y justicia ordinaria, relacionados con los hechos que tuvieron ocurrencia en el Municipio de Málaga", del PIRC de la comunidad del municipio de Málaga, no solo se mantuvo sino que se consignan gestiones a realizar para su cumplimiento (UARIV, Acta de reunión del 17/05/18). En el caso del SRC de Pueblo Bello también (UARIV, Acta de reunión del 10/04/19).
[418] La medida: "Impulsar un proceso de búsqueda de rectificación por parte de los medios de comunicación que participaron en la estigmatización de la población de Alta Montaña, en particular el Diario El Universal y El Meridiano de Sucre", se excluyó del PIRC de la comunidad de Alta Montaña, pese a lo manifestado por el SRC en el proceso de ajuste: "esta medida se hace necesaria ya que en las comunidades existieron señalamientos y acusaciones a personas inocentes".

algunos casos, se observa poca participación de los integrantes del Comité de Impulso.

La CSMLV considera que estas acciones son coherentes con los objetivos del Programa, pues permiten el reconocimiento y la dignificación, y promueven la reconciliación y la convivencia pacífica. La eliminación de las mismas, borra de la memoria institucional las obligaciones del Estado adquiridas en el momento en que estas fueron aprobadas.

Es posible que, en el marco del SIVJRNR creado por el Acuerdo Final, se pueda dar trámite a algunas de las acciones de los PIRC que actualmente se encuentran en implementación, o a las eliminadas en el proceso de ajuste. Lo anterior, teniendo en cuenta que la UARIV informó que ha acompañado siete "actos tempranos de responsabilidad colectiva",[419] a los que se suman cinco reportados por la OACP[420] y cuatro actos de reconciliación y contribución a la reparación.[421] De estas acciones, aparentemente seis coinciden con SRC, pero ninguna con las de sus PIRC.[422] Preocupa cómo se va a garantizar la implementación de las acciones eliminadas que no se tramiten por ninguno de los dos sistemas.

IV. *Inviabilidad por situación jurídica de los predios sobre los cuales se van a implementar las acciones.*[423] Se observó que se eliminan o ajustan medidas desestimando las gestiones ante las entidades competentes (ANT y URT). En el Sexto Informe de la CSMLV se recomendó a estas entidades atender este cuello de botella. Pese a que la UARIV manifestó acogerse a la recomendación,

[419]SRC: (i) Comunidad de Bojayá (Chocó – septiembre 2016); (ii) Comunidad La Chinita (Apartadó, Antioquia – septiembre de 2016); y (iii) Granada (Antioquia – septiembre 2017). No son SRC: (i) Diputados del Valle (diciembre 2016); (ii) Atentado Club El Nogal (mayo 2017); (iii) Remedios (Antioquia – abril 2018); y (iv) Anorí (Antioquia – octubre 2018). (UARIV Radicado No. 20207207080851 del 17/04/20. Numeral 6, p. 38).

[420] Actos de reconocimiento de responsabilidad realizados: (i) Unión Patriótica y (ii) caso Oscar Orlando Bueno Bonnet (Saravena – Arauca). En curso: (i) masacre de nueve Concejales de Rivera (Huila – SRC concejales y Diputados); (ii) masacre Pueblo Awá en Barbacoas (Nariño – no es posible identificar si coincide con el SRC); y (iii) toma de Mitú por parte de las FARC-EP (Vaupés - SRC). (PgN: Primer Informe al Congreso Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019, agosto 2019).

[421](i)Masacre El Placer (Putumayo - SRC); (ii) "Encontrémonos por la reconciliación" en Remedios (Antioquia); (iii) "Acto de Visibilización del Sector Religioso como Víctima del Conflicto Armado, Un Paso a la Reconciliación" en Mesetas (Meta); y (iv) "Encontrémonos por la reconciliación" en Anorí (Antioquia).

[422](i)Comunidad de Bojayá (Chocó – Septiembre 2016, realizada antes de la aprobación del PIRC); (ii) comunidad La Chinita (Apartadó, Antioquia – Septiembre de 2016, plan aprobado en 2014, no cuenta con medida de reconocimiento de responsabilidad de FARC), (iii) Granada (Antioquia – septiembre 2017, plan aprobado en 2014, no cuenta con medida de reconocimiento de responsabilidad de FARC), (iv) Masacre de Nueve Concejales de Rivera (Huila – SRC Concejales y Diputados, no coincide con el PIRC), (v) Toma de Mitú por parte de las FARC-EP (Vaupés – SRC en diagnóstico del daño, no cuenta con PIRC), (vi) Masacre El Placer (Putumayo – SRC, PIRC aprobado en 2014, no se identifica medida relacionada), (UARIV. Matriz General SRC 31/03/2020).

[423] SRC: (i) Cocorná, (ii) La Rejoya, (iii) La Chinita, (iv) Simacota Sector Bajo, (v) La Dorada, (vi) Puerto Caicedo y (vii) Alta Montaña.

y presentó el procedimiento ante dichas entidades[424], se observa que persisten las debilidades de la UARIV como coordinadora del SNARIV[425], para realizar las gestiones correspondientes.

V. *Eliminación de acciones de distinta índole:*[426] Se observa la eliminación de acciones relacionadas con rehabilitación psicosocial, reconstrucción del tejido social,[427] acceso a la salud,[428] infraestructura social y comunitaria,[429] reactivación económica,[430] condonación de deudas,[431] acceso a educación superior, y, acciones que atienen al enfoque diferencial[432] y garantías de no repetición.[433]

Las consideraciones de los SRC y de las entidades respecto a los criterios de las evaluaciones de viabilidad jurídica, técnica y financiera que llevaron a la decisión de eliminación no se encuentran registradas en todas las actas.[434] Aunque aún no es posible determinar la efectividad de las acciones de mejora frente al cumplimiento de los objetivos del programa, en términos generales se observa:

---

[424] "La UARIV en el nivel territorial y en el marco del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva remite a la ANT como ejecutor de la política de ordenamiento social de la propiedad rural un informe del estado de dichas medidas", para que esta establezca la gestión y su viabilidad de acuerdo con sus competencias. (En: Rta UARIV 202072010077141 del 15/05/20).

[425] No identifica ni gestiona acciones de corto, mediano y largo plazo para avanzar en el cumplimiento de la medida.

[426] SRC: (i) San José del Palmar, (ii) Guaduas, (iii) Topaipi, (iv) Bellavista, (v) Centro Poblado de Guayabal de Toledo, (vi) Vereda La Cristalina Baja, (vii) Municipio de Málaga, (viii) Sacramento, (ix) Santa Isabel, (x) Alta Montaña, (xi) El Tigre y (xii) El Placer.

[427] Acciones de fortalecimiento comunitario como capacitaciones y promoción de la cultura, que incluyen obras de infraestructura, espacios de información y memoria (satisfacción).

[428] Acciones que incluyen brigadas de salud, implementación de estrategia psicosocial y ampliación de cobertura, como se observa en el SRC de Topaipí.

[429] Relacionadas con obras de infraestructura de educación, salud, sedes de organizaciones, redes eléctricas y alumbrado, baterías sanitarias, comedores escolares.

[430] Relacionadas con proyectos productivos, fortalecimiento organizativo y comunitario, redes de comercialización, entre otras.

[431] Cuatro medidas. Al respecto, si bien es cierto la condonación no es posible, se considera que debieron ser reformuladas para gestionar de acuerdo con lo establecido por la Ley 1448 de 2011.

[432] En el SRC Bellavista (Algarrobo, Magdalena) se eliminó la medida "Estrategia para mujeres víctimas de violencia sexual por parte de la UARIV", por considerarla de carácter individual; del SRC Alta Montaña, se eliminó la medida "Implementar un programa de fortalecimiento a la participación de la mujer y de la población LGTBI en las organizaciones comunitarias", pese a que en el acta se registra que la comunidad manifestó que existía un comité de mujeres. Solicitan realizar seguimiento al cumplimiento de esta medida por parte de: secretaría departamental de víctimas y DDHH, Consejería Departamental de Mujeres, Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para la Mujer y alcaldía municipal. Reunión 22 y 23 de agosto/17 el comité de impulso propone capacitar en DDHH a las mujeres y población LGTBI.

[433] Se eliminó la medida "Gestionar con la gobernación de Cundinamarca el levantamiento de un diagnóstico que permita identificar si aún exite reclutamiento forzado por grupos armados al margen de la ley con NNA" del PIRC del SRC Centro Poblado de Guayabal de Toledo, por considerar que: (i) Falta de coherencia en su redacción, (ii) Falta de competencia de las entidades mencionadas en el PIRC y (iii) Dificultad para encontrar un nexo causal con el diagnóstico del daño (UARIV, acta de reunión del 13/04/18).

[434] Dentro de las que se encuentran matrices de ajuste, actas de los subcomités y de los espacios comunitarios, que reflejan cómo se implementa el proceso establecido en el "Instructivo para hacer Seguimiento y Mejora a los Planes". Los cuales fueron allegados por la UARIV en respuesta a requerimientos realizados por la PgN y por la CSMLV.

I. La eliminación de acciones cuya materialización es compleja, sin que sean claras las razones de la eliminación, pues algunas aparentemente atienden daños que afectan al colectivo.[435] Lo anterior evidencia: (i) debilidades en la aplicación del Instructivo que impiden un proceso de ajuste objetivo;[436] (ii) una reducción del alcance del Programa, pues se desconoce lo establecido en el artículo 151 de la Ley de Víctimas y el en el Decreto 1084 de 2015[437], y (iii) debilidades en la capacidad de articulación de la UARIV.

II. No es claro cómo las acciones de mejora van a permitir superar las debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV, que fueron abordadas en el Sexto Informe de la CSMLV. En su respuesta a las recomendaciones, la entidad informó que se busca la materialización de las acciones en los PIRC a través de la oferta estatal[438] y que la articulación se realiza "con otros instrumentos de planeación".[439]

Pese a que el instructivo, en su aparte 5.4 "Estrategia de articulación con procesos intra unidad e interinstitucional en el nivel territorial", trata de orientar el rol coordinador de la UARIV,[440] y al esfuerzo para identificar competentes y herramientas de gestión posibles;[441] las fallas en la aplicación de los criterios y la tendencia a ajustar y formular PIRC que contienen medidas que solo son del resorte de la UARIV,[442] no permiten la superación de las debilidades y reduce el alcance de los objetivos del programa.

En cuanto a las acciones eliminadas que son competencia de otras entidades del SNARIV y relacionadas con el enfoque reparador y transformador, no es posible determinar si la UARIV las está incluyendo en su procedimiento de gestión de oferta,[443] ni cómo garantizará que estas queden consignadas en las

---

[435] Tal como se evidencia en la eliminación de medidas por considerarlas de carácter individual como las de violencia sexual (SRC Bellavista) o las deudas de servicios públicos o impuestos (SRC Alta Montaña y La comunidad de Guaduas), la reconstrucción de 45 viviendas incineradas del PIRC del SRC Vereda La Cristalina Baja (no se cuenta con documento de concertación con el SRC).
[436] Aunque el instructivo orienta la identificación de acciones propias de la reparación colectiva mediante el análisis del nexo causal con el daño o afectación, en su aplicación, se observan situaciones en las que no se establece adecuadamente: (i) El daño colectivo cuando se trata de afectaciones individuales y (ii) la diferenciación entre las acciones de desarrollo económico y social propias de la reparación y las que no se asociaron.
[437] Arts. 2.2.7.8.3; 2.2.7.8.4; 2.2.7.8.5 que hacen referencia a sus criterios, objetivos y componentes.
[438] Propia o de otras entidades del SNARIV.
[439] UARIV. Radicado 20207205973021 del 27/03/20.
[440] Se observa un esfuerzo en la agrupación de medidas según componentes de política pública de víctimas (reparación individual, retornos o reubicaciones, prevención y protección, atención o asistencia, verdad, justicia) o con política pública de desarrollo local o de obligaciones del Estado, de acuerdo con el "Instructivo para hacer Seguimiento y Mejora a los Planes".
[441] Dentro de los cuales están los PATR, Planes de Desarrollo, PAT y planes de retorno.
[442] Visita administrativa 04/03/20.
[443] Al referirse a los tres procesos paralelos, en particular las herramientas para el seguimiento a la gestión de oferta y cómo se articulan con los PIRC la UARIV informó que: "(…)existe un procedimiento de gestión de oferta para SRC y se encuentra en el Sistema Integrado de Gestión, cuya finalidad es promover la concreción de oferta para el restablecimiento del derecho a acceder a medidas de restitución, indemnización, rehabilitación,

distintas herramientas de planeación de la oferta estatal, incluyendo la hoja de ruta de los PDET.

Tampoco es claro si existe o está previsto un instrumento unificado en donde sean consignadas las acciones eliminadas,[444] lo cual, sumado a la persistencia de las debilidades de la UARIV en su rol de coordinadora, lleva a su dispersión y eventual desaparición. De esta manera, se requiere determinar cómo continuará impulsando la implementación de las mismas, teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo observado en el proceso de ajuste y formulación de los PIRC, es posible que concentre sus esfuerzos en aquellas de su competencia para avanzar en el cumplimiento del indicador.

Resulta riesgoso que se entregue la responsabilidad de esas acciones a los entes territoriales, pues como se manifestó en el Sexto Informe de la CSMLV, algunas carecen de capacidad técnica y financiera para asumir su gestión e implementación. En atención a esto, se recomendó a las entidades territoriales "gestionar la asistencia técnica para la formulación de los planes, programas y proyectos y para garantizar la implementación de las medidas de los PIRC que son de su competencia". Únicamente se obtuvo respuesta de Valle del Cauca, Vichada y Atlántico,[445] en la que manifestaron acogerla, sin embargo, no se observan acciones para su materialización.[446]

satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica de las víctimas en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, el cual no se encuentra armonizado con el Modelo de Reparación Colectiva, pues el procedimiento se encuentra en actualización atendiendo a la experiencia recogida durante los años de implementación del Programa de reparación colectiva y a los requerimientos técnicos del Modelo" (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841 del 13/05/20, P.1).

[444] Al hacer referencia al mecanismo de seguimiento de los procesos paralelos del Modelo de Reparación Colectiva, la UAIRV manifestó: "El trabajo de gestión actual se basa en la articulación interinstitucional bilateral y en los escenarios propios del SNARIV, usando instrumentos de gestión y planeación, como ejemplo, los planes de acción de las entidades nacionales y el proceso de regionalización; escenarios de articulación: subcomités técnicos, particularmente el de Reparación Colectiva y los planes operativos. Actualmente, el mecanismo para el seguimiento se centra en el cumplimiento de la gestión y de la implementación de acciones de los PIRC, el cual se realiza a través de la matriz de seguimiento mensual de reparación colectiva y del seguimiento del plan operativo del subcomité de reparación colectiva, en concordancia con las acciones de mejora de la Unidad para las Víctimas, razón a ello, se está cualificando este proceso a través de los indicadores internos de gestión (Anexo 1. Matriz de seguimiento SRC y anexo 2. Consolidado acciones PIRC Subcomité RC)" (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841 del 13/05/20).

[445] En el Sexto Informe de la la CSMLV se requirió a las 32 gobernaciones del país para que se pronunciaran sobre las recomendaciones emitidas. A corte de 29 de mayo de 2020 solo habían contestado: Vichada, Tolima, Boyacá, Meta, Atlántico, Sucre y Valle del Cauca. Sin embargo, frente a la recomendación de reparación colectiva Sucre, Tolima y Meta no hicieron énfasis en su respuesta, mientras que Boyacá indicó no tener PIRC en su territorio.

[446] El departamento de Vichada informa que "se proyecta gestión ante la UARIV para la asistencia técnica en la formulación y actualización de planes programas y proyectos y que cuenta con un profesional con experiencia laboral en víctimas y apoyo técnico". Por su parte, en la respuesta del departamento del Atlántico se menciona que los SRC se encuentran en fase de diagnóstico del daño por lo que aún no se requiere la asistencia técnica. Valle del Cauca expone que se encuentra gestionando la asistencia técnica de la UARIV para garantizar la formulación de los PIRC e incluir las acciones de su competencia en los instrumentos de planeación.

III. El proceso de ajuste está conllevando a que persista el incumplimiento de las entidades del SNARIV pues la UARIV está asumiendo la implementación de acciones que en principio son responsabilidad de otras entidades, adecuándolas a sus competencias, a costa del alcance reparador y trasformador del Programa. Es necesario recordar que la reparación integral a las víctimas es una obligación del Estado, y en ese sentido, las acciones consignadas en el PIRC de competencia legal y constitucional de las entidades del SNARIV, también lo son.

IV. Las debilidades identificadas en el Sexto Informe de la CSMLV, en torno a las capacidades técnicas del recurso humano que realiza el acompañamiento a los SRC, continúan y afectan el proceso de ajuste e implementación de los PIRC. Frente a esto, y en atención a las recomendaciones realizadas por la CSMLV, la UARIV informa que se emitió el instructivo y se realizaron capacitaciones y espacios de intercambio de experiencias. Sin embargo, las fallas en la implementación ponen de manifiesto la necesidad de considerar el ajuste del Instructivo, pues este no incluye, por ejemplo, parámetros de viabilidad técnica y financiera, lo que impide su evaluación objetiva. Es importante recordar que en el estudio de dicha viabilidad se deben considerar las afectaciones causadas por el conflicto.

La CSMLV considera que la implementación del Modelo y el desarrollo de las acciones de mejora deben observar lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, así como evitar apresurar el cierre de los PIRC desconociendo el enfoque transformador que tiene el Programa de Reparación Colectiva. Se reitera lo expresado en el Sexto Informe de la CSMLV en cuanto a que el cumplimiento de los objetivos de este 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, sino de contribuir a la transformación de las condiciones de vida de las víctimas, y en este caso, de los sujetos colectivos.

Ahora bien, debido a la emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19, algunas de las acciones y procesos propios de la implementación de las fases de la ruta de reparación colectiva, se están viendo afectadas. Es importante que el Gobierno nacional ponga en marcha estrategias para avanzar sin que se genere un riesgo para las comunidades, y que, una vez superada la emergencia, se retomen con más fuerza los procesos que estaban pendientes y los que se vieron afectados.

<u>En la contratación</u>

La UARIV solo reportó la contratación de recurso humano para la medida de rehabilitación. No obstante, la información presentada impide determinar si se garantiza la continuidad en el acompañamiento de esta y las demás medidas de los PIRC.[447] De acuerdo con lo

[447] 17 profesionales nacionales contratados desde enero y 53 referentes psicosociales **cualificados** desde marzo, cuya fecha de contratación no es clara.

informado por la entidad, para el 2020 se desarrollarán acciones de rehabilitación en 346 SRC, lo que implica que cada referente psicosocial tienen a su cargo un promedio de casi seis SRC.

Teniendo en cuenta la complejidad del programa y la disponibilidad de recursos, es necesario determinar si el personal es suficiente para avanzar en la implementación. Asimismo, la respuesta de la UARIV no responde en su totalidad a la recomendación, pues no reporta sobre la contratación de operadores logísticos, ni el recurso humano para la implementación de los PIRC, lo que impide establecer avances o retrocesos en la problemática identificada. Situación que tiende a agravarse teniendo en cuenta que hay 739 SRC en etapas de la ruta que requieren acompañamiento constante de los funcionarios de dicha entidad.[448]

En el cumplimiento y reporte de las metas

Se identificaron dos dificultades: (i) las metas del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva no son acordes con la meta del PND (140 SRC reparados); y (ii) inconsistencias en el reporte de la información tanto en la meta del PND como en la del PMI.

En cuanto al primer punto, se considera necesario fortalecer el rol del Subcomité para que actúe como un grupo de trabajo interinstitucional, encargado de dar lineamientos para la implementación del Programa de Reparación Colectiva. Preocupa que en el Plan Operativo Anual de 2020 se registran únicamente las siguientes tres acciones.[449]

Tabla No. 135: Acciones del POA 2020 – Subcomité de Reparación Colectiva

Acción estratégica	Meta
Implementar las acciones de los PIRC- étnicos	30
Implementar las acciones de los PIRC-comunidades campesinas y barriales	40
Realizar una jornada de actualización sobre aspectos normativos de la reparación colectiva que fortalezca el desempeño del Subcomité.	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Como se observa en la tabla anterior las acciones que hacen parte del POA 2020, son muy generales, no cuentan con responsable específico de su implementación y las metas son irrisorias frente al universo de acciones en implementación o pendientes por implementar. Esta situación es resultado de la desarticulación institucional pues no todas las entidades del SNARIV que integran el Subcomité reportan las acciones que implementan en el marco de los PIRC. Adicionalmente, llama la atención que una de las actividades sea una jornada de capacitación de una resolución que fue expedida hace dos años.

[448] De acuerdo con la Matriz General SRC a corte del 31/03/2020 este es el número de SRC en las fases de: (i) Identificación, (ii) alistamiento, (iii) caracterización/diagnóstico del daño, (iv) diseño y formulación, (v) implementación.
[449] Secretaría Técnica, Subcomité de Reparación Colectiva – Sesión del 6/03/2020.

Al respecto, la UARIV ha informado que se encuentra implementando una estrategia de fortalecimiento de cada uno de los Subcomités Técnicos en lo concerniente a sus funciones. Se espera que este escenario sirva como espacio articulador de las entidades encargadas de la implementación del Programa de Reparación Colectiva.

Frente al segundo punto, se observaron inconsistencias en el reporte de la información sobre la meta del PND. En la ficha técnica del indicador se establece que se incluyen en la medición los SRC que han recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el PIRC aprobado. Al 30 de marzo de 2020, en Sinergia se reportan 19 y la UARIV manifiesta que ha avanzado con el cierre de 23 PIRC,[450] de los cuales 16 tienen cierre total y siete cierre parcial.[451] Lo anterior evidencia que, dentro de los SRC reportados en Sinergia, tres tienen medidas pendientes de cierre y, por lo tanto, la medición no refleja la realidad de los SRC. Se reitera que es necesario fortalecer el reporte de la información por parte de los diferentes sistemas de seguimiento y registros administrativos del Gobierno nacional.

En este mismo sentido, se requiere identificar si los bienes y servicios a los que se refiere el ajuste del indicador corresponden al 100% de las acciones consignadas en el PIRC aprobado, de lo contrario se debe realizar un nuevo ajuste a la descripción del indicador. Lo anterior, en el entendido que dichas acciones fueron formuladas e implementadas de acuerdo con el alcance establecido en la ley y sus decretos reglamentarios,[452] y por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento.

Tabla No. 136: Sujetos de Reparación Colectiva respecto de los que la UARIV reporta cierre parcial

	SRC	Fecha de inclusión en el RUV	Fecha de diagnóstico del daño	Fecha de aprobación del PIRC	Fecha del cierre parcial
1	El Placer	14/06/2013	01/04/2014	17/06/2014	04/12/2019
2	Ciénaga del Opón	02/05/2014	22/02/2014	14/12/2015	05/12/2019
3	Narrar para Vivir	10/12/2013	06/02/2015	18/03/2014	12/12/2019
4	Santa Rita	06/08/2014	01/04/2014	02/10/2014	12/12/2019
5	Pueblo Rrom	13/03/2015	01/08/2015	08/10/2015	12/12/2019
6	Vereda La Secreta	02/04/2015	01/05/2014	05/03/2015	14/12/2019
7	Comunidad de La encarnación, La Clara y El Maravillo	25/11/2013	01/12/2016	18/11/2014	14/12/2019

Fuente: UARIV. Marzo 2020. Elaboración propia.

Una inconsistencia similar se observa en el reporte de la información sobre la meta contenida en el PMI. Como se mencionó anteriormente, para el avance en esta meta se reporta el fortalecimiento de SRC cuyos PIRC no corresponden a Planes Nacionales. Si

[450] Aunque en el texto señala 22, en la información desagregada por sujetos hacen referencia a 23.
[451] Implica que no hay un cumplimiento del 100% de sus acciones.
[452] Mediante un proceso participativo y a partir de unos daños identificados.

bien implementar estas acciones de fortalecimiento es importante, también en el nivel local, el reporte de la meta debe ser coherente con la descripción y la fórmula de cálculo del indicador.

En la materialización del enfoque diferencial de género y discapacidad

En el Sexto Informe de la CSMLV, se recalcó que la transversalización del enfoque diferencial con OSIGD continuaba sin materializarse, por lo que se recomendó tenerlo en cuenta en todas las fases del programa. Al respecto, la UARIV informó que se habían incorporado preguntas en las guías metodológicas, sin embargo, ninguna de estas indaga sobre la población sujeto de la pregunta.[453] Asimismo, reportó que se está elaborando el "documento instructivo para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el Modelo de Reparación Colectiva", y que con algunos SRC se desarrolló el módulo de fortalecimiento social y comunitario para la equidad.[454] Por lo tanto, es necesario hacer seguimiento a estas acciones para determinar la consecución de la transversalización, pues en el 2018 la UARIV informó de acciones[455] que al parecer resultaron infructuosas para este fin.

Finalmente, en relación con el fortalecimiento de los Planes Nacionales, la UARIV informó que para el segundo semestre de 2020 se tiene prevista la aprobación de los PIRC de la Asociación Central Nacional Provivienda (que ingresó al RUV en julio de 2016) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción – ANUC UR (que ingresó al RUV en diciembre de 2015). Esto quiere decir que los SRC tardaron más de cuatro años en avanzar en las primeras fases de la ruta. La UARIV también informó que, en lo que resta del año 2020, avanzará en la fase de diseño y formulación de los PIRC de a Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Organismos de Acción Comunal que ingresaron al RUV en octubre de 2015, y periodistas incluidos en el Registro desde febrero de 2014.

Frente a esa misma meta, preocupa que la UARIV no informa con claridad qué estrategias ha puesto en marcha para promover, en el marco de los planes nacionales, el

[453] La UARIV presentó las siguientes: (i). ¿Cuáles fueron los primeros espacios de reunión? (especificar por grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, entre otros); (ii) ¿Alrededor de que espacios se encontraba la comunidad? (Deportes, Convites, Mingas, Bazares, Procesiones, Fiestas) (especificar por grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, entre otros); (iii) ¿Qué espacios y lugares comunitarios se vieron vulnerados o modificados a causa del conflicto armado? (especificar por grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, entre otros); (iv) ¿Los lugares en donde vivían personas o grupos que han sido discriminados socialmente fueron afectados? Por ejemplo: trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, población en situación de desplazamiento; (v) ¿Cuáles espacios de esparcimiento se encuentran actualmente en la comunidad? (Deportes, Convites, Mingas, Bazares, Procesiones, Fiestas) (Especificar por grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, entre otros); (vi) ¿Cómo cambiaron los niños y las niñas después del conflicto armado?, ¿Cómo las mujeres? ¿Cómo los y las jóvenes? (Completar estas preguntas, con los demás grupos poblacionales que hacen parte del colectivo); (vii) Cuéntenos si hubo imposición de creencias, modas, formas de vida, costumbres, reglas por parte del grupo armado. ¿Cuáles?, ¿De qué maneras? (Rta 202072010077141 del 15/05/20)
[454] Peñas Coloradas (Caquetá), Veredas Guadualito y Caño 20 (Meta), Piñalito (Meta) y en ANUC UR.
[455] La implementación del Modelo de Enfoque Diferencial y de Género y de una estrategia de formación virtual.

reconocimiento de la responsabilidad del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que hayan generado daños en el las comunidades de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final.

