



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

**OCTAVO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2020 - 2021**

**Bogotá – Colombia
AGOSTO 18 DE 2021**



Procuradora General de la Nación

Margarita Cabello Blanco
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Carlos Camargo Assis
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

Diana María Cadena Lozano

Procurador Delegado para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Equipo de Trabajo

Ana María Gómez Martínez
Ana María Mosquera Córdoba
Claudia Santamaría Vecino (**Líder del proceso**)
Lina María Gutiérrez Botero
Raquel Bastidas de Ramírez
Stefany Celis Hernández
Silvia Juliana Pradilla Rivera (**Líder del proceso**)
Sofía Díaz Echeverri
Wilson Alfonso Penilla Medina

Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras

Equipo de Trabajo

Ángela Rodríguez Suárez
Gina Ramírez Rojas

Apoyo en investigación

Ana María Montoya García.



Equipo Defensoría del Pueblo

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

Wilfredo Grajales Rosas

Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Robinson de Jesús Chaverra Tipton

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

Ricardo Arias Macías

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 (**Líder del proceso**)

Jorge Eduardo Cuesta León

Lina María Beltrán Tarazona

Omar Andrés Castañeda Guerrero

Ruth Marina Fonseca Casas

Joan Manuel Rodríguez Nieto

Jorge Eduardo Torres

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Equipo de Trabajo

María Constanza Córdoba Ordoñez

Josías Fiesco Agudelo

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

Equipo de Trabajo

Fernando Gaitán Peña

Rodrigo Arenas Mayaudon

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.

Equipo de la Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Posconflicto

Juan Carlos Gualdrón Alba

Equipo de trabajo



Ana Catalina Sarmiento Zarate
Claudia Patricia Goyeneche Báez (**Líder del proceso**)
David Francisco Antía Ordoñez
Eliana Jahiniver Díaz Lemus
Juanita Aguilar Perdomo
Mariana Valencia Torres
Nathaly Cárdenas Urueña
Sandra Patricia Aceros Tauta
William René Carrillo Veloza

Portada

Contraloría General de la República

Foto

Contraloría General de la República



GLOSARIO

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación -
ACSN	Alcaldía Mayor de Bogotá
AEI	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
AFROMUPAZ	Artefactos Explosivos Improvisados
AGC	Asociación de Mujeres Afro por la Paz
AH	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AHE	Ayuda Humanitaria
AHI	Atención Humanitaria de Emergencia
AICMA	Ayuda Humanitaria Inmediata
ANT	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ANUC	Agencia Nacional de Tierras
ANUC-UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
ARN	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción
ART	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ASOPROMUCA	Agencia de Renovación del Territorio
ATCC	Asociaciones Humanitarias, De Cooperación, De Acción Social en Tibú
AUC	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
BAAF	Autodefensas Unidas de Colombia
BAC	Bienes con Actividad Agropecuaria y Forestal
BANCOLDEX	Banco Agrario de Colombia
CAR	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
CEDAW	Corporación Autónoma Regional
CERREM	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
CEV	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas UNP
CGR	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CIPRAT	Contraloría General de la República
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CNMH	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes
CNR	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Consejo Noruego para Refugiados
CONPES	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
COREC	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRAV	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas
CSMLV	Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas
CTJT	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas
DANE	Comité Territorial de Justicia Transicional
DCRI	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva
DDTT	Derechos Humanos
	Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas



DIARI	Dirección de información análisis y reacción inmediata de la CGR
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIRES	Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas de la FAC
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
EAPB	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar
EETT	Entidades Territoriales
EIATT	Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
EREG	Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FAC	Fuerza Aérea de Colombia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
Fiduagraría	Sociedad Fiduciaria de desarrollo agropecuario
FIP nacional	Fortalecimiento para el desarrollo de la infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional
Fondo	Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado
FRV	Fondo de Reparación para las Víctimas
FSC	Formatos de Sujetos Colectivos
FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
GAPV	Grupo de Articulación de la Política de Víctimas del Ministerio del Interior
GED	Goce Efectivo de Derechos
GEDyG	Grupo de Enfoque Diferencial y de Género
GESPROY-SGR	Base datos para el monitoreo, seguimiento y control de proyectos de regalías del DNP
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICT	Índice de Capacidad Territorial para la atención Integral a las Víctimas
IDI	Índice de Desempeño Institucional ID
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
IRACA	Intervenciones Rurales Integrales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBT	Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero
MAITE	Modelo de Acción Integral Territorial



MAP	Minas Antipersonales
MCH	Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad
MDM	Medición del Desempeño Municipal
MIGT	Módulo de Gestión de Turnos
Minagricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Minciencias	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Mincomercio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Mindefensa	Ministerio de Defensa Nacional
Mineducación	Ministerio de Educación Nacional
Minhacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mininterior	Ministerio del Interior
Minjusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
Minsalud	Ministerio de Salud y Protección Social
Minvivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
MOEDG	Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género
MPEV	Mesas de Participación Efectiva de Víctimas
MUSE	Municiones sin Explotar
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NNAJ	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OFP	Organización Femenina Popular
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAS	Plan de Acción de Seguimiento
PAT	Plan de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PgN	Presupuesto General de la Nación
PIRC	Planes integrales de Reparación Colectiva
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución
PNVISR	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural
POA	Plan Operativo Anual
POR	Plan Orientado a Resultados
PPARIV	Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno
PRyR	Planes de Retorno y Reubicación
PVG	Programa de Vivienda Gratuita



REDEPAZ	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y la Reconciliación
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNI	Red Nacional de Información
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
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
RyR	Retornos y Reubicaciones
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SECOP I y II	Sistema Electrónico para la Contratación Pública I y II
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVISR	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGV	Sistema de Gestión para las Víctimas
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SINERGIA	Sistema nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPI	Sistema de seguimiento a proyectos de inversión
SPPGNR	Subcomités Territoriales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SSV	Superación de Situación de Vulnerabilidad
TRS	Talleres Regionales de Seguimiento
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
VBG	Violencia Basada en Género
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VIVANTO	Aplicativo de la UARIV para la gestión de datos



Contenido

GLOSARIO	1
INTRODUCCIÓN	7
METODOLOGÍA.....	11
PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO	1
SEGUNDA SECCIÓN: PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	27
TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN.....	54
CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA.....	77
ATENCIÓN HUMANITARIA	77
RETORNOS Y REUBICACIONES	98
QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL	115
REHABILITACIÓN	115
RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	137
VIVIENDA URBANA Y RURAL.....	171
EDUCACIÓN SUPERIOR.....	193
GENERACIÓN DE INGRESOS.....	213
INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	232
EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR Y DESACUARTELAMIENTO	258
REPARACIÓN COLECTIVA	283
CONNACIONALES	316
SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES	347
PARTICIPACIÓN	347
COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO	369
SÉPTIMA SECCIÓN: ENFOQUE DE GÉNERO	395
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.....	396
PRESUPUESTO	400
ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN.....	401
ASISTENCIA.....	402
ATENCIÓN HUMANITARIA	402
RETORNOS Y REUBICACIONES	404



REPARACIÓN INTEGRAL	406
GENERACIÓN DE INGRESOS.....	411
REHABILITACIÓN.....	412
INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	423
REPARACIÓN COLECTIVA.....	426
CONNACIONALES.....	429
EJES TRANSVERSALES.....	436
COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN - TERRITORIO	437
SECCIÓN OCTAVA: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS.....	438
FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011.....	438
INVESTIGACIONES FISCALES	443
ÍNDICE DE TABLAS:	455
ÍNDICE DE GRÁFICAS:.....	462
ÍNDICE DE CUADROS:	463



INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 2078 de 2021, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, conformada por Ludirlena Pérez Carvajal, Blasney Mosquera Hurtado y Odorico Guerra Salgado, como representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas; y por la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, el Defensor del Pueblo, Carlos Ernesto Camargo Assís, y el Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, presentan al Congreso de la República el Octavo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Con la promulgación de la Ley 2078 de 2021 que prorroga hasta el 2031 la Ley 1448 de 2011, se aprobó el CONPES 4031 de 2021 en el cual se establece la Política Pública Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se realiza un costeo detallado por medida de los recursos que destinará el Gobierno nacional a 2031. Sin embargo, la CSMLV advierte que tanto las líneas de acción previstas, como los \$142.1 billones de pesos proyectados, resultan insuficientes y no se compadecen con el universo de población víctima pendiente de atención. Las víctimas que han accedido a una medida de reparación no superan el 13% y según cálculos de la Contraloría General de la República se requieren a junio de 2031 más de \$328,3 billones para ejecutar 19 medidas contempladas en la ley¹.

El crecimiento del universo de víctimas y la alta demanda por acceso a las medidas establecidas en la ley, han desbordado la capacidad del Estado, impidiéndole a esta población acceder a soluciones duraderas y a programas integrales que contribuyan con su estabilización socioeconómica.

En el contexto nacional, persisten situaciones de violencia, que han incrementado las violaciones de derechos humanos, y con ello, el número de víctimas que hoy supera los nueve millones de personas. Preocupa que esto se agudice, y que no se cuente con el despliegue institucional necesario para contener o mitigar estos escenarios de riesgo. Se presentan alertas importantes en zonas como el norte y el sur del Cauca; el Bajo Cauca antioqueño; Sur de Córdoba; Bajo Atrato; Bajo y Medio Putumayo; Catatumbo; Montes de María; Magdalena Medio; zonas de frontera y la Costa Pacífica.

La CSMLV, indica que como consecuencia de estos hechos entre 2020 y el primer trimestre de 2021, se presentaron 45 desplazamientos masivos² y 29 casos de confinamiento con afectaciones a 6.322 hogares. Se advierte que frente a los casos de confinamientos la atención no se realizó al 100% de la población afectada y que el tiempo promedio de atención en 17 eventos por parte de la Unidad para las Víctimas superó los seis meses.

¹ Las medidas costeadas por la CGR son 14.

² UARIV. Radicado No. 202172011545981 del 30/04/2021.



Por otra parte, con la pandemia ocasionada por el COVID-19 se dificultó la garantía de derechos como orientación, ayuda humanitaria, generación de ingresos, atención y rehabilitación psicosocial, entre otras. Si bien, la Unidad para las Víctimas aumentó y complementó los canales tradicionales de atención, al suspenderse la presencialidad y permanecer los centros regionales cerrados, no se pudo dar respuesta oportuna a la alta demanda de las víctimas.

Además, esta pandemia tuvo impacto en los procesos de participación de las mesas de víctimas a nivel nacional y territorial, siendo necesario implementar mecanismos virtuales de comunicación, con las limitaciones propias de conectividad de los territorios. Se aplazaron los procesos de elección de los representantes de las víctimas para el último trimestre de 2021, con el fin de brindar garantías suficientes para hacerlos de manera presencial.

La CSMLV, reitera la insuficiencia de la oferta estatal frente al universo de víctimas pendientes de atención en medidas como generación de ingresos, vivienda, educación superior, reparación colectiva, indemnización administrativa, entre otras. Particularmente, frente a la indemnización, persiste la incertidumbre para las víctimas sobre la fecha del pago y el monto que van a recibir.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no ha alcanzado los resultados esperados. Aunque planteó metas importantes en materia de reparación colectiva, superación de situación de vulnerabilidad y retornos, preocupa a la CSMLV que, a un año de su terminación, no se han materializado algunas de las apuestas del Gobierno. Por ejemplo en reparación colectiva, van 28 de los 140 sujetos que se esperaba fueran reparados administrativamente. Es decir que, solo el 4% de los 768 incluidos en el Registro Único de Víctimas, han finalizado la implementación de todo su Plan Integral de Reparación Colectiva, 511 se encuentra en las fases iniciales de la ruta, y 229 en las fases de formulación e implementación de la misma.

Frente a la medida de generación de ingresos se hace necesaria una política que direcciona de forma clara y efectiva las necesidades específicas de esta población, y se resalta la desarticulada y escasa oferta frente al universo de víctimas pendientes de atención que se estima en 1.2 millones de hogares.

En materia de vivienda, se observa que el número de hogares pendientes de atención supera el millón y las metas a 2031 solo cubren a un 8% de esta población. Se evidenció la afectación del derecho para más de 53 mil hogares beneficiarios de convocatorias de vivienda urbana desde 2003 a 2020 que se encuentran con subsidios familiares de vivienda asignados sin legalizar (10.414 hogares), que permanecen en cuentas de ahorro programado (21.408 hogares), y algunos pendientes de asignar a hogares víctimas que quedaron en estado calificado en convocatorias anteriores (43.354 hogares). Para vivienda rural, se presenta rezago en la entrega de 20.945 subsidios asignados.



En cuanto a la restitución de tierras, se destacó que se han proferido 276.434 órdenes por parte de los jueces especializados, a través de 6.483 sentencias que benefician a 33.028 personas. No obstante, los esfuerzos institucionales deben redoblar, pues el balance sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes es muy bajo y requiere que se fortalezca la articulación entre las entidades. Adicionalmente, la etapa administrativa enfrenta dificultades operativas para la respuesta efectiva de las solicitudes. Se alerta que las condiciones de seguridad están afectando la materialización de este derecho, por lo que se hace un llamado para continuar desplegando estrategias de prevención y protección a nivel territorial.

Los análisis presentados en este informe se basan en las respuestas a los requerimientos realizados a las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, bases de datos oficiales, informes de gestión de las entidades, espacios de trabajo virtuales y resultados del seguimiento a casos específicos que realizan las entidades que conforman la CSMLV. De igual manera, se incluyeron algunas conclusiones del seguimiento realizado a las recomendaciones de las diferentes entidades.

Por otra parte, para la CSMLV es fundamental que se implementen acciones de mejoramiento frente a los reportes de datos, ya que persisten inconsistencias y contradicciones en la gestión de la información por parte de las entidades del Sistema, tanto en las respuestas a los requerimientos, como en los reportes de las entidades en las plataformas oficiales del Gobierno. Lo anterior se evidenció principalmente en la información remitida y disponible para los capítulos de participación, libreta militar, atención humanitaria, centros regionales de atención, rehabilitación y retornos y reubicaciones.

A nivel de los instrumentos de seguimiento territorial, preocupa a la CSMLV, que su simplificación y ajuste presenten bajos avances, se continua con instrumentos sin interoperar, como es el caso del Formulario Único Territorial, Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial y ESigna y que los indicadores relacionados con la estrategia de corresponsabilidad, cuentan con un rezago para la presentación de resultados de por lo menos una vigencia.

El presente informe se divide en ocho secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y orientación; (iv) asistencia; (v) reparación integral; (vi) ejes transversales; (vii) un capítulo especial para enfoque de género; y (viii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de diferentes medidas y temas priorizados por la CSMLV. La primera y última sección, presentan una estructura diferente, dado que corresponden al análisis presupuestal y del financiamiento de la ley y a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la Contraloría y la Procuraduría.

El análisis cuantitativo, explica el resultado final de la medición de 13 indicadores de Planes Nacionales de Desarrollo, 15 del CONPES 3726 de 2012, ocho del Plan Marco de Implementación, tres de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos y 13 de otros instrumentos de planeación del Gobierno nacional. Para este informe la CSMLV propuso 50 indicadores y 35 variables de análisis. El análisis se dificultó especialmente en temas como:



centros regionales de atención, participación, educación superior, connacionales y libreta militar, que no cuentan con indicadores para realizar el seguimiento.

En cuanto al análisis cualitativo, describe los principales avances y dificultades identificados en cada tema, teniendo en cuenta el enfoque de género y discapacidad, adicionalmente se analizan las metas establecidas en el nuevo CONPES 4031 de 2021 en relación con los universos pendientes de atención.

Para cada capítulo, la CSMLV establece conclusiones y recomendaciones que, a su juicio son necesarias para mejorar la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Para ello, se requiere la acción articulada y decidida de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas con el fin de superar las dificultades encontradas por los órganos de control y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y garantizar así, los derechos de esta población dentro del nuevo plazo establecido hasta 2031.



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 2020 y el primer trimestre de 2021. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte 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”³ permitiendo establecer el cumplimiento del indicador propuesto. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

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

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

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

MA= Meta anual: Esta es la meta definida por el Gobierno en el documento correspondiente.

³ DNP. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014, p. 24.



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

- **Capacidad:** “Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico”.⁴ Es decir, la capacidad que tiene el 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:

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

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

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

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

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

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

⁴ *Ibidem*



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.

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 Séptimo 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 acumulada 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 de 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 de 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 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%
Género			
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%	N/A
Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.	Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa.	3.359	5.786
Restitución de tierras			

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta acumulada 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--.	(No. 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
Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada.	(No. de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / Número de viviendas gratuitas entregadas) *100.	N.A	N.A

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta acumulada a 2021
Generación de ingresos			
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.	Número de víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.	416.793	1.636.128
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento.	Número de víctimas atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento.	55.272	344.125
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de enganche laboral.	Número de víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral.	127.492	1.019.042
Indemnización			
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	Sumatoria de indemnizaciones otorgadas a personas víctimas del conflicto armado interno.	482.399	1.280.195
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%	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%	N.A

Cuadro No. 2: Metas y productos objeto de seguimiento PND 2018-2022

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	
Rehabilitación				
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	No. de personas únicas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.	692.999	1.032.999	
Género				
Departamentos prioritizados 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	16	
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	4.800	
Restitución de tierras				
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.	N/A	90	

Indicador	Fórmula de cálculo		Línea base	Meta a 2021
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	176.400
Reparación colectiva				
Sujetos colectivos administrativamente reparados.	Sumatoria de sujetos colectivos que han culminado el Programa de Reparación Colectiva.		S.I	98
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.		N.A.	100%

Cuadro No. 3: Indicadores DNP

Indicador	Fórmula de cálculo	
Coordinación y articulación Nación - Territorio	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	

Medición del Desempeño Municipal – MDM.

Indicador		Fórmula de cálculo						
Municipios con puntuación superior a 50 puntos en el componente de gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM).	Indicador	compuesto	cuya	medición	puede	ser	consultada	en
	https://sinergiapp.dnp.gov.co/#indicadorProgEnt/33/1434/5653 .							
Municipios con puntuación superior a uno (1) en el componente de resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM).	Indicador	compuesto	cuya	medición	puede	ser	consultadas	en
https://sinergiapp.dnp.gov.co/#indicadorProgEnt/33/1434/5652 .								
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Indicador	compuesto	que	puede	ser	consultado	en	
	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/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/Politica%20de%20Victimas/Informe-Individuacion-entidades-territoriales-2019.pdf .							
Coordinación Nación Territorio – ICNT (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador	compuesto por 14 indicadores, incluidos en cinco componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiariedad 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/Politica%20de%20Victimas/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/Politica%20de%20Victimas/indicador-de-subsidiariedad.pdf .						

Indicador	Fórmula de cálculo				
Concurrencia	Indicador	compuesto	que	puede	ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf .

Cuadro No. 4: Indicadores del PND 2014-2018

Indicador	Fórmula de cálculo
Vivienda	
Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana que son víctimas de desplazamiento forzado.	Para su fórmula el Gobierno nacional planteó asignar el 50% de los SFVE – a población víctima de desplazamiento en el marco del PVG.

Cuadro No. 5: IGED

Indicador	Fórmula de cálculo
Retornos y reubicaciones	
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. 6: 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.
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.	Sumatoria de Informes que dé cuenta de la implementación del Plan nacional de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	Sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos
Sujetos de reparación colectiva con plan de reparación colectiva implementado.	Sumatoria de Sujetos Colectivos que han culminado el programa de Reparación Colectiva por año.
Género	
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.	Sumatoria de planes de retorno o reubicación para comunidades con enfoque territorial y de género
Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos.	Sumatoria de mujeres víctimas plenamente identificadas con atención psicosocial.
Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementado.	(Número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación de programados / número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación de conformados) *100

Cuadro No. 7: 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 acompañadas / Total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior.	600
Medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior implementada.		
Connacionales		
Acompañamiento a las solicitudes de retorno de víctimas en el exterior	N.A.	1.000
Implementar la medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior.	N.A.	

Cuadro No. 8: Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–

Indicador	Educación Superior	Fórmula de cálculo
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. 9: Indicadores CSML V

Indicador	Fórmula de cálculo
Prevención y protección	
Acumulado de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	Sumatoria de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.
CRAV	
Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los Centros Regionales (agendadas vs atendidas).	$(\text{No. de solicitudes de documentación atendidas por documentadores en el centro} / \text{No. de citas de documentación agendadas al centro}) * 100.$
Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización (atendidas vs solicitudes).	$(\text{No. de solicitudes de indemnización atendidas (radicadas) en el CRAV} / \text{No. de solicitudes de indemnización (atendidas) en el CRAV}) * 100.$
Porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los CRAV	$(\text{No. de CRAV a los cuales asiste el Ministerio de Defensa} / \text{No. total de CRAV}) * 100.$
Atención humanitaria	
Tiempo empleado por la UARIV para la entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos.	No. de días que transcurren desde la inclusión de víctimas de desplazamientos masivos en el RUV hasta la colocación de la atención humanitaria.
Número de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI. ⁵	Sumatoria de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio en la entrega de la AHI.
Porcentaje de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a atención humanitaria como medida de prevención.	$(\text{No. de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a la atención humanitaria} / \text{No. de comunidades identificadas como en riesgo de desplazamiento}) * 100.$

⁵ Este indicador presentó un cambio en el nombre pasando de "Tiempo promedio de entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos" a "Tiempo empleado por la UARIV para la entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos".

⁶ El nombre del indicador presentó un cambio, pasando de "Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI" a "Número de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI".

Indicador	Fórmula de cálculo
Número de víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron ayuda humanitaria.⁷	Sumatoria del número de víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron ayuda humanitaria ⁷ .
Restitución de tierras	
Porcentaje de áreas suspendidas en zonas microfocalizadas	$(\text{No. de áreas suspendidas} / \text{No. de zonas microfocalizadas}) * 100$
Porcentaje de áreas cerradas en zonas microfocalizadas.	$(\text{No. de áreas cerradas} / \text{No. de zonas microfocalizadas}) * 100$
Número solicitudes inscritas en el RTDAF en nuevas zonas microfocalizadas.	No. de solicitudes inscritas en el RTDAF / total de solicitudes recibidas en nuevas zonas microfocalizadas.
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la URT	$(\text{No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT} / \text{No. de órdenes judiciales proferidas}) * 100$
Porcentaje de cumplimiento de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC	$(\text{No. de órdenes judiciales cumplidas por IGAC} / \text{No. de órdenes judiciales proferidas al IGAC}) * 100$
Porcentaje de cumplimiento de órdenes judiciales cumplidas por la UARIV.	$(\text{No. de órdenes judiciales cumplidas por la UARIV} / \text{No. de órdenes judiciales proferidas a la UARIV}) * 100$
Porcentaje de cumplimiento de órdenes judiciales cumplidas por el SENA	$(\text{No. de órdenes judiciales cumplidas por el SENA} / \text{No. de órdenes judiciales proferidas al SENA}) * 100$
Porcentaje del cumplimiento de órdenes judiciales por la SNR	$(\text{No. de órdenes judiciales cumplidas por la SNR} / \text{No. de órdenes judiciales proferidas a la SNR}) * 100$

⁷ El nombre del indicador presentó un cambio pasando de "Víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria" a "Número de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron ayuda humanitaria".

Indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP	(No. de órdenes judiciales cumplidas por la UNP / No. de órdenes judiciales proferidas a la UNP) *100
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas en materia de 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	Sumatoria del número de predios incluidos en el RUPTA
Porcentaje de subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna).	Vivienda (No. de subsidios entregados a población víctima en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna / No. total de subsidios entregados en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna) *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 mujeres.	(No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas 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.
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.
Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables	Presupuesto otorgado / presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que beneficiaban a jóvenes o adultos víctimas incluidos en el RUV

Indicador	Fórmula de cálculo
Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.
Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.	Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.
Indemnización	Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente
Víctimas indemnizadas administrativamente	
Porcentaje de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales	(No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / No. de víctimas indemnizadas) * 100
	Libreta militar
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.
Porcentaje de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	(No. de solicitudes de desacuartelamiento atendidas / No. de desacuartelamientos a víctimas) * 100
	Reparación colectiva
Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico 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.	Sumatoria de sujetos que pasan de la fase de diseño y formulación del PIRC, a la de implementación.
	Connacionales
Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas.	(No. de víctimas en el exterior indemnizadas / No. de víctimas en el exterior con derecho a ser indemnizadas) * 100.
Porcentaje de víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF"	(No. de víctimas inscritas en el RTDAF / número de víctimas que presentaron solicitud de inscripción en el RTDAF)*100"
Porcentaje de víctimas inscritas en el RTDAF 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 beneficiarias de fallos de restitución / No. de víctimas con demanda de restitución) * 100.

Indicador	Participación	Fórmula de cálculo
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 Desarrollo 2020-2023 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.
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. 10: Variables cuantitativas de la CSMLV

Variable	Prevención y protección
Aspectos sobre contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.	
Entidades territoriales asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de Derechos Humanos.	
Centros regionales	
Operatividad de los CRAV	
Asistencia institucional a los CRAV	
Población atendida por años	
Rehabilitación	
Cobertura de atención psicosocial con enfoque de género	
Cobertura de atención psicosocial con enfoque diferencial de discapacidad	
Cobertura poblacional con atención integral en salud física	
Cobertura poblacional con atención integral en salud física con enfoque de género	
Cobertura poblacional con atención integral en salud física con enfoque diferencial de discapacidad	
Cobertura poblacional con atención integral en salud mental	
Cobertura poblacional con atención integral en salud mental con enfoque de género	
Cobertura poblacional con atención integral en salud mental con enfoque diferencial de discapacidad	
Cobertura y despliegue territorial de la atención psicosocial	
Cobertura y despliegue territorial de la atención psicosocial en municipios PDET	
Género	
Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y libertad sexual con atención psicosocial	
Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron atención en salud	
Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron atención en salud física	
Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron atención psicosocial	

Variable	Restitución de tierras
Nuevas zonas microfocalizadas	
Número de sentencias por departamento y por año	
Sentido de la decisión de acuerdo con el tipo de tenencia sobre los predios restituidos y el hecho victimizante.	
Sentido de la decisión en las sentencias de restitución por juzgados y por tribunales, salas especializadas en restitución de tierras.	
Los segundos ocupantes en el proceso de restitución	
Disponibilidad de bienes para la atención de las órdenes	
	Indemnización
Víctimas indemnizadas por hecho victimizante	
Distribución geográfica de las indemnizaciones pagadas	
Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial.	
Acciones de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de la indemnización.	
Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad.	
Resultados de la implementación de la Resolución 1049 de 2019.	
	Coordinación y articulación Nación - Territorio
RUSICST, Coordinación y Seguimiento Territorial de la PPARIV	
	Libreta militar
Víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	
Víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	
Libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	



PRIMERA SECCIÓN: PRESUPUESTO

La presente sección, busca en primer lugar, exponer un análisis con el recuento y seguimiento histórico de los recursos destinados a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y restitución de tierras desde 2012 hasta 2021, teniendo en cuenta las fuentes de recursos, así como, los componentes y medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, la cual fue prorrogada por la Ley 2078 de 2021.

En segundo lugar, se realiza una aproximación al financiamiento necesario para dar cumplimiento a las medidas establecidas en la ley, teniendo en cuenta el cálculo de los universos pendientes de atención por cada medida. Por último, se incluyen algunas conclusiones y recomendaciones del análisis.

Evolución histórica del presupuesto de la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PPARIV)

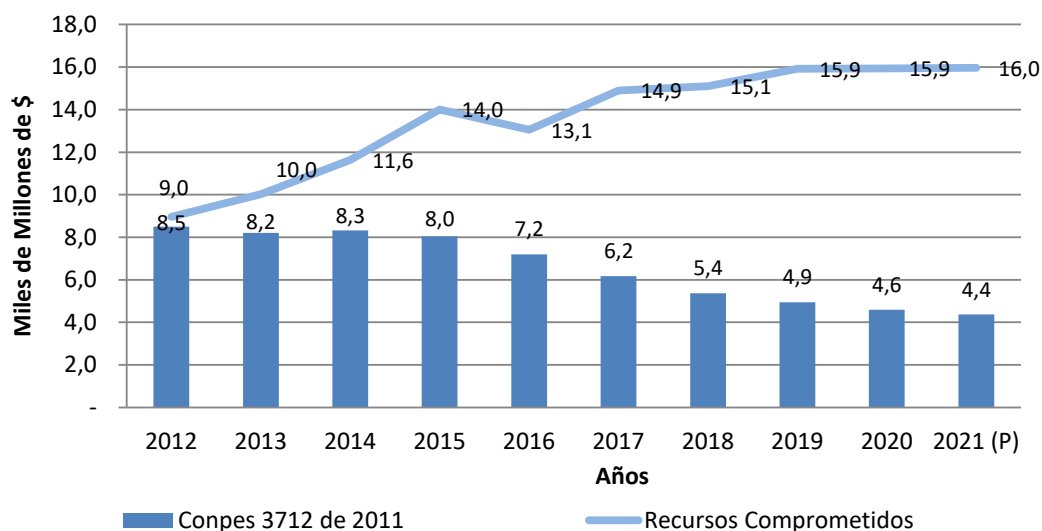
La nación ha destinado entre 2012 y 2021 (P)⁸ recursos por \$135,5 billones de pesos constantes de 2021 con el fin de implementar y dar continuidad a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y restitución de tierras. Es claro que las estimaciones realizadas dentro de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, se vieron ampliamente superadas dada la realidad de la política y el universo de población víctima, tal como se puede ver en la gráfica uno.

La razón principal obedeció al crecimiento de la población víctima registrada, dado que inicialmente se calculó un número aproximado a 3,1 millones en el país y a la fecha se encuentran en el registro un dato de más de 9 millones de personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales 7,3 millones son sujetos de atención.

Adicional a lo anterior, se presentó un incremento del costo unitario de algunas medidas de soporte del cálculo realizado inicialmente como en el acceso a vivienda (Sentencia C-912 de 2013) y en las asignaciones para programas de generación de ingresos, atención a los segundos ocupantes y fallos judiciales por valores superiores a los esperados, entre otros.

⁸ Valor establecido en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021.

Gráfica No. 1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos comprometidos para la política pública de víctimas
Cifras en billones de pesos constantes de 2021

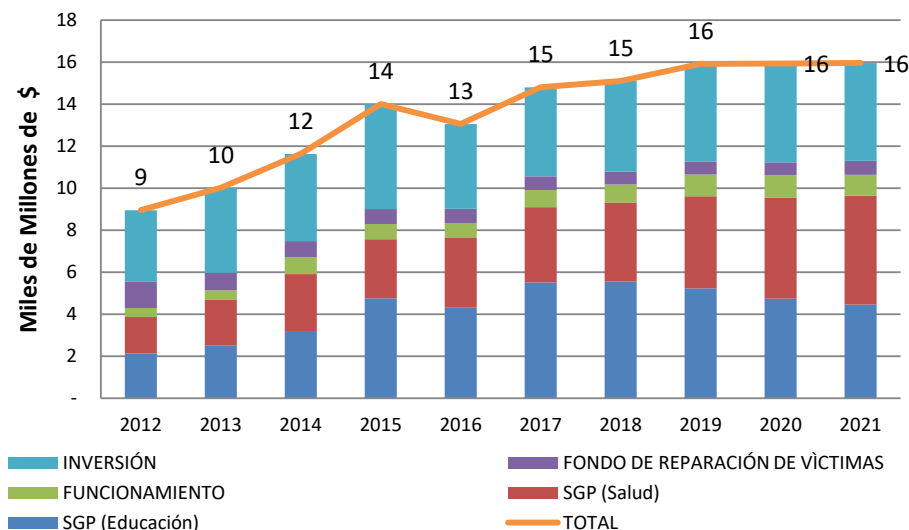


Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2021. Documento CONPES 3712 de 2011, Información Base de datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Minvivienda – DNP, Seguimiento a Proyectos SPI. Datos de recursos comprometidos por entidades del orden nacional. (P) Valor presupuestado.