En cuanto al enfoque de discapacidad, la UARIV informó que únicamente en dos PIRC de los SRC (El Placer y San Andrés de Pisimbalá), se encuentran acciones dirigidas a población con discapacidad. Sin embargo, analizadas las mismas, se observa que únicamente las acciones de San Andrés de Pisimbalá están dirigidas concretamente a esa población.

Conclusiones

- La Implementación del Programa de Reparación Colectiva presenta escasos avances, no obstante, a partir del año 2019 se han evidenciado acciones para avanzar en su implementación. A punto de cumplirse la vigencia inicial de la Ley de Víctimas, unicamente el 2% (16) de los 755 Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, han finalizado la implementación de todo su Plan Integral de Reparación Colectiva, entre estos tan solo uno de los cinco casos piloto con los que inició el programa en el marco de la Ley 975/05. Se advierte que el 71% del universo se encuentra en las fases iniciales de la ruta, y el 29% en las fases de formulación e implementación de su Plan.

- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas ha reconocido como ambiciosa la meta planteada por el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo de "140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente". Esta presenta un cumplimiento acumulado del 11%, por cuanto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informa que, a la fecha, se han reparado administrativamente 16 colectivos. Sin embargo, se insiste en que el reporte debe corresponder a la descripción del indicador, y por lo tanto, incluir en la medición los sujetos que han implementado todo su plan. Contando con que se cumpla esta meta, y sin tener en cuenta que el Registro Único de Víctimas continua abierto, faltarían 615 planes por implementarse, lo cual tardaría más de 16 años.

- La medición del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación de "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos", incluye a sujetos que no cumplen con los parámetros de la descripción del indicador, pues no corresponden a planes nacionales. De esta manera, se han fortalecido los cinco Planes Nacionales aprobados hasta el momento, los cuales han sido beneficiados con recursos para la implementación de acciones de su Planes Integrales de Reparación Colectiva con la finalidad de promover la recuperación de la autonomía, autogestión y capacidades relacionadas con los procesos de reparación colectiva. Si bien se considera un avance que, en virtud de lo establecido por el Acuerdo Final, se estén fortaleciendo

los planes que no tienen incidencia nacional, el reporte del indicador debe ser coherente con su descripción y fórmula de cálculo.

- En cuanto la meta trazadora del Plan Marco de Implementación de Sujetos de Reparación Colectiva con plan de reparación colectiva implementado, se advierte que su medición unicamente contempla los Planes en los que se han ejecutado las medidas a cargo de la UARIV. Asimismo, se identificó que para este indicador solo se establecieron metas hasta 2021, desconociendo la Setencia C-588 de 2019, de la Corte Constitucional, la cual prorrogó la vigencia de la Ley de Víctimas.

- La manera como se está llevando a cabo el proceso de valoración de las declaraciones de los colectivos para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, no corresponde a lo contemplado en el Manual de Valoración de la Unidad para las Víctimas, según el cual la valoración se debe realizar verificando el daño a derechos y no a atributos como sucede desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018.

- En el proceso de ajuste e implementación de los Planes, se identificaron situaciones que evidencian: (i) una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador pues no son coherentes con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 1084 de 2015; (ii) la persistencia de las debilidades de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la articulación de las entidades, particularmente en las fases de formulación e implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva; y (iii) deficiencias en el instructivo de ajuste que se manifiestan en exclusión de medidas relacionadas con el daño.

- Los esfuerzos de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para Víctimas, deben concentrarse en identificar y gestionar acciones que permitan avanzar en la implementación de las medidas.

- El ajuste y formulación de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, limitándolas exclusivamente a las competencias de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, restringe su alcance. Esta entidad no puede sustituir las responsabilidades de las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para Víctimas para garantizar el derecho a la reparación integral de los Sujetos de Reparación Colectiva.

- Las medidas de satisfacción relacionadas con reconocimiento de responsabilidad, acceso a la verdad, peticiones de perdón, investigaciones judiciales y sanción de responsables, incluyendo algunas de las eliminadas de los Planes, son coherentes con los objetivos del programa. Es importante que se adelanten gestiones y se tomen los correctivos necesarios para garantizar su implementación. La eliminación

de estas medidas, borra de la memoria institucional las obligaciones del Estado establecidas al momento de aprobación de las acciones.

- El Subcomité Técnico de Reparación Colectiva debe optimizar su funcionamiento como instancia de articulación. Este inició el 2020 con un Plan Operativo que se considera precario. Se requiere que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fortalezca su rol, no solo como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, sino como secretaría técnica del Subcomité. Hay varias entidades que tienen responsabilidad en la materialización de acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que podrían asistir a este escenario en calidad de invitadas, tal como el Instituto Nacional de Vías y la Comisión de la Verdad.

- No se ha logrado transversalizar el enfoque diferencial de género. No existen indicadores de inclusión del enfoque con OSIGD en los procesos de reparación colectiva, y en general, persiste el desconocimiento sobre la aplicación del mismo, tal como se mencionó en el Sexto Informe de la CSLMV. Tampoco es claro cómo, a través de las preguntas incorporadas en la herramienta de diagnóstico del daño, se identificarán las afectaciones derivadas de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo en razón de su género y, por lo tanto, aún no se observan medidas específicas en los planes para atenderlas.

- De 156 Sujetos de Reparación Colectiva que se encuentran en fase de implementación del Plan, únicamente dos (El Placer y San Andrés de Pisimbalá), cuentan con acciones dirigidas a población con discapacidad. Sin embargo, se observa que únicamente las acciones de San Andrés de Pisimbalá están dirigidas concretamente a esa población.

- Se requieren esfuerzos adicionales para la superación de los cuellos de botella. Estos se encuentran relacionados con la contratación oportuna de los operadores, la capacitación del personal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral 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.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar la línea base del indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo de “140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente”. Se observa que la línea base es 0, aún cuando a diciembre de 2018 seis sujetos fueron reparados administrativamente. Asimismo, se recomienda ajustar el reporte de la información para el año 2019, pues los datos en

Sinergia no coinciden con lo informado por la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas. El avance debe corresponder únicamente a los sujetos que han finalizado la implementación del 100% de su Plan Integral de Reparación Colectiva.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ajustar el reporte del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación de Planes Nacionales de Reparación Colectiva fortalecidos, y continuar con las acciones de fortalecimiento e implementación de los sujetos con incidencia nacional y local. Asimismo, adoptar estrategias para promover, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que haya generado daños, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final.

- Al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la hoja de vida de la meta trazadora del Plan Marco de Implementación "Sujetos de Reparación Colectiva con plan de reparación colectiva implementado", en el sentido de especificar que su medición corresponde a los sujetos que han implementado todas las acciones de su Plan. Asimismo, establecer metas para los años posteriores a 2021, teniendo en cuenta lo establecido en la Setencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional, la cual prorrogó la vigencia de la Ley de Víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar los procesos de valoración de las declaraciones colectivas conforme a los derechos que fueron afectados por los daños, y no a los atributos de lo Sujetos de Reparación Colectiva.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer su rol de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y de Secretaría Técnica del Subcomité de Reparación Colectiva, con el fin de robustecer las metas y acciones del Plan Operativo Anual del Subcomité, y hacer seguimiento a las mismas. Identificar las entidades del nivel nacional que no tienen asiento permanente en este escenario pero que podrían convocarse en calidad de invitadas, para impulsar el cumplimiento de las medidas contempladas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, continuar el fortalecimiento de las capacidades técnicas de su recurso humano. Para esto, en el marco de la Estrategia de Gestión del Conocimiento,[456] identificar experiencias exitosas de acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan la superación de cuellos de botella y socializarlas con el recurso humano de la entidad. Revisar el "Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los PIRC" y determinar los ajustes

[456] *Ibidem.*

que sean necesarios. Asimismo, garantizar la participación efectiva de los Comités de Impulso en los procesos de ajuste a los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conservar en los Planes las acciones de reparación colectiva que son competencia de las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Esto evitará retrocesos en el enfoque reparador de la Ley 1448 de 2011 que puedan generar la pérdida de confianza en las instituciones por parte de las comunidades.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promover la realización de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, en los casos de Planes Integrales de Reparación Colectiva que no se estén implementado en municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, identificar las acciones de desarrollo económico y social que no son propias de la reparación colectiva y que fueron eliminadas de los planes, pero que atienden necesidades identificadas por los Sujetos de Reparación Colectiva. Igualmente, gestionar la priorización de estas acciones en otros instrumentos de política pública, tales como planes de retorno, Planes de Acción para la Transformación Territorial y Regional, los Planes de Acción Territorial y, los Planes de Desarrollo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la hoja de ruta. De esta manera, materializar el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, se le reitera tener en cuenta el enfoque con OSIGD en todas las fases del programa, especialmente en la de diagnóstico del daño. De esta forma, se pueden identificar las afectaciones que se derivan de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo en razón de su género y, como consecuencia, incluir en los planes acciones dirigidas a mitigarlas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, gestionar la contratación oportuna y suficiente de operadores y contratistas con las capacidades técnicas requeridas para garantizar: (i) la continuidad de la implementación de la estrategia Entrelazando; (ii) el avance de los Sujetos de Reparación Colectiva que

se encuentran en las tres fases iniciales de la ruta;[457] y (iii) el adecuado acompañamiento a los Sujetos de Reparación Colectiva y a las entidades territoriales en la implementación del Programa.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer la articulación y las gestiones 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 las entidades territoriales, se reitera gestionar la asistencia técnica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la formulación de los planes, programas y proyectos, y así, garantizar la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que son de su competencia.

5.6 Connacionales

Con el ánimo de realizar un adecuado seguimiento a la implementación de la política pública de reparación integral a víctimas connacionales, desde el Sexto Informe, la CSMLV ha venido analizando el nivel de avance y dificultades en las medidas de: (i) indemnización administrativa; (ii) restitución de tierras; (iii) satisfacción y, (iv) retornos y reubicaciones, siendo estas las únicas que les asisten en el marco de la Ley 1448 de 2011, mientras permanezcan fuera del territorio colombiano.

Para el desarrollo del presente capítulo se revisaron los planes de acción para la vigencia 2019-2020 de las entidades llamadas a garantizar los derechos de las víctimas connacionales. Se encontraron indicadores en los documentos de planeación de la UARIV y el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, no se encontraron indicadores por parte de la URT, pese a las recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV.

Teniendo en cuenta lo anterior, para medir el estado de implementación de las medidas mencionadas, ante la ausencia de indicadores en el PND y en el CONPES 3726 de 2012, se mantienen los indicadores formulados por la CSMLV en su Sexto Informe y se tuvo en cuenta el indicador “Número de solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior acompañadas / Total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior solicitadas”, incorporado en el Plan de Acción de la UARIV 2019. Asimismo, se tomó el indicador “Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada” del Plan de Acción de la UARIV 2020.

Para el caso que nos ocupa, se advierte que la estrategia psicosocial a implementar para víctimas en el exterior, no consiste en la medida de rehabilitación psicosocial tal y como está prevista en la Ley 1448 de 2011, desarrollada a través del PAPSIVI, pues la

[457] (i) Identificación, (ii) alistamento, y (iii) diagnóstico o caracterización del daño.

implementación de este programa depende en gran medida del SGSSS que, al igual que otras medidas de reparación integral, se encuentra supeditada al principio de territorialidad. De esa forma, las víctimas connacionales no pueden acceder a este mecanismo como está previsto en el ordenamiento jurídico en tanto no regresen al territorio colombiano.[458]

Adicionalmente, debe resaltarse la labor que realiza el SIVJRNR, con las víctimas en el exterior. Una correcta articulación con las entidades del Sistema permitirá que el Estado pueda satisfacer los derechos de las víctimas. Por ello, se requirió a la CEV, a la Jurisdicción Especial para la Paz –en adelante JEP– y a la Unidad de Búsqueda para Personas Dadas por Desaparecidas –en adelante UBPD–, con el fin de conocer en detalle las actividades que se encuentran realizando para el goce de los derechos de verdad y justicia con la participacion de las víctimas connacionales.

Por otra parte, se anota que de las seis recomendaciones formuladas a la UARIV, se acogieron cuatro de ellas. La Cancillería y la URT se acogieron de forma íntegra y dieron cuenta de las acciones que han puesto en marcha para materializarlas.

Finalmente, es importante tener en cuenta que tanto las cifras como el universo total de víctimas en el exterior pueden variar y no ser exactas, dado que la información registrada en el RUV depende en gran medida de la actualización de los registros administrativos por las víctimas, de conformidad con lo manifestado por la UARIV.

Análisis cuantitativo

Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de marzo de 2020, se recibieron 1.061 declaraciones en los consulados. Durante el año 2019 se recibieron 997 y se valoraron 968, de las cuales se incluyeron 281 y 687 no. En el 2020 se recibieron 64 declaraciones y cinco fueron valoradas, de lo que resultó que dos víctimas connacionales fueron incluidas y tres no. Lo anterior supone que en este período fueron valoradas en total 973 declaraciones de las 1.061, y quedaron pendientes de valoración 88.[459]

Durante el 2019, la UARIV reportó la inclusión en el RUV de 1.218 víctimas connacionales. Esta información no fue presentada de forma discriminada pese a la solicitud de la CSMLV. Por otra parte, entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2020, se incluyeron en el RUV 57 hogares correspondientes a 157 personas. De esta cifra se tiene que 79 son hombres, 77 mujeres, una persona con OSIGD y 21 con discapacidad.[460]

---

[458] La UARIV informó que está estrategia se encuentra suspendida por la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19. No obstante, la CSMLV realizará un monitoreo de su estado de avance en tanto se supere dicha emergenica.

[459] De los datos presentadas en el estado de no inclusión, se reportan las siguientes cifras y causales: (i) en 2019, 316 víctimas connacionales no fueron incluidas por "causas diferentes", 270 por "extemporaneidad" y 96 por "causas diferentes / extemporaneidad"; y (ii) hasta el 31 de marzo de 2020, 3 no fueron incluidas por "causas diferentes".

[460] Se aclara que estas cifras no son iguales a las presentadas en el párrafo anterior, pues no son comparables entre sí. Como se observó, las declaraciones recibidas no son valoradas en la misma anualidad, esto supone

Según refiere la UARIV, se aclara que las cifras no son acumulables, dado que una misma víctima puede contar con reconocimiento en diferentes años. A continuación se presenta la inclusión histórica en el RUV:

Tabla No. 137: Inclusión anual en el RUV en el Exterior

Año	No. de víctimas
2012	82
2013	337
2014	2.440
2015	5.114
2016	3.941
2017	9.801
2018	2.764
2019	1.218
2020	157

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Las ciudades con mayor número de víctimas en el exterior son: Esmeraldas (Ecuador) la cual concentra el 13% de las víctimas connacionales; Quito (Ecuador) con un 7%; Nueva Loja (Ecuador), y Montreal (Canadá) cada una con el 6% del total de víctimas connacionales y, Barinas (Venezuela) con un 5%.

En cuanto al acceso a la información y oferta institucional, la Cancillería reportó que en el marco de la estrategia de "jornadas de difusión de la oferta a víctimas", se llevaron a cabo entre 2017 hasta el primer trimestre de 2020, 198 encuentros. Estos incluyeron orientación, difusión y divulgación de la ley y la oferta institucional para víctimas del conflicto armado en el exterior, así como la toma de declaracion, actualización de datos y notificación de resoluciones.

El total de asistentes reportados durante el periodo mencionado fue de 12.023[461] y los países en los que se concentró el mayor numero de jornadas fueron Ecuador, EEUU, España, Venezuela y Mexico.[462]

Respecto a la participación, se reportó la inscripción de 523 organizaciones de víctimas entre los años 2017 y 2019, las cuales se postularon para conformar la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. En cuanto a la difusión de la convocatoria, esta fue

que hay rezagos en cada vigencia, es decir, que se van acumulando y se vuelven efectivas en la anualidad siguiente.

[461] Es importante mencionar que una persona u hogar pudo haber asistido a varias de las actividades reportadas por la Cancillería. Por tanto, la cifra de asistentes no refleja el universo de personas que asistieron a los espacios ni tampoco si todas eran víctimas

[462] La Cancillería reportó que las jornadas se realizaron en concertación con las víctimas y por solicitud de estas. Adicionalmente, en reunión del día 10/06/2020, el equipo de Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior, manifestó que México se priorizó para el 2019 por solicitud de la Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20200040201124211. 28/05/2020.

realizada en los Consulados, la página web de la Cancillería, y a través de foros virtuales en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la UARIV.

Indemnización

- Indicador: "Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas"

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "Número de víctimas en el exterior indemnizadas / Número de víctimas en el exterior que por el hecho victimizante son susceptibles de ser *100".

En el 2019 se indemnizaron 85 víctimas en el exterior, de las cuales 43 fueron mujeres, 41 hombres y una persona con OSIGD. De estas, según reportó la UARIV, el 48% (41) correspondió a personas con discapacidad; el 28% (24) fueron indemnizadas según los criterios de priorización previstos por la Resolución 1049 de 2019, y el 24% (20) a partir de los otros criterios previstos en la Resolución.[463] Para el primer trimestre de 2020, se han indemnizado seis víctimas connacionales: cinco hombres y una mujer, ninguna con OSIGD, y una persona con discapacidad.

Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019 y atendiendo a los criterios de priorización allí establecidos, entre 2019 y primer trimestre de 2020, se realizaron los siguientes giros: (i) 22 a 22 víctimas con discapacidad; (ii) 49 a 45 víctimas con 74 años o mayores; (iii) 24 a 19 víctimas con enfermedades crónicas; (iv) tres a dos personas con discapacidad con enfermedad; (v) dos a dos víctimas con 74 años o más, y enfermedad; y (vi) uno a una persona sin los criterios establecidos. Lo anterior, para un total de 101 giros a 91 víctimas en el exterior indemnizadas, por un valor de $1.239.885.919.

Tabla No. 138: Víctimas en el exterior indemnizadas

Año	No. de víctimas
2013	140
2014	102
2015	427
2016	582
2017	785
2018	825
2019	85
2020	6

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Si esta información se contrasta con las cifras reportadas en el Sexto Informe de la CSMLV, se observa con preocupación que desde la entrada en vigencia de la ley, solo han accedido

[463] Frente a la doble clasificación de víctimas connacionales con discapacidad, la UARIV aclaró que esto obedece a que la primera cifra se reporta según la marcación con discapacidad del RUV y la segunda, a aquellas que acreditaron la situación de conformidad con la Resolución 1049 de 2019.

a esta medida de reparación el 12% de las víctimas en el exterior susceptibles de ser indemnizadas, situación que se ha agudizado con la adopción de la Resolución 1049 de 2019. Comparando las cifras, se observa que para 2018 se indemnizaron 740 víctimas más que para el año 2019.

Restitución de tierras[464]

Dado que la URT no formuló indicadores de restitución de tierras para víctimas connacionales, se mantuvieron los indicadores formulados por la CSMLV con el fin de evaluar: (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 con orden judicial de restitución de tierras.

- Indicador: "Porcentaje solicitudes realizadas por víctimas en el exterior cuyos predios fueron incluidos en el RTDAF".

La fórmula de cálculo de este indicador de la CSMLV es "Número de víctimas en el exterior incluidas en el RTDAF / Número de víctimas que presentaron solicitud de inclusión en el RTDAF *100".

En el 2019 se recepcionaron 71 solicitudes de inscripción en el RTDAF por parte de víctimas connacionales, y al primer trimestre de 2020 se habían recibido 24 solicitudes, para un total de 96 solicitudes de inclusión recibidas. De estas, 54 fueron elevadas por hombres, 41 por mujeres, 14 por víctimas en situación de discapacidad, y una por una persona sin identificar. Lo que supone que el acumulado histórico asciende a 2.038 solicitudes de inscripción en el RTDAF por parte de víctimas connacionales.

Según aclaró la URT, esta inscripción no es comparable en una misma anualidad pues depende de si la entidad pudo valorar la solicitud en el mismo año de recepción. Además, algunas de las solicitudes son acumuladas inclusive en varias vigencias, dado que uno de los requisitos para poder incluir un titular en el RTDAF es que haya condiciones de seguridad que permitan realizar la microfocalización, situación que no se presenta en todos los casos.

En ese sentido, se tiene que de las 2.038 solicitudes de inscripción, se han adoptado 1.268 decisiones de fondo desde la entrada en vigencia de la ley al primer trimestre de 2020. Solo en 2019 se adoptaron 330 decisiones de fondo de solicitudes recibidas entre el 2011 y el

[464] La restitución de tierras es una medida de reparación con un procedimiento legal (administrativo y judicial) cuyo propósito es restituir y formalizar el estado de las tierras que hubieran sido abandonadas forzosamente por víctimas con ocasión al conflicto armado interno. En detalle, la URT concibe que "la restitución jurídica y material de las tierras abandonadas y despojadas por el conflicto armado interno, permitirá no solo responder a la deuda histórica con las víctimas (justicia restaurativa y reparadora), sino lograr que Colombia transite de un contexto de violencia a uno de paz (justicia transicional), con desarrollo económico e inclusión social democrática (justicia social)".

2019, y a 31 de marzo de 2020, se decidió sobre 13 solicitudes recibidas en 2013 y entre 2015-2019 (en 2014 no se adoptaron decisiones de fondo).

Tabla No. 139: Estado de solicitudes de víctimas en el exterior en etapa administrativa

Decisión de fondo	Año de decisión de fondo									Total general
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Demanda presentada por terceros	-	1	1	3	-	-	1	-	-	6
Desistimiento	-	-	4	22	23	35	36	42	3	165
En demanda	2	4	4	13	5	19	12	31	-	90
Exclusión	-	-	-	-	2	1	-	1	-	4
Exclusión de estudio	-	-	-	3	5	-	-	-	-	8
Inscripción	-	1	2	6	21	18	17	36	2	103
No inicio de estudio formal	1	2	6	133	46	67	52	135	2	444
No inscripción	1	9	22	45	64	73	49	81	4	348
Rechazo de plano	-	-	-	-	-	2	3	4	2	11
Rechazo por solicitud idéntica	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Sentencia	5	28	13	29	10	2	-	-	-	87
Total anual	8	45	52	254	176	219	170	330	13	1.268

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT.

Se encuentran pendientes de valoración el 38% correspondiente a 770 solicitudes de inscripción en el RTDAF.[465]

La URT reportó que entre el 2019 y el primer trimestre de 2020, fueron inscritas 68 víctimas connacionales en el RTDAF, el 68% (46) son mujeres y el 32% restante (22) hombres. El 3% (2) corresponde a personas que se encuentran en situación de discapacidad y el 1% (1) con OSIGD. La entidad no reportó la existencia de solicitudes o inclusiones de población étnica. A la fecha, y en contraste con la información presentada en el Sexto Informe de la CSMLV, 284 víctimas connacionales se encuentran inscritas en el RTDAF, cifra que representa solo el 14% del universo que presentó solicitud de inscripción.

[465] Las solicitudes con decisión de "no inicio a estudio formal", "exclusiones", "rechazos" y "no inscripción", son las que una vez realizado el análisis jurídico y probatorio no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011 y los artículos 2.15.1.3.5. y 2.15.1.4.5. del Decreto 440 de 2016, por lo que dan lugar a la no inscripción en el RTDAF.

- Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior con demanda de restitución”.

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número de víctimas en el exterior con demanda de restitución / Número de víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF *100”.

Entre el 2019 y primer trimestre de 2020, se presentaron 33 nuevas demandas en sede judicial, de las cuales el 52% (17) corresponde a mujeres, y el 48% (16) a hombres. Del número total, no se registran personas en situación de discapacidad ni con OSIGD. Lo anterior supone que, a marzo de 2020, de 284 personas inscritas, 184 cuentan con demanda de restitución. Cabe mencionar que en estas actuaciones judiciales no hay personas con enfoque étnico diferencial.

Si se contrasta con la información reportada en el Sexto Informe de la CSMLV, se tiene que del universo de víctimas connacionales inscritas en el RTDAF, el 35% están a la espera de pasar a la etapa judicial.

- Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior con fallos de restitución”.

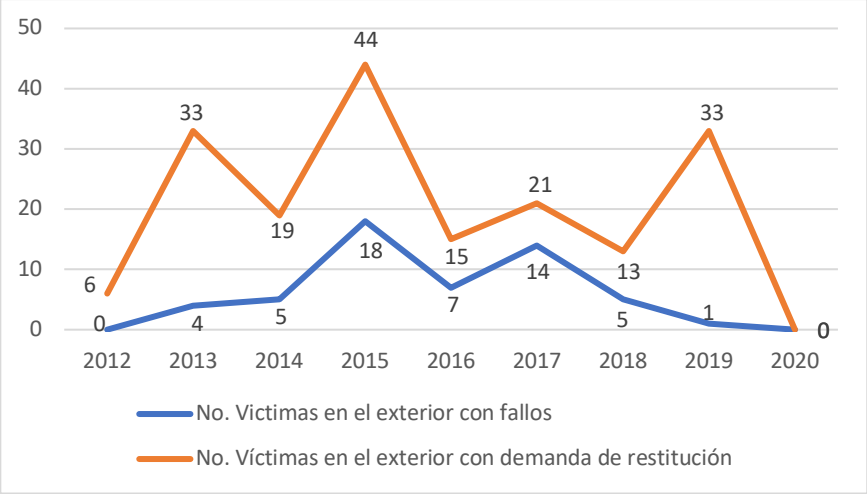
Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número de víctimas en el exterior con fallos de restitución / Número de víctimas en el exterior con demanda de restitución *100”. En el Sexto Informe de la CSMLV no fue posible medir este indicador, por cuanto la URT reportó unidades de medida diferentes que dificultaron el análisis cuantitativo, situación que se repitió para la vigencia 2019 con respecto a los núcleos familiares con fallos de restitución.

Para este informe, se solicitaron las diferentes unidades de medida registradas en la URT desde la entrada en vigencia de la ley con corte a primer trimestre de 2020. De lo anterior, se tiene que en la actualidad de las 284 víctimas en el exterior que tienen demanda de restitución de tierras, 54 cuentan con fallos de restitución, es decir, en sede judicial aún queda por resolver el 71% de los procesos.

De las 54 víctimas con fallos de restitución, el 65% (35) son hombres, el 35% (19) mujeres, y no se reportan personas en situación de discapacidad o población con OSIGD.

Un comparativo histórico del avance en los procesos judiciales nos permite observar un incremento en la resolución de los procesos en el año 2015, periodo en el cual se evacuaron 18 de las 58 demandas presentadas a esa fecha. Asimismo, se evidencia un aumento en la presentación de demandas por parte de la URT para el año 2019. En esa anualidad, se interpusieron 33 demandas de las 229 víctimas connacionales incluidas en el RTDAF, para un acumulado de 151 demandas presentadas.

Gráfica No. 9: Comparativo víctimas con fallos y con demanda de restitución.



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. URT.

Satisfacción

En el marco de la Ley 1448 de 2011, las medidas de satisfacción son todas aquellas acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima, difundir la verdad sobre lo sucedido, proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de los afectados por los distintos hechos victimizantes.

Durante 2019, la Cancillería reportó haber realizado un total de 64 eventos y actos conmemorativos en diferentes países y ciudades, los cuales fueron concertados con las víctimas en cada circunscripción y estuvieron encaminados a dignificar, resarcir el daño, aportar a la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica. En dichos escenarios se registró la participación de más de 2000 asistentes.