Se denota una creciente destinación de recursos en el periodo 2012 a 2021 para la implementación y ejecución de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas por parte de la nación, en 2020 se registra una ejecución de \$15.9 billones y para 2021 se cuenta con una asignación de \$16 billones.

Sin embargo, es importante resaltar que continúa existiendo una alta destinación de recursos proveniente del Sistema General de Participaciones (SGP), que para las vigencias 2020 y 2021 alcanzó un 60% frente a 40% de recursos destinados desde el Presupuesto General de la Nación (PgN). Es preciso aclarar que los recursos del SGP para salud y educación tienen como propósito dar cubrimiento universal de toda la población vulnerable del país, sin que esto implique una inversión diferencial para la población víctima.

Gráfica No. 2: Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2021)
Cifras en billones de pesos constantes de 2021



Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2021. Información Base de datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión del Minhacienda – DNP. Seguimiento a Proyectos SPI.

Otra fuente de financiación la constituye el Sistema General de Regalías (SGR),⁹ donde se registraron 83 proyectos relacionados con esta política pública y finalmente recursos presentados por las Entidades Territoriales (EETT) en el Formulario Único Territorial (FUT), que serán objeto de análisis posterior en este mismo capítulo.

Recursos totales destinados a la PPARIV

A continuación se presentan las cifras de los recursos destinados a la PPARIV, desagregadas por componente, incluyendo recursos del SGP:

⁹ Los cuales, por su carácter bienal y sus particularidades, se tratarán en una sección adicional.

Tabla No. 1: Recursos para política pública por componente comprometido (con SGP) Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (P)
Asistencia	5.797	6.825	8.180	10.596	10.231	11.057	11.300	11.877	12.287	11.691
Atención	78	145	49	108	137	234	315	234	166	185
Reparación	2.493	2.284	2.197	2.157	1.858	2.513	2.390	2.443	2.123	2.780
Costos Institucionales¹⁰	543	706	1.187	1.012	793	945	1.025	1.267	1.238	1.154
Transversales	44	61	26	132	38	56	79	99	126	151
Total	8.956	10.021	11.639	14.006	13.057	14.805	15.109	15.920	15.940	15.962

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2021. Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Minhacienda, Seguimiento a Proyectos SPI, DNP. Datos SGP, Minhacienda.

Durante el periodo analizado, entre 2012 y 2021(P), por componentes de la política, se nota que, en promedio, los recursos ejecutados y asignados contaron con la siguiente distribución: asistencia 73%, reparación 18%, costos institucionales 7%, atención 1,3% y transversales 0,5%, comportándose de forma constante esta proporción durante el periodo.

Específicamente para el periodo entre 2020 y 2021, incluyendo los recursos del SGP, se nota una mayor destinación al componente de asistencia. Si bien, decrece entre lo ejecutado en 2020 y lo programado para 2021, la destinación para asistencia supera en más de 4 veces la del componente de reparación, lo que puede explicarse porque en este componente el volumen de recursos del SGP de Salud y Educación corresponde al 78% para 2020 y para 2021 alcanza un 82% del total, por lo que en el siguiente apartado se realizará el análisis sin incluir recursos del SGP.

Recursos destinados a la PPARIV – Sin Incluir SGP

El valor asignado para la política pública sin SGP en 2020 fue de \$6,4 billones y el asignado para 2021 se ubica en \$ 6,3 billones, presentando un decrecimiento del 1% a precios reales de 2021. Entre el periodo 2012-2021, estos recursos provenientes principalmente del PgN, en promedio contaron con una disposición de los recursos por componentes como sigue: reparación (40%), asistencia (39%), costos institucionales (17%), atención (3%) y transversales (1%).

¹⁰ Estos costos resultan inferiores a los presentados en informes de años anteriores, dado que la información se tomaba del dato de valor vigente y para este capítulo, se contó con información de los valores comprometidos reportados por las entidades SNARIV en la base estandarizada del Minhacienda.



Lo anterior, podría encontrarse en línea con lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que propuso realizar una mayor inversión en el componente de reparación a víctimas frente al de asistencia. No obstante, para 2020, la ejecución de recursos de asistencia superó en 28% la ejecución del componente de reparación, explicado principalmente por recursos destinados a los Auxilios Monetarios de Emergencia que fueron otorgados a la población víctima, en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19 y que ascendieron a \$1 billón. Para 2021, se observa que en la programación presupuestal los recursos asignados al componente de reparación son superiores en 35% frente a los recursos de asistencia.

Tabla No. 2: Recursos política pública por componente comprometido (sin SGP) Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021

Componentes de la Ley 1448 de 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Asistencia	1.934	2.147	2.259	3.025	2.567	1.950	1.986	2.261	2.737	2.050
Atención	78	145	49	108	137	234	315	234	166	185
Reparación	2.493	2.284	2.197	2.157	1.858	2.520	2.390	2.443	2.123	2.780
Costos Institucionales	543	706	1.187	1.012	793	945	1.025	1.267	1.238	1.154
Transversales	44	61	26	132	38	56	79	99	126	151
Total	5.092	5.343	5.718	6.435	5.393	5.705	5.794	6.304	6.390	6.321

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2021. Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Minhacienda, Seguimiento a Proyectos SPI, DNP.

En la siguiente tabla, se presenta el detalle de la ejecución por componentes y medidas de la Ley 1448 de 2011 para el periodo 2012 al 2021(P), sin incluir recursos del SGP.

Tabla No. 3: Presupuesto total comprometido por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011. (sin SGP). 2012-2021. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021

Componente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹¹
Asistencia	1.934	2.147	2.259	3.025	2.567	1.950	1.986	2.261	2.737	2.050
Alimentación	45	323	289	367	215	253	258	540	346	331
Atención/ayuda humanitaria	1.275	1.217	1.074	1.301	1.139	790	866	813	438	748
Auxilios monetarios de emergencia									1.099	
Identificación	3	1	1	1	1	1	1	3	3	3
Retornos - reubicación	25	27	142	248	100	44	36	91	94	80
Educación	394	50	377	680	802	483	471	490	475	412
Salud	191	530	375	429	309	379	354	326	283	476
Atención¹²	78	145	49	108	137	234	315	234	166	185
Orientación, información y acompañamiento	66	109	15	85	115	181	283	198	138	155
CRAV ¹³	12	36	34	22	22	53	32	36	28	31
Reparación	2.493	2.282	2.197	2.157	1.858	2.520	2.390	2.443	2.123	2.780
Adquisición, adjudicación y restitución de tierras	19	168	229	222	190	210	302	272	246	266
Créditos y pasivos	-	-	0	0	1	2	-	-	-	
Empleo y generación de ingresos	489	271	213	211	327	322	313	236	316	330
Garantías de no repetición	7	39	46	56	57	55	26	72	41	56

¹¹ Valor presupuestado para la vigencia 2021.

¹² Incluye asistencia judicial.

¹³ Corresponde al valor vigente especificado en el proyecto de inversión respectivo para cada año.

Indemnización	1.247	830	829	732	731	982	729	848	1.114	1.144
- Fondo de reparación	1.247	830	766	700	698	661	608	613	608	668
- Indemnización (inversión)	-	-	63	32	34	322	121	235	505	475
Medidas de satisfacción	4	22	33	25	71	46	75	44	41	47
Rehabilitación	92	58	11	9	36	14	19	18	16	25
Reparación colectiva	-	61	29	39	26	68	69	63	45	70
Vivienda	636	789	769	844	401	816	828	866	272	803
Educación superior	-	46	38	19	18	5	28	24	33	39
Costos Institucionales	543	706	1.187	1.012	793	945	1.025	1.267	1.238	1.154
Desarrollo tecnológico y de sistemas de información	-	0	3	10	64	70	66	106	92	68
Funcionamiento entidades SNARIV	435	471	800	734	662	808	861	1.042	1.069	1.000
- UARIV	67	92	98	95	92	89	89	93	94	97
- URT	23	61	63	57	56	55	54	54	54	60
- CNMH	5	12	14	12	13	13	13	11	12	13
- Otras entidades SNARIV	340	306	626	570	501	651	705	885	909	830
Fortalecimiento institucional	108	234	383	269	67	68	98	119	77	87
Transversales	44	61	26	132	38	56	79	99	126	151
Concurrencia con entidades territoriales	3	40	21	21	21	39	57	77	104	125
Enfoque diferencial	42	20	5	111	3	2	1	0	12	15
Participación	-	0	-	-	14	14	11	11	10	11
Coordinación nación - nación	-	-	-	-	-	-	11	11	-	-
Total	5.092	5.393	5.718	6.435	5.393	5.705	5.794	6.304	6.390	6.321

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2021. Información Base de Datos Estandarizada Funcionamiento e Inversión Minhacienda. Seguimiento a Proyectos SPI, DNP.



Para 2020, se observa cómo el componente de asistencia¹⁴, participó con 43% del total de los recursos ejecutados, predominando el valor de los auxilios monetarios de emergencia con 17%, seguidos de educación con 7%, atención y ayuda humanitaria con 7% y alimentación con 5%.

Entre 2020 y 2021(P), se observa una reducción en los recursos para el componente de asistencia de un 25%, que obedece a los recursos de auxilios monetarios asociados a la pandemia ocasionada por el COVID-19 que fueron registrados para 2020 y que para 2021, no se encuentran presupuestados.

En relación al componente de atención,¹⁵ que abarca cerca del 3%, se destinó 2% para orientación o información y acompañamiento, y 0,4% para construcción y sostenimiento de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas (CRAV) y puntos de atención en todo el país. Este componente en su conjunto disminuyó su participación frente a la vigencia 2019, en la cual participó con 4% de la ejecución total. Lo anterior, puede explicarse por el efecto de la pandemia ocasionada por el COVID-19 y la implementación de mecanismos virtuales y telefónicos de atención.

Por otro lado, el componente de reparación contó con una participación del 33% de la ejecución de la vigencia 2020. La medida más destacada fue indemnización con 17% de participación, de los cuales 9% corresponden al Fondo de Reparación para las Víctimas (FVR) y 8% a recursos de inversión¹⁶. Posteriormente, se encuentra empleo y generación de ingresos con 5%, adquisición, adjudicación y restitución de tierras con 4% y vivienda con 4%.

Para 2021 frente a la ejecución de 2020, se nota un aumento en términos reales del 31% en la asignación de los recursos presupuestados en el componente de reparación, pasando de \$2.1 billones a \$ 2.7 billones. Lo anterior se visualiza, primordialmente, en el crecimiento de la destinación en los recursos a medidas como vivienda 196%,¹⁷ reparación colectiva 56%, rehabilitación 54%, garantías de no repetición 39%, educación superior 17% y medidas de satisfacción 14%. Por otra parte, se evidencia un crecimiento del 10% en la asignación de recursos al FVR, dato que se contrasta con una reducción de recursos para la medida de indemnización en el proyecto de inversión de 6%.

¹⁴ Definida por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 49, "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".

¹⁵ 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).

¹⁶ Proyecto BPIN No. 2017011000283 denominado: "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional". Disponible en: <https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?vigencia=2021&periodo=6&proyecto=2017011000283>.

¹⁷ Lo que se explica debido a la baja ejecución de recursos que se presentó en la vigencia 2020 con compromisos por valor de \$272 mm.



Costos institucionales

En 2020, los costos institucionales tuvieron una ejecución reportada de \$1,2 billones, de los cuales 86% se asociaron a gastos de funcionamiento reportados por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), 7% relacionados con proyectos de inversión de desarrollo tecnológico y de sistemas de información y 6% de fortalecimiento institucional.

En el periodo comprendido entre 2012 y 2021, el número de entidades que reportan gastos de funcionamiento para la PPARIV ha sido creciente pasando de 19 a 43 en los últimos años.¹⁸ Para 2020, el valor ejecutado correspondió a personal con funciones relacionadas con la ya mencionada política pública: de tiempo completo, 3.051 personas y de tiempo parcial, 2.350 personas. Para 2021, el valor proyectado de funcionamiento para las entidades SNARIV es de \$1 billón, cifra que se ajusta a la proyección del personal asignado de tiempo completo, 3.044 personas y de tiempo parcial 2.618 personas.

Por otra parte, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), como entidades creadas por la Ley 1448 de 2011 y principales responsables de esta política pública, para 2020 ejecutaron gastos de funcionamiento¹⁹ por \$160 mm (13%) y para 2021 el valor asignado a estas mismas entidades fue de \$170 mm (14%).

Presupuesto de inversión

En cuanto al valor del presupuesto de inversión destinado a la PPARIV se observa crecimiento entre 2012 y 2021 (P),²⁰ pasando de \$3,4 billones a \$4,6 billones. Para 2020, el valor total asignado en los proyectos de inversión para población víctima, a precios corrientes fue de \$4,17 billones,²¹ que corresponde al 23% del valor total de los proyectos que ascendió en dicha vigencia a \$17.7 billones. Los recursos lograron un 85% de compromisos y un 71% de obligaciones, porcentajes inferiores en comparación con la ejecución de los proyectos a nivel general, que alcanzaron 98% por compromisos y 90% por obligaciones. Situación que ha sido advertida en informes anteriores de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CSMLV). En la siguiente tabla se muestra la división de recursos por sectores.

¹⁸ Este reporte se realiza en el Sistema de Información Presupuestal para Víctimas del Minhacienda.

¹⁹ Este valor no tiene en cuenta el FRV.

²⁰ Valor presupuestado para 2021.

²¹ 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.

Tabla No. 4: Presupuesto de inversión por sectores de gasto 2020-2021 Cifras en miles de millones de pesos corrientes

Sector	No. proyectos 2020	No. proyectos 2021	Vigente proyectos 2020	Vigente política 2020	% comp.	% oblig.	Vigente política 2021 (P)
Agricultura y desarrollo rural	13	11	409	373	90	80	395
Comercio, industria y turismo	2	1	17	17	99	8	16
Cultura	4	4	33	7	99	79	7
Educación	5	4	3.298	129	100	100	133
Fiscalía	2	2	7	7	88	35	7
Inclusión social y reconciliación	26	28	9.804	2.652	97	90	3.044
Interior	6	5	40	15	77	71	19
Justicia y del derecho	3	2	13	13	96	89	18
Organismos de control	1	1	19	19	63	49	20
Presidencia de la república	5	5	13	8	100	99	9
Rama judicial	3	3	117	8	46	2	8
Registraduría	1	1	3	3	100	86	3
Relaciones exteriores	1	1	2	2	94	94	2
Salud y protección social	1	1	10	10	86	66	13
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1	1	21	0	0	0	0
Trabajo	7	7	2.648	104	93	89	111
Vivienda, ciudad y territorio	4	4	1.285	803	43	1	847
Total	85	81	17.739	4.170	85	71	4.653

Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2021.DNP.

En la participación por sectores, para 2020 se resalta la participación de inclusión social y reconciliación con 64%,²² vivienda, ciudad y territorio con 19% y agricultura y desarrollo rural con 9%. De otra parte, se advierte una baja ejecución por obligaciones²³ de los proyectos

²² Incluye entidades como PS, UARIV, CNMH e ICBF.

²³ 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.

registrados por parte de los sectores de tecnologías de la información²⁴ 0%, rama judicial²⁵ 2%, comercio industria y turismo²⁶ 8%.

Para el caso del sector de vivienda, ciudad y territorio, en 2020, sobresale una participación en la inversión para población víctima de 19%. Sin embargo, la ejecución de sus recursos por compromisos fue de 43% y por obligaciones alcanzó un 1%.

Presupuesto entidades creadas por la Ley 1448 de 2011

En 2020, la UARIV, URT y CNMH en su conjunto ejecutaron recursos del orden de \$2,3 billones para la ejecución de esta política pública y para 2021 este valor alcanza \$2,4 billones. De estos, para 2020, el 66% se destinó a inversión, 27% al FRV, y 7% a funcionamiento de estas, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla No. 5: Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021

Entidad	Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UARIV	Func. ²⁷	67	92	98	95	92	89	89	93	94	97
	FRV*	1.247	830	766	700	698	661	608	613	608	668
	Inversión	1.251	1.214	1.045	1.288	1.232	1.217	1.207	1.228	1.303	1.335
	Total	2.565	2.136	1.908	2.083	2.021	1.967	1.903	1.934	2.005	2.120
URT	Func.	23	61	63	57	56	55	54	54	54	60
	Inversión	37	92	142	167	169	154	178	194	186	211
	Total	60	153	205	224	225	209	232	248	240	271
CNMH	Func.	5	12	14	12	13	13	13	11	12	13
	Inversión	11	34	36	36	34	48	69	57	25	31
	Total	15	46	50	48	46	61	82	68	37	44

Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2021. DNP.

En 2020, la UARIV, la URT y el CNMH destinaron recursos por valor de \$1,6 billones. Del total de estos recursos, la UARIV contó con el 88%, la URT con el 10% y el CNMH con 2%. Para 2021 el valor presupuestado es de \$ 1,8 billones.

Con respecto a los recursos de funcionamiento, en 2020 se ejecutó un valor de \$160 mm, de los cuales la participación de la UARIV fue del 59%, seguida por la URT con 34% y el CNMH con 7%. Para 2021, la asignación mostró un incremento real del 6%, alcanzando el valor de \$170 mm, explicado por el aumento en la destinación de recursos al CNMH (11%), URT (9%), y UARIV (3%).

²⁴ Del proyecto de inversión código 2018011000080 denominado Servicio de asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC, con enfoque diferencial y en beneficio de la comunidad para participar en la economía digital nacional.

²⁵ Referida a los proyectos registrados en SPI marcados para la PPARIV del Consejo Superior de la Judicatura.

²⁶ Referido a los proyectos registrados en SPI marcados para la PPARIV del Mincomercio.

²⁷ Se refiere a los gastos de funcionamiento de las entidades relacionadas.

Una vez verificada la asignación del FRV, cuyos recursos se destinan a cubrir la medida de indemnización administrativa y judicial, se observó que entre 2012 y 2018, se mantuvo una disminución continua a precios reales, con una leve recuperación en la ejecución de 2019 por un valor de \$613 mm, y en la asignación para 2021 con \$668 mm²⁸, lo que puede revertir la tendencia de los últimos años.

Recursos de inversión de los proyectos del SGR

En el marco de lo establecido en el Acto Legislativo 05 de 2011,²⁹ modificado por el Acto Legislativo 4 de 2017 y lo contemplado en la Ley 2056 de 2020,³⁰ los recursos de inversión del SGR financian proyectos de desarrollo económico, social y ambiental en EETT. En este ámbito, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), definen, viabilizan, priorizan, aprueban y hacen control de la ejecución y los resultados.

Durante el periodo comprendido entre 2012 y 2020, se encontraron 20.560 proyectos del SGR, de los cuales 83 (0,4%), se destinaron a componentes relacionados con la PPARIV. Estos proyectos suman un total, a precios constantes, de \$229,7 mm, como se puede ver en la tabla a continuación:

Tabla No. 6: Proyectos SGR por medidas y componentes de la PPARIV (2012-2020) Cifras en millones de pesos constantes de 2021

Componentes / Medidas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asistencia	2.452	24.448	7.836	20.604	6.821	2.112	543	815	252
Alimentación	-	2.267	3.990	-	-	1.884	-	511	252
Atención/ ayuda humanitaria	2.452	22.180	1.326	2.253	2.391	228	543	-	-
Educación	-	-	-	18.351	4.429	-	-	-	-
Salud	-	-	-	-	-	-	-	304	-
Retorno y reubicación	-	-	2.520	-	-	-	-	-	-
Atención	-	-	7.089	705	-	-	-	1.537	-

²⁸ Los pagos por concepto de indemnización se complementan a través del proyecto de inversión de la UARIV llamado "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional", que para 2020 contó con recursos por valor de \$498 mm, alcanzando un total de asignación para esta medida en 2020 de \$ 1,1 billones. Para 2021 la asignación del proyecto es de \$475 mm.

²⁹ Parágrafo 1, artículo 361, reglamentado a través de la Ley 1530 de 2012 y del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

³⁰ Destinan, 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 de Paz, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Componentes / Medidas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Orientación, información y Acompañamiento	-	-	7.089	705	-	-	-	1.537	-
Reparación	43.881	31.088	6.306	4.983	-	10.410	40.620	7.172	5.297
Generación de ingresos	260	5.946	5.112	-	-	-	3.605	3.565	5.297
Medidas de satisfacción	215	-	-	-	-	-	-	2.037	-
Rehabilitación psicosocial	-	11.067	-	-	-	10.410	253	-	-
Vivienda	43.406	14.075	-	4.983	-	-	36.762	1.569	-
Garantías de no Repetición	-	-	1.194	-	-	-	-	-	-
Costos institucionales	-	1.747	-	-	-	-	-	-	80
Fortalecimiento institucional	-	1.747	-	-	-	-	-	-	80
Transversales	-	-	332	-	-	90	1.339	1.235	-
Enfoque diferencial	-	-	-	-	-	-	1.339	1.235	-
Participación	-	-	327	-	-	90	-	-	-
Total general	46.333	57.283	21.562	26.292	6.821	12.612	42.502	10.758	5.628

Fuente: Elaboración CGR. Marzo 2021. DNP – Base de Datos Gesproy.

Es preciso aclarar que, para el análisis, se tomaron los proyectos directamente asociados a población víctima. Sin embargo, en la revisión se encontró que existen otros proyectos que pueden beneficiar a esta población, como por ejemplo un proyecto de vivienda en Buenaventura, donde la mayoría de población es víctima del conflicto armado y no se cuenta con un marcador para identificar el porcentaje de recursos destinados a esta población.

Ahora bien, en relación con la asignación y ejecución de recursos reportada en el consolidado de los OCAD departamentales, municipales y regionales, se encuentra que en promedio en el periodo 2012-2020, se destinaron principalmente al componente de reparación 60%, con énfasis a las medidas de vivienda (26%), generación de ingresos (19%) y rehabilitación psicosocial (11%); y en el componente de asistencia (32%), determinado por los recursos relacionados con educación (15%) y atención y ayuda humanitaria (11%).³¹

³¹ Principalmente destinados a la construcción de infraestructura educativa.

Con respecto al nivel regional, la distribución de estos proyectos se concentra en la región Caribe³² con 27%, en la región Centro Sur³³ con 25%, en la región Pacífico³⁴ con el 21%, en la región del Llano³⁵ con 20% y en el Eje Cafetero³⁶ con 7%.

Recursos EETT

Por parte de las entidades del orden municipal y departamental se asignaron recursos a la PPARIV por valor de \$6 billones en 2019³⁷ y en 2020 se reportaron recursos por valor de \$ 4,9 billones.³⁸ Lo antes mencionado, es producto de los recursos reportados como comprometidos en el FUT de víctimas. Es importante anotar que en vigencias anteriores se han evidenciado problemas de calidad con la información reportada en este formulario por parte de las EETT,³⁹ por lo que el uso de estos datos se realiza de forma indicativa.

A continuación, se detallan los recursos presentados por departamentos y algunas ciudades principales por tamaño de población y de recursos asignados.

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

Departamento /Ciudad	Vigente	2018		Vigente	2019		Vigente	2020	
		% Comp.	% Oblig.		% Comp.	% Oblig.		% Comp.	% Oblig.
Antioquia	200,3	100	100	891,3	100	100	359,3	99	97
Arauca	24,3	94	76	53,4	96	75	29,5	92	88
San Andrés, Providencia y Sta. Catalina	N.R.	N.R.	N.R.	0,4	38	28	0,5	34	30
Atlántico	N.R.	N.R.	N.R.	6,6	94	93	2	81	77
Barranquilla	N.R.	N.R.	N.R.	611,9	100	100	92,1	100	100
Bogotá D.C.	578,7	96	89	660,8	96	86	665,3	94	69
Bolívar	N.R.	N.R.	N.R.	207,0	100	99	111	92	92
Boyacá	6,8	45	23	0,8	82	76	1,4	85	85

³² Región compuesta por Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.

³³ Región compuesta por Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.

³⁴ Región compuesta por Cauca, Chocó, Nariño y Valle.

³⁵ Región compuesta por Arauca, Meta y Casanare.

³⁶ Región compuesta por Municipios de Antioquia.

³⁷ Información de 1.028 municipios (incluye ciudades capitales) y 31 departamentos. Para 2019 fue necesario no tener en cuenta el 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.

³⁸ Información de 25 departamentos y 819 municipios.

³⁹ En el estudio desarrollado en el marco del Acuerdo de Trabajo de la CGR con la Embajada de los Estados Unidos de América por la CGR - INL y con la firma Proyectamos Colombia S.A.S. (contrato de consultoría número 19C01518P0265 de 2018), 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 PPARIV, reportes incompletos, falta de registro de atención a población víctima de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, entre otros. Estudio que se desarrolló en 16 departamentos y 32 municipios del país.

Departamento /Ciudad	2018			2019			2020		
	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	% Comp.	% Oblig.
Caldas	3,2	98	98	3,4	98	98	2,8	96	96
Caquetá	37,7	95	95	34,0	95	90	14,7	99	99
Casanare	N.R.	N.R.	N.R.	14,7	100	99	8,8	100	99
Cauca	11,0	99	99	51,1	98	92	6,3	114	60
Cesar	N.R.	N.R.	N.R.	46,8	79	77	8,6	98	94
Chocó	2,1	89	63	1,0	92	73	0,4	59	59
Córdoba	25,3	99	98	1,0	98	91	0,5	33	13
Cundinamarca	92,5	100	100	3,7	30	30	2,3	100	100
Guainía	0,1	100	100	1,0	99	99	3,9	99	79
Guaviare	N.R.	N.R.	N.R.	39,9	98	94	14,3	99	93
Huila	39,6	100	100	27,2	82	99	11,6	96	96
La Guajira	N.R.	N.R.	N.R.	2,5	59	56	0,6	37	32
Magdalena	N.R.	N.R.	N.R.	46,0	100	96	15,7	99	91
Medellín	N.R.	N.R.	N.R.	269,6	100	100	320,5	100	100
Meta	87,9	95	94	60,2	100	100	59,5	96	96
Nariño	11,3	99	99	37,7	76	69	11,6	97	67
Norte de Santander	N.R.	N.R.	N.R.	38,5	100	100	20,3	100	100
Putumayo	1,2	73	61	1,5	95	62	0,4	22	18
Quindío	4,1	88	85	3,0	96	87	1,6	73	73
Risaralda	11,9	75	75	2,1	99	80	5,1	100	99
Santander	0,7	100	100	2,4	99	87	1,3	93	86
Santiago de Cali	N.R.	N.R.	N.R.	70,0	99	97	25	90	90
Sucre	4,2	98	87	0,6	100	100	49,9	99	4
Tolima	30,9	100	100	28,9	100	100	46,9	98	19
Valle del Cauca	12,2	100	100	13,0	100	100	22,4	80	80
Vaupés	0,9	44	25	0,9	88	34	0,3	28	28
Vichada	N.R.	N.R.	N.R.	3,5	92	82	11,7	82	74
Amazonas	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	0,2	81	81

Fuente: Elaboración CGR. Diciembre 2019 - 2020. CHIP CGN – Base de Datos FUT Categoría 44. Víctimas.

Para 2020, en relación con las principales EETT, se visualiza que la mayor parte de los recursos reportados se concentran en Bogotá (29%), Antioquia (22%), Medellín (20%), Barranquilla (6%), Bolívar (6%) y Meta (4%). Los departamentos con menor nivel de inversión de recursos para la PPARIV en 2020 fueron San Andrés, Vaupés, Putumayo, Córdoba, La Guajira, Amazonas y Chocó.



Entre 2019 y 2020, se presentan incrementos notables en los recursos asignados y reportados por los departamentos de Sucre (8217%), Guainía (290%), Vichada (234%), Risaralda (143%). Por otro lado, se advierten disminuciones en las asignaciones de recursos en Cauca (-88%), Barranquilla (-85%), Cesar (-82%), La Guajira (-76%), Nariño (-69%), Vaupés (-67%), Magdalena (-66%) y Santiago de Cali (-64%).

Financiamiento para la implementación de la ley

Los recursos ejecutados para el cumplimiento de la ley, incluido 2021(P), alcanzaron \$135,5 billones, recursos que han resultado insuficientes frente al crecimiento del universo de la población víctima por atender y las medidas requeridas para garantizar los derechos de esta población.

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 2021 de \$76 billones y la confirmación reiterada de esta situación desde el Gobierno nacional,⁴⁰ en documentos como la respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016.⁴¹

En este mismo sentido, en la vigencia 2019, frente a la Corte Constitucional,⁴² el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) planteó escenarios de costeo de los recursos requeridos para la implementación de la Ley 1448 de 2011, bajo el supuesto de dos universos,⁴³ el primero de ellos realizado sobre una población de 8,9 millones de víctimas que a la fecha no habían sido reparadas, correspondiente a \$244,4 billones de pesos de 2021 y el estimativo para 13 millones de víctimas que sería de \$344,4 billones.⁴⁴

Dada la finalización de la ley en la presente vigencia, y en línea con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019 y lo consignado en el PND,⁴⁵ fue promulgada la Ley 2078 de 2021, según la cual, la Ley 1448 de 2011 se prorroga hasta el 10 de junio de 2031.

⁴⁰ Gobierno nacional. Oficio dirigido a la Corte Constitucional. Radicado No. 201620041722937 (25/10/2016).

⁴¹ Que solicitaba a UARIV, Minhacienda 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.

⁴² 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.

⁴³ Basados en: (i) los derechos derivados del Auto 373 de 2016 y estimativos de sus costos unitarios y (ii) dos estimativos de población víctima.

⁴⁴ Cabe anotar que estos estimativos no tienen en cuenta la población pendiente de atención por medida, ni la totalidad de medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

⁴⁵ Referido a que este gobierno revisaría y evaluaría la efectividad de la Ley 1448 de 2011 con vigencia hasta 2021 a fin de establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la PPARIV.



En este marco, el pasado 11 de junio de 2021, se expidió el documento CONPES 4031 de 2021, el cual contiene la PPARIV para los próximos 10 años, acorde con la prórroga de la ley. En dicho documento el Gobierno nacional efectúa un diagnóstico de las principales problemáticas que enfrenta la población víctima y efectúa la definición de la política con sus correspondientes objetivos, estrategias, seguimiento y financiamiento.

Frente al financiamiento, el Gobierno nacional hace claridad sobre los principios de la programación del gasto como lo son progresividad, gradualidad y sostenibilidad. También afirma que “continuará con los esfuerzos por priorizar los recursos destinados a la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes”⁴⁶ y que estos recursos han continuado siendo un gasto fundamental, aún en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Se plantea en el documento la metodología y el proceso de estimación de gasto, haciendo énfasis sobre los retos presupuestales de la renovación de la ley, frente al universo de víctimas pendientes por asistir, atender y reparar. Se aclara que las proyecciones de gasto realizadas tuvieron en cuenta un análisis de competencias y articulación de oferta de las entidades que hacen parte del SNARIV, la normalización de los costos de bienes y servicios y la reorientación del gasto hacia el componente de reparación de víctimas.

De acuerdo con lo anterior se realizó una estimación para los próximos diez años por medidas y derechos por valor de \$142,1 billones. Dicha proyección se encuentra destinada principalmente a los componentes de asistencia con \$109,9 billones (77%), reparación con \$19,8 billones (13%), atención \$7,7 billones (5%) y prevención y protección con un billón (0,7%). Dentro del componente de asistencia, el 71% de los recursos se destinan a los derechos de educación (\$24,1 billones) y salud (\$54,5 billones).

Es importante resaltar que dicha proyección se basó en las capacidades de las entidades del SNARIV y las metas que pueden cumplir con el presupuesto disponible para la política pública en los próximos diez años, por lo que se observó que en algunas medidas no se tiene en cuenta la totalidad del universo pendiente de atención, como es el caso de las medidas de indemnización administrativa, colectiva y vivienda, entre otras.