Si bien en el Plan de Acción de 2019 de la UARIV se encuentra el indicador “brigadas en el exterior realizadas con el fin de garantizar el acceso de las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, a las medidas de asistencia, atención y reparación para las víctimas que a causa del conflicto armado tuvieron que abandonar el país”, en la respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV, la entidad manifestó no implementar acciones en el exterior relacionadas con esta medida.

Retorno y Reubicación

El retorno y la reubicación son derechos que también le asisten a las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional y el acompañamiento a estos procesos se brinda de manera diferencial para aquellas víctimas que se encuentran incluidas en el RUV por desplazamiento forzado.

- Indicador: “Acompañamiento realizado para el regreso al país de las víctimas que se encuentran en el exterior”.

Este indicador se encuentra en el Plan de Acción de la UARIV del año 2019, y su fórmula de cálculo es “número de solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior acompañadas / total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior solicitadas”.

Es importante mencionar que la entidad manifestó que “el acompañamiento inicia cuando la persona pone en conocimiento de la UARIV su intención de retorno (con previo aviso) o su retorno efectivo (sin previo aviso)”,[466] lo que no implicaría necesariamente el regreso del hogar al territorio nacional. De acuerdo con esta información, se podría considerar acompañado un hogar que se encuentre en cualquiera de los momentos de la ruta establecida en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones de la Resolución 3320 de 2019: (i) manifestación expresa de la intencionalidad del acompañamiento; (ii) orientación y solicitud; (iii) verificación de la viabilidad; (iv). planeación; y (v) desarrollo.

En su primer reporte,[467] la UARIV informó haber recibido desde el 2012 hasta el primer trimestre de 2020, un total de 3.234 solicitudes de regreso al país, de las cuales, 56% (1.825) recibieron acompañamiento, y el 48% (1.546) constituyeron retornos efectivos.[468] No obstante, frente a las solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior, la UARIV relacionó tan solo 1.030 en su última respuesta,[469] 2.204 menos que en el primer reporte.

En la misma línea, para el Sexto Informe de la CSMLV, dicha entidad había reportado un total de 1.816 solicitudes de acompañamiento durante el periodo comprendido entre el año 2013 a abril de 2019. Sin embargo, llama la atención que en la respuesta del 22 de julio de 2020, se registran tan solo 981 solicitudes a diciembre de 2019.

Algo similar ocurre con los acumulados al primer trimestre de 2020, respecto al total de hogares víctimas en el exterior que solicitaron el regreso al país y aquellos que constituyeron retornos efectivos, tal como se presenta en la siguiente tabla:[470]

---

[466] UARIV, Respuesta al Séptimo CSMLV, p. 255.
[467] Radicado No. 202072010077141 del 15/05/2020.
[468] Frente a esta cifra, es importante mencionar que para el periodo de análisis, la UARIV reportó mediante Radicado No. 202072010077141 del 15/05/20, págs. 254 y 256, el retorno efectivo con acompañamiento de 1825 hogares. Sin embargo, posteriormente, bajo el radicado No. 202072012391011 del 11/06/2020. p.5, dicha entidad relacionó 1.546 hogares, 279 menos que según la entidad no cumplieron con los criterios de inclusión a la ruta, tales como “que hayan permanecido más de un año en el exterior y que su retorno haya sido durante los últimos 12 meses con relación a la fecha de la solicitud”.
[469] Recibida a través de correo electrónico el 22/07/2020.
[470] Hay inconsistencias en las cifras reportadas en las respuestas de la UARIV del 15/05/2020 (Radicado No. 202072010077141) y del 11/06/2020 (Radicado No. 202072012391011), así como con la información remitida por la misma entidad mediante correo electrónico del 22/07/2020, respecto a las solicitudes de acompañamiento para el regreso al país efectivamente acompañadas, el total de solicitudes de regreso, y los retornos efectivos.

Tabla No. 140: Acompañamiento realizado para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior.

Año	No. de solicitudes de acompañamiento para el regreso al país acompañadas			Total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior		Retornos efectivos	
	Fecha de respuesta UARIV			Fecha de respuesta UARIV		Fecha de respuesta UARIV	
2012 – 03/20	15/05/20	11/06/20	22/07/20	15/05/20	22/07/20	15/05/20	11/06/20
Total	1.825	1.825	1.825	3.234	1.030	1.825	1.546

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Entre 2013 y el primer trimestre de 2020, la UARIV registró 1.825 hogares acompañados luego de haber realizado la solicitud desde el exterior. En cuanto al total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior, no se cuenta con información precisa dadas las inconsistencias de los reportes del 15 de mayo del 2020, en el que se relacionan 3.234 hogares, y el del 22 de julio, que registra 1.030. Esta situación también ocurre con relación a los retornos efectivos, que fueron 1.825 según la respuesta del 15 de mayo de 2020, y 1.546 en la del 11 de junio.

Frente a lo anterior, la UARIV aclaró que la diferencia en el reporte de retornos efectivos, obedece a que 279 hogares no cumplieron con los criterios de inclusión en la ruta de acompañamiento a víctimas en el exterior, debido a que retornaron extemporáneamente, es decir, permanecieron menos de un año en el exterior y/o su retorno al país se produjo 12 meses después de haber realizado la solicitud de acompañamiento. No se conoce cuántos de los 279 hogares no cumplieron con los criterios, ni tampoco las razones que llevaron a que los hogares retornaran 12 meses después de haber solicitado el acompañamiento.

Al no contar con información unificada del total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior, el análisis solo puede hacerse frente a los acompañamientos desde el exterior, y no respecto al total de solicitudes y aquellas que recibieron acompañamiento.

Tabla No. 141: Solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas en el exterior efectivamente acompañadas

Año retorno	Hombre	Mujer	OSIGD	Total general
2013	10	3	-	13
2014	27	16	-	43
2015	40	23	1	64
2016	55	44	-	99
2017	71	117	-	188
2018	371	342	2	715
2019	256	369	2	627

Año retorno	Hombre	Mujer	OSIGD	Total general
2020	26	50	-	76
Total	856	964	5	1825

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Así las cosas, de las 1.825 solicitudes de regreso al país que fueron acompañadas, el 47% fueron elevadas por hombres, el 53% por mujeres y el 0.3% por población con OSIGD. Se presentan inconsistencias en las cifras de víctimas en situación de discapacidad con corte al primer trimestre de 2020, toda vez que la UARIV relacionó 148 personas en la respuesta de mayo, y 173 en la de julio.

No fue posible establecer el universo total de colombianos víctimas que han retornado al país con o sin acompañamiento, debido a que el registro se realiza por grupo familiar por solicitud expresa del jefe de hogar.[471] Frente a los que retornan sin acompañamiento, la dificultad radica en que estos procesos no siempre son puestos en conocimiento de la UARIV.

En cuanto a la contribución para la estabilización socioeconómica y sostenibilidad del retorno y la reubicación de los connacionales, la UARIV reportó que desde el 2017 al 31 de marzo de 2020, fueron entregados el 33% (114) de los EEAF. Lo anterior, a pesar de que hasta diciembre de 2019, 406 hogares cumplían con los criterios establecidos en el Artículo sexto de la Resolución 434 del 2016.

En la misma línea, para el periodo de análisis de este informe, de los 133 hogares reportados como retornados durante el 2020,[472] ninguno había sido beneficiario de algún EEAF.

Tabla No. 142: EEAF entregados por año y componente

EEAF	2017	2018	2019	2020	Total
Vivienda	0	0	0	0	0
Generación de ingresos y trabajo	33	38	43	0	114
Seguridad alimentaria	0	0	0	0	0
Mixtos	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Es importante mencionar que los EEAF entregados a las familias retornas o reubicadas desde el exterior, han estado destinados a atender las necesidades referentes a generación de ingresos y trabajo, y no ha habido ninguno dirigido a complementar la oferta en vivienda, seguridad alimentaria o con carácter mixto.

[471] En una solicitud pueden haber varias personas. A pesar de que la UARIV cuenta con la información de la conformación del hogar, no es posible saber cuál es el universo total de víctimas que han retornado.
[472] Respuesta brindada por la UARIV, el 11 de junio de 2020 mediante radicado 202072012391011

Rehabilitación

- Indicador: “Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada”.

Este indicador se encuentra en el Plan de Acción de la UARIV. De acuerdo con la información suministrada por esta entidad, dada la necesidad de atención psicosocial identificada en diferentes espacios de trabajo con víctimas en el exterior, y que la medida de rehabilitación desarrollada a través del PAPSIVI está supeditada al principio de territorialidad,[473] se había propuesto implementar a través de un operador, la ERE para víctimas en el exterior.

Las ciudades priorizadas para su implementación eran: (i) Nueva Loja, Quito y Esmeraldas (Ecuador); (ii) Madrid y Valencia (España); y (iii) Ciudad de Panamá (Panamá). Esta estrategia tendría una duración de siete meses, en los cuales se llevarían a cabo nueve encuentros para abordar los daños ocasionados por los hechos victimizantes, afectaciones migratorias, recursos personales y fortalecimiento de las redes de apoyo. No obstante, debido a las limitaciones surgidas a raíz de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del COVID-19, esta estrategia no se llevará a cabo en el 2020.

Por otra parte, la Cancillería informó[474] que el acompañamiento técnico brindado por la UARIV a partir del 2018 y con la expedición de la Resolución 4100 del 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores, “ha trabajado estrategias de recuperación emocional, atención psicosocial y talleres terapéuticos dirigidos a la comunidad de víctimas que reside en el exterior. Es así como, para el 2019 y el primer trimestre de 2020, se llevaron a cabo 18 talleres grupales y 20 atenciones individuales, concentrándose la mayoría en México y España”.

Análisis cualitativo

Avances

En materia de indemnización, se resalta la inclusión, a través de la Resolución 1049 de 2019, de una ruta específica para las solicitudes de víctimas que se encuentran en el exterior. Se elimina el requisito de solicitud de un turno para la orientación acerca del procedimiento establecido en dicho acto administrativo.

Así las cosas, el Artículo 8 de la mencionada Resolución establece como primer paso para aquellas víctimas en el exterior que no hayan realizado la solicitud de indemnización,

[473] Y por tanto no se cuenta, desde MSPS, con una oferta para atender las afectaciones y los daños en la salud física y/o mental de las víctimas en el exterior.
[474] Ministerio de Relaciones Exteriores. Radicado No. 20200040201124211. 28/05/2020.

llevarla a cabo "a través del canal virtual destinado para el efecto, en el cual deberá incorporar o adjuntar la documentación requerida según el hecho victimizante, así como informar los datos de contacto y ubicación de su domicilio en el exterior (país, estado, provincia o similar, ciudad, teléfonos de contacto y dirección de correo electrónico)". Luego de este procedimiento, la UARIV tendrá 30 días hábiles para informar a la víctima si la documentación está completa o debe adjuntar documentos adicionales para dar paso al diligenciamiento conjunto del formulario de solicitud de indemnización administrativa.[475]

Por otra parte, es importante destacar la labor que está realizando la UARIV en articulación con la Cancillería con el fin de fortalecer los conocimientos de los funcionarios de los Consulados en materia de indemnización. Al respecto, en noviembre de 2019, se reportaron tres capacitaciones a funcionarios de 97 Consulados, en las que se les socializó la Resolución 1049 de 2019. Las primeras jornadas se realizaron en los Consulados de Esmeraldas, Quito y Nueva Loja (Ecuador) y Montreal (Canadá), siendo estas las cuatro ciudades con mayor concentración de víctimas en el exterior.

En cuanto a restitución de tierras, se resalta la celeridad en la adopción de decisiones de fondo por parte de la URT para víctimas en el exterior. Si se compara con el histórico en la actualidad, se han valorado el 62% de las solicitudes. Asimismo, en comparación con las vigencias anteriores, entre el 2019 y el 31 de marzo de 2020, se inscribieron en el RTDAF el 37% de las víctimas connacionales que hoy se encuentran en el registro.

Aunado a lo anterior, el nivel de avance que ha presentado la URT en la interposición de demandas es significativo. El 65% (184) de las 284 víctimas que se encuentran inscritas en el RTDAF, cuentan con demanda de restitución en sede judicial.

Por otra parte, se resalta la la expedición de la Resolución 4100 de 2019 por parte de la Cancillería, mediante la cual se establecieron los lineamientos para la implementación de la "Estrategia Psicosocial", la cual ha estado dirigida a funcionarios de los Consulados y a la población víctima que se encuentra en el exterior, "como una acción de concurrencia, ante las dificultades de acceder a la oferta de los programas de atención psicosocial y recuperación emocional que se brindan en territorio colombiano".[476] Así como también, el esfuerzo por parte de la UARIV en cuanto al acompañamiento técnico brindado a algunos Consulados, que según la Cancillería, redundó en la definición de actividades con enfoque psicosocial a partir de 2019.

Del seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Sexto Informe de la CSMLV[477], se reconocen los avances presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la URT en la formulación de indicadores que tuvieron en cuenta los criterios desarrollados por la Corte

[475] Es importante aclarar que los criterios de priorización para pago de la indemnización, son los mismos que se han establecido para las víctimas que se encuentran al interior del país.
[476] Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores. Radicado S-GAICE-20-001141 del 16/06/2020, p.3.
[477] Con relación a la formulación de indicadores, la inclusión de enfoques diferenciales y la sistematización de información de los retornos.

Constitucional.[478] A su vez, se considera significativo que el Grupo de Víctimas en el Exterior de la Cancillería, cuente con metas y productos definidos. En ese mismo sentido, se observa que desde el 2020 se sistematiza el seguimiento de la información, orientación y remisión de las solicitudes de retorno y reubicación por parte de esta entidad.

Se considera como un avance que actualmente la Cancillería y la URT se encuentren priorizando como variables de clasificación de la información los enfoques de género, incluida la población con OSIGD, con discapacidad y etario. Asimismo, las acciones en desarrollo para la sistematización de las medidas de satisfacción realizadas en el exterior en el caso de la Cancillería.

En lo que respecta a la implementación de las medidas de satisfacción, se observó una mejora considerable en el reporte de la Cancillería para el 2019, lo que favoreció la interpretación de la información y evidenció los esfuerzos de esta entidad por implementar acciones tendientes a dignificar a las víctimas colombianas en los diferentes países.

En esa misma línea, tanto la CEV como la JEP, han desplegado estrategias para el fortalecimiento de los derechos a la verdad y a la justicia con la participación de las víctimas en el exterior. Según el reporte presentado por la CEV sus actividades, se han concentrado en la conformación de grupos de apoyo y en la formación para la toma de testimonios para el esclarecimiento, en los que se ha contado con la participación de 520 personas y una red de colaboración de 720 víctimas en el exterior en 23 países diferentes concentrados en cinco regiones: (i) Europa; (ii) Norte América; (iii) Centro América; (iv) Andina y (v) Suramérica.

Por su parte, la JEP ha desarrollado sesiones de escucha para los casos 001 y 006[479], así como los casos referidos a situaciones territoriales 002, 004 y 005.[480] También se han desarrollado acciones articuladas en 20 países en coordinación con la CEV y el Departamento de Atención a Víctimas de la Secretaría Ejecutiva de la JEP.[481] Lo anterior con el objetivo de brindar información para la acreditación a las víctimas y la presentación de informes.

Asimismo, se resalta el desarrollo de la estrategia de difusión, atención y orientación a víctimas y organizaciones para fortalecer los mecanismos de participación de la JEP, en las que se han desarrollado: (i) jornadas de difusión virtuales y presenciales sobre los

[478] Ver: Autos 176, 177 y 178 de 2005; 218 de 2006 y 331 de 2019 de la Corte Constitucional Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
[479] Caso 001: "Retención ilegal de personas por parte de las Farc-EP"; Caso 006: "Victimización de miembros de la Unión Patriótica".
[480] Caso 002“Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)"; Caso 004: "Situación territorial de la región de Urabá"; Caso 005: "Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca".
[481] El Departamento de Atención a Víctimas tiene la misión de garantizar los derechos de las víctimas y su participación a través de la asesoría, pedagogía, apoyo y acompañamiento psico-jurídico. Actualmente, 39 funcionarios pertenecen a duplas entre abogados y psicólogos.

mecanismos de participación ante la JEP; (ii) elaboración de documentos y contenidos virtuales para víctimas connacionales; y (iii) articulación con entidades del SIVJRNR y otras entidades con competencia de víctimas en el exterior, entre otros.

Por su parte, la UBPDPEV informó que desde su entrada en vigencia en 2018 ha desarrollado un total de 12 actividades, 2 en 2018, 9 en 2019 y 1 en 2020, dirigidas a 130 víctimas en el exterior y 12 organizaciones y/o plataformas de víctimas ubicadas en el exterior. Lo anterior con los principales objetivos de: (i) fortalecer las capacidades para participar en el SIVJRNR; (ii) propiciar escenarios de diálogo entre la UBPD y familiares de personas dadas por desaparecidas; (iii) dialogar sobre la persistencia y experiencia de las familias en la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos; (iv) recibir documentación de solicitudes de búsqueda de víctimas de desaparición en el contexto del conflicto armado; (v) conversar para el ajuste del Proyecto Familias en el Exilio; y (vi) realizar pedagogía sobre la UBPD, entre otros.

Se destaca la articulación que ha tenido el SIVJRNR con la UARIV, el CNMH y el Ministerio de Relaciones Exteriores como entidades que conforman el SNARIV. Esto para la asistencia de jornadas de atención a víctimas en el exterior, capacitaciones virtuales de carácter interinstitucional, y capacitación virtual para Consulados sobre las competencias de las entidades del SIVJRNR y sus mecanismos de participación.

En cuanto a la medida de rehabilitación, y en el entendido que las entidades llamadas a garantizar los derechos de las víctimas tienen competencia en el territorio nacional, y que mientras las víctimas permanezcan en el exterior solo tienen acceso a cuatro medidas, resulta importante destacar el avance que ha presentado la UARIV al establecer en su planeación una estrategia para la recuperación emocional dirigida a víctimas en el exterior. No obstante, debe tenerse en cuenta que no ha sido posible su ejecución por la actual Emergencia Económica Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19.

Para el componente de retornos y reubicaciones, se resalta que la UARIV acogió las recomendaciones del Sexto Informe de la CSMLV,[482] formulando un indicador en materia de acompañamiento a víctimas en el exterior. De igual forma, incluyó en el nuevo Protocolo Resolución 3320 de 2019, la entrega de un giro prioritario de carácter humanitario, destinado a cubrir las necesidades básicas y el mínimo vital de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, luego de su llegada al país.[483] No obstante, dada su reciente

[482] Sexto Informe CSMLV. Recomendaciones capítulo Connacionales. “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 a aquellas víctimas que se encuentran fuera del país, como a las que han decidido retornar/regresar desde el exterior”; y “Diseñar una estrategia que permita a los connacionales víctimas de desplazamiento forzado acceder a la Atención Humanitaria de manera inmediata luego de su llegada al país”.
[483] Para aquellos hogares que fueron acompañados en su proceso de retorno, el giro prioritario se entregará una vez se encuentren en el territorio nacional y para aquellos que regresaron sin ser acompañados, este se entregará una vez la UARIV tenga conocimiento de su regreso, de acuerdo a las necesidades, sin que se realice una medición de carencias.

implementación, aún no es posible analizar el impacto de la medida en las familias que han decidido regresar al país desde diciembre de 2019 al 31 de marzo de 2020.

Respecto a este Protocolo, la Cancillería reportó que socializó en los Consulados la cartilla "Orientaciones generales para los colombianos víctimas que están en el exterior", la cual contiene información sobre la nueva ruta de retornos. También manifestó que los funcionarios consulares reciben dos capacitaciones semestrales por parte de la UARIV, en las que se aborda la ruta de retorno y reubicación, y que algunos realizan el curso virtual "fundamentos para la atención a víctimas en el exterior", que incluye un módulo exclusivo sobre este componente de la ley.

En lo que respecta a las recomendaciones realizadas en el Sexto Informe de la CSMLV sobre el registro de las medidas de satisfacción y el enfoque diferencial, no era posible identificar los eventos y actividades realizadas entre 2017 y 2018. No obstante, esta situación fue subsanada para el reporte de 2019.

Dificultades

Si bien se resaltan los esfuerzos de las entidades con la formulación de los indicadores de medición, estos aún son insuficientes para analizar el nivel de avance en la garantía y goce efectivo de derechos de las víctimas en el exterior.

Frente a la recomendación de estandarizar y optimizar los sistemas de información e incluir mediciones de enfoques diferenciales para reducir brechas de desigualdad, la UARIV reportó que no se tienen en cuenta estos criterios dado que la oferta social del Estado no está planteada para responder a ellos. Afirmación que resulta preocupante al considerar los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento.

Por otra parte, la UARIV sigue sin contar con canales específicos –como correo electrónico- para la atención de solicitudes de víctimas que se encuentran en el exterior, lo cual dificulta el acceso a los derechos de contradicción (recursos) en materia administrativa.[484] No existen canales diferenciales para la remisión y revisión de documentación de las víctimas que se encuentran en el exterior. Lo anterior, podría repercutir de forma significativa en el acceso a la medida de indemnización administrativa y el acompañamiento al retorno o la reubicación.

En cuanto a restitución de tierras, generan dudas las cifras reportadas por la URT, pues las respuestas se limitan a presentar cifras, en las que no se específica si las inclusiones en el RTDAF son únicamente de los titulares. Teniendo en cuenta que las demandas y fallos

[484] Toda vez que no cuentan con entidades colombianas, aparte de los Consulados, para la exigibilidad de sus derechos.

pueden incluir la totalidad de las víctimas que integran un núcleo familiar, entonces habría disparidad en los registros y en los avances que presenta la entidad.

La URT informó que en etapa administrativa cuenta con información desagregada por enfoques diferenciales, pero que esta clasificación se pierde en etapa judicial, porque en este procedimiento no es tenida en cuenta. Por lo anterior, los reportes de víctimas en el exterior con fallos de restitución no cuentan con estos enfoques, situación que llama la atención de la CSMLV, porque hacen parte de la identidad de las víctimas en el proceso, luego si se cuenta con esta información en la etapa administrativa, se podría conservar en la etapa judicial.

Si bien se reportan avances en la gestión de la URT en la etapa administrativa, estos han sido posibles por el reducido número de víctimas en el exterior que se encuentran incluidas en el RTDAF. Se evidenció que solo el 14% de los solicitantes han sido inscritos, y los demás no cumplen con los requisitos establecidos de acuerdo a lo informado por la entidad y presentan causales de no inscripción como el "no inicio a estudio formal", las "exclusiones", los "rechazos" y la "no inscripción".[485] Este porcentaje es reducido dada la importancia de la medida de restitucion de tierras para las víctimas en el exterior, ya que podría incentivar su retorno al país.

Finalmente, se observa con preocupacion que el 70% de los procesos que se adelantan en sede judicial no han sido evacuados por los jueces de restitución de tierras. La congestión en los mismos llama la atención de la CSMLV, sobre todo, si se compara el número de demandas que han sido presentadas por la URT para víctimas connacionales.

De otra parte, pese a que el SIVJRNR reportó que existe una articulación con los consulados y con las entidades del SNARIV en la implementación de medidas de satisfacción y en el goce de los derechos de verdad y justicia con la participación de las víctimas, se requieren mayores esfuerzos en la implementación de medidas de satisfacción y construcción de la memoria histórica.

Con respecto al retorno y la reubicación, si bien la UARIV acogió la recomendación de incluir indicadores para medir el impacto en este componente y creó el indicador de retornos, este podría presentar ambigüedades en su interpretación. Lo anterior, toda vez que dicho acompañamiento no necesariamente se traduciría en el acceso efectivo a medidas y acciones para atender el proceso de retorno,[486] además de no implicar necesariamente el regreso del hogar al país.

Los indicadores "Número de solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior acompañadas" y "Total de solicitudes de regreso

[485] Artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 y los Artículos 2.15.1.3.5. y 2.15.1.4.5. del Decreto 440 de 2016.
[486] De acuerdo a lo establecido en la Resolución 2200 de 2019 y la respuesta brindada por la UARIV, el acompañamiento inicia cuando la persona pone en conocimiento de la entidad su intención de retorno.

al país de víctimas que se encuentran en el exterior solicitadas", propuesto por la UARIV, no permiten medir el impacto en materia de acceso a programas y proyectos que contribuyan a la estabilización socioeconómica ni a la sostenibilidad del proceso. Este último es un aspecto fundamental, si se tiene en cuenta que el acompañamiento no se agota con el traslado del hogar al lugar de retorno y reubicación, y que "la obligación del Estado de la garantía del derecho al retorno y la reubicación implica que el propósito del acompañamiento es la consolidación de estos procesos a través de la garantía de los derechos de la población retornada o reubicada"[487] y su goce efectivo.

De igual forma, como se evidenció también en el Sexto Informe de la CSMLV, no existe suficiente rigurosidad en el seguimiento a los retornos de connacionales. Las inconsistencias en los reportes dificultan el análisis y la medición del impacto de las acciones tendientes a promover los retornos acompañados y asistidos desde el exterior, así como el acceso efectivo a la oferta del Estado a su llegada al país, tal como lo establece el Acuerdo Final.

A pesar de las reuniones sostenidas y los requerimientos realizados, se presentan las siguientes dificultades en torno a la información suministrada por la UARIV en lo que respecta a: (i) universo de connacionales; (ii) solicitudes para el retorno al país desde el exterior;[488] (iii) retornos efectivamente acompañados; y cifras de personas en situación de discapacidad; y (vi) acceso a EEAF por enfoque diferencial, entre otros.[489]

Al no tener cifras claras sobre las solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior y los retornos efectivos, el análisis se concentró en las solicitudes desde el exterior acompañadas. Situación que limitó las consideraciones respeto a los avances y/o retrocesos en el trámite de las solicitudes y la materialización del retorno o la reubicación, gracias al apoyo institucional, de las víctimas que se encuentran en el exterior. Adicionalmente, la UARIV no reportó la información de solicitudes de acompañamiento por país, lo que dificultó identificar cuántas de estas provenían de Venezuela y podrían estar relacionadas con la crisis que enfrenta el país vecino.

En lo que respecta al traslado, los costos del desplazamiento al territorio nacional desde el país de origen siguen estando a cargo de los hogares solicitantes del acompañamiento, sin que se considere su condición de vulnerabilidad. Tanto la CSMLV como la UARIV, consideran este aspecto como una de las principales barreras para el acceso y materialización del derecho al retorno o la reubicación.

---

[487] PgN. Informe en respuesta al Auto 331 de 2019. (12/2019).
[488] En la respuesta brindada el 22/07/2020, la UARIV reportó más solicitudes acompañadas desde el exterior, que el total de solicitudes recibidas por parte de víctimas que se encontraban en el exterior.
[489] 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.

Luego de su llegada a Colombia, las víctimas de desplazamiento forzado deben solicitar a la UARIV la atención humanitaria a la que tienen derecho. No obstante, la programación para su desembolso está sujeta a los tiempos de dicha entidad. Las demoras en la asignación de estos recursos, podrían vulnerar el derecho a acceder oportunamente al mínimo vital.

Dos semanas después de haber recibido el apoyo para transporte y traslado de enseres, la UARIV verifica que el hogar se encuentre en el lugar de retorno o reubicación, para así realizar la entrega del primer giro para la sostenibilidad del retorno. Después de los primeros cuatro meses, se realiza un segundo giro y el tercero se lleva a cabo a los ocho meses siguientes, los cuales deben ser solicitados por los hogares retornados o reubicados. Esto, complejiza el acceso a dichos recursos dirigidos a proveer un soporte a la seguridad alimentaria durante el primer año del retorno o reubicación, además de desconocer las dificultades que enfrentan muchos de los hogares desplazados para reconstruir su proyecto de vida y alcanzar la estabilización socioeconómica luego de su regreso al lugar de expulsión o llegada a otro diferente.