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

Para realizar el costeo de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 acorde con el plazo de la Ley 2078 de 2021, se presentan limitaciones como: (i) poca disponibilidad de la información y sus registros para realizar el cálculo de cada una de las medidas, (ii) ausencia del universo de población pendiente de atención en algunas medidas, (iii) falta de integralidad en la ruta de atención para cada hecho victimizante y (iv) la dinámica de crecimiento del RUV.

⁴⁶ Documento CONPES 4031 de 2021, Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP. p 123.



En este ejercicio de aproximación se tuvo en cuenta: (i) la prórroga de la ley hasta junio de 2031; (ii) una estimación del universo de la población pendiente de atención para cada una de las medidas, ya sean continuas o discontinuas⁴⁷ y (iii) el acceso de la población víctima a programas integrales que propendan por su estabilización socioeconómica en el mediano plazo. Para el cálculo se tomó como referencia la información reportada por la UARIV sobre el número de víctimas sujetos de atención, información de beneficiarios y valores unitarios y metas de atención de los proyectos de inversión vigentes y los resultados de la última medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV).⁴⁸

Es importante notar que 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 no representa el universo total de población víctima, puesto que cuenta con un universo sin medición, que por ejemplo para el caso de generación de ingresos es superior a \$ 2,9 millones.

Este costeo tuvo en cuenta recursos del PgN con destinación a la política pública y a la estimación sobre 14 medidas establecidas por la ley,⁴⁹ con ejecución proyectada a diez años, teniendo en cuenta un IPC proyectado del 3% anual.⁵⁰

Cabe anotar que este cálculo, no constituye el total de recursos requeridos para la PPARIV, puesto que además de las medidas mencionadas en el apartado anterior, no incluye un estimativo de los recursos de funcionamiento e inversión de las EETT destinados a este mismo fin. En el anexo No. 2 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:

⁴⁷ En algunos casos, se realiza la distribución de la población a atender durante los diez años de la prórroga, como es el caso de la indemnización administrativa y colectiva, entre otras.

⁴⁸ Información con corte a marzo de 2021. Para esta medición se encuentra información sobre los derechos a la salud, educación, generación de ingresos, vivienda, identificación, reunificación familiar y alimentación. Con corte a marzo de 2021.

⁴⁹ No se costearon medidas como restitución de tierras en ninguna de sus etapas, atención física y mental, libreta militar, prevención y protección, orientación y comunicación, ni los enfoques transversales como participación, coordinación nación – territorio, enfoque diferencial, entre otras. El valor reseñado en el costeo para estas medidas corresponde al valor establecido en el CONPES 4031 de 2021.

⁵⁰ Frente al costeo realizado en el Séptimo Informe que consideraba un IPC de 4,4%, este dato es inferior, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID -19, por lo que las proyecciones se verán disminuidas.

Tabla No. 8: Costeo de medidas asociadas a la implementación de las leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021. Cifras en millones de pesos de 2021

Principales medidas costeadas /Cifras en millones de pesos	Aplicación de la medida	Número sujetos pendientes de atención (A)	Valor a otorgar en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de pesos de 2021(C)	Esfuerzo fiscal requerido 2021-2031 ⁵¹ (D)= ((A)* (C)))+3% de IPC anual
Alimentación	Individual	1.255.812	1,9	1,1	27.536.564
	Individual	2.721.314	0,4	0,4	1.411.794
Atención psicosocial	Individual étnico	595.523	0,4	0,4	271.917
	Colectivos étnicos	507	39,9	36,2	23.525
Subtotal psicosocial					1.707.236
Educación superior	Individual	13.921	11,9	10,8	1.656.617
Generación de ingresos	Hogar	1.208.255	3,7	3,4	4.676.219
Identificación	Individual	122.389	0,1	0,1	108.089
Indemnización administrativa	Desplazamiento (Decreto 1290 de 2008)	762.650,00	24,2	22,0	21.449.327
	Desplazamiento (Ley 1448 de 2011)	1.360.409,97	15,2	13,8	24.093.296
	Desaparición forzada	34.064,00	36,4	33,0	1.440.827
	Homicidio	192.987,00	30,2	27,4	6.772.845
	Secuestro	16.884,00	39,3	35,7	771.718
	Lesiones que produzcan o no incapacidad permanente	88.742,00	35,8	32,5	3.696.783
	Tortura o tratos inhumanos y degradantes	5.572,00	34,9	31,7	226.476
	Víctima de delitos contra la	20.412,00	32,8	29,8	779.535

⁵¹ El cálculo del esfuerzo fiscal requerido tiene en cuenta una distribución del universo de población estimado para cada medida, distribuido para ser atendido en los diez años de prórroga de la ley, incrementando los costos a razón de la proyección del IPC de 3%.

Principales medidas costeadas /Cifras en millones de pesos	Aplicación de la medida	Número sujetos pendientes de atención (A)	Valor a otorgar en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de pesos de 2021(C)	Esfuerzo fiscal requerido 2021-2031 ⁵¹ (D)= ((A)* (C)))+3% de IPC anual
	libertad, integridad y formación sexual				
	Víctima de reclutamiento forzado de menores	5.235,00	40,0	36,3	243.419
	Otros hechos **	136.984,00	33,8	30,7	5.381.790
Subtotal indemnización administrativa					64.856.016
Indemnización colectiva	Indígenas	282	309	281	101.550
	Afros	175	309	281	63.018
Subtotal indemnización colectiva					164.568
Participación	Eventos	356	30	27	111.421
	SRC Étnicos	508	3.840	3.489	2.269.900
	SRC No étnicos	191	3.840	3.489	853.447
PIRC	SRC				
	Organizaciones y grupos	53	3.840	3.489	236.820
Subtotal PIRC					3.360.167
Retornos y reubicaciones	Hogar	1.446.880	8,9	8,0	15.009.992
Reunificación familiar	Individual	12.981	3,9	3,5	573.801
Subsistencia mínima	Hogar	716.466	1,6	1,5	12.585.754
Vivienda	Urbana ⁵²	741.589	30,0	27,3	27.516.284
	Rural	321.820	70,0	63,6	23.546.189
Subtotal vivienda					51.062.473
Costos institucionales⁵³					12.651.750
Educación		1.961.813	3,21	2,92	31.656.259
Salud		7.275.071	1,27	1,16	85.851.327
Otras_ medidas costeadas en		N.A.	N.A.	N.A.	14.800.000

⁵² Incluye ítem de víctimas que no han superado el derecho - Sin información de Zona.

⁵³ Gastos de funcionamiento de 43 entidades SNARIV.

Principales medidas costeadas /Cifras en millones de pesos	Aplicación de la medida	Número sujetos pendientes de atención (A)	Valor a otorgar en SMMLV (B)	Costo unitario en millones de pesos de 2021(C)	Esfuerzo fiscal requerido 2021-2031 ⁵¹ (D)= ((A)* (C)))+3% de IPC anual
CONPES 4031 de 2021⁵⁴					
Total					328.368.253

Fuentes: Elaboración CGR. Marzo 2020. Minhacienda, UARIV, SPI- DNP.⁵⁵

Los recursos asignados para la prórroga de la Ley 1448 de 2011 en el CONPES 4031 de 2021 por valor de \$ 142,1 billones, continúan siendo insuficientes, pues con el cálculo realizado por la Contraloría General de la República (CGR), el valor asciende a \$328,3 billones constantes de 2021. Esto refleja solo los recursos requeridos para ejecutar 19 medidas hasta 2031, teniendo en cuenta los universos pendientes de atención y la demanda histórica de las medidas. Es decir que la inversión para cada uno de los diez años sería de \$32,8 billones, cifra que duplica el presupuesto de \$16 billones asignado para 2021.

Respecto de las medidas particulares para población víctima se destacan los recursos requeridos para indemnización administrativa y colectiva, que requieren un valor de \$65 billones para ser pagadas dentro de los próximos diez años. Por monto le sigue la medida de vivienda con \$51 billones, alimentación con \$27 billones y retornos y reubicaciones con \$15 billones. Frente a las políticas sociales continuas, se tiene un cálculo de \$ 86 billones para salud⁵⁶ y \$31,6 billones para educación.⁵⁷

Frente a este resultado y dado el costeo realizado en el marco del CONPES 4031 de 2021, resulta prioritario, como lo ha reiterado la CSMLV, que el Gobierno nacional revise y ajuste el costeo detallado por componente y medida de la ley, a partir del cálculo de los universos pendientes de atención, y la aplicación de medidas integrales que permitan a la población víctima alcanzar su estabilización socioeconómica.

⁵⁴ Datos tomados del costeo realizado en el documento CONPES 4031 de 2021 y referidas a orientación y comunicación, vida, seguridad e integridad, garantías de no repetición, restitución de tierras y medidas de satisfacción.

⁵⁵ Cálculos CGR, Bases de Datos SIIF, SPI, Estandarizada de Funcionamiento e Inversión (Minhacienda - DNP), CONPES 3712 de 2011 y CONPES 3726 de 2012.

⁵⁶ Para este informe se ajustó la metodología del cálculo de esta medida, ponderando los valores según lo establecido en la resolución 3519 de 2019 del Minsalud y Protección Social referido a la estructura de costos por grupo etario para el régimen subsidiado para 2020, actualizado a 2021.

⁵⁷ Para este informe, la metodología de cálculo de esta medida fue modificada a fin de contar con mayor precisión en los datos, para lo cual se realizaron cruces de la base de datos SIMAT con el RUV, cruces realizados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR, lo que permitió contar con información detallada sobre los estudiantes vigentes por nivel educativo y se cruzó con la información de las tipologías educativas contempladas para 2020 en el documento SGP-40-2020, DNP.



Conclusiones

- Entre 2012 y 2021 (P)⁵⁸ se han ejecutado y asignado recursos por valor de \$135,5 billones de pesos constantes de 2021 con el fin de implementar y dar continuidad a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y restitución de tierras. Recursos que superan ampliamente las proyecciones realizadas en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 que a precios 2021 fueron de \$76 billones.
- En el periodo analizado, se identificó una creciente destinación de recursos por parte de la nación a esta política pública, encontrándose que para 2020 se ejecutaron recursos por valor de \$15.9 billones y en 2021 se asignaron \$16 billones.
- En las cifras consolidadas de los recursos ejecutados y asignados a la implementación de la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado, persiste una gran participación de los recursos del Sistema General de Participaciones con 60% del total en promedio, cabe aclarar que estos recursos son destinados a la atención de la población colombiana en su conjunto y no son recursos específicamente o con un componente diferencial para la población víctima.
- Sin contar con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones el valor ejecutado para la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado en 2020 fue de \$6,4 billones y el asignado para 2021 es de \$ 6,3 billones, presentando a precios reales de 2021, un decrecimiento del 1%. En promedio, para el periodo 2012-2021(P) se contó con la participación de los recursos por componentes así: reparación (40%), asistencia (39%), y costos institucionales (17%), atención (3%) y transversales (1%).
- Esta distribución se encuentra en línea con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, que ha buscado priorizar recursos hacia el componente de reparación a víctimas. No obstante, para 2020, la ejecución de recursos de asistencia superó en 28% la ejecución del componente de reparación, soportado en los recursos destinados a los Auxilios Monetarios de Emergencia que fueron otorgados a población víctima en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19 y que ascendieron a \$1 billón. Para 2021, en la programación presupuestal se observa que los recursos asignados al componente de reparación son superiores en 35% frente al componente de asistencia, presentándose una disminución del 25% en estos últimos frente a la vigencia anterior.
- En cuanto a los costos institucionales, en 2020 se reportó ejecución de \$1,2 billones, manteniéndose en el mismo nivel con respecto a 2019. Sin embargo, para la vigencia

⁵⁸ Valor establecido en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021.



2021 se evidencia una disminución en los recursos programados del 7%, llegando a \$1 billón.

- El presupuesto de inversión para víctimas en 2020 fue de \$4,2 billones, correspondiente al 23% del valor total de los proyectos en dicha vigencia cuyo valor fue de \$17.7 billones. Los recursos de la política transversal de víctimas lograron un 85% de compromisos y un 71% de obligaciones, valores inferiores en comparación con la ejecución de los proyectos a nivel general,⁵⁹ situación que ha sido advertida reiteradamente por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Para 2021, se presenta un aumento del 12% en el valor programado. Entendiendo al sector Inclusión Social y Reconciliación como el más representativo con 64%, del total de recursos de inversión ejecutados.⁶⁰
- Para la implementación de la política, en 2020 se ejecutaron por parte de la Unidad para las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, recursos del orden de \$2,3 billones y para 2021 el valor programado es de \$2,4 billones. En 2020, la mayoría de recursos fueron destinados a inversión \$1,5 billones y al Fondo de Reparación de Víctimas 608 mm, el cual cuenta con un valor programado para 2021 de \$668 mm.
- En relación con los proyectos del Sistema General de Regalías se destinaron \$229,7 mm, en 83 proyectos. Sin embargo, no se contó con una clasificación o marcador específico para población víctima, que permita estimar en otros proyectos transversales la participación de esta población, por lo que el análisis puede mostrar cifras menores a las reales.
- Con respecto a los recursos ejecutados por las entidades territoriales, estos presentan una disminución del 18%, pasando de \$6 billones en 2019 a \$4,9 billones en 2020, mostrando además una concentración muy marcada en Bogotá con el 29% de los recursos, seguido de Antioquia con el 22% y Medellín con 20%.
- El Gobierno nacional ha confirmado desde 2016, la insuficiencia de recursos para la política pública de víctimas.⁶¹ En 2019, en el marco de la audiencia citada por la Corte Constitucional,⁶² 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 a tres

⁵⁹ Que alcanzaron 98% por compromisos y 90% por obligaciones.

⁶⁰ Lo que se explica porque en dicho sector se encuentran la UARIV y Prosperidad Social.

⁶¹ Gobierno nacional. Oficio dirigido a la Corte Constitucional, Radicado No. 201620041722937 del 25/10/ 2016.

⁶² 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.

años, cifra que a precios de 2021 equivaldría a \$244,4 billones y otro con 13 millones de víctimas que sería de \$344,4 billones.⁶³

- El CONPES 4031 de 2021, que establece la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas para los próximos diez años, plantea la priorización del gasto por parte de las entidades Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado, acorde con la prórroga contenida en la Ley 2078 de 2021 y realiza una proyección de recursos por valor de \$ 142,1 billones, destinados principalmente a los componentes de asistencia con 109,9 billones (77%), reparación con \$19,8 billones (13%), atención \$7,7 billones (5%) y prevención y protección con 1 billón (0,7%). Dentro del componente de asistencia, la distribución principal (71,5%) se enfoca en educación (\$24,1 billones) y salud (\$54,5 billones).
- Por parte de la Contraloría General, se realizó el cálculo aproximado del costo de 19 medidas⁶⁴ con base en la demanda histórica de las víctimas sobre las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, acorde con: (i) el plazo de la prórroga establecida en la Ley 2078 de 2021, (ii) la estimación del universo de población pendiente de atención para cada una de las medidas, (iii) la continuidad de proyectos que benefician a las víctimas y (iv) su acceso a programas y proyectos integrales que aporten en la estabilización socioeconómica. Lo anterior, dejando claro que existen limitaciones para la realización de la estimación, referidas a la poca disponibilidad de información y registros, el universo pendiente de atención, la falta de integralidad en la ruta de atención para cada hecho victimizante y la limitación de la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, que se realiza sobre el 77% del universo de población víctima.
- Los recursos asignados para la prórroga de la Ley 1448 de 2011 en el CONPES 4031 de 2021 por valor de \$ 142,1 billones, continúan siendo insuficientes, pues con el cálculo realizado por la Contraloría General, el valor asciende a \$328,3 billones constantes de 2021. Esto refleja principalmente los recursos requeridos para ejecutar 19 medidas hasta 2031⁶⁵, teniendo en cuenta los universos pendientes de atención y la demanda histórica de las medidas. No contempla los recursos que destinan las entidades territoriales. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras reitera la necesidad de realizar un análisis profundo que incluya la evaluación de nuevas fuentes de financiación para la implementación de la ley en su nueva vigencia, dado que con estas medidas se requeriría una inversión anual de \$32,8 billones, cifra que duplica el presupuesto asignado para 2021.

⁶³ Cabe anotar que estos estimativos no tienen en cuenta la población pendiente de atención por medida, ni la totalidad de medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

⁶⁴ Retornos y reubicaciones, reunificación familiar, subsistencia mínima, vivienda, educación, salud, reparación colectiva, indemnización administrativa y colectiva, identificación, generación de ingresos, educación superior, atención psicosocial y alimentación.

⁶⁵ Se incluyen del Costeo del Conpes 4031 de 2021, las medidas de orientación y comunicación, vida, seguridad e integridad, garantías de no repetición, restitución de tierras y medidas de satisfacción.



- Medidas como indemnización administrativa y colectiva, requieren de \$65 billones para su ejecución. En diez años, la inversión anual en estas medidas debería ser alrededor de \$6,5 billones. En cuanto a la necesidad de recursos se destacan también las medidas para garantizar los derechos de vivienda con \$ 51 billones, alimentación con \$27,5 billones, así como retornos y reubicaciones con \$15 billones. Para las políticas sociales continuas, se requieren recursos de alrededor de \$ 86 billones para salud⁶⁶ y \$31,6 billones para educación.⁶⁷
- Si bien en el CONPES 4031 de 2021, el Gobierno nacional realizó un esfuerzo por detallar las metas, las entidades responsables y los recursos que se asignan a esta política pública, se nota que en algunas medidas como indemnización administrativa, colectiva, reparación colectiva y vivienda, no se tuvieron en cuenta los universos de población pendiente de atención. Por lo que es necesario que el Gobierno nacional revise el costeo, aumentando los recursos de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para las Víctimas, revisar y ajustar el costeo detallado por componente y medida de la ley, evaluando nuevas fuentes de financiamiento. Para ello, es necesario considerar el universo de población víctima pendiente de atención, el mejoramiento de la medición de la Superación de su Situación de Vulnerabilidad incluyendo el universo sin medición, y buscando garantizar a través de las medidas propuestas, la estabilidad socioeconómica de la población víctima.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, al Consejo Superior de la Judicatura, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Artesanías de Colombia, implementar acciones para mejorar la ejecución por obligaciones⁶⁸ de los recursos de los proyectos relacionados con población víctima.

⁶⁶ Para este informe se ajustó la metodología del cálculo de esta medida, ponderando los valores según lo establecido en la resolución 3519 de 2019 del Minsalud y Protección Social referido a la estructura de costos por grupo etario para el régimen subsidiado para 2020, actualizado a 2021.

⁶⁷ Para este informe, la metodología de cálculo de esta medida fue modificada a fin de contar con mayor precisión en los datos, para lo cual se realizaron cruces de la base de datos SIMAT con el RUV, cruces realizados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR, lo que permitió contar con información detallada sobre los estudiantes vigentes por nivel educativo y se cruzó con la información de las tipologías educativas contempladas para 2020 en el documento SGP-40-2020, DNP.

⁶⁸ 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.



- Al Departamento Nacional de Planeación, establecer un marcador para los recursos destinados a la política pública de víctimas en el marco de los proyectos aprobados en el marco de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - Paz.
- A la Unidad para las Víctimas y 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 acordes con la ejecución del plan de acción territorial correspondiente.
- A las gobernaciones, distritos 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

La adopción de medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, constituyen la pieza angular en la construcción de una sociedad en paz que encuentra mecanismos para frenar los impactos de la violencia en comunidades vulnerables y vulneradas, promoviendo la reformulación de espacios de interlocución entre comunidades y autoridades. A continuación, se presenta un balance general del panorama de conflicto y violencia en el país en el último año con especial énfasis en la situación de amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de líderes, lideresas, y personas defensoras de los derechos humanos en el territorio nacional, que principalmente participan de los espacios y actividades derivadas de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

Posteriormente, se presenta el registro cuantitativo de los avances que han señalado las autoridades de gobierno competentes en la adopción de las principales medidas de prevención y de protección para comunidades y organizaciones que participan de los procesos de verdad, justicia y reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011. La información reportada por las autoridades se contrasta con las observaciones de la Defensoría del Pueblo en aplicación del modelo de valoración de la respuesta estatal de acuerdo con los indicadores de efectividad, celeridad y oportunidad en la adopción de medidas de prevención y protección. Finalmente, se cierra el capítulo con la presentación de conclusiones y recomendaciones a las autoridades competentes.

Panorama nacional de violencia en Colombia por conflicto armado

La CSMLV identificó la intensificación de la violencia armada en el territorio nacional, con importantes efectos humanitarios y repercusiones sobre los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de la población civil.

Conforme se desprende de los documentos de advertencia emitidos por la Defensoría del Pueblo, los riesgos para la población civil provinieron de un lado, del continuo fortalecimiento organizativo y expansivo de grupos como las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y otros grupos posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y facciones disidentes de las ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP); y de otro lado, en el accionar violento de grupos de crimen organizado que, si bien no comportan las características organizativas y la capacidad de control de los grupos no estatales, sí han sido capaces de afectar a defensoras y defensores de Derechos Humanos (DDHH), líderes y lideresas sociales.

Dichas dinámicas se expresaron en 2020 a partir de distintos escenarios de riesgo, teniendo en cuenta que persisten contextos de marcada confrontación armada de diversos grupos ilegales por parte del conflicto armado y de crimen organizado. Zonas como Córdoba,



Antioquia, Chocó, Bolívar, Cauca, Norte de Santander y Nariño se ven afectadas por este accionar.

Asimismo, en estas zonas existen condiciones de vulnerabilidad y desprotección social para poblaciones rurales y étnicas, así como brechas en la implementación de programas y proyectos asociados al Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) en términos de garantías de seguridad para excombatientes y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, entre otros.

En este escenario se destacan las disputas en las que intervienen, entre otros actores, facciones disidentes de las ex FARC-EP (denominadas Frente 36 y Frente 18), el ELN, el Bloque Virgilio Peralta Arenas ('Caparros') y grupos de crimen organizado como las AGC en el noroccidente del país (Occidente y Suroeste antioqueños, Bajo Cauca, Sur de Córdoba), en disputa por las zonas de cultivo, procesamiento y comercialización de droga; la captación ilícita de rentas provenientes de la minería ilegal, trata de personas, megaproyectos, entre otras.

En el suroccidente del país, en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Nariño, se destacan las disputas incipientes entre las facciones disidentes de las extintas FARC-EP adscritas al Comando Coordinador de Occidente y aquellas que forman parte del Bloque Comandante Alfonso Cano, estas últimas presuntamente asociadas a la Segunda Marquetalia.

En paralelo, se presentan disputas entre el ELN y las AGC, en las que también intervienen grupos de crimen organizado, las cuales afectan especialmente a comunidades afrocolombianas e indígenas, campesinos, Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ), personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, quienes son víctimas diversas conductas vulneratorias como homicidio en concurso homogéneo sucesivo (masacres); desapariciones forzadas, amenazas, desplazamientos forzados, confinamientos, ataques con efectos indiscriminados sobre la población y bienes de uso civil, exacciones, Violencia Basada en Género (VBG), ataques contra su integridad física debido a la contaminación del territorio con armas, específicamente por minas antipersonales (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), entre otros.

Otro escenario de conflicto territorial tiene lugar en el Catatumbo y la Frontera colombo-venezolana, donde intervienen facciones disidentes identificadas como Frente 33 y Segunda Marquetalia y el ELN-EPL. Dicha disputa se ha materializado en desplazamientos forzados, amenazas, homicidios, entre otros hechos violentos. Este escenario puede tener repercusiones en la frontera de la Serranía del Perijá (Cesar).

Este contexto de disputa armada es el que se evidencia en el sur del país, particularmente en la región amazónica (Caquetá y Bajo y Medio Putumayo), donde las pugnas por el control son emprendidas por facciones disidentes de las ex FARC-EP y grupos de crimen organizado (La Mafia-Comandos de la Frontera), que no suelen manifestarse en enfrentamientos armados constantes o actos de violencia generalizada. Antes bien, allí el repertorio de violencia suele



ser especialmente selectivo contra la población civil, mientras que en otros casos, existen restricciones a la circulación y a las formas de relacionamiento comunitario.

Se identificaron como escenarios de riesgo, las zonas de expansión de grupos como el ELN y las AGC, tal como ocurre en subregiones como el San Juan y Alto Atrato chocoanos o el Litoral del San Juan, ambos actores incursionan en las mismas veredas o territorios colectivos de su interés, anunciando su llegada e infundiendo temor en la población civil sobre el “inminente” control que supuestamente ejercerán. Tal situación avizora transformaciones hacia posibles disputas por el control territorial, que ocasionan graves impactos humanitarios.

En el oriente del país, las dinámicas expansivas y de consolidación del ELN tienen lugar por medio del Frente de Guerra Oriental, que tiene como epicentro de proyección el departamento de Arauca y sectores del estado venezolano de Apure. Asimismo, durante 2020, se observó el avance de las AGC en los municipios del norte y oriente del Meta (Cabuyaro, Puerto López y Puerto Gaitán), conforme se observa en las advertencias emitidas para esos municipios.

En esta zona, dichos actores armados buscan el control del territorio y de la población con el fin de apropiarse de rentas derivadas del narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la extorsión al comercio formal e informal, interferir en las administraciones públicas locales e imponer exacciones, así como obstaculizar y constreñir a las víctimas y sus organizaciones, que adelantan procesos de reparación y restitución de tierras. Las principales acciones de violencia llevadas a cabo contra la población y bienes civiles consisten en homicidios en persona protegida; desplazamientos forzados; contaminación del territorio por armas, (AEI, MAP, MUSE); atentados con efectos indiscriminados; desapariciones forzadas; reclutamiento ilícito de NNAJ; VBG; amenazas; extorsiones; despojo de bienes y tierras.

Un tercer escenario, está determinado por contextos de control hegemónico o coexistencia entre diversos actores armados ilegales. Allí se encuentran, por ejemplo, algunas zonas del Eje Bananero (Urabá), la Serranía del Perijá, Montes de María, la Mojana Sucreña, ciertos sectores del Atrato y San Juan Chocoanos, norte del Cauca, Bajo y Medio Putumayo, Magdalena, Caquetá, la Orinoquía, entre otros. Estas reflejan el control ejercido por diversos grupos armados ilegales, según sea la zona del país, como las AGC, facciones disidentes de las ex FARC-EP o el ELN, pero a diferencia del primer escenario, se expresan en vulneraciones a los derechos de la población civil de una forma distinta.

En este caso no suelen registrarse enfrentamientos armados recurrentes, por lo cual no son usuales actos de violencia como homicidios en concurso homogéneo sucesivo (masacres), homicidios selectivos recurrentes o desplazamientos masivos. Sin embargo, sus repertorios de violencia aun cuando son menos visibles que aquellos existentes en zonas de disputa, son efectivos para el mantenimiento del control territorial y el sometimiento de la población civil. Asimismo, en estas zonas confluyen marcadas condiciones de vulnerabilidad y desprotección social para poblaciones campesinas y étnicas, pero también una limitada o inexistente oferta estatal en términos de garantía de bienes y servicios en materia de acceso a la justicia,



resolución de conflictos y seguridad permanentes, lo que es utilizado como pretexto por los grupos para legitimarse de facto y afianzarse en el territorio.

En términos de coexistencia, puede resaltarse el escenario presente en algunas zonas del Caribe, particularmente en sectores como el Canal del Dique, algunos puntos de la Troncal del Caribe o del Cesar, donde la presencia de las AGC y de las Autodefensas Conquistadoras de las Sierra Nevada (ACSN) podría conllevar disputas armadas con impacto directo sobre la población civil.

En las zonas de control hegemónico (como en la Orinoquía y Amazonía) suelen existir “manuales” de convivencia y pautas de comportamiento, marcados controles sobre los cuerpos y la forma de expresión de la población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas (OSIGD); el pago de extorsiones (vacunas); reclutamiento y uso ilegal de NNAJ que no suelen ser denunciadas. Además, de ocurrir homicidios, normalmente estos son ejecutados bajo la figura de acciones ejemplarizantes dirigidas a “mantener el orden”. También existen contextos de amenaza, presiones e intimidaciones para determinados grupos sociales, como personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas, reclamantes de tierras e incluso para poblaciones socialmente estigmatizadas.

En términos generales, la exposición de la población al riesgo es especialmente gravosa en zonas de limitada o inexistente presencia de la oferta social estatal, como las zonas rurales dispersas o de frontera. Por ejemplo, las fronteras porosas y la inexistente presencia social del Estado han favorecido el ocultamiento de combatientes, así como las dinámicas de migración irregular, muchas veces intervenidas por los actores armados ilegales. En este mismo sentido, se conocen afectaciones al ambiente ocasionadas por la deforestación y tala indiscriminada con fines económicos ilícitos, que han potenciado el impacto de las vulneraciones y calidad de vida de sus habitantes.

Es de tener en cuenta que la extensión de las zonas fronterizas de Venezuela y Brasil, con la Orinoquía y Amazonía, configuran estos territorios con una importancia estratégica para las actividades de los actores armados ilegales, relacionadas con el tráfico de armas, de narcóticos, combatientes, transporte de mercancías, combustibles, recursos maderables y ganaderías de contrabando; y, en general, como corredores de movilidad desde el norte hacia el suroriente y sur del país y viceversa.

Mención especial merece el impacto generado sobre la población civil por parte de grupos de crimen organizado de alcance binacional. Particularmente, en zonas de frontera con Venezuela y Brasil se ha identificado que algunos de estos grupos, bien mediante alianzas o de forma independiente, emprenden amenazas y otras formas de vulneración a los derechos de la población como parte de sus intereses de interferencia en economías ilegales de ambos lados de la frontera. Esto se observa especialmente en departamentos como Amazonas y La Guajira, donde las alertas tempranas emitidas dan cuenta del impacto que esta dinámica ha surtido sobre los derechos de la población civil.



Por otra parte, conviene señalar que los contextos urbanos tampoco han estado exentos de las dinámicas de violencia armada y sus correlativas formas de vulneración a los derechos de la población civil. Ciudades y entornos urbanos en crecimiento como Bogotá; Soacha; Medellín (y municipios aledaños del Valle de Aburrá); el Eje Cafetero (Armenia, Manizales, Pereira y Dosquebradas); Cali; Quibdó; Ocaña; Cúcuta; Barranquilla; Tumaco; Buenaventura, entre otras, también reciben impactos directos sobre los derechos de la población civil en el contexto del conflicto armado y la violencia sociopolítica.

En estas zonas, los actores armados ilegales suelen prolongar sus propósitos ilícitos por medio de dinámicas de tercerización de la violencia con bandas y grupos ilegales de menor alcance, lo que asegura un mayor grado de mimetización de sus intereses sobre el territorio.

En estos entornos, se presentan escenarios de disputa, coexistencia y control hegemónico de forma simultánea, según las zonas de que se trate. Sus impactos sobre los derechos de la población se expresan en procesos de desplazamiento forzado intraurbano, trata de personas, despojo de predios y especulación en el uso del suelo, desapariciones forzadas, amenazas, homicidios, intimidaciones y otras formas de violencia constante contra activistas, líderes sociales y comunales, homicidios selectivos y amenazas contra personas con OSIGD, imposición de restricciones a la movilidad mediante fronteras invisibles, reclutamiento y utilización de NNAJ mediante la inducción al consumo de drogas y exigencia de extorsiones al comercio y transporte, entre otras.

En suma, en los escenarios antes referidos, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) identificó que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad los siguientes grupos poblacionales:

- (i) Personas defensoras de DDHH.
- (ii) Líderes y lideresas sociales.
- (iii) Campesinos.
- (iv) Comunidades étnicas.
- (v) Organizaciones de víctimas y reclamantes de tierras.
- (vi) Personas que participan o impulsan la implementación del Acuerdo de PAZ.
- (vii) NNAJ
- (viii) Población en reincorporación a la vida civil, especialmente aquella que adelanta su proceso de forma dispersa o fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación.
- (ix) Población con OSIGD.
- (x) Simpatizantes o miembros de partidos o movimientos políticos, especialmente de oposición.
- (xi) Contratistas de empresas públicas y privadas.
- (xii) Servidores públicos.
- (xiii) Comerciantes.
- (xiv) Transportadores.