En cuanto a la contribución a la estabilización socioeconómica y la sostenibilidad del retorno o la reubicación, preocupa que de los 1.546 hogares retornados/reubicados con acompañamiento[490] desde el 2012 al primer trimestre de 2020, tan solo 114 han sido beneficiarios de EEAF, lo que equivale al 7%. Asimismo, llama la atención que, a marzo de 2020, no se ha hecho entrega de ningún EEAF, aún cuando se reportaron 133 retornos de connacionales acompañados.

Aún no se conoce el universo total de víctimas que se encuentran en el exterior y aquellas que han regresado al país sin o con acompañamiento. En los dos primeros casos, porque no todas registran las novedades a la UARIV. Frente al tercer caso de las víctimas que retornan con acompañamiento, se advierte que la entidad no reporta la información por personas sino por hogares, a pesar de tener un registro[491] de la ubicación, conformación del grupo familiar y demás aspectos, necesarios para brindar un acompañamiento adecuado durante y posterior a la llegada al país.[492]

Conclusiones

- Pese a que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Cancillería y la Unidad de Restitución de Tierras incluyeron dentro de su planeación indicadores de medición, estos son insuficientes para determinar el estado de implementación de la política pública de reparación integral para las víctimas connacionales. Persiste el obstáculo por parte del Gobierno nacional para medir los

[490] Según el reporte de la UARIV remitido el 11/06/2020.
[491] Dados los acercamientos con los solicitantes previo al retorno.
[492] Tampoco puede olvidarse que la información por persona se consigna también en las actas de voluntariedad del retorno o la reubicación.

avances y dificultades en las medidas que asisten a las víctimas connacionales mientras estas permanezcan fuera del territorio nacional.

- En lo que se refiere a la medida de indemnización, se observa un avance en la reparación administrativa a las víctimas en el exterior en condiciones de mayor vulnerabilidad. No obstante, los porcentajes de indemnización de víctimas connacionales son reducidos y con una tendencia a la baja desde la implementación de la Resolución 1049 de 2019.

- En materia de restitución de tierras, la baja inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente denota un limitado acceso a la medida, que por demás es esencial para las víctimas en el exterior. No obstante, se observa que el 65% de las víctimas inscritas en este Registro cuentan con demanda en sede judicial.

- Pese a que la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con información desagregada por enfoques diferenciales, llama la atención que luego de presentada la demanda no se conserven estos criterios en los reportes de la etapa judicial, los cuales podrían conservarse por parte de la entidad.

- La congestión en los procesos de restitución de tierras de los connacionales en la etapa judicial es del 70%, lo cual dificulta la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras y supone un estancamiento en la implementación de la medida.

- En lo que respecta a las barreras de acceso a las medidas de indemnización, restitución de tierras y retorno o reubicación, persisten elementos comunes entre las víctimas que se encuentran en el territorio nacional y aquellas fuera del país como: (i) la desinformación; (ii) la falta de recursos y el tiempo para recibir la indemnización; (iii) el alto número de solicitudes no incluidas y demoras en las distintas etapas del proceso de restitución; (iv) las deficiencias en la atención y seguimiento a los retornos; (v) el subregistro; y (vi) la brecha entre la oferta y la demanda de Esquemas Especiales de Acompañamiento. Lo anterior, constituyen problemáticas permanentes que se agudizan para los connacionales, debido a su ubicación geográfica, la oferta de reparación limitada y el reducido andamiaje institucional en el exterior que les permita conocer, exigir y acceder a sus derechos como víctimas del conflicto armado.

- A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional para atender a las víctimas connacionales que deciden retornar al país, persisten falencias en la sistematización de la información de las víctimas en el exterior. Se identificó que la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas no cuenta con información actualizada del universo –por persona– de retornos acompañados desde el exterior, pese a contar con la información de la composición de los grupos familiares en las actas de voluntariedad suscritas por los solicitantes, las cuales debieron verificarse

antes y después del regreso al país. Esto podría convertirse en un cuello de botella para el acompañamiento y atención adecuada a las víctimas connacionales que se encuentran en procesos de retorno y reubicación.

- 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, podrían ser una barrera para acceder a este derecho.

- Existe una brecha considerable entre el número de víctimas connacionales que han accedido a Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar luego de su llegada al país, y las solicitudes de retorno acompañadas por la Unidad para la reparación Integral a las Víctimas.

- Se requieren indicadores que permitan medir el impacto del acompañamiento institucional a connacionales, tanto en los casos en que se cuenta con el acompañamiento solicitado, como en aquellos en que la ruta se activa luego de su llegada al país. Esto en lo que respecta a medidas efectivas que contribuyan al restablecimiento de derechos, y que se conviertan en soluciones duraderas para las víctimas de desplazamiento forzado que se vieron obligadas a salir del país y deciden retornar o reubicarse en el territorio nacional.

- 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 garantía de otros derechos que propenden por la Superación de la Situación de Vulnerabilidad.

- Se resaltan los avances presentados por el Gobierno nacional al contemplar la implementación de una Estrategia de Recuperación Emocional para víctimas connacionales, así como la eliminación de la asignación de turnos para iniciar el trámite de la indemnización administrativa y la entrega de la ayuda humanitaria cuando las víctimas connacionales regresan al país.

- Resulta significativa la labor del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición, que en articulación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, avanza en la garantía del goce de los derechos a la verdad, justicia y construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior. No obstante, se requieren fortalecer los esfuerzos para implementar medidas de satisfacción por parte de la Cancillería, la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, habilitar un correo electrónico para la atención específica a los casos de víctimas que se encuentran en el exterior, con el fin de canalizar las solicitudes, brindar respuesta con mayor celeridad y propender porque las víctimas en el exterior puedan ejercer su derecho a interponer recursos administrativos de manera oportuna.

- En lo que respecta a la Estrategia de Recuperación Emocional, se resalta que se incluyeran por ahora en tres países y seis ciudades, actividades con carácter psicosocial para las víctimas en el exterior. Sin embargo, es necesario poner en marcha la Estrategia, de manera virtual o telefónica, hasta tanto sean superadas las dificultades causadas por el COVID-19 para el traslado de funcionarios y víctimas. Lo anterior, considerando la importancia que tiene para los afectados, el contar con medidas de rehabilitación para mitigar el impacto emocional de los hechos violentos sufridos en el marco del conflicto armado.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar indicadores que permitan medir el impacto del acompañamiento en el retorno y la reubicación de las víctimas connacionales que regresaron al país -con o sin acompañamiento-, midiendo el acceso a planes y programas que contribuyen de manera integral a la estabilización socioeconómica y la sostenibilidad de este proceso.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, revisar y ajustar los registros administrativos para que la información de los reportes sea consistente e incluya cifras de enfoques diferenciales, incluso en etapa judicial.

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y al Centro Nacional de Memoria Histórica, conformar una mesa de trabajo con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el fin de articularse en la implementación de medidas de satisfacción, el esclarecimiento de la verdad y la construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar indicadores para la población que retorna o se reubica desde el exterior, teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas para el componente de retornos y reubicaciones en los informes anteriores de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Especialmente, en lo concerniente al efecto del acompañamiento en la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, independientemente del momento en el que se solicita el mismo.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar un instrumento de sistematización de 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 facilitar el análisis y las mediciones que den cuenta de los avances y cuellos de botella a la luz de los procesos de retorno y reubicación, y de las solicitudes de regreso al país.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 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.

- A la Unidad para las Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Cancillería, diseñar una estrategia de articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para la realización de jornadas de atención e implementación de medidas de satisfacción.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, habilitar un correo electrónico para la atención específica a connacionales, con el fin de canalizar sus solicitudes, brindar respuesta con mayor celeridad y propender porque las víctimas en el exterior puedan ejercer su derecho a interponer recursos administrativos de manera oportuna.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar de manera virtual o telefónica, la Estrategia de Recuperación Emocional que se encuentra en su Plan de Acción, en tanto sean superadas las dificultades causadas por el COVID-19, que impiden llevarla a cabo de manera presencial.

La participación efectiva de víctimas del conflicto armado y la articulación nación-entidades territoriales, constituyen dos componentes vitales para la aplicación de la ley. Lo anterior, pues garantizan la implementación en el territorio, y permiten la materialización de la política pública de manera descentralizada con legitimidad.

La coordinación nación-territorio pone a prueba el funcionamiento del SNARIV y la sincronía que debe existir con las entidades territoriales. La participación propone nuevas formas y alternativas para que la asistencia y la reparación integral sean acordes con las realidades de la población víctima.

Así las cosas, en esta sección se presentará información sobre la capacidad institucional de las entidades territoriales para la ejecución de la ley y para garantizar los espacios de las Mesas de Participación de Víctimas.

6.1 Participación

Como quiera que el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado se desarrolla principalmente a través de las mesas creadas por la Ley 1448 de 2011 con el fin de que la voz de esta población incida en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de atención, asistencia y reparación integral, la CSMLV continúa el análisis respecto al cumplimiento de las garantías por parte de los entes territoriales y demás entidades del Estado responsables de esta obligación, con el fin de propender por el adecuado ejercicio de dicho derecho fundamental.

Así, el artículo 2.2.9.1.2 del Decreto 1084 de 2015 indica que la UARIV, las alcaldías, los distritos y las gobernaciones, deben garantizar los recursos necesarios que aseguren la creación y funcionamiento de las mesas de participación de víctimas en todos sus niveles. A su vez, el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, advierte que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones relacionadas con la atención y reparación a las víctimas deben valorar las observaciones recibidas por parte de estas y dar una respuesta institucional a cada una de ellas, exponiendo las razones por las cuales no se acogen.

La Resolución No. 0388 de 2013 expedida por la UARIV, conocida como “Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas”, determinó los parámetros de funcionamiento de las mesas de participación, entre ellos los periodos de elección y acción de estos espacios cada dos años, a partir de 2013. Para el último periodo, 2019 – 2021, se eligieron, durante el segundo semestre de 2019, 1.047 mesas municipales,[493] 32 mesas departamentales y la Mesa Nacional.

[493] UARIV. Oficio Radicado No.: 202072010077141. 15/05/20. Corte: 30/03/20. p. 269.

En este orden de ideas, la CSMLV ha realizado seguimiento al funcionamiento de las mesas de participación, en los siguientes aspectos: (i) elecciones de mesas en 2013, 2015, 2017 y 2019; (ii) sesiones de mesas en cada año a partir de la instalación en el 2013 y (iii) respuesta formal a las propuestas presentadas por las mesas de víctimas para su inclusión en los planes de desarrollo territorial 2020-2023 formulados en este año.

Considerando que el año anterior se recomendó a las gobernaciones y alcaldías cumplir con estas obligaciones, para este informe se definieron como zonas objeto de estudio los 32 departamentos del país y los municipios de Aguachica, Aracataca, Armenia, Barrancabermeja, Duitama, Espinal, Florencia, Inírida, La Dorada, Leticia, Mocoa, Puerto Carreño, Quibdó, Santa Rosa de Cabal, Sincelejo, Soacha y Soledad. Lo anterior, atendiendo a los siguientes criterios de selección: (i) municipios de departamentos que no hayan sido objeto de seguimiento en informes anteriores y (ii) tres municipios por cada categoría fiscal.[494]

Al igual que en el informe anterior, se realizó seguimiento a la participación de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas, al Consejo Directivo de la Unidad de Tierras y al Comité Ejecutivo del SNARIV. Aquí se indagó sobre el funcionamiento de estas instancias (sesiones formales y asistencia de las víctimas) y las respuestas institucionales a las propuestas y observaciones presentadas por los representantes de la Mesa Nacional.

Teniendo en cuenta las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno nacional para la atención de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19, la recolección de información se realizó mediante requerimientos a gobernaciones, alcaldías, secretarías técnicas de las mesas de víctimas (Defensorías del Pueblo Regionales / Personerías Municipales), UARIV y Consejo Directivo de la Unidad de Tierras. Asimismo, se aplicaron entrevistas a los delegados de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y/o coordinadores de mesa.

A pesar de la rigurosidad de la estrategia de recolección de información, se presentaron varias dificultades en las respuestas y reportes entregados por algunas entidades territoriales, especialmente al exceder el plazo establecido para su entrega, razón por la cual no se estableció fecha de corte en este capítulo, con el fin de tener en cuenta todos los documentos allegados por parte de las diferentes entidades.

Análisis cuantitativo

Acumulado

- Indicador: “Elecciones de Mesas Departamentales”

[494] Excepto por la categoría 5, cuyo seguimiento se realizó a dos municipios y la categoría fiscal especial de la cual no se escogió ninguna entidad territorial.

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo corresponde a "Número de Mesas Departamentales instaladas *100/1". El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017 y 2019.

La Ley 1448 de 2011 establece la creación de las mesas de participación efectiva de víctimas a nivel nacional, departamental y municipal. El Protocolo de Participación de Víctimas, determinó que los periodos de las mesas son de dos años, es decir, 2013-2015, 2015-2017, 2017-2019 y 2019-2021. Por ende, se verifica su instalación para los cuatro periodos anunciados, en los 32 departamentos del país, siendo la meta una mesa instalada en cada año electoral.

Como se ve en el anexo siete para los cuatro periodos electorales se eligieron todas las Mesas Departamentales de Víctimas, obteniendo cada departamento un avance del 100% en esta meta.

- Indicador: "Elecciones de Mesas Municipales"

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo corresponde a "Número de Mesas Municipales instaladas *100/1". El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017 y 2019.

Para este informe se verificó la instalación de Mesas de Participación Efectiva en 17 municipios, a saber: Aguachica, Aracataca, Armenia, Barrancabermeja, Duitama, Espinal, Florencia, Inírida, La Dorada, Leticia, Mocoa, Puerto Carreño, Quibdó, Santa Rosa de Cabal, Sincelejo, Soacha y Soledad.

Los municipios que no remitieron información para el ejercicio fueron Armenia, La Dorada, Leticia, Puerto Carreño, Quibdó y Soledad, lo que impidió el análisis, verificación y cumplimiento de lo ordenado en el Protocolo de Participación. En cuanto a los que remitieron información se pudo establecer lo siguiente:

Tabla No. 143:Elección Mesas Municipales

Municipio	Periodo	Meta elecciones	Avance	%
Aguachica (Cesar)	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Aracataca (Magdalena)	2013	1	1	100
Aracataca (Magdalena)	2015	1	1	100
Aracataca (Magdalena)	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Barrancabermeja (Santander)	2013	1	1	100

Municipio	Periodo	Meta elecciones	Avance	%
Barrancabermeja (Santander)	2015	1	1	100
Barrancabermeja (Santander)	2017	1	1	100
Barrancabermeja (Santander)	2019	1	1	100
Duitama (Boyacá)	2013	1	1	100
Duitama (Boyacá)	2015	1	1	100
Duitama (Boyacá)	2017	1	1	100
Duitama (Boyacá)	2019	1	1	100
Espinal (Tolima)	2013	1	1	100
Espinal (Tolima)	2015	1	1	100
Espinal (Tolima)	2017	1	1	100
Espinal (Tolima)	2019	1	1	100
Florencia (Caquetá)	2017	1	1	100
Florencia (Caquetá)	2019	1	1	100
Inírida (Guainía)	2013	1	0	0
Inírida (Guainía)	2015	1	1	100
Inírida (Guainía)	2017	1	1	100
Inírida (Guainía)	2019	1	1	100
Mocoa (Putumayo)	2013	1	1	100
Mocoa (Putumayo)	2015	1	1	100
Mocoa (Putumayo)	2017	1	1	100
Mocoa (Putumayo)	2019	1	1	100
Santa Rosa Cabal (Risaralda)	2013	1	1	100
Santa Rosa Cabal (Risaralda)	2015	1	1	100
Santa Rosa Cabal (Risaralda)	2017	1	1	100
Santa Rosa Cabal (Risaralda)	2019	1	1	100
Sincelejo (Sucre)	2013	1	1	100
Sincelejo (Sucre)	2015	1	1	100
Sincelejo (Sucre)	2017	1	1	100
Sincelejo (Sucre)	2019	1	1	100
Soacha (Cundinamarca)	2017	1	1	100
Soacha (Cundinamarca)	2019	1	1	100

Fuente: Elaboración propia. Defensoría del Pueblo. Marzo 2020.

Se puede observar que, los municipios de Aracataca, Espinal, Florencia, Barrancabermeja, Santa Rosa de Cabal, Sincelejo, Duitama, Mocoa y Aguachica cumplieron con el deber de garantizar la conformación de las Mesas de Víctimas.

La Personería de Inírida afirma que en 2013 no se instaló la Mesa. Por otro lado, las personerías de los municipios de Florencia y Soacha manifestaron no poder acceder a los archivos de los años 2013 y 2015 - en donde se encuentra esta información- por temas de bioseguridad, en razón a la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada en el país.

- Indicador: “Sesiones de Mesas Departamentales”

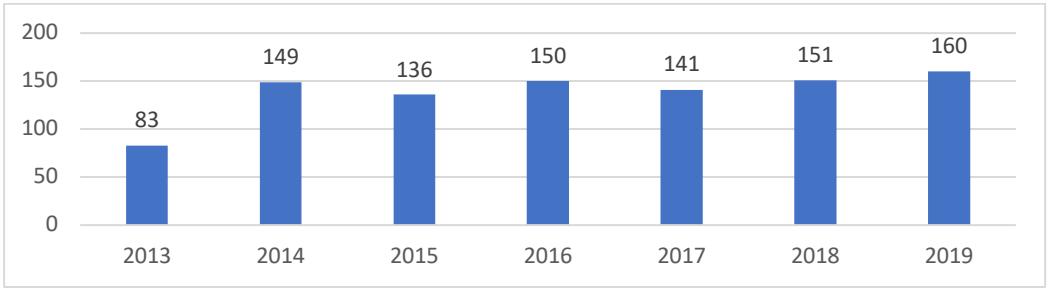
Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número total de sesiones de las Mesas Departamentales por año *100 / meta de sesiones por año”. Se calcula para cada anualidad desde 2013 a 2019.

La presente medición se realiza de acuerdo con el número de sesiones establecidas en el artículo 21 del Protocolo de Participación de Víctimas, es decir, dos reuniones por semestre para un total de cuatro plenarios al año. Para el año 2013, al ser instaladas las mesas en el segundo semestre, la meta se fija en dos sesiones mientras que para los años posteriores la meta se mantiene en cuatro. Así, el seguimiento para este informe corresponde al periodo 2013 - 2019 y comprende los 32 departamentos del país.

El año 2020 no es medido, toda vez que las mesas se encuentran en pleno desarrollo de sus sesiones, resaltando que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en materia de prevención, contención y atención de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, limitan los encuentros presenciales de estas instancias de participación.

Considerando que presentar la medición del indicador por departamento y año comprende un archivo extenso, en el anexo ocho se presenta el avance de cada departamento en cuanto al indicador de sesiones. Inicialmente se puede afirmar que las Mesas Departamentales para el periodo comprendido entre el 2013 y 2019, sesionaron 970 veces así:

Gráfica No. 10: Número total de sesiones de las Mesas Departamentales por año



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Defensoría del Pueblo.

Los departamentos que no sesionaron el número de veces obligatorio[495] por vigencia, desglosados por años fueron los siguientes:

Cuadro No. 18: Departamentos que no cumplieron la meta por año de acuerdo con el Protocolo

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Amazonas	Arauca	Bolívar	Cesar	Bolívar	La Guajira	Arauca
Caquetá	Bolívar	Boyacá	Chocó	Cesar	Guaviare	Chocó
Casanare	Boyacá	Caldas	Córdoba	Chocó	Santander	La Guajira
Cundinamarca	Caquetá	Casanare	La Guajira	Córdoba	Valle del Cauca	Putumayo
La Guajira	Casanare	Chocó	Guaviare	La Guajira	Vichada	Santander
Guaviare	Norte de Santander	La Guajira	Putumayo	Guaviare	-	Vichada
Vichada	Santander	Santander	Valle Del Cauca	Tolima	-	-
-	Sucre	Valle Del Cauca	Vichada	Valle Del Cauca	-	-
-	Valle Del Cauca	Vaupés	-	Vichada	-	-
-	-	Vichada	-	-	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo. Marzo 2020. Elaboración propia.

Los años en que se registra el mayor número de departamentos que no cumplieron con la meta de sesiones anuales obligatorias fueron 2014 (9), 2015 (10) y 2017 (9). El año en el que más departamentos cumplieron fue 2018. Se destaca que en el número de gobernaciones que garantizaron las sesiones reglamentarias por año siempre es superior al número de incumplidas.

Esta información se complementa con el balance anual de los departamentos que en los 7 años objeto de análisis, es decir desde 2013 a 2019, no cumplieron con la meta de 4 sesiones.

[495] Para 2013, dos sesiones. De 2014 en adelante, 4 sesiones.

Tabla No. 144: Número de años con incumplimiento de sesiones por departamento

Departamento	No. años en que no se cumplió la meta	Años en que se cumplió la meta
La Guajira	6	1
Valle del Cauca	5	2
Chocó	4	3
Guaviare	4	3
Santander	4	3
Bolívar	3	4
Casanare	3	4
Arauca	2	5
Boyacá	2	5
Caquetá	2	5
Córdoba	2	5
Amazonas	1	6
Caldas	1	6
Cundinamarca	1	6
Norte de Santander	1	6
Sucre	1	6
Tolima	1	6
Vaupés	1	6

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Defensoría del Pueblo.

Como se manifestó en el Sexto Informe de la CSMLV, La Guajira fue el único departamento que no garantizó el cumplimiento de ninguna sesión a la Mesa Departamental en el 2018, alegando dificultades de gobernabilidad para ese periodo y la imposibilidad de la contratación de un operador logístico para el desarrollo de las sesiones de la Mesa. El resto de departamentos sesionaron para todos los periodos al menos una vez, según lo reportado y analizado por la CSMLV. (Ver anexo ocho– Sesiones Mesas Departamentales).

Tabla No. 145:Número de años con cumplimiento de las sesiones

Departamentos	No. de años en que se cumplió la meta
Antioquia	7
Atlántico	7
Cauca	7
Huila	7
Magdalena	7

Departamentos	No. de años en que se cumplió la meta
Meta	7
Nariño	7
Quindío	7
Amazonas	6
Caldas	6
Cundinamarca	6
Norte de Santander	6
Sucre	6
Tolima	6
Vaupés	6
Arauca	5
Boyacá	5
Caquetá	5
Córdoba	5
Bolívar	4
Casanare	4
Chocó	3
Guaviare	3
Santander	3
San Andrés	2
Valle del Cauca	2
La Guajira	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Defensoría del Pueblo.

En la tabla anterior, se puede observar que los departamentos que han cumplido con el número reglamentario de sesiones para los siete años objeto de seguimiento, fueron Cauca, Magdalena, Nariño, Huila, Meta, Antioquia, Atlántico y Quindío. Con respecto al resto de mesas se pudo evidenciar que algunos departamentos cumplieron la meta establecida únicamente en tres años o menos.

Por último, es pertinente agregar que, durante lo corrido del 2020 han sesionado presencialmente las mesas de los departamentos de Antioquia, Casanare, Chocó, Guajira, Meta, Risaralda, Nariño, Quindío y Valle del Cauca, estos tres últimos departamentos con avances del 75% (tres sesiones realizadas).

- Indicador: “Sesiones de las Mesas Municipales”

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Número total de sesiones de las Mesas Departamentales por año *100 / meta de sesiones por año”. Se calcula para cada anualidad desde 2013 a 2019.

La presente medición se realiza de acuerdo con el número de sesiones establecidas en el artículo 21 del Protocolo de Participación de Víctimas, es decir, dos reuniones por semestre para un total de cuatro plenarios al año. Para el año 2013, al ser instaladas las mesas en el segundo semestre, la meta se fija en dos sesiones, mientras que para los años posteriores la meta se mantiene en cuatro.

Respecto del número de sesiones que debieron llevar a cabo las Mesas Municipales de participación efectiva de víctimas por año, no se contó con la información de las personerías de Armenia, La Dorada, Florencia, Leticia, Mocoa, Puerto Carreño, Quibdó, Soacha[496] y Soledad debido a que no dieron respuesta a la solicitud de información de la CSMLV. Mientras que, en algunos casos de Barrancabermeja y Sincelejo sus respuestas fueron parciales.

Considerando que presentar la medición del indicador por municipio y año comprende un archivo extenso, en el anexo nueve se presenta por años el avance de cada entidad territorial en cuanto al indicador de sesiones, encontrando lo siguiente:

Tabla No. 146: Municipios que por número de años cumplieron la meta

Municipio	No. de años en que se cumplió con la meta	No. de años en que no se cumplió con la meta
Espinal (Tolima)	6	1
Santa Rosa de Cabal (Risaralda)	6	1
Aracataca (Magdalena)	4	3
Duitama (Boyacá)	4	-[497]

[496] Como se explicó anteriormente, por prohibiciones de bioseguridad no fue posible aceder a los archivos.
[497] No reportó información de tres años.

Municipio	No. de años en que se cumplió con la meta	No. de años en que no se cumplió con la meta
Inírida (Guainía)	4	1[498]
Aguachica (Cesar)	2	-[499]
Florencia (Caquetá)	2	-[500]

Fuente: Elaboración propia. Diciembre de 2019. Defensoría del Pueblo.

Cuadro No. 19: Municipios que incumplieron la meta por años

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aracataca	Espinal	Aracataca	-	-	-	Aracataca
-	Inírida	Inírida	-	-	-	-
-	-	Santa Rosa Cabal	-	-	-	-

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

De los municipios analizados, Espinal y Santa Rosa de Cabal son los que han cumplido en mayor medida con el número de sesiones reglamentarias por año establecidas en el Protocolo de Participación. Esto, en contraste con los municipios de Aracataca e Inírida los cuales incumplieron con el número de sesiones reglamentarias.

Por último, se destaca que Santa Rosa de Cabal, Aracataca y Sincelejo han sesionado en 2020. Estos dos últimos ya llevaban dos sesiones presenciales a marzo de este año.

- Indicador: “Propuestas con respuesta a nivel departamental”

Este indicador creado por la CSMLV tiene la fórmula de cálculo “Número de propuestas de la mesa departamental al Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta por parte de las gobernaciones / Número de propuestas presentadas por la mesa departamental al Plan de Desarrollo 2020-2023 *100”.

Esta medición corresponde al cumplimiento de la obligación legal por parte de las administraciones departamentales para dar respuesta institucional a las propuestas presentadas por las Mesas Departamentales de Participación Efectiva al Plan de Desarrollo 2020-2023, según lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011.