- (i) Habitantes de sectores urbanos asentados especialmente en zonas periféricas y/o informales.
- (ii) La población migrante irregular, proveniente de Venezuela principalmente, también fue vulnerable ante factores de amenaza.

De acuerdo con la información registrada por la Defensoría del Pueblo,⁶⁹ en el primer semestre de 2021, se presentaron 104 eventos de desplazamiento masivo que han afectado 16.045 familias (45.848 personas). En cuanto a los confinamientos, se registraron 70 eventos que han afectado a 201 comunidades y aproximadamente a 8.846 familias (38.415 personas). Los principales departamentos afectados son Nariño, Chocó, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca y Córdoba.

Tabla No. 8: Registro de población afectada por desplazamientos masivos y confinamientos, por departamento primer semestre de 2021.

Departamento	Desplazamientos Masivos			Confinamientos			
	Eventos	Familias	Personas	Eventos	Comunidades	Familias	Personas
Antioquia	12	794	2398	4	29	754	3629
Cauca	14	1.846	4.700	2	57	1580	7011
Chocó	14	1.180	4.011	52	89	3996	19897
Córdoba	3	732	2496	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Arauca	1	1863	5888	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Nariño	30	6.412	16.266	8	18	2.422	7529
Putumayo	S.I.	S.I.	S.I.	1	1	28	112
Norte de Santander	3	71	191	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Risaralda	2	179	709	1	1	56	222
Valle del Cauca	25	2968	9189	2	6	7	15
Total	104	16.045	45.848	70	201	8.843	38.415

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Finalmente, conviene destacar que, en distintas zonas del país, los riesgos advertidos por la Defensoría durante 2020 denotaron un endurecimiento de los mecanismos de control territorial y poblacional en el contexto de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Los impactos sobre los derechos de la población se evidenciaron en términos de fuertes restricciones a la movilidad, homicidios selectivos y múltiples, masacres, desplazamientos, amenazas, entre otras conductas que, so pretexto de buscar contener los impactos de la pandemia, supusieron graves violaciones a los derechos de la población e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

⁶⁹ Defensoría Delegada para la Población en Movilidad, eventos registrados entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021.

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

Por el trabajo de monitoreo realizado desde el SAT, se ha podido establecer la continuidad de la ocurrencia de conductas vulneratorias a los derechos fundamentales de personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos en Colombia en los últimos cinco años muy a pesar de las advertencias emitidas por la Defensoría del Pueblo, tanto de carácter nacional como municipal y local.

Así las cosas y en cumplimiento de su labor preventiva, la cual para efectos de líderes sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos realiza compilación de monitoreo de manera trimestral, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar y registrar 979 conductas vulneratorias contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en 286 municipios de 30 departamentos del país durante 2020, información que se desagrega en los cuadros siguientes.

Estas conductas son de carácter individual (952 casos) y colectivo (27 casos), teniendo en cuenta que una persona puede ser objeto de varias conductas al tiempo. En cuanto a la ocurrencia de estas conductas por género se identificó que en 650 casos corresponde a hombres y en 302 a mujeres. Igualmente, frente a los homicidios en 2020 se presentaron 182 contra personas defensoras de DDHH y líderes sociales; con esto se suma la preocupante cifra de 753 líderes sociales víctimas de homicidio entre enero de 2016 y diciembre de 2020 (2016: 133 casos, 2017: 126 casos; 2018: 178 casos, 2019: 134 casos, 2020: 182 casos).

Tabla No. 9: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020

Tipo de conducta	Conductas 2020
Amenaza	697
Homicidio	182
Atentado	51
Desplazamiento forzado	13
Otras conductas	11
Secuestro	7
Extorsión	6
Retención arbitraria	5
Estigmatización	4
Desaparición Forzada	2

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Tabla No. 10: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020 por grupo poblacional

Sector	Conductas 2020
Víctimas	156

Comunal	148
Indígena	140
Comunitario	131
Campesino o agrario	89
Servidores públicos	77
Activista de DDHH	61
NARP	39
Mujeres	38
Sindical	27
Gestores y/o constructores de paz	26
OSIGD/LGBTIQ+	15
Ambiental	13
Juvenil o de infancia	8
Estudiantil o académico	7
Cultural o deportivo	2
Comunal	1
Pueblo Rrom	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Tabla No. 11: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020 por género

Género	Conductas 2020
Masculino	302
Femenino	650
OSIGD	15

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Tabla No. 12: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020

Departamento	Conductas 2020
La Guajira	92
Cauca	84
Magdalena	83
Norte de Santander	80
Sucre	67
Bolívar	58
Putumayo	44
Nariño	38
Chocó	37
Cesar	31

Departamento	Conductas 2020
Antioquia	28
Atlántico	28
Tolima	27
Cundinamarca	26
Risaralda	26
Huila	24
Córdoba	23
Vichada	21
Boyacá	20
Bogotá, D.C.	19
Casanare	17
Santander	17
Caquetá	15
Valle del Cauca	15
Caldas	14
Meta	14
Quindío	14
Guaviare	12
Arauca	3
Guainía	2
Total	979

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Conductas vulneratorias contra personas defensoras en 2021

La Defensoría del Pueblo, para el primer trimestre de 2021, identificó y registró 175 conductas vulneratorias contra personas defensoras de DDHH y líderes sociales en 94 municipios de 28 departamentos del país.

Estas conductas son de carácter individual (170 casos) y colectivo (5 casos), teniendo en cuenta que una persona puede ser objeto de varias conductas al tiempo. En cuanto a la ocurrencia de estas conductas por género identificamos que en 114 casos corresponde a hombres, en 55 a mujeres y un caso de una persona intersexual.

Frente a los homicidios, entre enero y marzo de 2021 se presentaron 34 casos de contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales.

Tabla No. 13: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2021

Tipo de conducta	Conductas 2021
Amenaza	123

Tipo de conducta	Conductas 2021
Homicidio	34
Desplazamiento forzado	9
Extorsión	4
Otras conductas	3
Atentado	2

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Tabla No. 14: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2021 por grupo poblacional

Sector o ámbito	Conductas 2021
Comunitario	35
Indígena	23
Víctimas	18
Servidores públicos	16
Campesino o agrario	13
Comunal	13
Afrodescendientes	11
Activista de DDHH	9
Ambiental	9
Gestores y/o constructores de paz	6
Mujeres	6
OSIGD/LGBTIQ+	5
Sindical	5
Cultural o deportivo	3
Juvenil o de infancia	2
Estudiantil o Académico	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Tabla No. 15: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2021 por departamento

Departamento	Número de conductas 2021
Magdalena	23
Cesar	19
Sucre	18
Caquetá	13
Bolívar	11
Chocó	10
Antioquia	9

Departamento	Número de conductas 2021
Cauca	8
Putumayo	8
Santander	6
Caldas	5
Córdoba	5
Nariño	5
Norte de Santander	5
Atlántico	4
Casanare	4
Valle del Cauca	4
Cundinamarca	3
Bogotá, D.C.	2
Huila	2
La Guajira	2
Quindío	2
Tolima	2
Arauca	1
Boyacá	1
Guaviare	1
Meta	1
Risaralda	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

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 es del CONPES 3726 de 2012 y su fórmula de cálculo es: (número de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ número de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100.

Tabla No. 16: Estudios de nivel de riesgo individual para población en la categoría nueve, víctimas de violaciones a los DDHH

2017	2018	2019	2020	2021	Total
1.245	1.455	1.257	1.032	319	5.308

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UNP.

El acumulado anual de víctimas del conflicto armado con nivel de riesgo extraordinario, extremo según el resultado del nivel de riesgo evaluado:

Tabla No. 17: Acumulado anual de víctimas del conflicto armado con nivel de riesgo

Año	Nivel de riesgo			Total
	Extraordinario	Extremo	Ordinario	
2017	709	9	528	1.245
2018	891	15	449	1.455
2019	826	9	422	1.257
2020	655	4	373	1.032
2021	171	2	146	319

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UNP.

La información reportada por la Unidad Nacional de Protección (UNP) permitió identificar el acumulado anual de estudios de nivel de riesgo realizados. Sin embargo, no se aportó la información desagregada de cuántos de estos estudios cuentan con esquemas de protección implementados. En el reporte, se registraron 1.087 beneficiarios con medidas, de las cuales 386 son duras y 701 blandas. Sin embargo, se desconoce la anualidad en la cual se llevó a cabo el estudio del nivel de riesgo, lo que impide adelantar el cálculo del indicador.

En complemento a las cifras anteriores, según los datos presentados por la UNP, entre 2020 y el primer trimestre de 2021, los grupos poblacionales que acumularon los mayores porcentajes de estudios de nivel de riesgo fueron:

- (i) Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de DDHH, de víctimas, sociales, civiles; con 1.814 evaluaciones.
- (ii) Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos, con 1.699 evaluaciones.
- (iii) Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones, con 1.421 evaluaciones.
- (iv) Servidores públicos, exceptuando aquellos con responsabilidades en el diseño, coordinación o ejecución de la política pública de DDHH o de Paz del Gobierno nacional, funcionarios de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Fiscalía General de la Nación, con 1.204 evaluaciones de riesgo.

Por otra parte, el promedio de días que ha tomado la UNP para evaluar el riesgo, se tiene que en 2019 fue de 140 días hábiles, mientras que para 2020 (sin incluir el mes de diciembre) fue de 160,45 días hábiles; representando un aumento del 15% más de días para adelantar todo el proceso de evaluación. Tomando las cifras de los primeros cuatro meses de 2021, este promedio bajó a 96 días hábiles.

En cuanto al número de sesiones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM) llevadas a cabo por año, se muestra que en 2017 fueron 34 sesiones, en 2018 59 sesiones, en 2019 se llevaron a cabo 57 sesiones, en 2020 51 sesiones, y en lo corrido de 2021 hasta el mes de marzo, se han llevado a cabo 16 sesiones.

- *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 en el CONPES 3726 y su fórmula de cálculo es: (número de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ número de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100.

Tabla No. 18: Estudio de nivel de riesgo para mujeres víctimas con medidas y sin medidas.

AÑO	Mujeres víctimas	Nivel de Riesgo			Tienen Medidas	No tienen medidas	% con medidas *
		Extraordinario	Extremo	Ordinario			
2017	685	326	3	289	337	321	102
2018	759	514	4	206	521	248	101
2019	651	421	4	169	431	220	101
2020	428	256	0	135	260	168	102
2021	96	54	0	28	56	40	104

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UNP.

La información presentada por la UNP es inconsistente. Calculando el porcentaje del total de mujeres con medidas de protección frente al total de mujeres cuyas evaluaciones de riesgo arrojaron riesgo extraordinario y extremo, los datos muestran cifras superiores al 100%.

Como ejercicio de contraste de la información procesada, una de las fuentes de consulta para validar la información reportada por la UNP la constituye el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Tabla No. 19: Mujeres víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente, con medidas de protección implementadas

Año	Meta	Avance	% avance
2019	60	62.60	104.33
2020	80	84.21	105.26
2021 (31 de marzo)	90	88.333	98.14

Fuente: Elaboración propia. Julio 2021. DNP.⁷⁰

Los datos procesados denotan variación en los parámetros de evaluación y seguimiento a los mostrados en años anteriores, lo cual dificultó el contraste de los mismos, como se observa en la anterior tabla. Aunque las cifras muestran el cumplimiento de metas de parte del

⁷⁰ Según la información publicada en Sinergia: “En junio de 2021, de 480 mujeres identificadas en la ruta individual con riesgo extraordinario, extremo, inminente y tutelas, en 424 casos se implementaron en su totalidad medidas de protección de competencia de la UNP dentro de los términos establecidos en el procedimiento de la entidad, lo que representa un 88,33%. De 56 rezagos; (nueve) implementados fuera de términos, (15) terminados de implementar fuera de términos, (13) pendientes en proceso de implementación y (19) pendientes por implementar”.

Gobierno nacional, el universo de víctimas no está siendo considerado en la base de cálculo, lo que representa un retroceso con respecto a las mediciones de los años anteriores.

- *Indicador: Acumulado de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas*

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas”.

Adicional a las cifras presentadas de protección individual, se indagó a la UNP por el avance en la formulación e implementación de planes de protección colectiva. A continuación, se presentan algunos de los datos más relevantes que presentó la entidad.

Tabla No. 20: Acumulado anual de evaluaciones de riesgo colectivo y resoluciones de protección colectiva

Años	Solicitudes de protección colectiva ⁷¹	Evaluaciones de riesgo colectivo	Planes de protección colectiva, adoptados y vigentes
2017	108	20	9
2018	359	76	34
2019	292	70	38
2020	S.I.	50	40
2021	S.I.	53	6

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UNP.

Las cifras que se muestran de avance en la aplicación de medidas de protección colectiva, distan de las necesidades expresadas por las comunidades, la Defensoría del Pueblo y la CSMLV en informes anteriores, y continúan siendo un cuello de botella en la aplicación de medidas de protección efectiva para las comunidades afectadas por el conflicto armado o en riesgo de vulneración a sus derechos. Una de las causas identificadas en evaluaciones territoriales llevadas a cabo por el SAT, refiere las dificultades para la articulación institucional entre autoridades locales y nacionales, así como con las comunidades afectadas.

- *Variable cuantitativa: EETT asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de Derechos Humanos.*

Esta variable fue propuesta por la CSMLV y analiza la asistencia de las entidades del nivel nacional a las EETT, para la formulación e implementación de instrumentos de planeación para la prevención de situaciones de riesgo, protección y garantías de no repetición para la

⁷¹ Esta cifra es tomada de la información aportada para el Séptimo Informe, la cual no fue actualizada por la UNP en la solicitud formulada para la elaboración del presente informe. Sin embargo, dada su relevancia para ilustrar el avance en el cumplimiento de las metas se incorpora, sustrayendo el dato parcial de 2020.



población víctima y las comunidades afectadas por la violencia, así como la atención de emergencias derivadas de la persistencia del conflicto armado, establecidas en el Decreto 4800 de 2011. Esto, en aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y complementariedad.

Los planes integrales de prevención constituyen, una de las principales herramientas para darle aplicabilidad a los principios referidos, y su formulación y ejecución está a cargo de las autoridades regionales y locales con el apoyo técnico del Ministerio del Interior (Mininterior). Adicionalmente, se define que dichos planes deberán incluir acciones específicas que respondan a las recomendaciones realizadas por la entidad a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

Según la información reportada en el sistema de información del DNP por parte del Mininterior, dos de los cuatro componentes básicos para su cálculo del indicador corresponden a: (i) implementación del modelo de gestión preventiva del riesgo a nivel departamental y municipal; y (ii) formulación de planes integrales de prevención a nivel departamental y municipal.

La entidad afirmó que a través de asesores territoriales se desarrollaron asistencias técnicas en los departamentos de Sucre, Putumayo, Caquetá, Tolima, Huila, Antioquia, Córdoba, Chocó, Casanare, Cauca y específicamente en el municipio de Toribío en el departamento de Cauca. Sin embargo, no se contó con información adicional que permita analizar el desarrollo de las actividades llevadas a cabo en el marco de las asistencias técnicas, que permitan a la CSMLV determinar su efectividad. Asimismo, el Mininterior adelantó el acompañamiento virtual a las EETT en la revisión de la vigencia de los planes integrales de prevención, en los departamentos mencionados con excepción de Tolima y Antioquia. Adicionalmente, informó la aprobación del plan del municipio de Villavicencio, Meta.

- *Aspectos sobre contaminación por Minas Antipersonal, Municiones sin explotar y Artefactos Explosivos Improvisados.*

Esta variable es propuesta por la CSMLV y pretende analizar las afectaciones en la población civil y los miembros de las fuerzas militares como resultado del uso y utilización de MAP, MUSE y AEI. La presencia de estos artefactos constituye un riesgo latente advertido por la Defensoría del Pueblo a través del SAT para el normal desarrollo de las actividades de comunidades rurales, poblaciones en procesos de retornos y comunidades confinadas, entre otras. De igual manera, la contaminación ha supuesto una barrera para el desarrollo de planes y programas en la implementación del Acuerdo de Paz (como el catastro multipropósito, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS), y en el marco de la PPARIV en la restitución de tierras, el restablecimiento de derechos, la reparación integral y las garantías de no repetición.