Tabla No. 147: Número de propuestas de la Mesa Departamental resueltas por gobernaciones

Departamento	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Amazonas	11	11	100
Antioquia	125	0	0
Arauca	91	91	100
Atlántico	61	0	0

[498] No reportó información de dos años.
[499] *Op. Cit.*
[500] *Ibidem.*

Departamento	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Bolívar	164	0	0
Boyacá	91	91	100
Caldas	5	0	0
Caquetá	32	32	100
Casanare	109	109	100
Cauca	59	59	100
Cesar	S.I	S.I	S.I
Chocó	127	0	0
Córdoba	31	0	0
Cundinamarca	95	95	100
Guainía	112	112	100
Guajira	40	0	0
Guaviare	56	56	100
Huila	76	76	100
Magdalena	S.I	S.I	S.I
Meta	113	0	0
Nariño	66	0	0
Norte De Santander	88	0	0
Putumayo	20	0	0
Quindío	12	12	100
Risaralda	47	0	0
San Andrés	60	0	0
Santander	34	0	0
Sucre	52	0	0
Tolima	37	0	0
Valle Del Cauca	83	0	0
Vaupés	97	97	100
Vichada	101	0	0
Total general	2095	841	40

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Defensoría del Pueblo

Para determinar el número de propuestas presentadas por las Mesas Departamentales de Víctimas, así como las respuestas de las gobernaciones al respecto, se realizaron requerimientos de información a las gobernaciones, a las secretarías técnicas de las mesas (Defensorías Regionales a nivel departamental y personerías en lo municipal), entrevistas a coordinadores de mesas y delegados ante los CTJT.

Se consideraron como respuesta institucional, las actas de reunión y de sesiones de CTJT, afirmaciones en las entrevistas realizadas a las víctimas y oficios de las entidades territoriales dirigidas a las Mesas de Participación. Es necesario mencionar que, no se tomó

como respuesta las comunicaciones remitidas a la CSMLV, que no fueran conocidas por las Mesas de Participación.

Así, se presentaron 2.095 propuestas de las víctimas para los planes de desarrollo departamentales, de las cuales solo el 40% obtuvieron respuesta. Las gobernaciones de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Chocó, Córdoba, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada no dieron respuesta a las observaciones realizadas por las Mesas Departamentales, correspondiendo a un 56% del total de departamentos.[501]

El 38% de las gobernaciones dio respuesta, sin embargo, para el ejercicio de seguimiento no se obtuvo información del 6% de los 32 (Cesar y Magdalena). De 31 categorías[502] de propuestas elaboradas por la CSMLV, los temas más presentados fueron Participación (168), Prevención y Protección (165), Vivienda (152), y Generación de Ingresos (143). Tuvieron respuesta negativa uno, respuesta parcial 543, 124 en estudio y 178 obtuvieron una respuesta positiva. El 68% del total de propuestas fueron contestadas en el marco de reuniones y el 32% por escrito.

En cuanto a propuestas de las Mesas Departamentales sobre atención a víctimas con discapacidad, se encuentra que se presentaron 43 específicas para este tema en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Casanare, Chocó, Córdoba, Guainía, Huila, Meta, Norte de Santander, Sucre, Vaupés y Vichada.

De estas propuestas, obtuvieron respuesta las mesas de Amazonas, Arauca, Boyacá, Casanare, Guainía, Huila y Vaupés. Los tipos de respuesta fueron (i) negativa por falta de competencia; (ii) por desarrollar en el PAT; o (iii) inclusión en las siguientes líneas: atención en salud para toda la población, atención a población con discapacidad, oferta social general y, rehabilitación para víctimas.

- Indicador: “Propuestas con respuesta a nivel municipal”

Este indicador creado por la CSMLV tiene la fórmula de cálculo “Número de propuestas de la mesa municipal al Plan de Desarrollo 2020-2023 con respuesta por parte de las alcaldías / Número de propuestas presentadas por la mesa municipal al Plan de Desarrollo 2020-2023 *100”.

[501] Lo presentado no obsta para que después de la fecha de recolección de información por departamentos, estas entidades hayan dado respuesta a las propuestas, más aún cuando la CSMLV realizó el oficio con fecha 8/06/20 solicitando impulsar los procesos participativos entre las gobernaciones y alcaldías, con las Mesas Municipales y Departamentales.

[502] Adulto Mayor, Asistencia Funeraria, Atención y orientación, Atención, Asistencia, Ayuda Humanitaria, Centros Regionales, Connacionales, Coordinación Nación Territorio, Discapacidad, Educación, Educación Superior, Enfoque diferencial, Generación de Ingresos, Indemnización, LGTBI, Libreta militar, Medidas de Satisfacción, Memoria histórica, Mujer, NNA, otros, Participación, Plan de Contingencia, Presupuesto, Prevención y Protección, Rehabilitación, Reparación Colectiva, Acceso y Restitución de Tierras, Retornos y Reubicación, Salud y Vivienda

Esta medición corresponde al cumplimiento de la obligación legal consagrada en el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, para que las administraciones municipales den respuesta institucional[503] a las propuestas presentadas por las Mesas de Participación Efectiva al Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023.

Tabla No. 148: Número de propuestas de Mesas Municipales resueltas por alcaldías

Municipios	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Aguachica	-	-	-
Aracataca	6	0	0
Armenia	-	-	-
Barrancabermeja	-	-	-
Dorada	18	0	0
Duitama	86	0	0
Espinal	6	0	0
Florencia	62	62	100
Inírida	10	0	0
Leticia	10	10	100
Mocoa	6	0	0
Puerto Carreño	-	-	-
Quibdó	-	-	-
Santa Rosa	-	-	-
Sincelejo	-	-	-
Soacha	15	15	100
Soledad	10	10	100
Total General	229	97	42

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. Defensoría del Pueblo.

Las Mesas Municipales de Participación presentaron un total de 229 propuestas. Los temas en los cuales se presentaron más iniciativas fueron generación de ingresos (9%), educación (7%), salud (6%), prevención y protección (4%). Como se aprecia en la tabla, de los municipios objeto de estudio el 60%[504] de las alcaldías no dieron respuesta a las propuestas presentadas por las Mesas Municipales y el 40%,[505] contestó las propuestas. [506]

No se obtuvo información de seis personerías y cinco alcaldías. A pesar de esto, con las entrevistas realizadas a integrantes las Mesas Municipales se obtuvo información

[503] 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
[504] Seis municipios.
[505] Cuatro municipios
[506] Lo presentado no obsta para que después de la fecha de recolección de información por municipio, estas entidades hayan dado respuesta a las propuestas, aún más cuando la CSMLV realizó el oficio de fecha 8/06/20 solicitando impulsar los procesos participativos entre las gobernaciones y alcaldías, con las Mesas Municipales y Departamentales.

complementaria para realizar seguimiento al 58%[507] de los municipios objeto de estudio para la presente medición.

En cuanto a las 97 propuestas contestadas por las administraciones municipales, se observa que el 79% tuvo respuestas parciales, 11% recibieron respuesta negativa y 9% respuesta positiva. Es importante señalar que la CSMLV considera como parciales las respuestas en donde se indica que: (i) las propuestas se están estudiando, (ii) fueron incluidos de manera transversal o (iii) se contempla un número de beneficiarios víctimas en la oferta general para toda la población. El 90% de las respuestas fueron emitidas por escrito y el 10% en el marco de reuniones.

- Indicador: "Sesiones del Consejo Directivo de la Unidad de Tierras con asistencia de las víctimas".

La CSMLV propone este indicador con la fórmula de cálculo "Número de sesiones del Consejo Directivo de Tierras a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas / Número de sesiones del Consejo Directivo de Tierras *100".

El artículo 107 de la Ley 1448 de 2011 determinó que dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas harán parte del Consejo Directivo de la URT, el cual de acuerdo con su Reglamento Interno,[508] sesionará cuatro veces al año con asistencia obligatoria de los delegados de las víctimas.

Para efectos del seguimiento, la meta corresponde al número de sesiones del Consejo versus el número de estas a las cuales fueron invitados y asistieron los representantes delegados por la Mesa Nacional de Víctimas.

Tabla No. 149: Avance de las sesiones del Consejo de Tierras

Año	Meta	Avance	% Avance
2014	4	6	150
2015	4	5	125
2016	4	5	125
2017	4	4	100
2018	4	4	100
2019	4	6	150
2020	4	3	75

Fuente: Elaboración propia. Junio 2020. Defensoría del Pueblo.

De esta tabla, se concluye que este Consejo superó en 2014, 2015, 2016 y 2019 el número mínimo de sesiones, mientras para el primer trimestre de 2020 ha realizado el 75% de los encuentros obligatorios (cuatro sesiones al año). Asimismo, se resalta que, los representantes de las víctimas han participado en todas las sesiones.

[507] Diez municipios.
[508] Acuerdo No. 002 de 2012 de la URT.

- Indicador: “Propuestas presentadas por víctimas en el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras con respuesta”

La fórmula de cálculo de este indicador propuesto por la CSMLV es “Número de propuestas contestadas en el Consejo Directivo de Tierras / Número de propuestas presentadas en el Consejo Directivo de Tierras por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas *100”.

Esta medición corresponde al cumplimiento del Consejo Directivo de la URT respecto a la obligación legal de dar repuesta institucional a las propuestas de los representantes de las víctimas que integran esta instancia. Las categorías para comparar son el número de propuestas presentadas en el marco de la sesión versus el número de estas a las que la URT dio respuesta.

Tabla No. 150: Número propuestas de la Mesa Nacional resueltas por Consejo de tierras

Año	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	2	2	100
2020	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Defensoría del Pueblo. Diciembre 2018.

Como se observa en la tabla, el Consejo cumplió con la obligación de responder a las propuestas presentadas por los delegados de la Mesa Nacional, lo cual se desarrolló en las sesiones del mes de febrero y mayo de 2019.

- Indicador: “Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las Víctimas”

La fórmula de cálculo de este indicador establecido por la CSMLV es “Sesiones del Comité Ejecutivo a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación / Número de Sesiones del Comité Ejecutivo *100”.

El Comité Ejecutivo, máxima instancia de decisión del SNARIV, debe sesionar dos veces al año (una cada seis meses),[509] a las cuales podrá convocar a los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, los cuales asisten en calidad de invitados.[510]

[509] Ley 1448 de 2011. Art. 165.
[510] *Ibídem*, Parágrafo 2.

En este sentido, para los efectos de esta medición, la meta es el número de sesiones del Comité y el avance del número de estas a las cuales fueron invitados y asistieron delegados de la Mesa Nacional de Víctimas.

Tabla No. 151: Avance Sesiones Comité Ejecutivo

Año	Meta No. de sesiones del Comité Ejecutivo	Avance No. de sesiones a las cuales fueron invitadas y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación	% Avance
2014	1	0	0
2015	2	1	50
2016	1	1	100
2017	1	1	100
2018	0	0	0
2019	1	1	100
2020	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Defensoría del Pueblo.

Conforme a la información recopilada se evidencia en la tabla que en 2019 el Comité Ejecutivo sesionó la mitad de las veces obligatorias. Sin embargo, a pesar de no haber cumplido con el número de sesiones mínimas, el avance es del 100% por la participación de los delegados de las víctimas en la única sesión realizada.

- Indicador: “Propuestas presentadas por víctimas en el Comité Ejecutivo del SNARIV con respuesta”.

En este indicador propuesto por la CSMLV, la fórmula de cálculo es “Número de propuestas contestadas en el Comité Ejecutivo del SNARIV / Número de propuestas presentadas en el Comité Directivo del SNARIV por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas *100”.

Esta medición concierne a la capacidad que tiene el Comité Ejecutivo de dar respuesta institucional a las propuestas de los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas. La categoría para comparar son el número de propuestas presentadas en el marco de la sesión contra el número de respuesta dadas por el Comité.

Tabla No. 152: Propuestas de la Mesa Nacional resueltas por el Comité Ejecutivo

Año	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	% Avance
2014	-	-	-
2015	10	2	20
2016	3	1	33
2017	8	0	0

Año	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	% Avance
2018	-	-	-
2019	3	-	-

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Defensoría del Pueblo.

La UARIV[511] en la respuesta al requerimiento de la CSMLV, transcribió las intervenciones de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en la sesión del Comité del mes de octubre de 2019, de lo cual se dedujo que las víctimas presentaron tres propuestas. En este mismo comunicado, la UARIV indicó que algunas de las inquietudes de las víctimas obtuvieron respuesta durante el desarrollo de la sesión, pero al no presentar el contenido de las respuestas en concreto de cada propuesta no fue posible determinar la capacidad referida.

Análisis cualitativo

Avances

El actual periodo de las mesas de participación efectiva de víctimas (2019 - 2021), cuenta a nivel nacional con 1.047 mesas municipales[512] (95%), 32 departamentales (100%) y una nacional (100%), lo que significa un aumento de cuatro puntos respecto a las instancias municipales instaladas en el periodo anterior, y la continuidad del total de mesas departamentales y nacional.

Tabla No. 153: Mesas Municipales instaladas a nivel nacional

Periodo	Meta No. total de municipios	Avance No. total de Mesas Municipales instaladas	% Avance
2013-2015	1.102	887	80
2015-2017	1.102	983	89
2017-2019	1.102	1.005	91
2019-2021	1.102	1.047	95

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Adicionalmente, el Comité Ejecutivo, aunque no realizó el número de sesiones reglamentarias se reunió una vez en 2019, en concordancia con la recomendación presentada. Cabe anotar, que en esta sesión se concedió un espacio para que la CSMLV presentara el Sexto Informe de la CSMLV.

Por último, en respuesta a la recomendación de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en los procesos de formulación de planes de desarrollos y planes de acción territorial, la UARIV durante el primer trimestre del año 2020 realizó ejercicios de

[511] UARIV. Radicado No. 202072010077141. 15/05/20 y radicado No. 202072016817071. 21/07/20.
[512] UARIV. Radicado No. 202072010077141. 15/05/20.

fortalecimiento para la incidencia en los Planes de Desarrollo con las 32 mesas departamentales de víctimas, mediante los cuales logró la presentación de propuestas por parte de estas instancias de participación a las administraciones, con el fin que fueran valoradas y tenidas en cuenta.

Dificultades

De las mesas municipales ubicadas en los municipios objeto de seguimiento, cuyas secretarías técnicas remitieron información sobre su respectiva instalación, se evidencia que fueron elegidas en los cuatro periodos las mesas de Aguachica, Aracataca, Barrancabermeja, Duitama, Espinal, Mocoa, Santa Rosa de Cabal y Sincelejo. Incluyendo Soacha y Florencia que no reportaron sobre este aspecto para los años 2013 ni 2015, pero si sobre las instalaciones realizadas en 2017 y 2019.

De estos municipios ninguno ha cumplido durante los siete años el número de sesiones obligatorias; El Espinal y Santa Rosa de Cabal, municipios de tercera y quinta categoría, respectivamente, lo han logrado en seis oportunidades a pesar de sus limitaciones administrativas y presupuestales.

Respecto a las respuestas institucionales por parte de las alcaldías municipales a las propuestas de las víctimas presentadas para la formulación de los planes de desarrollo, solo Florencia, Leticia, Soacha y Soledad cumplieron con esta obligación. Las Alcaldías de Aracataca, La Dorada, Duitama, Espinal, Inírida y Mocoa, a pesar de haber recibido de las mesas de víctimas propuestas para la formulación del plan de desarrollo municipal, no realizaron la valoración de estas, ni emitieron respuesta alguna.

Pasando al ámbito departamental, en cuanto al cumplimiento de sesiones obligatorias de las mesas departamentales de víctimas, Cauca, Magdalena, Nariño, Huila, Meta, Antioquia, Atlántico y Quindío, son los únicos que han realizado durante siete años seguidos (desde la creación de estos espacios en el 2013) el número de plenarios definidos en el Protocolo de Participación.

Preocupa que la Mesa de Víctimas de Valle del Cauca no sesionó las veces obligatorias durante cinco años consecutivos (2014 a 2018), tratándose además de un departamento de categoría especial; lo que contrasta con departamentos como Cauca – Categoría Fiscal 3 – que ha realizado el 100% las sesiones requeridas.

Otro caso especial es el de la Mesa de Víctimas de La Guajira, categoría fiscal 4, la cual registra el mayor incumplimiento del país en la meta de sesiones anuales, puesto que tan solo en 2014 realizó las cuatro sesiones obligatorias; en 2013, 2015, 2016 y 2017 cumplió con el 50%; en 2018 no sesionó y en 2019 cumplió con el 25% (una sesión). Debe aclararse que sobre el incumplimiento reportado en 2018 no se presentaron justificaciones de tipo presupuestal, sino de gobernabilidad[513].

[513] Cambios de gobernadores.

Ahora bien, la mayoría de los entes territoriales no valoraron ni respondieron[514] las propuestas de las víctimas en la formulación de las políticas públicas, salvo las gobernaciones de Amazonas, Arauca, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Quindío y Vichada.[515] Llama la atención el caso de Boyacá, y Caldas entidades territoriales que en sus respuestas de 11 y 27 de mayo de 2020, manifestaron que las propuestas presentadas por las Mesas de Víctimas se encontraban en estudio o no dieron respuesta, aunque el Decreto 683 de 2020,[516] indica en sus considerandos que a 1 de mayo el 100% de los departamentos habían radicado ante el Gobierno nacional[517] los proyectos de planes de desarrollo,[518] por lo tanto, ya podían emitir una respuesta de fondo a lo propuesto por las víctimas, según su posición institucional.

Otro caso que llama la atención es del departamento del Chocó que aunque recibió solicitudes por parte de la Defensoría Regional y esta Comisión para que (i)garantizara la participación del representante de la Mesa Departamental en el Consejo Territorial de Planeación, en su calidad de representante de organizaciones sociales, (ii) diera repuestas a las propuestas al plan de desarrollo presentado por la mesa y (iii) otorgara garantías de participación, expidió el plan de desarrollo sin contestar de fondo estas solicitudes. [519]

Preocupa el incumplimiento generalizado por parte de los entes territoriales en la disposición de las garantías materiales[520] que aseguren el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas, a través del funcionamiento de las mesas creadas por la Ley 1448 de 2011 para tal fin. Analizado el comportamiento de estos departamentos frente a las sesiones y las respuestas a las diferentes propuestas, con respecto a la diferencia de categorías fiscales, se podría inferir que los aspectos presupuestales no son las únicas condiciones determinantes para el cumplimiento de las obligaciones legales que garantizan el ejercicio de participación de las mesas.

Algunos departamentos[521] continúan cuestionando la obligatoriedad de garantizar la participación en comités ejecutivos, subcomités o comités de ética, a pesar de que estos pertenecen a la estructura de las mesas. Por otra parte, estas instancias[522] propusieron la inclusión de sus planes de trabajo en los planes de desarrollo. Esta sugerencia permite la incidencia en los diferentes espacios de diseño de la política pública por hechos victimizantes y enfoques diferenciales.

---

[514] Al cierre de este informe.
[515] No se obtuvo información de Cesar y Magdalena.
[516] "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la presentación y aprobación de los Planes de Desarrollo territoriales para el periodo constitucional 2020-2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".
[517] Según el Decreto 683 de 2020, estrategia "al Plan", con motivo de esta se enviaban los proyectos de plan de desarrollo a Presidencia de la República.
[518] p. 13.
[519] Mesa Departamental Efectiva de Víctimas. 24/04/20. CSMLV. Oficio 8/06/20. Defensoría del Pueblo Oficio No. 20200060130124673. 6/05/2020.
[520] Gasto compensatorio, gastos de desplazamiento, alimentación y espacio.
[521] Amazonas y Quindío.
[522] Duitama, Vaupés, Guaviare, Huila, Arauca, Córdoba, entre otros.

Sobre la participación de las víctimas en las instancias nacionales, el Consejo Directivo de la URT, nuevamente superó el número de sesiones obligatorias en 2019 y en todas participaron los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas. No sucedió lo mismo con el Comité Ejecutivo del SNARIV, el cual no sesionó el número mínimo de veces por año, esta vez cumplió el 50 %. Llama la atención de la Comisión que la instancia creada por la Ley 1448 de 2011 para el diseño y adopción de las políticas en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas no se reúne con la frecuencia requerida para tan importante función, afectándose la participación de las víctimas en un espacio de alta incidencia para la definición de la política pública.

A su vez, el Consejo Directivo de la URT, en desarrollo de sus sesiones, dio respuesta a las observaciones presentadas por los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas. En cuanto al Comité Ejecutivo del SNARIV no fue posible determinar su cumplimiento puesto que la UARIV no precisó esta información.

Preocupa que a medida que avanza la implementación de la Ley 1448 de 2011, la mayoría de los entes territoriales continúan formulando las políticas públicas en favor de las víctimas sin tener en cuenta las propuestas y demandas de esta población, las cuales son presentadas a través de las instancias legítimas de representación como son las mesas creadas por la mencionada norma, limitando de esta manera el ejercicio del derecho fundamental a la participación.

Debido a la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, se suspendieron los encuentros masivos por lo que entidades como la UARIV han promovido, mediante oficios dirigidos a alcaldes y gobernadores, el uso de herramientas virtuales para el funcionamiento de los CTJT y de las mesas de participación de víctimas, espacios de vital importancia para la formulación de los planes de desarrollo.

Para el mes de junio del 2020 y en atención a la emergencia ya mencionada y al Decreto 417 de 2020, la CSMLV realizó las siguientes recomendaciones a los gobernadores y alcaldes de todo el territorio:

I. Contar con una mayor coordinación entre las entidades nacionales del SNARIV y las entidades territoriales.

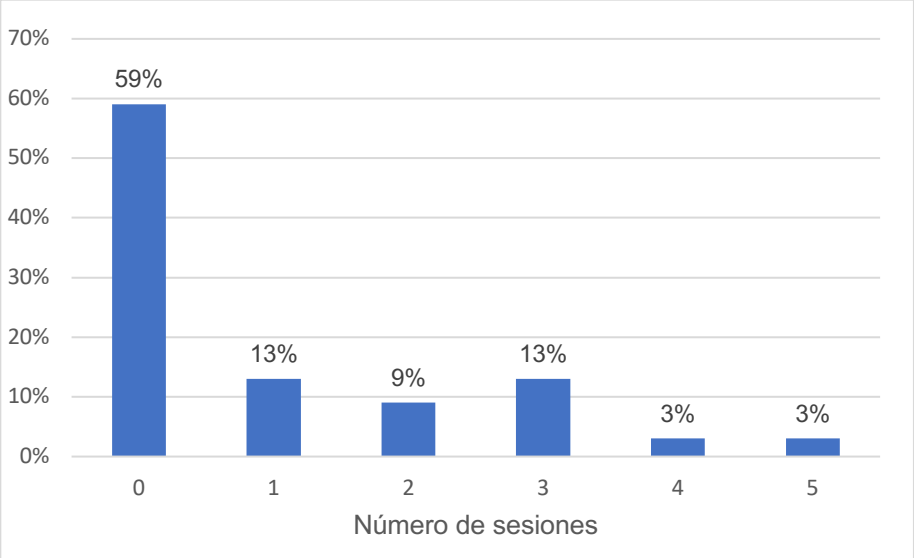
II. Contemplar líneas estratégicas en los Planes de Desarrollo Territorial las cuales se puedan materializar en los Planes de Acción Territorial con su respectiva asignación de recursos.

III. Garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la ley, disponiendo de los medios e instrumentos necesarios para el acceso a la información, especialmente en los momentos de formulación de los instrumentos de planeación territorial.

IV. El cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 en aras de garantizar el derecho al acceso a la información mediante la publicación oportuna, veraz y eficiente que produzca la entidad. Por tanto, se solicitó a los entes territoriales proporcionar los espacios con el fin de conocer y dar respuesta a las propuestas realizadas por la población víctima en cada uno de sus territorios.

Como es natural, esta emergencia ha afectado el normal funcionamiento de las mesas departamentales de víctimas, las cuales a la fecha debían haber sesionado en dos oportunidades. De las 32 mesas departamentales solo el 41% han iniciado su actividad (sesiones presenciales y virtuales).

Gráfica No. 11: Sesiones Departamentales 2020.



Fuente: Elaboración propia. Junio 2020. Defensoría del Pueblo

Se evidencian limitaciones de algunas regiones en materia de conectividad, debido a la falta de infraestructura y condiciones geográficas que permitan desarrollar sesiones virtuales sin ninguna dificultad. Por tal motivo, las Secretarías Técnicas de las Mesas Departamentales hicieron un sondeo para contar con un diagnóstico de las condiciones de conectividad a nivel personal y comunitario que permitan garantizar las sesiones virtuales. Este informe fue enviado a las gobernaciones. Sin embargo, a la fecha a pesar de los diferentes requerimientos no han dado respuesta las gobernaciones de Bolívar, Cauca, Cesar, La Guajira, Meta, San Andrés, Santander, Sucre, Magdalena, Arauca y Tolima.

Las gobernaciones alegan que los procesos de contratación impiden brindar las garantías de participación en tiempo, otros que deben realizar modificaciones a los contratos que tiene por objeto brindar este servicio, debido a que fueron pactados para el desarrollo de actividades presenciales. Sin embargo, el ritmo institucional debe responder a las necesidades de incidencia en la planeación departamental y no puede ser el fundamento de la no respuesta a las solicitudes de la mesa.

Ante esta situación, las mesas de los departamentos de Atlántico, Boyacá y Tolima recurrieron a la acción de tutela con el fin de solicitar las garantías de participación en medio de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19.

Por el contrario, otras gobernaciones han brindado garantías a los integrantes de las mesas tales como recargas, equipos de cómputo (computador y Tablet), internet, apoyo compensatorio, alimentación, elementos de bioseguridad, apoyo de transportes, entre otros. En algunos casos, frente a las circunstancias geográficas han desarrollado mecanismos como pago de traslados de los integrantes hasta puntos donde puedan tener conectividad, reconociendo gastos de hospedaje. En otros, se han asociado con alcaldías y personerías con el fin de acceder a recursos ofimáticos. Sin embargo, debe recordarse la necesidad de garantizar las medidas de distanciamiento social y elementos de bioseguridad.

Lo anterior evidencia que el trabajo virtual amerita nuevas reglas para el funcionamiento de las mesas. Al respecto, desde el periodo pasado, la Mesa Nacional de Participación de Víctimas ha insistido en la necesidad de reformar y actualizar el Protocolo de Participación Efectiva.

Para ello, presentó a la UARIV un documento con propuestas en temas de rendición de cuentas, modificación del periodo de cuatro años de las mesas, planes de trabajo, requisitos de las organizaciones interesadas en participar, entre otros asuntos. Asimismo, la Defensoría del Pueblo hizo lo propio y presentó observaciones y propuestas con base en las experiencias obtenidas en el ejercicio de las funciones de secretaría técnica de las mesas de participación de víctimas en los niveles departamental y nacional.

En el mes de mayo, en reunión del Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional, la UARIV expuso un primer avance en el proceso de reforma del Protocolo, en el que dio respuesta a las referidas observaciones presentadas por las víctimas. Actualmente, la UARIV se encuentra elaborando el proyecto de reforma de este instrumento, el cual se espera sea socializado con la Mesa Nacional de Víctimas para sus consideraciones y sugerencias, antes de ser expedido.

En este proceso no se puede desconocer la necesidad de incluir un apartado transitorio que sea acorde a las nuevas condiciones para ejercer el derecho a la participación en ámbitos virtuales y que determine las garantías para el desarrollo de estas sesiones, buscando evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos y fortalecer la comunicación efectiva en los distintos niveles del proceso participativo e instancias creadas por la Ley 1448 de 2011.

Conclusiones

- Para los periodos establecidos en el Protocolo de Participación, a saber 2013-2015, 2015-2017, 2017-2019, 2019-2021, la totalidad de los departamentos cumplieron

con la obligación de garantizar la conformación de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.

- En el ámbito municipal, en cada periodo de elección ha aumentado el número de Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas instaladas. De esta forma, en las primeras elecciones en 2013 el 80% de los municipios eligieron mesa, en 2015 el 89%, en 2017 el 91%. En el actual periodo, se instaló el 95% del total de estas mesas a nivel nacional.

- En cuanto a las garantías de las sesiones de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, se encontró que las gobernaciones de Cauca, Magdalena, Nariño, Huila, Meta, Antioquia, Atlántico y Quindío garantizaron el número anual de plenarios desde el 2013 al 2019. Por el contrario, los departamentos de La Guajira, Valle del Cauca, Chocó y Guaviare registraron el cumplimiento más bajo por años. En promedio, desde el 2013 al 2017, siete departamentos por año incumplieron con la meta de sesiones establecidas en el protocolo de participación.

- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a Ley de Víctimas se propuso hacer un análisis de las garantías de participación a nivel municipal en cuanto a instalación, sesiones e incidencia en política pública, pero este no pudo realizarse en los casos de Armenia, Barrancabermeja, La Dorada, Leticia, Mocoa, Puerto Carreño, Quibdó y Soledad debido a que las alcaldías y las personerías, en su rol de secretarios técnicos, no contestaron o no enviaron los soportes de la información requerida para este estudio.

- La efectividad del ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado, se materializa en la construcción conjunta de las politicas públicas con las entidades responsables de la atención y reparación. En este proceso, las Mesas de Participación son elegidas, instaladas, sesionan y realizan propuestas para incidir en la construcción de los instrumentos de planeación, aunque esta incidencia es infructuosa, si las entidades encargadas de toma de decisiones no valoran, ni contestan las propuestas presentadas por estas instancias. En este sentido, la capacidad de respuesta a propuestas en los Planes de Desarrollo a nivel departamental es del 40% y municipal del 42%, debido a que de 32 departamentos solo 12 contestaron las iniciativas de la mesa, y de los 10 municipios de los que se pudo obtener información, solo dieron respuesta cuatro.

- El proceso participativo no se agota con la elecciones e instalaciones de las Mesas de Participación. Si bien las garantías materiales para su funcionamiento son fundamentales para este ejercicio, es el reconocimiento como sujetos políticos gestores de trasformación positiva en la política pública, lo que posibilita darle importancia a los diálogos que se desarrollen en este proceso. Prueba de lo

anterior, es que las categorías fiscales de los departamentos y municipios no son los factores determinantes al contestar las propuestas de las víctimas.

- La Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionado por el COVID-19, ha afectado el funcionamiento de las Mesas Departamentales de Participación de Víctimas. En el 2020, el 59% no ha sesionado, afectando la incidencia en los Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial. Mientras unas gobernaciones han garantizado la realización de sesiones por medios virtuales, y para tal fin han entregado equipos de cómputo (computador y Tablet), recargas, internet, apoyo compensatorio, alimentación, elementos de bioseguridad y apoyo de transportes; en otros departamentos, las gobernación aún se encuentran gestionando dichas estrategias o no han dado respuesta a los requerimientos referentes a las garantías de participación.

- En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el COVID-19, las gobernaciones alegan como obstáculo para la entrega de las garantías de participación, los dispendiosos procesos pre-contractuales y la adaptación de los contratos ya suscritos, en razón a las nuevas necesidades de la población en conectividad. Sin embargo, esto no justifica la no respuesta de fondo a las solicitudes de garantías materiales[523] de las Mesas de Participación, las cuales han tenido que recurrir a tutelas con el fin de lograr respuesta por parte de las administraciones departamentales.

- Ante la ausencia de atención presencial en las oficinas estatales, cobra vital importancia que la información necesaria para incidir en la política pública, se encuentre disponible y sea publicada y difundida en los canales a los que tienen acceso las víctimas en sus comunidades y entornos. De otra manera, no se contarían con los requisitos necesarios para la toma de decisiones y elaboración de propuestas en los escenarios virtuales de participación.

- La actualización del Protocolo de Participación es un asunto urgente ante la necesidad de reglamentar el ejercicio de la participación presencial y virtual de las Mesas, con el fin de establecer claramente las obligaciones legales de entidades territoriales y participantes y evitar la duplicidad de esfuerzos.

- El Consejo Directivo de la Unidad de Tierras continúa cumpliendo el número de sesiones obligatorias e incluso en algunos años supera esta meta, teniendo en cuenta que en todas las sesiones participan los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, quienes obtienen, además, respuesta institucional a sus observaciones y propuestas.

[523] Gasto compensatorio, gastos de desplazamiento, alimentación y espacio.

- El Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas no se reúne con la frecuencia establecida por la Ley 1448 de 2011, pues únicamente en 2015 cumplió con el número de sesiones obligatorias. No obstante, desde ese año cada vez que sesiona participan los dos delegados de la Mesa Nacional de Víctimas. Contrario a lo presentado en 2018, anualidad en la que no sesionó, para el año 2019 sesionó una vez.

Recomendaciones

- A las gobernaciones y alcaldías, disponer de los recursos y aspectos logísticos que garanticen el funcionamiento adecuado de las Mesas Departamentales y Municipales previstas para cada año, asumiendo los retos que la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19 imponga y asegurando los espacios necesarios para la formulación del Plan de Acción Territorial y sus ajustes, contemplando, entre otros, medidas de bioseguridad, distanciamiento social, y planes de contingencia con el fin de prevenir el contagio en zonas rurales. Lo anterior, sin perjuicio de realizar la coordinación necesaria entre la UARIV y las entidades territoriales para evitar la duplicidad de esfuerzos.

- A las gobernaciones y alcaldías, aplicar los principios de eficacia[524] y celeridad[525] en los procesos pre-contractuales, con el fin de garantizar oportunamente la participación de las Mesas Departamentales y Municipales, permitiendo el desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las del Comité Ejecutivo y subcomités.

- A las gobernaciones y alcaldías, continuar con las gestiones para garantizar las sesiones virtuales, concertando y trabajando conjuntamente con las mesas de participación para adaptarse a los cambios que demande la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por el COVID-19. Para tal fin, es de vital importancia fortalecer los canales de comunicación y el acceso y difusión de información pública, ya que no es posible la gestión presencial.

---

[524] Artículo 23. Ley 80 de 1993. "De Los Principios en Las actuaciones contractuales de las entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo". Ley 1437 de 2011. Artículo 3 "Principios. (…)11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa".

[525] Numeral 13 del Artículo 3. Ley 1437 de 2011. "Principios. (…) En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a Uefectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

- A las gobernaciones y alcaldías, cumplir con lo establecido en el Artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, sobre el trámite que deben darle a las observaciones y propuestas que presenten las Mesas de Participación de Víctimas, esto es, realizar una valoración y dar una respuesta institucional. En este sentido, cobra vital importancia la construcción participativa de los Planes de Acción Territorial y los ajustes que se realicen al mismo.

- A las Personerías, se reitera mejorar su labor de gestión documental e informar sobre las dinámicas del proceso de participación e incidencia de las mismas, para el cumplimiento de sus obligaciones legales como Secretarías Técnicas de las Mesas Municipales de Participación. En el mismo sentido, entregar oportunamente la información solicitada para los ejercicios de seguimiento de esta Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, modificar urgentemente el Protocolo de Participación efectiva de víctimas a fin de que, en un espacio de concertación regule la participación en el marco de la virtualidad, superando los cuellos de botella presentes en el proceso, sin incurrir en prácticas regresivas.

- Al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar el número de sesiones definidas en la ley y garantizar la participación de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas.

- Al Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, continuar con la buena práctica de cumplir con las sesiones reglamentarias, convocar a los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas y responder a cada observación y propuesta presentada por estos últimos.

6.2 Coordinación y Articulación Nación-Territorio

Desde la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, particularmente el 373 de 2016, la Corte Constitucional ha advertido sobre la necesidad de progresar en: (i) la rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación y coordinación, (ii) el reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales;[526] (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.

[526] 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 FUT, el PAT y el Tablero PAT.

En la misma línea, el Sexto Informe de la CSMLV, en el marco de la Estrategia de Corresponsabilidad, orientó sus recomendaciones principalmente hacia el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales; a la simplificación y ajuste de los instrumentos de planificación y seguimiento a la política pública de víctimas y a la integración de la Estrategia de Corresponsabilidad con las acciones derivadas del Acuerdo Final.

El PND en relación con la coordinación de la nación con los territorios, dentro de la estrategia relacionada con el seguimiento poblacional, institucional y presupuestal, estableció como una de sus medidas, el ajuste a las herramientas para el seguimiento a esta política en el ámbito territorial. Esto, con el objetivo de aligerar las cargas administrativas que hoy soportan las entidades territoriales, orientándolas a que sus reportes contengan solo información indispensable para la medición de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación, función que está en cabeza de la UARIV y del Ministerio del Interior.

Dado que en 2019 se llevaron a cabo las elecciones regionales en Colombia, se reporta por parte del equipo interinstitucional de asistencia técnica territorial[527] que su gestión se concentró en el desarrollo de la estrategia de nuevos mandatarios y en la proyección de informes de gestión y desarrollo de procesos de empalme con las nuevas administraciones locales para la inclusión del componente de víctimas en los planes de acción a efectos de dar continuidad a los procesos que se han implementado.

Análisis cuantitativo

Indicadores PND

- Indicador: “Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”.[528]

Su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de Pactos territoriales que se estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base”, con base en Sinergia y en DNP.

En Sinergia se observa como meta 2018-2022, la puesta en marcha de 22 pactos territoriales.[529] Para 2019, el Gobierno debía celebrar dos nuevos pactos territoriales, sin embargo, solo logró la suscripción de uno correspondiente al Pacto Bicentenario, adicional a los pactos de Atrato Gran Darién, de Nariño, del Tolima, de Boyacá, del Cauca, de

[527] De acuerdo con el artículo 2.2.8.3.7 del Decreto 1084 de 2015, las entidades que conforman el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial son: el Ministerio del Interior; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el PS quien actúa por intermedio de la UARIV; y, el DNP.
[528] Si bien este indicador no es exclusivo para la política pública de víctimas, da cuenta de procesos de coordinación nación territorio que benefician a la población de los territorios.
[529] Partiendo de la línea base de los contratos plan ahora pactos territoriales.

Santander, de Arauca, de Bolívar y Sucre, del Meta, del Caquetá, del Guaviare, de Guainía y del Valle del Cauca, suscritos en años anteriores.

Tabla No. 154: Pactos Territoriales en ejecución

Periodo	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	-			
2018		-	13	-
2019		15	14	50
2020		17	15	50
2021		20	-	-
2022		22	-	-
2018-2022		22	15	22.22

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. Sinergia DNP.

Esta información permite concluir que el Gobierno nacional presenta un rezago para cumplir las metas propuestas, principalmente atribuida a la llegada de nuevos mandatarios locales y el proceso de reglamentación del artículo 250 de la Ley 1955 de 2019.[530] Este artículo establece que la nación y las entidades territoriales pueden suscribir pactos regionales, departamentales y funcionales. Los pactos regionales son acuerdos marco de voluntades suscritos entre la Nación y el conjunto de departamentos que integran las regiones definidas en las bases del PND.

- Indicador: "Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV - XI. Pacto por la Construcción de Paz".

Su formula de cálculo es "Número de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV que se encuentran en la base del Sisbén IV / Total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV *100".

En Sinergia, para 2019 se evidencia un avance del 26,8% frente a la meta total del cuatrienio (100%). Según el último cruce realizado por el DNP con corte 1 de febrero de 2020, se obtuvo como resultado que 3.5 millones de víctimas se encuentren registradas en Sisbén, para un porcentaje del 39.1% de total de las personas incluidas en el RUV.

Tabla No. 155: Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV

Periodo	Meta	Avance	% Avance
2019	20	26.8	134
2020	40	-	-
2021	75	-	-
2022	100	-	-

[530]"Pacto por Colombia - pacto por la equidad", cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos de impacto regional conforme a las necesidades de los territorios, a fin de promover el desarrollo regional…"

Periodo	Meta	Avance	% Avance
2018-2022	100	26.8	27

Fuente Elaboración Propia. Marzo 2020. Sinergia DNP.

Los indicadores que se presentan a continuación son elaborados por el DNP y son producto de mediciones compuestas y especializadas. Dado que cada uno cuenta con su metodología particular, en cada apartado se especificará el link correspondiente.

- Indicador: "Medición del Desempeño Municipal - MDM"[531]

El MDM es una nueva medición que tiene como objetivo comparar el desempeño de los municipios, analizando la gestión de las entidades territoriales[532] frente a la consecución de resultados, lo que redunda en mejoramiento de la calidad de vida de la población en términos de acceso a educación, servicios públicos, salud, seguridad y convivencia. Con lo anterior, se promueve la inversión orientada a resultados y el fortalecimiento de capacidades institucionales y el cierre de brechas territoriales.

Teniendo en cuenta que la medición de la vigencia anterior se realiza en el primer semestre del año siguiente, no se cuenta aún con resultados del MDM para el año 2019. El resultado para el para 2018, de la medición[533] a nivel municipal indica que: (i) 312 municipios (28%), se encuentran ubicados en un nivel bajo de desempeño institucional; (ii) 495 municipios (45%), presentan una capacidad media en términos de gestión de recursos y resultados; y (iii) 294 municipios (27%), se encuentran en un nivel alto de este indicador, de los cuales, solo 5 municipios logran superar 80 puntos, los cuales son Rionegro, Medellín, Envigado, Cali y Pereira.

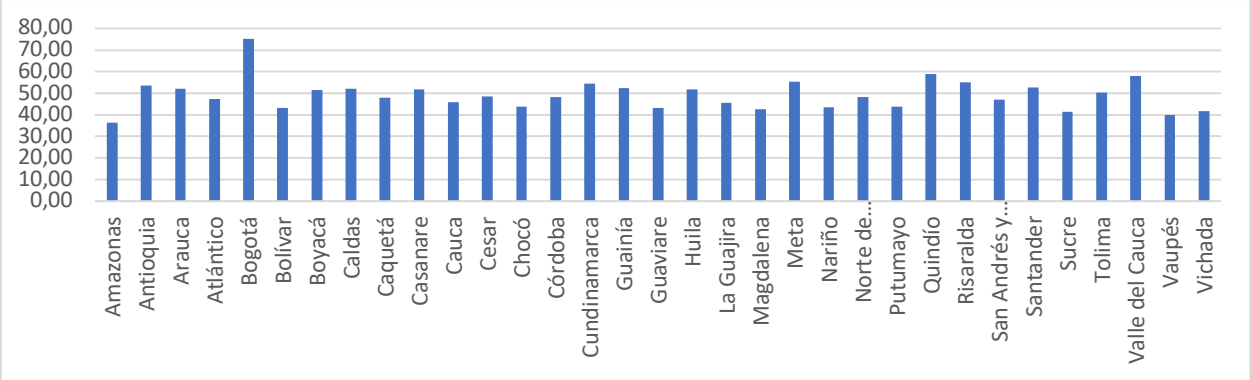
A nivel departamental, calculando el promedio simple de la medición por municipios, se observa lo siguiente:

[531] Cabe aclarar que esta medición no corresponde a una actualización del Índice de Desempeño Institucional Territorial –IDI-. Para esta nueva medición se actualizaron los estándares de evaluación, a partir del desempeño municipal orientado a la gestión pública de los resultados. La metodología de la medición puede ser consultada en https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx

[532] En términos de la movilización de recursos propios, la ejecución de recursos presupuestados, la transparencia de gobierno y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial.

[533] La lectura de la medición es alta cuando es superior a 55 puntos; media, entre 45 y 55 puntos; y baja, cuando es inferior a 45 puntos.

Gráfica No. 12: MDM a nivel departamental



Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. Terridata DNP.

Se destacan los siguientes resultados:

I. Departamentos con baja calificación como Amazonas (36%), Vaupés (40%), Sucre (41%), Vichada (42%), Magdalena (42%), Guaviare (43%), Bolívar (43%), Nariño (43%) Putumayo (44%), Chocó (44%), La Guajira (45%), y Cauca (46%). En dichos departamentos es necesario adelantar procesos de fortalecimiento de las capacidades territoriales en los municipios pertenecientes a cada departamento para garantizar la implementación de la política pública de víctimas.

II. Departamentos como San Andrés y Providencia (47%), Atlántico (47%), Caquetá (48%), Córdoba (48%), Norte de Santander (48%), Cesar (48%), Tolima (50%), Boyacá (51%), Casanare (55%), Huila (52%), Arauca (52%), Caldas (52%), Guainía (52%), Santander (52%), Antioquia (54%), Cundinamarca (54%), Risaralda (55%) y Meta (55%) obtuvieron una calificación media.

III. Los departamentos del Valle del Cauca (58%) y de Quindío (59%) obtuvieron un puntaje alto. Sin embargo, es preciso advertir que el departamento del Valle del Cauca fue una de las entidades territoriales que menos participación reportó en las sesiones de la mesa.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que más del 90% de los departamentos tienen un nivel medio – bajo en sus capacidades territoriales, institucionales, y presentan falencias en la gestión administrativa, financiera y técnica, lo que incide directamente en una adecuada implementación de la política pública de víctimas.

Para 2019, en el marco del programa de gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable, el Gobierno nacional formuló dos indicadores para ser aplicados en el cuatrienio 2018-2022: el primero, corresponde a municipios con puntuación superior a uno

en el componente de resultados de la MDM. [534] El segundo, a municipios con puntuación superior a 50 puntos en el componente de gestión de la MDM. [535] Sin embargo, a la fecha, se reporta que no se ha realizado la primera medición de los indicadores, como consecuencia del rezago en la consolidación de los insumos técnicos necesarios.

- Indicador: "Índice de Capacidad Territorial - ICT"[536]

Este indicador tiene como objetivo servir de insumo para el fortalecimiento de las entidades territoriales, a partir de la corresponsabilidad jerárquica y se basa en el análisis ponderado de la capacidad presupuestal y administrativa de las entidades territoriales. El resultado de la medición implica que si es menor a 40 es crítico, entre 40 y 60 es bajo, entre 60 y 70 es medio, entre 70 y 80 es satisfactorio y mayor o igual a 80 es sobresaliente.

Teniendo en cuenta que la medición de la vigencia anterior se realiza en el primer semestre del año siguiente, no se cuenta aún con resultados del ICT para el año 2019. Se presenta a continuación los resultados de la medición de 2018, [537] en la que se evidencia:

I. 117 municipios (11%) se consideran en un nivel crítico en sus capacidades presupuestales y administrativas lo que hace indispensable que se generen procesos de fortalecimiento en el marco de la estrategia de corresponsabilidad.
II. 748 municipios se ubican en un nivel bajo frente a sus capacidades territoriales, es decir que el 68% de los municipios del país reflejan importantes debilidades y deficiencias en sus capacidades territoriales,
III. 212 municipios logran ubicarse en el nivel medio.
IV. 20 municipios se consideran con capacidades territoriales satisfactorias, lo que corresponde al 2% de total de los municipios en el país
V. Solo tres municipios (0.3%) logran obtener un puntaje superior al 80% para ser considerados con capacidades territoriales sobresalientes.

La CSMLV advierte que los municipios de Soatá y Tenza (Boyacá), Francisco Pizarro y La Tola (Nariño), Gamarra (Cesar), Rionegro (Santander), Nemocón (Cundinamarca), Cértegui; Bagadó y Atrato (Chocó), Mercaderes (Cauca), Galapa (Atlántico), y Piedras (Tolima) obtuvieron puntajes por debajo del 30%, lo cual evidencia falencias críticas en sus capacidades presupuestales y administrativas. En contraste se encuentran los puntajes obtenidos por los municipios de Cartago (Valle del Cauca, 80%), y los distritos de Bogotá

[534] El indicador evalúa el cambio entre el año a evaluar y el anterior en los resultados del municipio en términos de educación, salud, servicios domiciliarios y seguridad, si el indicador es uno el municipio no presenta ningún cambio, si es superior a uno el cambio es positivo, es decir mejoró el indicador de resultados (en https://sinergiapp.dnp.gov.co).
[535] El indicador mide la capacidad de la administración local para generar ingresos propios, ejecutar los recursos presupuestados y realizar rendiciones de cuentas participativas y procesos de organización de la información asertivos (en https://sinergiapp.dnp.gov.co/).
[536] La metodología de la medición puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/METODOLOG%C3%8DA-ICT.pdf
[537] DNP, mediante oficio Radicado No. 20206000329991. 24/04/2020.

(81%) y Barranquilla (82%), que permiten inferir las grandes brechas existentes en las capacidades de las entidades territoriales.

Frente a estos resultados, la estrategia de corresponsabilidad se constituye como una herramienta para disminuir la mencionada brecha y contribuir al mejoramiento de las capacidades de los municipios frente a los retos de la implementación de esta política pública.

Indicadores cumplimiento del Auto 383 de 2010:

En cumplimiento de la orden cuarta del Auto 383 de 2010, el Gobierno nacional diseñó en conjunto con el DNP conjunto de indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como la fórmula individualizadora. Se presentan resultados del análisis de la vigencia 2018, pues a la fecha de elaboración del presente informe el Gobierno no había concluido la medición correspondiente a 2019 a pesar de que la aplicación de estos indicadores debe realizarse vigencia vencida durante el primer trimestre de cada año.

Para la medición de estos indicadores el Gobierno nacional a través del DNP, desarrolló metodologías particulares ya que revisten de una especial complejidad, por lo que se especificará el link para consultar cada una en el apartado correspondiente.

- Indicador: "Fórmula Individualizadora"[538]

La fórmula individualizadora permite identificar aquellas entidades territoriales que cuentan con capacidad de inversión y al mismo tiempo con una situación crítica de desplazamiento o victimización, tienen bajos niveles de inversión orientada hacia la población desplazada o víctima, identificándolas como entidades "concernidas".

Para la vigencia 2018, el resultado de la medición fue el siguiente:

I. Municipios concernidos – Víctimas. Caloto (Cauca), La Jagua de Ibírico y Chiriguaná (Cesar), Colosó (Sucre).
II. Municipios concernidos –Desplazados. Norosí (Bolívar), Florencia (Caquetá), Caloto (Cauca), Becerril; Chiriguaná; El Paso; La Jagua de Ibirico y San Diego (Cesar), Bajo Baudó y Carmen del Darién (Chocó), Barrancabermeja (Santander), Colosó (Sucre).

La CSMLV llama la atención sobre los municipios de Caloto (Cauca) y Colosó (Sucre), que fueron clasificados como "concernidos" frente a la atención a la población víctima tanto en

[538]La metodología del indicador puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf. También se encuentra en capitulo función disciplinaria en el cuadro No. 21. Resumen Fórmula Individualizadora.

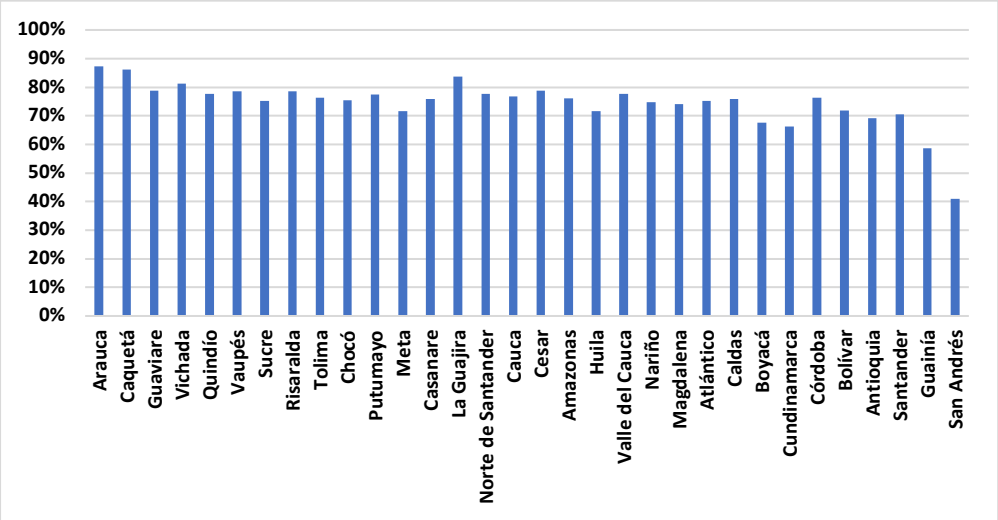
la vigencia 2017 como en la 2018, así como el Departamento de Antioquia, que se consideró como una entidad territorial "concernido" en las vigencias 2017 y 2018 para la atención a la población desplazada, por lo que se considera necesario implementar acciones para superar esta calificación y garantizar la implementación de la política pública para las víctimas.

- Indicador "Coordinación Nación Territorio - ICNT"[539]

El equipo interinstitucional realizó para el 2018 la medición para 1.102 municipios[540], donde el indicador muestra un buen grado de coordinación de 1.037 municipios con valores entre 51% y 98%. Los mayores niveles de coordinación se encuentran en los municipios de San Pedro de los milagros (Antioquia), Puerto Rondón (Arauca), Mesetas (Meta) y Planadas (Tolima), en contraste con 65 municipios donde solo se alcanza entre el 7% y el 50%, con los más bajos niveles en Jordán (Santander), Cepitá (Santander) y Providencia y San Andrés (San Andrés).

Para el análisis a nivel departamental, la CSMLV realizó el cálculo con base en el promedio simple de los municipios sobre los que se midió el indicador por parte del Gobierno, encontrando que el mismo oscila entre 87% en Arauca y el 41% en San Andrés. La siguiente gráfica nos muestra los departamentos con mayor y menor grado de coordinación.

Gráfica No. 13: ICNT Departamental 2018.



Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. Ministerio del Interior.

[539]La metodología del presente indicador puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf.

[540] Este indicador permite medir la coordinación intergubernamental vertical, en el marco del seguimiento a la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad. Para ello se estableció una batería compuesta por 14 indicadores, incluidos en cinco componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiaridad y concurrencia (40%); (ii) Herramientas de planeación y seguimiento (30%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (5%).

- Indicador: “Subsidiariedad”[541]

El objetivo de este indicador es medir el comportamiento del principio del apoyo subsidiario en materia de AHI, brindado desde la Nación hacia los municipios. Este indicador fue medido por el DNP hasta el 2017 y su medición a partir del 2018 es asumida por la UARIV. En esta primera versión, la UARIV reporta que solo aplicó el indicador al apoyo brindado del nivel nacional al nivel municipal y que solo consideró el apoyo subsidiario en AHI, en los componentes de alimentación y alojamiento, y no en otras modalidades, como lo es la asistencia funeraria.

El indicador de subsidiariedad tiene dos componentes:

Tabla No. 156: Indicador de subsidiariedad

1. Asignación del apoyo subsidiario y formalización	**91%**
Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario	1102
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	1008
2. Requerimiento y ejecución del apoyo subsidiario	28%
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	1008
Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario	286
Municipios que requirieron y no reportaron ejecución del apoyo subsidiario	17

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. UARIV

De los 1.102 municipios a los que le fue ofertado el apoyo subsidiario en razón a que fueron focalizados por la UARIV, el 91% formalizó su calidad de posibles beneficiarios de la subsidiaridad, sin embargo, solo el 28% de los municipios requirieron el apoyo. Lo anterior, permite inferir que o no se presentaron eventos de necesidad, o la gestión de los municipios aún presenta debilidades en la ejecución del apoyo subsidiario, situación que debe ser evaluada por la UARIV.

Para la implementación de la subsidiariedad para emergencias individuales, los municipios pueden activar el apoyo a través de los tres mecanismos dispuestos por la UARIV (Mecanismo montos en dinero, Mecanismo especie periódico y Mecanismo especie por evento). Sin embargo, la CSMLV no pudo evaluar su distribución en razón a que las bases de dicha entidad no brindan esta información y el indicador no realiza esta medición, lo cual sería recomendable pues ello facilitaría la planeación y focalización de recursos en cada

[541]La metodología del indicador puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Indicador-de-subsidiariedad.pdf

uno de estos mecanismos, de acuerdo con el número de solicitudes presentadas por cada uno de los municipios en cada vigencia.

- Indicador: "Concurrencia"[542]

El objetivo de este indicador es medir el comportamiento del principio de concurrencia dentro del marco de la política pública para las víctimas, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población beneficiaria de esta política.

A partir de las necesidades y compromisos reportados en el Tablero PAT, el Gobierno construyó dos variables para la medición de este indicador: la primera, indica el porcentaje de cada una de las necesidades reportadas por el municipio que es atendida por los tres niveles de gobierno en su conjunto, esto a partir de los compromisos asumidos por cada uno de ellos. La segunda variable, requirió una definición conceptual de qué niveles de gobierno deberían concurrir en cada necesidad según sus competencias. A partir de este análisis, se identificó que en algunas necesidades no hacía falta concurrir pues eran de competencia exclusiva, en otras debían concurrir sólo dos niveles de gobierno y en otras los tres. Usando como base esta definición conceptual, se calcula el porcentaje de los niveles de gobierno que debían concurrir para atender cada necesidad registrada y que efectivamente lo hicieron. De este proceso se excluyen aquellas en las que se identificó que no debía haber concurrencia.

En este orden de ideas, de los 985 municipios en 30 departamentos que reportaron el cálculo de indicador de concurrencia, solo el 3% tiene el 100% de sus necesidades cubiertas por los tres niveles de gobierno en su conjunto y más del 60% de los municipios reportan menos del 29% de ellas. En estos últimos municipios, más de la mitad no tienen ninguna de sus necesidades cubiertas por los tres niveles de gobierno.

Tabla No. 157: Resultados indicador de concurrencia

No. de municipios	(%) Necesidad cubierta	%
33	100	3
154	50% -98	16
197	30%-49	20
601	0%-29	61
985	-	100

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. Ministerio del Interior.

Por su parte, en cuanto a la variable "porcentaje de los niveles que concurren", se observa que tan solo un 2% de los municipios presenta un nivel mayor al 50%, es decir que el 98%

[542]La metodología del indicador puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Indicador-de-concurrencia.pdf

restante, se encuentra por debajo de este porcentaje. Lo anterior, permite mostrar un bajo nivel de concurrencia entre los niveles de gobierno, que de acuerdo con el tipo de necesidad debían concurrir en la satisfacción de las necesidades como se observa en la tabla siguiente:

Tabla No. 158: Porcentaje de niveles que concurren

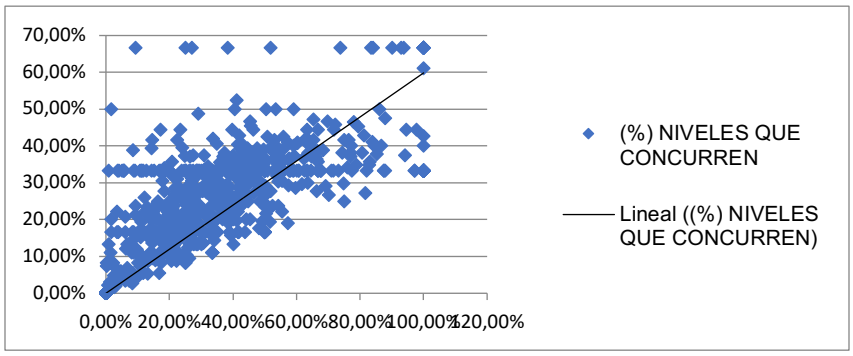
No. de municipios	% niveles que concurren	%
21	Mayor a 50%	2
964	Menor a 50%	98

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. Ministerio del Interior

Todo lo anterior indica bajos niveles de concurrencia, dado que se evidencia que, de los 985 municipios, solo el 2% presentan porcentajes mayores al 50%.

Finalmente, se debe señalar, que existe un coeficiente de correlación positivo moderado entre las dos variables: porcentaje de necesidades cubiertas y, porcentaje de niveles que concurren, que permiten mostrar su dependencia como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 14: Coeficiente de correlación entre variables: % de necesidades cubiertas y el porcentaje de niveles que concurren[543]



Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2018. DNP.

Pese a los resultados arrojados, el indicador de concurrencia debe ser analizado con precaución, dadas las múltiples deficiencias existentes en el diligenciamiento del Tablero PAT, fuente de información utilizada para el reporte de necesidades y compromisos de las entidades territoriales y nacionales, tal y como será expuesto más adelante.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: "Tablero PAT".

EL Tablero PAT, es la herramienta de planeación que permitirá a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta

[543] El coeficiente de correlación se utiliza para examinar la fuerza y la dirección de la relación lineal entre dos variables continuas. Existe relación positiva moderada cuando algunos puntos están cerca de la línea, pero otros puntos están lejos de ella, lo que indica que solo existe una relación lineal moderada entre las variables.

los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Lo anterior, partiendo de: (i) la identificación de las necesidades de la población víctima y la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) desde cada nivel de gobierno, y (ii) la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros). De igual manera, es el instrumento para la definición de compromisos por cada nivel de gobierno, la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y el ajuste del Plan de Acción Territorial- PAT.[544]

1.013 municipios diligenciaron las preguntas indicativas del Tablero PAT para la vigencia 2019, reportando 19.512 necesidades que responden a los diferentes derechos y preguntas indicativas que conforman el Tablero PAT.

Así mismo, los municipios registraron 18.216 compromisos de los cuales el 96% (17.508) responden a las necesidades presentadas y 706 compromisos que no registran necesidad en el tablero. Se encuentran casos en los que se reportan compromisos mayores a las necesidades (189).

Tabla No. 159: Reporte municipal Tablero PAT

Necesidades reportadas	Compromisos que cubren necesidad por parte del Mpio.	Compromiso sin necesidad	Compromisos mayores a necesidades
19512	17508	706	189

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019.UARIV- Tablero PAT.

En 5.048 casos (29%), el municipio no se comprometió a cubrir el 100% de las necesidades presentadas y, no existió ningún tipo de compromiso en 1.962 de estos (11%). Es decir, que existió un déficit de alrededor de 7.010 de las necesidades reportadas, las cuales debían ser objeto de complementariedad por parte de otro nivel de Gobierno.

Para lo anterior, las gobernaciones reportaron en el Tablero PAT un total de 3.330 compromisos, de los cuales 611 responden a preguntas indicativas en donde el municipio no reportó tener necesidades y 2.719 a compromisos que efectivamente atienden alguna necesidad planteada y 20 que aparecen denominados “NULL”.

De las necesidades que faltaban por cubrir y donde hubo compromiso por parte de las gobernaciones presentaron un déficit de cobertura 778 necesidades, que debían ser cubiertas por el siguiente nivel de gobierno, es decir el nacional.

[544] Decreto 1084 de 20156, artículo 2.2.8.3.1, parágrafo 1º.

Tabla No. 160: Reporte departamental

Total compromisos gobernaciones	Responden a necesidad	No. responden a necesidad
3330	2719	611

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. UARIV- Tablero PAT.

Para el orden nacional, no pudieron constatarse los compromisos que las entidades adquirieron en el Tablero PAT, en razón a que el reporte no había sido realizado por parte del equipo interinstitucional para la vigencia 2019. Tanto a nivel municipal como departamental, se encontraron compromisos sin asignación de recursos para garantizar su cumplimiento. En el primer caso, de los 17.508 compromisos que cubren alguna necesidad, solo el 19% (3.368) tienen presupuesto; a nivel departamental este porcentaje alcanzó el 92% (3.068).

Finalmente, se pudo establecer que, de las necesidades presentadas con compromiso y asignación presupuestal, a nivel municipal solo el 35% (687) reportaron algún tipo de ejecución y a nivel departamental tan solo un 20% (653).

- Variable cuantitativa de la CSMLV: Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno.

Para el 2019, el diligenciamiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno – en adelante RUSICST– a nivel departamental y municipal corresponde a:

Tabla No. 161: Nivel de diligenciamiento municipal 2019- RUSICST Informe final

Estado	RUSICST 2019-1	RUSICST 2019-2	Tablero PAT seguimiento 2019-1	Tablero PAT seguimiento 2019-2
No asumió compromisos en planeación	-	-	3	6
Presenta algún porcentaje de avance	15	31	1.096	102
No ha iniciado diligenciamiento	2	36	-	-
Reporte enviado	1.070	1.012	-	992
Plan de mejoramiento	12	21	-	-

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. Ministerio del Interior

Llama la atención que de los 102 municipios que reportan “porcentaje de avances” en el seguimiento al Tablero PAT para el segundo semestre de 2019, 76 municipios reportan avances que no superan el 6%.

Tabla No. 162: Nivel de diligenciamiento departamental 2019 -RUSICST Informe Final

Estado	RUSICST 2019-1	RUSICST 2019-2	Tablero PAT Seguimiento 2019-1	Tablero PAT Seguimiento 2019-2
No asumió compromisos en planeación	-	-	2	1
Presentan % de avances	1	-	-	28
No ha iniciado diligenciamiento	-	2	-	2
Reporte enviado	30	28	29	-
Plan de mejoramiento	-	1	-	-
Total	31	31	31	31

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. Ministerio del Interior

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio del Interior durante el 2019 se formularon 14 preguntas, la CSMLV realizó un análisis sobre seis preguntas relacionadas con este capítulo, con los resultados que a continuación se exponen:

Tabla No. 163: Respuestas a preguntas RUSICST

Pregunta	Sí (No. Míos.)	No (No. Míos.)	Total Míos.[545]
¿Su alcaldía presentó proyectos dirigidos a la población víctima, dentro de las diferentes convocatorias abiertas por la gobernación durante el último semestre?	293	780	1.073
¿Su alcaldía presentó proyectos dirigidos a la población víctima, dentro de las diferentes convocatorias abiertas por la nación durante el último semestre?	375	698	1.073
¿Su PAT se encuentra actualizado?	942	116	1.058
¿Su entidad territorial realizó el proceso de caracterización?	881	195	1.076
¿Durante el último semestre, su CTJT hizo seguimiento al PAT?	865	141	1.006
Señale si el recurso humano, con el que cuenta su administración municipal, para la implementación de la Política Pública de Víctimas conoce: el PAT actualizado.	1.038	36	1.074

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. Ministerio del Interior

Frente a los resultados de la tabla se puede observar que si bien hay avances en torno al conocimiento de la política pública de víctimas, así como, frente a los procesos de caracterización y actualización de los PAT, las alcaldías presentan falencias frente a la presentación de proyectos a los demás niveles territoriales como al nivel nacional, lo anterior puede asociarse a la baja capacidad institucional de la mayoría de municipios del país, evidenciada en las mediciones expuestas en el presente capítulo.

[545] Municipios que respondieron las preguntas.

Análisis cualitativo

Avances

Se destaca la expedición del Reglamento del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, cuyo objeto corresponde a establecer la naturaleza, composición, funciones, procedimientos y los mecanismos que direccionan las actividades del Equipo Interinstitucional, con fecha 21 de mayo de 2019.

Frente a la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno[546], se resalta que, en el marco de la Estrategia de Nuevos Mandatarios, se han impartido orientaciones específicas a los mandatarios electos para la construcción de los Planes de Desarrollo Territoriales con respecto a la focalización de los programas y poblaciones.

En lo que se refiere a la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales, se indicó la continuidad de estrategias de fortalecimiento para nuevos mandatarios y cierre de gobiernos locales. La CSMLV, señala la importancia de contar con herramientas de seguimiento efectivas a la implementación de la política pública de víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales y en los PAT.

El Equipo Interinstitucional valora el logró de una cobertura de 617 municipios, 20 departamentos y un total de 1.000 asistentes para el proceso de empalme, gestión y rendición de cuentas. Lo anterior a través de procesos de articulación de la estrategia de cierre de gobiernos locales y de nuevos mandatarios con otras estrategias del Gobierno nacional como “Elijo saber”, “Mi Plan, Tu Plan, Nuestro País”, y “Gobierno Plan” liderados por la Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como con actividades de asistencia técnica con la ART con el propósito de articular los PATR con los Planes de Desarrollo Territoriales.

De igual manera, se destaca la construcción conjunta por parte del Equipo Interinstitucional de los lineamientos para la incorporación de la política pública de víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales junto con los ejercicios para incorporar los productos asociados a la misma, en el catálogo de la metodología general ajustada del kit de planeación territorial. Así mismo, se resalta la difusión de la “Guía para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los Planes de Desarrollo Territoriales, en un marco de estabilización y construcción de paz”,[547] de conformidad con lo dispuesto en el PND.

[546] Decreto 2460 de 2015 que reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011
[547] Lineamientos desarrollados por el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial del DNP. La guía hace parte del kit de planeación territorial.

Por otra parte, acogiendo las recomendaciones de la CSMLV en cuanto a las estrategias de planeación presupuestal, se evidenció la ejecución de la estrategia "Proyectos de Fortalecimiento Territorial", por parte del Ministerio del Interior cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para la implementación de la política pública de víctimas. Lo anterior, desde cuatro perspectivas: técnico, administrativo, de gestión financiera y gestión estratégica, en 61 entidades territoriales distribuidas en 24 departamentos,

Como principales resultados de la mencionada estrategia, se destacan: (i) Actualización y mejoramiento de los instrumentos de planeación municipal para implementar la política; (ii) fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de los funcionarios encargados de la ejecución de la política; (iii) mejoramiento de las instalaciones para la atención con dignidad a población víctima; (iv) fortalecimiento de capacidades de la administración municipal para la formulación y gestión de proyectos para población víctima; y (v) fortalecimiento de la articulación de las administraciones municipales con entidades departamentales y nacionales competentes en el marco de esta política pública.

Dificultades

El artículo 2.2.8.3.1.22 del Decreto 2460 de 2015, establece que el seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad deberá realizarse durante el primer trimestre de cada año, no obstante se presenta atraso en la consolidación de los insumos técnicos necesarios para la medición de los indicadores para el 2019 tales como: el Índice de capacidad territorial, los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como la fórmula individualizadora, lo que limita el análisis por parte de la CSMLV y conlleva a que las cifras presentadas en los informes de seguimiento resulten rezagadas. Estos indicadores son importantes para la coordinación nación territorio, es una capacidad instalada que se sigue necesitando y fundamental para la política nación territorio.

A la fecha no se encuentra reglamentado el artículo 210 del PND[548] e igualmente se observa el desarrollo entre la UARIV y DNP de la estrategia de socialización y pedagogía en territorio del proceso de focalización de víctimas de desplazamiento forzado con Sisbén IV, de lo cual las entidades que hacen parte de la Comisión han participado en algunas sesiones virtuales, teniendo en cuenta la Emergencia Económica, Social y Ecológica provocada por el COVID-19.

Esta estrategia es relevante por cuanto es la base para la caracterización de la población víctima, pues permite: (i) contar con la ubicación y contacto de la población, (ii) identificar el nivel de seguridad alimentaria, (iii) acceso a vivienda, (iv) generación de ingresos, (v)

[548] Artículo 210. Ley 1955 de 2019, Focalización de la oferta social**.** Para todos los efectos, los programas de PS focalizarán a la población que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, utilizando el Sisbén. (...). parágrafo. Para la caracterización e identificación de necesidades en materia socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado las entidades territoriales utilizarán el Sisbén.

determinar la población desplazada que ha superado la situación de vulnerabilidad, y (vi) la focalización de la oferta social. No obstante, es importante tener en cuenta la utilización de la información de dicha encuesta, con el fin de garantizar el acceso a los programas de las entidades nacionales y territoriales por parte de la población víctima.

La CSMLV ha tenido conocimiento de que mesas municipales de participación efectiva víctimas[549] ha solicitado la inclusión de la categoría de víctimas en la encuesta Sisbén IV con el fin de que se logre una caracterización completa de su población, sin embargo, se esta a la espera de la respuesta por parte del DNP.

Por otro lado, conforme a lo establecido en el PND se plantean nueve Pactos Regionales con enfoque diferencial territorial, sin embargo, la CSMLV encuentra que dichos pactos no especifican una atención diferencial a población víctima, puesto que buscan la transformación integral del territorio generando una mayor inclusión social y en beneficio de la población vulnerable en general.

En este ámbito, la UARIV se limita a explicar que estableció una ruta de articulación de oferta institucional con base en SIIGO sin especificar si existe algún tipo de articulación frente a los pactos territoriales en favor de la implementación de la política pública de víctimas. Con base en lo anterior, no es posible determinar que pactos territoriales en ejecución están impactando la política pública para las víctimas.

El DNP refiere avances para evaluar el mecanismo de regionalización de la inversión, señalando la expedición de la cartilla "Metodología para La Regionalización de Los Proyectos de Inversión Nacional Dirigidos a la Política Pública de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral A Las Víctimas Del Conflicto Armado". No obstante, a la fecha, dicha situación preocupa a la CSMLV, puesto que no se conocen desarrollos territoriales. Se reitera la necesidad de incluir un enfoque territorial a nivel de la oferta.

Frente a las Alianzas Estratégicas con entidades territoriales, en el Sexto Informe de la CSMLV se advirtió que en el cuatrienio 2015 – 2018, el avance correspondió a 13, lo cual no permitió satisfacer las necesidades específicas de los territorios, ni al universo de municipios. Para el primer trimestre de 2020, el Ministerio del Interior reportó tres Alianzas Estratégicas[550] celebradas en la vigencia 2019, para un total de 16, por ende, persiste la dificultad detectada por la CSMLV. De igual manera, no se presentan avances en la reglamentación de este instrumento.

En lo referente al Tablero PAT, como herramienta fundamental para el desarrollo de la estrategia de corresponsabilidad, en el Decreto 2460 de 2015 se define la temporalidad para que las entidades territoriales y las entidades del orden nacional realicen el cargue en

[549] 27 derechos de petición de municípios de Antioquia y Córdoba.
[550] En los departamentos de Córdoba (Pueblo Zenú), Caldas y "RPG del Paisaje Cultural Cafetero".

el “Tablero PAT”, los cuales no necesariamente coinciden con los ciclos de planeación de los diferentes niveles de Gobierno, lo que afecta el diligenciamiento de compromisos, de manera importante para las entidades del orden nacional.

Solo el 61% de los municipios reportan necesidades que responden a los diferentes derechos y preguntas indicativas que conforman el Tablero PAT. Lo anterior, permite inferir que en la labor de diligenciamiento, se puede presentar una subestimación de las mismas, la cual puede ser explicada por: (i) la falta de caracterización de la población víctima o la subutilización de los ejercicios de caracterización (especialmente porque no se sabe cómo usarla); (ii) porque no se conocen otras herramientas o métodos que permitan una aproximación a la magnitud de las necesidades; y (iii) porque a la fecha, solo el 39% del total de las personas incluidas en el RUV se encuentran registradas en Sisbén IV.

Esta deficiencia limita de manera significativa el alcance del tablero en su razón de ser, porque no permite visibilizar cuáles son los déficits de atención que requiere la población víctima de cada municipio, y por lo tanto, imposibilita la activación de los niveles departamental y nacional.[551]

A nivel municipal no hay coherencia entre las necesidades identificadas en la población víctima y la definición de compromisos. Aún se presentan casos en que estos se establecen sin necesidad o un mayor número de compromisos frente a las necesidades reportadas. Asimismo, las entidades territoriales, en especial los municipios, asumen compromisos sin asignación de recursos que garanticen su cumplimiento y su nivel de ejecución es bajo.

El Tablero PAT aún no logra consignar la oferta y la ejecución del nivel nacional. Como lo afirma la UARIV en su respuesta:[552] “en atención a lo señalado por las entidades del orden nacional tanto por su planeación como ejecución, el Tablero PAT constituye tan solo un insumo, pero no recopila en su totalidad el compromiso de la Nación con el territorio, lo que demanda que en este proceso de implementación de la estrategia se siga ajustando el indicador con el objetivo de lograr los mayores insumos que reflejen efectivamente el compromiso de la Nación con el territorio”.

Estas deficiencias ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa de los territorios, el aprovechamiento de la capacidad instalada, particularmente en la utilización del recurso humano que ya cuenta con conocimiento y capacitación en la política de víctimas, así como un mayor avance por parte del Gobierno nacional en la apuesta del PND respecto a la simplificación de las herramientas territoriales.

[551] Estudio CGR-INL (2018-2019) 08/2019.
[552] UARIV. Respuesta a la CGR, Radicado No. 202072010077141 del 15/05/20.

Conclusiones

- Se evidencia la integración de la Estrategia de Nuevos Mandatarios con otras estrategias del Gobierno nacional, tales como como “Elijo saber”, “Mi Plan, Tu Plan, Nuestro País”, y “Gobierno Plan” liderados por la Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como con actividades de asistencia técnica del equipo interinstitucional, con la Agencia para la Renovación del Territorio a favor de continuar y fortalecer la implementación de la política pública de víctimas.

- Los resultados de los indicadores de Medición de Desempeño Municipal y del Índice de Capacidad Territorial denotan niveles críticos, bajos y medios en la mayoría de las entidades territoriales, situación que se ve reflejada en las múltiples deficiencias en el diligenciamiento del tablero Plan de Acción Territorial y en los reportes efectuados en la herramienta Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto. Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de que la estrategia de corresponsabilidad sea un mecanismo de especial importancia para lograr la implementación de la política pública de víctimas de manera adecuada y eficaz.

- Para la vigencia 2018, la corresponsabilidad para la implementación de la política de víctimas se vio particularmente limitada por el bajo nivel de concurrencia que se presentó entre los diferentes niveles de Gobierno. Solo el 3% de los municipios presentó el 100% de sus necesidades atendidas por los tres niveles de Gobierno en su conjunto y solo el 2% presentó un nivel mayor al 50% de los niveles que concurren. Asimismo, en el análisis del Tablero PAT se observó un buen porcentaje de necesidades reportadas por los municipios que requerían ser concurridos por los demás niveles de Gobierno y que quedaron sin compromiso alguno.

- A cuatro años de la adopción de la estrategia de corresponsabilidad y a poco más de tres años de la creación de la herramienta Tablero PAT, se continúa en la definición de acciones orientadas a ajustar las herramientas, sin que se hayan resuelto las deficiencias estructurales que han impedido la aplicación de la referida estrategia.

- Pese a que en varias oportunidades la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas ha advertido sobre la falta de armonización y la necesidad de simplificación de los sistemas que hacen parte de la estrategia de corresponsabilidad. Existen escasos avances en el proceso de interoperabilidad de los sistemas de información (Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto, Tablero PAT, E- Signa, Sistema de Información de Gestión de Oferta y

Formulario ÚnicoTerritorial). Lo anterior, da lugar a concluir que la estrategia planteada en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, frente a racionalizar los instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas tampoco presenta mayores avances.

- A la fecha, el avance reportado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas consiste en la realización de encuentros interinstitucionales durante el segundo semestre de 2019, con el propósito de adelantar acciones tendientes al ajuste e interoperabilidad de los sistemas de información.[553]

- En lo referente al tablero de los Planes de Acción Territorial, persisten las dificultades señaladas a lo largo de los diferentes informes presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. La ausencia y deficiencias de reporte en el Tablero PAT por parte de las entidades del orden nacional, en muchos de los casos derivadas de las limitaciones de la misma herramienta y de los ciclos de planeación, impiden conocer los compromisos reales y los avances de este nivel de a fin de garantizar la concurrencia.

- Es necesario fortalecer y avanzar en el proceso de caracterización (Sisbén IV). A la fecha, solo el 39% del total de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas se encuentran registradas en dicho sistema, lo que limita la identificación de la población víctima y sus necesidades por parte de las entidades territoriales y por consiguiente los reportes en el Tablero PAT, y en general, la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad. Por otra parte, se hace necesario que el Gobierno nacional indique a las Mesas de Participación Municipal si es procedente su solicitud de inclusión de la categoría víctima en la dicha encuesta.

- En lo concerniente a los resultados consignados por los territorios en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto, se infiere que si bien hay avances en torno al conocimiento de la política pública de víctimas y en los procesos de caracterización y actualización de los Planes de Acción Territorial, las alcaldías presentan falencias frente a la presentación de proyectos al nivel nacional y a los demás niveles territoriales. Lo anterior, puede asociarse a la baja capacidad institucional de la mayoría de municipios del país, evidenciada en las mediciones expuestas en el presente capítulo.

- A nivel general, preocupa que a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas en los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, aún no se cuente con información respecto de los avances en: (i) el proceso de medición de la estrategia de corresponsabilidad, a partir del universo de entidades

[553] UARIV. Radicado No. 202072010077141. 15/05/20.

territoriales; (ii) los ajustes específicos del Tablero PAT para facilitar acciones de corresponsabilidad desde el nivel central; y (iii) el proceso de caracterización de entidades territoriales y población víctima, con el propósito de validar adecuadamente los Planes de Acción Territorial.

Recomendaciones

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, fortalecer los mecanismos de seguimiento a los Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial de las entidades territoriales que permitan verificar la implementación de la política pública de víctimas en el territorio.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, continuar con la incorporación en el Tablero PAT, de las acciones contempladas en las iniciativas Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y Planes de Acción para la Transformación Regional para lograr la integración de la política pública de víctimas con el Acuerdo Final.

- Al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior establecer criterios de acción frente a los entes territoriales que son considerados "concernidos"[554] en varias vigencias, de acuerdo a los resultados de la formula individualizadora.

- Al Equipo Interinstitucional, fortalecer la coordinación para implementar conjuntamente en la estrategia de corresponsabilidad del enfoque de especialidad para la atención de la población víctima.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación adelantar ejercicios de capacitación y fortalecimiento a las entidades territoriales, en búsqueda de garantizar la implementación de la política pública de víctimas, conforme a lo establecido en la estrategia de corresponsabilidad.

- Al Ministerio del Interior, consolidar la reglamentación de las alianzas estratégicas y fortalecer su implementación en las diferentes regiones del territorio nacional y

[554] Municipios concernidos hace referencia a aquellas entidades territoriales que cuentan con capacidad de inversión y al mismo tiempo con una situación crítica de desplazamiento o victimización, tienen bajos niveles de inversión orientada hacia la población desplazada o víctima.

revisar el reglamento del Equipo Interinstitucional,[555] puesto que presenta errores en su articulado.

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, avanzar de manera acelerada en el desarrollo de la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La cual se refiere a la simplificación e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y sistemas de información para el seguimiento a la política pública, en particular, 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, así como con los sistemas de información E- Signa y Sistema de Información de Gestión de Oferta.

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar la estrategia de corresponsabilidad, en especial, a efectos de que se pueda determinar el nivel de compromiso y su cumplimiento por parte del nivel nacional.

- A la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, fortalecer y avanzar en el proceso de caracterización (Sisbén IV) con información de bases de datos oficiales nacionales estandarizadas para todos los municipios y departamentos. Lo anterior, para que las entidades territoriales cuenten con una herramienta homogénea para la formulación y actualización de los Planes de Acción Territorial y la estimación de las necesidades en el Tablero PAT. Asimismo, dar respuesta especifica a las propuestas realizadas por las Mesas de Participación sobre la encuesta, en especial, a la referida a la inclusión de una categoría de víctimas.

- A las gobernaciones y alcaldías, generar un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, particularmente en la utilización del recurso humano que ya cuenta con conocimientos y capacitación en la política de víctimas.

[555] Conformado por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el PS quien actúa por intermedio de la UARIV, y el DNP, de acuerdo con el artículo 2.2.8.3.7 del Decreto 1084 de 2015.

SÉPTIMA SECCIÓN: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS

7.1 Control fiscal ejercido por la CGR

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 y seguimiento a las entidades responsables de la atención a víctimas del conflicto armado, realizadas durante el periodo del presente informe.
Es pertinente señalar que la información aquí consignada corresponde a informes de las auditorías realizadas, y por lo tanto, se encuentran disponibles en la página web de la CGR.[556]

Auditorías de cumplimiento:[557]

Durante el segundo semestre de 2019, la CGR realizó una auditoría de cumplimiento a la UARIV, en lo referente a la vigencia 2018. Las principales conclusiones del informe, liberado en el mes de diciembre del 2019, se exponen a continuación:

Presupuesto auditado: $1,18 billones

Atención Humanitaria:

De acuerdo con la información sobre asignación, notificación, giros y cobertura de atención humanitaria de la vigencia 2018, se concluye que la UARIV cumple en todos los aspectos significativos de los criterios aplicables a dicha atención, con excepción de los cruces de información con Colpensiones y la falta de oportunidad de la colocación de los giros, contemplada en la Resolución 1291 de 2016.

Indemnizaciones administrativas**:**

Se identificaron deficiencias relacionadas con:

I. La inexistencia de una ruta o procedimiento para acceder a la indemnización administrativa, y su relación con el represamiento de 1.140.145 (55%) pagos pendientes por realizar a 31 de diciembre de 2018.

---

[556] Consultado en: https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/sector-social/auditorias-social-liberadas-ano-2019 y https://www.contraloria.gov.co/web/guest/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/sector-inclusion-social/auditorias-liberadas-sector-inclusion-social-2020

[557] La auditoría de cumplimiento es la evaluación independiente, sistemática y objetiva, mediante la cual se recopila y se obtiene evidencia para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar, cumple con las disposiciones que han sido identificadas como criterios de evaluación, emanadas por organismos o entidades competentes. Tiene como objetivo general obtener evidencia suficiente para establecer el estado de cumplimiento del asunto en cuestión, frente a los criterios establecidos en el alcance de auditoría.

II. El incumplimiento a la orden judicial de la Corte Constitucional prevista en el Auto 206 de 2017, sobre reglamentación de la Ruta de Acceso a la Indemnización Administrativa.

III. Las barreras de acceso a la información, relacionada con la normatividad que regula el procedimiento de indemnización administrativa.

IV. El reconocimiento y ordenación de pago, por concepto de criterios de priorización, fallos de tutela y casos de documentación completa, en 72 resoluciones de indemnizaciones de 2018.

V. El reconocimiento de la condición de víctimas y sustitución de notificación de actos administrativos por cartas de indemnización.

VI. Las barreras de acceso para que las víctimas obtengan el formulario de solicitud de indemnización administrativa, y para el agendamiento y otorgamiento de citas, establecidos en la Resolución 1958 del 6 de junio de 2018.

Indemnizaciones judiciales**:**

Se concluyó que los procedimientos establecidos por parte de la entidad para atender los requerimientos de las sentencias antes mencionadas, se encuentran identificados y se cumplen dentro de los protocolos establecidos.

Reparación colectiva**:**

A pesar de las gestiones adelantadas en el año 2018, la cobertura de los sujetos reparados sigue siendo muy baja, las metas y los plazos son incumplidos. Las matrices para el seguimiento y control de la inversión e implementación de los PIRC, y la documentación soporte de los procesos, presentan inconsistencias y/o están incompletas. Lo anterior afecta la confiabilidad y calidad de la información para el análisis y la toma de decisiones.

Bienes entregados al FRV:

Se observaron inconsistencias en la información del inventario y los soportes de los contratos de comodato y arrendamiento del FRV. Los bienes administrados no cumplen con criterios de rentabilidad. Adicionalmente, se observa ineficiencia en la monetización e incumplimiento de la normatividad vigente.

Hallazgos[558]

[558] Los hallazgos con presunta incidencia disciplinaria y penal se trasladan a la Pgn y a la Fiscalía en lo respectivo a su competencia, y los hallazgos con presunta incidencia fiscal los asume la CGR. Los hallazgos

En la auditoría de cumplimiento, se encontraron 18 hallazgos administrativos de los cuales tres tienen presunta incidencia fiscal por $2.509 millones, ocho con presunta incidencia disciplinaria, uno con incidencia de traslado a la Corte Constitucional y finalmente uno tiene incidencia de traslado a la Fiscalía General de la Nación.

Auditorías financieras[559]

A continuación se relacionan los principales resultados de las auditorías financieras realizadas en 2019 y 2020:

Cuadro No. 20: Auditorías financieras

Entidad	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Hallazgos
Informe de Auditoría Financiera URT sobre la vigencia 2018	**Opinión estados contables:** Sin salvedades. Existen incorrecciones en los estados financieros auditados que no son materiales, ni generalizadas. **Opinión presupuestal:** Con salvedades. La URT constituyó reservas presupuestales de las cuales un porcentaje importante no cumple con los requisitos para constituirse como caso fortuito o fuerza mayor. Adicionalmente, se encontraron situaciones no acordes con el principio de especialización contenido en el Estatuto Orgánico del presupuesto.	**Fenecimiento de la cuenta, para la vigencia fiscal 2018**: Con fundamento a la opinión contable y presupuestal, la CGR **fenece** la cuenta fiscal de la URT, por la vigencia fiscal 2018.	**Resultados de la auditoría:** 13 hallazgos administrativos, de los cuales cinco tienen presunta incidencia disciplinaria.
Informe de auditoría financiera UARIV sobre la vigencia 2019	**Opinión estados contables:** Con salvedades. Los estados financieros presentan razonablemente todos los aspectos materiales de la situación financiera de la UARIV y los resultados de las operaciones para el periodo entre el 1 de enero a diciembre 31 de 2019 están	**Fenecimiento de la cuenta, para la vigencia fiscal 2018**: Con fundamento a la opinión contable y	**Resultados auditoría**: 11 hallazgos administrativos, de los cuales dos tienen presunta incidencia disciplinaria.

administrativos que no tienen presunta incidencia disciplinaria, penal o a los que no se les iniciará una Investigación preliminar (IP) por parte de la CGR, los asumirá la entidad objeto de la Auditoría, para la elaboración del Plan de Mejoramiento, al cual la CGR les realiza un seguimiento en su implementación en las auditorias siguientes.

[559] La 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
	acordes con el marco de información financiera aplicable. **Opinión presupuestal:** Razonable. La gestión presupuestal de la UARIV, vigencia 2019, de acuerdo con la evaluación efectuada a partir de la determinación de la materialidad cuantitativa y cualitativa establecida, atendiendo la Guía de Auditoría Financiera, es RAZONABLE, de acuerdo con el análisis realizado en la constitución de la reserva presupuestal, la aprobación de vigencias futuras, cuentas por pagar y la ejecución presupuestal de los contratos y proyectos de inversión seleccionados; justificada en que para los cuatro proyectos de inversión seleccionados en la muestra de auditoría y el Fondo para la Reparación de las Víctimas, los recursos se ejecutaron de conformidad con las normas aplicables.	presupuestal presentada, la CGR **fenece** la cuenta fiscal de la UARIV, por la vigencia fiscal 2019.	

Fuente: Elaboración CGR. Junio de 2020.

Seguimiento territorial a la implementación de la política pública de víctimas.

Entre 2018 y 2019, la CGR efectuó seguimiento a nivel territorial[560] a 48 entidades territoriales priorizadas (16 departamentos y 32 municipios[561]), con el fin 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. Los informes derivados de esta evaluación fueron socializados con las entidades responsables en pro del mejoramiento de la implementación de la política pública de víctimas a nivel territorial.

[560] Este estudio se desarrolló en el marco del Acuerdo de Trabajo de la CGR con la Embajada de los Estados Unidos de América, con base en el contrato de consultoría número 19C01518P0265 de 2018, celebrado entre la firma Proyectamos Colombia S.A.S. y la Embajada. El resultado final del estudio fue socializado en el mes de noviembre de 2019 y se cuenta con el informe de cada una de las entidades territoriales objeto de la visita.

[561] El estudio se desarrolló en los Departamentos de Huila, Valle, Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia, Caquetá, Meta, Santander, Sucre, Norte de Santander, Magdalena, Putumayo, Cesar, Bolívar y Atlántico y en los municipios de Aipe y Algeciras (Huila); Buenaventura, Pradera y Florida (Valle); Alto Baudó, Istmina y Riosucio (Chocó);Roberto Payán, Samaniego y Tumaco (Nariño); El Tambo y Guapi (Cauca); El Bagre (Antioquia); El Doncello (Caquetá); Vista Hermosa (Meta); Rionegro y Cimitarra (Santander); San Onofre y Sincelejo (Sucre); Ocaña y Sardinata (Norte de Santander); Santa Marta (Magdalena); Valle del Guamuez (Putumayo); Bosconia, Agustín Codazzi y Aguachica (Cesar); Cartagena, San Pablo, Simití y Cantagallo (Bolívar) y Barranquilla (Atlántico).

Adicionalmente, con el objeto de hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, en las políticas que tienen impacto territorial como lo es la relacionada con víctimas y restitución de tierras, para el año 2019 se adelantaron visitas a 25 municipios PDET. Para 2020, la CGR adelanta seguimiento a la inversión de recursos para la implementación del Acuerdo Final, con una línea de profundización en el fortalecimiento de medidas con impacto territorial de la política pública de víctimas, en 50 municipios PDET.[562]

Actuaciones de Control Fiscal y resultados (2012-2020-I)

La siguiente tabla concluye los resultados del control y vigilancia fiscal realizados por la CGR desde el 2012 hasta el primer semestre de 2020. Se aclara que se relacionan principalmente las auditorías efectuadas a entidades responsables directamente de la política pública de víctimas. No obstante, cabe mencionar que se realizan ejercicios de control fiscal en otras entidades del SNARIV con objetivos diferente al seguimiento de esta política.

Tabla No. 164: Relación de actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2020-I).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020-I	Total
No. de auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	1	30
No. de actuaciones especiales	0	6	7	6	11	18	0	0	0	48
Ejercicios de seguimiento							12	61	50**	123
Total ejercicios de control fiscal-Seguimiento	1	8	8	9	13	20	27	64	51	201
Tipo de hallazgo										
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	11	1571
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	0	31

[562] Antioquia (Apartado, Briceño, Cáceres, Dabeiba, Ituango, Remedios, San Pedro de Urabá, Tarazá, Turbo); Arauca (Saravena, Tame) Bolívar (Cantagallo, Carmen de Bolívar, María la baja, San Jacinto, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití; Caquetá (Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chaira, El Doncello); Cauca (Buenos Aires, Caldono, El Tambo, Guapi, López de Micay, Patía, Santander de Quilichao, Timbiquí, Agustín Codazzi); Cesar (Becerril, San Diego); Chocoó (Bojayá, Carmen Darién, Rio Sucio, Litoral del San Juan, Unguía); Córdoba (Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia); Cesar (San Juan del Cesar) Guajira, El Retorno - Guaviare, Mapiripan- Meta, Puerto Rico–Meta; Nariño (Barbacoas, Olaya Herrera, el Charco, El Rosario, Los Andes, Policarpa); Norte de Santander (Sardinata, Teorama, Tibú) Putumayo (Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel); Sucre (Morroa, Ovejas, San Onofre) Tolima (Ataco, Chaparral, Planadas); Valle del Cauca (Buenaventura, Pradera) Guaviare (Miraflores).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020-I	Total
Posible detrimento	$ 734	$ 255	$ 9.087	$ 5.916	$ 0	$ 11.662	$ 240	$ 2.509	$ 0	$ 30.403
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	2	305
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	9
Indagación Preliminar	0	0	1	5	0	0	4	1	0	11

*Incluye otras entidades SNARIV relacionadas con la implementación de la Ley 1448 de 2011.

** Seguimientos municipios PDET en desarrollo durante la vigencia 2020.

Fuente: Elaboración CGR. Junio de 2020.

Para el segundo semestre de 2020, se encuentran programadas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la CGR, las siguientes actuaciones: (i) Auditoría de cumplimiento a la UARIV sobre procedimiento de indemnización, Sistemas de Información, órdenes judiciales y CRAVS de Nariño, Valle del Cauca y Cundinamarca; (ii) Auditoría de cumplimiento a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A. y a Vivienda de Interés Social Rural VISR, con énfasis en proyectos de vivienda para atención a población víctima.

Actuaciones fiscales adelantadas desde el año 2005 relacionadas con víctimas

Una vez revisado el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal "SIREF", donde se registran las actuaciones fiscales adelantadas por la CGR, se encontró que existen dos fallos con responsabilidad fiscal las que se resumen a continuación:

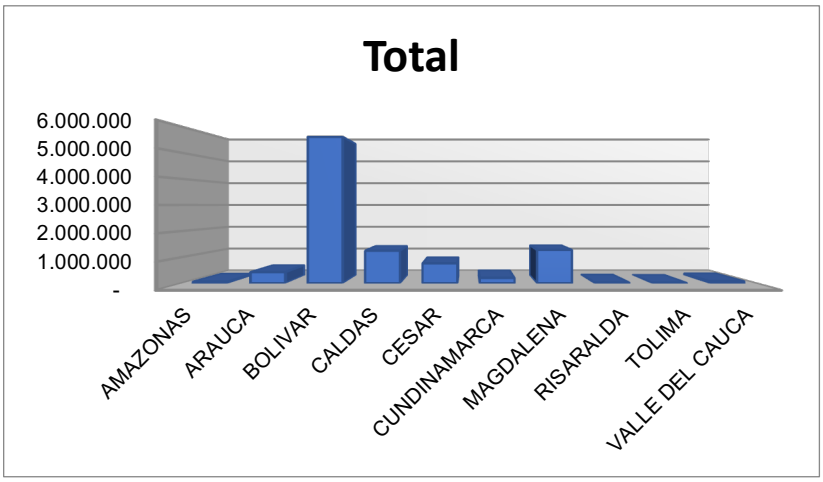
Tabla No. 165: Procesos relacionados con víctimas con fallo

Número de actuación	Cuantía	Decisión
025-1096-13	$94.767.243.00	Fallo de responsabilidad fiscal
PRF-2017-00579	$9.000.000.00	Fallo de responsabilidad fiscal

Fuente: Elaboración CGR. Junio de 2020.

Actualmente, la CGR tiene 19 procesos de Responsabilidad Fiscal en trámite, por una cuantía aproximada de $9.661 millones. Estos procesos se encuentran concentrados en 10 departamentos, tal como se describe en el siguiente gráfico:

Gráfica No. 15: Departamentos en los que se concentran procesos relacionados con víctimas
Cifras en miles de millones pesos constantes de 2020



Fuente: Elaboración CGR. Junio 2020.

7.2 Función disciplinaria de la Pgn en el control de la gestión en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Para la Pgn la corrupción y la omisión en el cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades del orden nacional y territorial para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, son algunos de los obstáculos que dificultan la implementación de la política pública de víctimas.

Una de las principales fuentes para verificar si las entidades territoriales se encuentran desatendiendo o no sus obligaciones frente a la población víctima es la "Fórmula Individualizadora" del DNP. Es por ello que, para la lectura de este capítulo cabe resaltar el papel que cumple esta herramienta de medición.

En Auto 383 de 2010, proferido en el marco de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordenó al DNP, que diseñara e implementara "(…) una fórmula para individualizar aquellas entidades territoriales que a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades con la población desplazada (…)".[563]

En cumplimiento de esta orden, el DNP en 2011 construyó un mecanismo de medición denominado "Fórmula Individualizadora",[564] en principio para las víctimas de desplazamiento forzado (Decreto 2460 de 2015 o de Corresponsabilidad compilado en el Decreto 1084 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y

[563] Auto 383 de 2010, seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional.
[564] Los componentes de la fórmula son: (i) definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial, (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima.

Reconciliación), que con posterioridad se vincula en su ejercicio a todas las víctimas del conflicto armado interno.[565]

Esta herramienta de medición, a criterio de la Pgn debe ser ajustada de conformidad con las recomendaciones que en diferentes escenarios se han presentado al DNP, y que, se explicarán en detalle en el desarrollo de este capítulo. Este mecanismo, se encuentra formulado en la actualidad, así:

Cuadro No. 21:Resumen metodológico Fórmula Individualizadora

Componente	Variables y cálculo	Fuente
Capacidad de inversión	**Municipios:** Se estandarizan las siguientes variables: Recursos Disponibles Inversión = ICLD + SGP + SGR + Superávit (t-1) Ingresos totales per cápita = $\frac{\text{Ingresos totales de la ET}}{\text{Población DANE}}$ Se calcula un promedio simple de ambas variables. **Departamentos:** Se estandariza la siguiente variable: Recursos Disponibles Inversión = ICLD + SGP + SGR + Superávit (t-1)	Reporte de las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial (FUT)
Situación crítica de desplazamiento o víctimas	**Municipios:** No. de desplazados ubicados en la entidades territorial. Concentración de desplazados (víctimas)= $\frac{\text{Desplazados (víctimas) ubicados}}{\text{Población DANE}}$ **Departamentos:** Porcentaje de municipios en situación crítica en el departamento.	Reporte de desplazados ubicados de la UARIV y población proyectada DANE.
Inversión en desplazados o víctimas	**Inversión per cápita** en población desplazada (víctima) = $\frac{\text{Inversión en población desplazada (víctima)}}{\text{Desplazados ubicados}}$	Reporte de las entidades territoriales en el FUT (Categoría Víctimas) y reporte de desplazados o víctimas ubicados por la UARIV.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. DNP.

Una vez aplicada la fórmula y se ha determinado: (i) cuáles son las entidades territoriales que tienen capacidad de inversión; (ii) cuáles presentan situación crítica de desplazamiento (otros hechos victimizantes) y, (iii) cuáles incurren en bajos niveles de inversión. Se establece qué entidades territoriales están **concernidas**, es decir, aquellas que "a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir sus responsabilidades con la población desplazada" (Corte

[565] Informe sobre la verificación de la fórmula de la individualización de entidades territoriales. Vigencia 2018. DNP, p. 2.

Constitucional en el Auto 383 de 2010). Entonces, las entidades territoriales concernidas son las que cumplen las tres condiciones descritas en la tabla.[566]

Por otra parte, es importante aclarar que, sin perjuicio de los procesos que específicamente se adelantan por el posible incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, la Pgn ha conocido de forma preferente de procesos en contra de funcionarios que incurren en graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH, más específicamente de aquellos que guardan relación directa con el conflicto armado colombiano como casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, homicidios en persona protegida e incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, entre otros.

En ese sentido, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 a corte 31 de marzo de 2020, la Pgn ha adelantado 2.026 procesos en contra de funcionarios y servidores públicos, incluidos miembros de la Fuerza Pública.

Ahora bien, de un cruce de datos de la información suministrada por el Sistema de Información Misional de la Pgn, de las Procuradurías Delegadas, regionales, provinciales y distritales, se obtuvo un reporte desde la entrada en vigencia de la ley a corte 31 de marzo de 2020, de 693 procesos activos a nivel nacional y territorial. Cifras que corresponden a

procesos adelantados en contra de funcionarios públicos, miembros de la Fuerza Pública e indeterminados por presuntas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Dentro de este componente, actualmente se adelantan 384 acciones disciplinarias en contra de funcionarios públicos determinados y por determinar, que incluyen miembros de la Fuerza Pública por posibles infracciones y/o graves violaciones al DIH. De las anteriores cifras, se tiene un reporte de 65 procesos adelantados en contra de alcaldes municipales[567] y 23 en contra de gobernadores.[568]

De estos procesos se tiene que el 51% (195) se encuentran en etapa probatoria de investigación disciplinaria; el 5% (20) en evaluación de investigación disciplinaria; el 21% (80) en etapa probatoria de indagación preliminar; el 2% (ocho) en evaluación de indagación preliminar; el 16% (60) en estudio preliminar; el 2% (ocho) en pliego de cargos; el 2% (seis) en pruebas de descargos; el 1% (cuatro) en segunda instancia; el 0,5% (dos) en citación de audiencia y el 0,3% (uno) restante en proceso de registrar sanción.

Los principales departamentos en los que alcaldes municipales y gobernadores se han visto inmersos en irregularidades: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca,

[566] *Ibíd*. p. 6.
[567] De estos procesos (54) se encuentran en etapa probatoria de investigación disciplinaria, cinco en evaluación de investigación disciplinaria, tres en etapa probatoria de indagación preliminar, uno en estudio preliminar, uno en segunda instancia y uno pendiente de registrar sanción en contra del alcalde de Zipaquirá Cundinamarca vigencia 2014.
[568] Los 23 procesos se encuentran en evaluación de investigación disciplinaria.

Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre, Tolima y Vichada.

Procesos adelantados en contra de funcionarios públicos por posible incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

En lo relacionado con el posible incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional frente a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno colombiano, se tiene un reporte de 180 procesos adelantados en contra de funcionarios públicos determinados y por determinar, que incluyen miembros de la Fuerza Pública; siendo adelantados 44 de ellos en contra de alcaldes municipales y 22 gobernadores. Principalmente en los departamentos de: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Tolima, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre y Vichada.

El 63% (113) de estos procesos se encuentra en etapa probatoria de investigación disciplinaria; el 4% (ocho) se encuentra en evaluación de investigación disciplinaria; un 13% (23) corresponde a la etapa probatoria de indagación preliminar; el 2% (cuatro) en evaluación de indagación preliminar; un 16% (29) se encuentra en estudio preliminar; el 1% (dos) está pendiente de registrar sanción y el 0,6% (uno) restante en citación de audiencia.

Procesos adelantados por presunto incumplimiento de la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y los Decretos Leyes Étnicos.

Se precisa que las cifras que se presentan a continuación, se dividen en: (i) los posibles incumplimientos en las obligaciones de la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y los Decretos Leyes Étnicos adelantados por las Procuradurías Delegadas, Regionales, Provinciales y Distritales, y, (ii) aquellas que tienen como fin establecer si las autoridades territoriales teniendo la capacidad para hacerlo, desatendieron o no sus obligaciones frente a la población víctima, adelantadas por designación especial en la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública.[569]

En cuanto a estas últimas, mediante las Resoluciones No. 162 de 2017 y No. 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 Economía y la Hacienda Pública, 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

[569] Resoluciones No. 162 de 2017 y No. 127 de 2018, Pgn.

forzado, con el fin de dar cumplimiento a la orden del Auto No. 383 de 2010, de la Corte Constitucional.

En ese sentido, a nivel central y territorial en las dependencias de la Pgn se adelantan 68 procesos por posible incumplimiento de las obligaciones de la ley, así como 61 acciones por la presunta desatención de autoridades territoriales a la población víctima, por parte de las Delegadas con designación especial; para un total de 129 procesos disciplinarios en contra de funcionarios y servidores públicos en el territorio nacional. De estos, 58 procesos son adelantados en contra de funcionarios públicos, 41 en contra de alcaldes municipales, 16 involucran gobernadores y 14 en contra de sujetos por determinar.

De las anteriores cifras se tiene que 76 procesos que corresponden al 59% se encuentran en etapa probatoria de investigación disciplinaria; tres se encuentran en evaluación de investigación disciplinaria (2%); 20 procesos (15%) están en etapa probatoria de indagación preliminar; 24 en estudio preliminar (19%); cinco en evaluación de indagación preliminar (4%) y uno en segunda instancia (0,8%).

Estas actuaciones incluyen hechos con posible incidencia disciplinaria en 30 de los 32 departamentos del país: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

Por otro lado, desde 2018, se han archivado un total de 57 procesos disciplinarios por posible incumplimiento de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; 34 procesos por presunto incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y, 142 procesos adelantados por posibles violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Para un total de 233 archivos, sustentados principalmente en: (i) el hecho no existió; (ii) no cometió la falta; (ii) la acción no podía proseguirse; (iv) no estaba previsto como falta.

Esto toma vital importancia, pues a consideración de la Pgn:

I. La fórmula presenta falencias, ya que en la metodología totaliza los Recursos de Libre Inversión sumando los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), los recursos del SGR y del SGP, menos el superávit. Punto en el que se debe considerar, que los ICDL hacen parte de los recursos del SGP, adicional a que con el Decreto Ley 1534 de 2017, solo se permite la asignación de un 7% de los recursos del SGR para la atención de víctimas.

II. Respecto a los reportes del FUT, la dificultad para calcular las cifras para inversiones en víctimas y otra para inversiones en desplazados resulta confusa y puede conllevar a una sobrestimación o subestimación de las cantidades invertidas, toda vez que el desplazamiento es solo uno de los hechos victimizantes, por lo tanto si

se computan las sumas invertidas para la atención general de las víctimas como salud, educación, alimentación, construcción de vías entre otras, con las sumas invertidas específicamente con población desplazada, ya sea proyectos productivos, jornadas de salud u otro, se presentaría una doble contabilización cuando también se reportan en otras categorías específicas como salud, educación, infraestructura. Por el contrario, de no contabilizarse todas no se reflejaría el nivel de inversión real del ente territorial.

III. El censo de las víctimas se contabiliza de diferentes maneras, entre ellas, las jornadas de caracterización o los reportes que hacen las alcaldías o las personerías. Sin embargo, los reportes resultan insuficientes al momento de determinar la cantidad de víctimas que se encuentra en un territorio determinado, por lo que es una tarea necesaria realizar un cruce en los sistemas administrativos para nutrir las bases de datos de la UARIV mejorando así la exactitud de los reportes.

IV. Finalmente, se deben tener en cuenta las circunstancias como inversiones específicas del Gobierno u otra institución que suplen los gastos que debía hacer el ente territorial, lo que no significa que se esté incumpliendo con la obligación, sino simplemente aplicando el principio de complementariedad.

Adicional a lo anterior, la Pgn expidió la Circular 014 del 21 de agosto de 2019, dirigida a procuradores regionales, distritales y provinciales, con el fin de impartir instrucciones para el seguimiento preventivo y la activación de la función disciplinaria frente al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Leyes Étnicos por parte de las entidades territoriales.

En aras de cumplir con el anterior cometido, la Pgn exhortó a las procuradurías territoriales para que adelantaran según su jurisdicción, las acciones disciplinarias a las que hubiera lugar en contra de los municipios que obtuvieron calificación baja/deficiente en las tres vigencias 2016, 2017 y 2018, frente a su obligación legal de contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas.

La Pgn haciendo seguimiento a la implementación de la precitada Circular: (i) remitió 152 informes preventivos con incidencia disciplinaria para que fueran adelantados en las procuradurías territoriales; y (ii) ofició a las procuradurías territoriales, con el objetivo que informaran los resultados de cada proceso, así como el número de radicado de los procesos disciplinarios. Se advierte que, a fecha de corte de 31 de marzo de 2020, esta gestión preventiva se encuentra en desarrollo y aún no se cuentan con resultados definitivos.

Finalmente, es importante resaltar que desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras con corte a 31 de marzo de 2020, se han sancionado disciplinariamente a un total de 438 funcionarios públicos determinados, que incluyen miembros de la Fuerza Pública por conductas que guardan relación directa con el conflicto

armado; de los cuales 12 fallos sancionatorios corresponden al incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y los Decretos Leyes Étnicos.