Colombia tiene un largo historial de victimización por MAP y artefactos explosivos. A la fecha, el país registra entre 1990 a 2021, 12.051 víctimas, de las cuales un 40% son civiles y un 60%

pertenecen a la fuerza militares. Sin embargo, desde 2017 se ha venido incrementando la proporción de víctimas civiles, especialmente en los territorios donde se desarrollan enfrentamientos y disputas entre grupos armados ilegales, lo que da cuenta de la continuidad en el uso indiscriminado de este tipo de armas y los impactos desproporcionados sobre la población. Es importante mencionar que, en muchos de los eventos de desplazamiento masivo y confinamiento durante 2020, uno de los principales factores de riesgo es la contaminación por MAP y AEI.

De esta manera, de acuerdo con información aportada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), quien tiene la coordinación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA), entre 2017 y el primer trimestre de 2021, en 209 municipios de 27 departamentos se presentaron accidentes o incidentes. Estos eventos produjeron la muerte a 41 civiles y 20 miembros de las fuerzas militares para un total de 61 personas muertas. Además, 290 civiles han resultado heridos que se suman a los 211 miembros de la fuerza militares heridos.

Es importante resaltar que durante 2020 se presentaron 171 accidentes, de los cuales 107 fueron civiles y 64 miembros de las fuerzas militares. Un 12% (21) de las víctimas fueron menores de 18 años, 13 mujeres, 19 Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros (NARP) y 20 de pueblos indígenas. Esto da cuenta de la persistencia de la victimización y los riesgos latentes para estos grupos poblacionales que han sido advertidos por el ministerio público en varias regiones del país.

Tabla No. 21: Distribución de accidentes por MAP-MUSE-AEI por principales departamentos

Departamento	Víctimas
Nariño	62
Norte de Santander	36
Antioquia	34
Putumayo	13
Guaviare	7
Cauca	6
Bolívar	5
Chocó	3
Meta	3
Córdoba	2
Total	171

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2021. OACP.

Dado este contexto, es importante señalar que la Política Pública de Acción Integral Contra Minas se ha venido desarrollando desde 2000 y actualmente cuenta con tres componentes de atención a las víctimas, prevención de accidentes y limpieza y descontaminación de áreas. Por una parte, el desminado humanitario ha tenido un impacto en regiones donde se cuenta



con condiciones de seguridad, a la fecha hay operaciones de desminado en 135 municipios. Sin embargo, en zonas donde persiste el conflicto ha sido imposible adelantar estas acciones de limpieza, lo que supone retos para atender a las necesidades de comunidades en riesgo.

Por otra parte, la educación en riesgo de minas es la principal herramienta de prevención, especialmente en escenarios donde no es posible adelantar acciones de desminado. Entre 2017 y 2021 se adelantaron 20.633 actividades de ERM, de las cuales un 9% fueron en el ámbito educativo, 18% en respuesta rápida en atención a casos urgentes, 33% en emergencias especialmente en escenarios de crisis humanitaria y un 39% en actividades de desminado, que fueron desarrolladas por organizaciones civiles, asociaciones de víctimas y comunidades étnicas. Si bien la ERM es fundamental, su alcance aún resulta limitado, por lo que es necesario continuar con su fortalecimiento para la prevención de nuevos accidentes, la intervención en zonas donde no es posible adelantar actividades de desminado y continuar fomentando la participación y capacitación de organizaciones.

Finalmente, sobre la atención integral a víctimas, existen brechas para garantizar la atención en contextos rurales. Aunque se cuenta con una ruta y procedimientos establecidos para atender los casos de emergencia, en los procesos de rehabilitación, seguimiento, atención psicosocial, reintegración económica e indemnización, existen limitaciones, falta de oferta institucional (especialmente de las instituciones de salud) y atención diferencial para Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), y pueblos étnicos.

Análisis cualitativo

Avances

La información recopilada por la CSMLV da cuenta del desarrollo y el fortalecimiento de las operaciones que buscan mejorar el control territorial en las zonas afectadas por el conflicto armado. Por otra parte, se mantienen los esquemas institucionales que buscan brindar medidas de protección para líderes y lideresas que forman parte de las instancias de participación definidas por la ley.

En cuanto a los instrumentos de prevención establecidos, a pesar de las dificultades demarcadas por la pandemia generada por el COVID-19, el Gobierno nacional avanzó en la asistencia a las gobernaciones para la formulación y actualización de los planes de prevención en las zonas principalmente afectadas por el conflicto, sumadas a las acciones de prevención promovidas en el marco de la comisión intersectorial para la respuesta rápida a las alertas tempranas, que coordina el Mininterior.

En cuanto a los avances en materia de prevención de accidentes e incidentes por MAP/MUSE/AEI utilizados por los actores armados, la política pública se mantiene en su ejecución con acciones en tres componentes: educación en el riesgo, desminado (humanitario y en operaciones) y la atención integral a las víctimas.



Dificultades

A partir de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en sus alertas, se identificaron algunos rasgos transversales de la respuesta estatal en términos de: (i) disuasión del contexto de amenaza; (ii) prevención y protección; (iii) acciones de coordinación institucional para la reacción rápida; y (iv) análisis desde la estrategia de prevención y protección de la vida e integridad de la población de especial protección. Adicionalmente, se presenta el balance de las actuaciones de la UNP para la incorporación el enfoque de género, desde el análisis del funcionamiento del CERREM de mujeres.

(i) Acciones dirigidas a la disuasión del contexto de amenaza

La tendencia de la respuesta suministrada por las fuerzas militares evidencia acciones orientadas al desarrollo de operaciones de control territorial, entre las que se reportan específicamente acciones de articulación entre Policía, Ejército y las administraciones locales en la mayoría de los territorios advertidos. Si bien las respuestas de la Policía son céleres en términos documentales y se encuentran enfocadas en los resultados, así como en actividades y campañas de prevención, las operaciones reportadas no son suficientes, en virtud de la ocurrencia de distintos eventos de desplazamientos masivos, homicidios selectivos y homicidio en concurso homogéneo sucesivo (masacres) en varias regiones del país como el Bajo Cauca; Suroeste antioqueño; Sur de Córdoba; Catatumbo; Montes de María; la costa pacífica chocoana, caucana y nariñense, entre otras.

De otra parte, en algunas respuestas de las fuerzas militares se refirió a la cooperación de la población civil como un resultado operativo positivo para la prevención de riesgos. No obstante, la CSMLV advierte que, estas estrategias pueden incrementar la vulneración en territorios controlados por actores armados ilegales y algún tipo de involucramiento de su parte en el resultado de las operaciones.

Es importante señalar dentro de estas acciones, las tendientes a la liberación de tierras y prevención de accidentes por MAP/MUSE/AEI y remanentes de guerra. Si bien las acciones de ERM, que constituyen la principal herramienta de prevención han sido ampliamente desplegadas en Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Chocó y Antioquia, estos territorios no han podido ser objeto de acciones de desminado humanitario por la persistencia del conflicto. Asimismo, las capacidades de las fuerzas militares en desminado se limitan por la dinámica misma de los escenarios de confrontación, la contaminación de nuevas áreas y las consecuentes restricciones a la movilidad que conllevan para la población civil. La CSMLV hace un llamado para adelantar acciones de señalización de las áreas contaminadas, para contribuir a la prevención de accidentes.

Finalmente, es importante señalar que las respuestas de las fuerzas militares y las administraciones locales suelen aludir a la convocatoria y participación en consejos de seguridad como un aspecto crucial para la disuasión. Sin embargo, por lo general no se



mencionan los acuerdos o compromisos alcanzados en dichos espacios, o sus mecanismos de seguimiento, que permitan inferir el efecto de estos espacios sobre la prevención y la protección de los derechos de la población.

(ii) Acciones de prevención y protección

Las EETT son las primeras instancias respondientes ante situaciones de riesgo para personas defensoras de DDHH, líderes, lideresas sociales y demás grupos poblacionales que afronten algún tipo de amenaza en su contra. Pese a las recomendaciones formuladas sobre este particular por la Defensoría, se ha identificado que estas autoridades no suelen tener en cuenta lo preceptuado mediante el Decreto 2252 de 2017, en términos de la detección temprana de situaciones de riesgo contra esta población.

Se observó una baja articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones para implementar los planes de contingencia y de prevención, así como rutas de protección. Lo anterior, implica duplicidad de esfuerzos y ausencia de atención. En otros casos, se identificó financiación insuficiente para atender la magnitud de los riesgos advertidos por el SAT.

La UNP centró su respuesta en solicitudes de individualización de los casos citados en las Alertas, indicando que no presentaba avances en este propósito ante la incapacidad de individualizar a las personas en riesgo, a pesar de que las Alertas focalizan riesgos para grupos sociales en el contexto del conflicto armado y que los casos allí plasmados son solo ilustrativos del riesgo. Esto restringe el alcance protector ante riesgos que suelen extenderse a diversos grupos poblacionales.

Además, en la mayoría de sus respuestas no se precisa la información sobre solicitudes de protección colectiva ni la aplicación o efecto de este tipo de medidas sobre comunidades expuestas directamente a los riesgos. Tampoco se ha tenido conocimiento de acciones promovidas por la UNP orientadas a la implementación oportuna de planes colectivos en coordinación con las autoridades étnicas, en concordancia con lo preceptuado en el Decreto 2078 de 2017 y en aplicación del enfoque diferencial étnico.

Asimismo, las medidas de protección pocas veces pueden aplicarse en zonas rurales apartadas que frecuentemente son objeto de Alertas. La Defensoría del Pueblo ha instado a territorializar la oferta de protección de conformidad con el Decreto 1581 de 2017.

De otra parte, en cuanto a las acciones de protección a favor de NNAJ, es importante destacar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se ha convertido en un referente para el acceso a servicios de las comunidades. Sin embargo, no se evidencian de manera clara, puntual y focalizada su accionar frente a los diferentes escenarios y riesgos advertidos en las recomendaciones formuladas por la CSMLV. En general, su respuesta ha estado circunscrita a la oferta habitual en materia de asistencia técnica o programas impartidos en todo el país,

que, con las restricciones de la pandemia, generada por el COVID-19 han demostrado ser poco eficaces en los municipios advertidos, por las dificultades en conectividad.

Por su parte, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), no cuenta con un despliegue territorial de su oferta, adecuado a las dimensiones y características de esta conducta vulneratoria en el país. Según la información recopilada por el SAT, la mayoría de las administraciones locales refieren desconocer las acciones desarrolladas en los territorios. Sin embargo, la CIPRUNNA informó estar apoyando a las administraciones de municipios priorizados para la conformación de EAI para la prevención de reclutamiento, desarrollo que presenta avances escasos, principalmente debido a que la conformación de los estos se formaliza a través de un decreto municipal.

En complemento, para la CSMLV resulta relevante visibilizar que la trata de personas, constituye una estrategia mediante la cual los grupos armados al margen de la ley implementan control territorial en sus zonas de influencia y generan ingresos a partir de la explotación sexual de mujeres, NNAJ entre otras poblaciones vulnerables.

(iii) Acciones de coordinación institucional para la reacción rápida

En lo que concierne a las funciones del Mininterior para la coordinación de la respuesta estatal a las Alertas, durante 2020 se observaron algunos cambios en las apuestas metodológicas de dicha institución en el marco del CIPRAT. Entre estos, se destaca la creación de una iniciativa de territorialización de las acciones de articulación institucional, a través de la conformación de talleres regionales de seguimiento (TRS) por medio de los cuales se ha buscado afianzar el conocimiento institucional sobre el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida de que trata el Decreto 2124 de 2017, así como fortalecer dinámicas de coordinación nación-territorio.

Este tipo de ajustes metodológicos son importantes para la materialización de las funciones consagradas en el Decreto 2124 de 2017. Sin embargo, es importante que el Mininterior fortalezca: (i) su incidencia en el CIPRAT para la toma de decisiones que repercutan en la disuasión de la violencia; (ii) la prevención temprana y urgente de las violaciones a los derechos de que trata la citada normativa; (iii) la protección de los grupos poblacionales focalizados; (iv) las capacidades estatales y sociales para afrontar el riesgo; (v) la definición de rutas y otras acciones tendientes a mitigar las vulnerabilidades territoriales; (vi) sus mecanismos de seguimiento a la respuesta institucional; (vii) aplicar los correctivos necesarios para asegurar la coordinación institucional oportuna y eficaz para la prevención de violaciones a los DDHH, libertad, integridad y seguridad e infracciones al DIH.

(iv) Análisis desde la estrategia de prevención y protección a la vida e integridad personal de la población de especial protección del Estado (líderes, lideresas sociales, personas



defensoras de derechos humanos, docentes, periodistas, desmovilizados, víctimas, etc.).

La Defensoría del Pueblo ha venido adelantando los trámites pertinentes y oportunos ante las diferentes entidades competentes, mediante la gestión de mecanismos de prevención y protección para la salvaguarda de los derechos a la vida, integridad personal y seguridad de estas poblaciones que detentan amenazas contra su vida e integridad personal con ocasión del ejercicio de su cargo. Las acciones se llevan a cabo a través de la recepción, atención y trámite de quejas. Al respecto, la CSMLV ha solicitado a la Fiscalía General de la Nación, iniciar las respectivas investigaciones que correspondan.

En 2020, la Defensoría del Pueblo registró 993 quejas por vulneraciones al derecho a la vida, cuya conducta vulneratoria fueron amenazas de muerte contra la población de especial protección del Estado. El seguimiento a estas peticiones se llevó a cabo a través de los diferentes escenarios de protección, donde la entidad asiste como invitada permanente, con voz, pero sin voto.

Incorporación del enfoque de género en el marco del CERREM de mujeres

El en marco del Proceso Nacional de Concertación PIG de 2009 se creó el CERREM⁷² de mujeres. Tiene como objetivo realizar una mirada integral de los casos de mujeres solicitantes de protección que se exponen a mayores riesgos por el ejercicio de sus liderazgos, el cual constituye una acción afirmativa para la protección de DDHH. Asimismo, se adoptó el Protocolo para la aplicación del programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la libertad, la integridad y seguridad de las mujeres, y de los grupos y comunidades de los que estas hagan parte, sin embargo, falta su debida implementación, divulgación y la capacitación de los funcionarios de la UNP para su aplicación.

Durante 2020 se orientaron y asesoraron 275 casos de mujeres desde toda su interseccionalidad. Los departamentos donde hubo una mayor proporción de casos corresponden a Bogotá con 52, Nariño 29, Cauca y Norte de Santander 20, Antioquia 16, Magdalena 12 y Casanare con 11. Por su parte, en el primer trimestre de 2021, se asesoraron 124 casos de mujeres. Los departamentos con mayor número de casos fueron: Valle del Cauca con 14, Bogotá 13, Cauca 11 y Antioquia con 10.

Con respecto a las dificultades encontradas en el marco de la participación en este espacio, encontramos la falta de garantías de participación efectiva de las lideresas y víctimas, las cuales representan las voces de los derechos de las mujeres.

Se tienen identificados 14 casos de protegidas con quejas en contra de los escoltas de los esquemas de protección por: (i) discriminación a las protegidas por su labor y su etnia, (ii) acoso sexual, y (ii) tratos inadecuados y degradantes. Preocupa que dicha situación fue

⁷² Resolución 805 de 2012.



señalada en el Séptimo Informe, y ha sido puesta en conocimiento de la UNP, sin que a la fecha se conozcan acciones encaminadas a dar respuesta de fondo.

Se advierte la disminución significativa de las valoraciones de riesgo de lideresas, que son reconocidas por su labor en territorios con Alertas Tempranas como Antioquia y Cauca. Esto genera pérdida de confianza en la institucionalidad por parte de las lideresas y defensoras de DDHH, quienes consideran que las entidades del gobierno no están haciendo las suficientes acciones para su protección y garantía de seguridad. En esta línea, se rechazan los hechos ocurridos en contra de la vida e integridad de una reconocida representante del Huila en la mesa nacional de víctimas en mes de junio de 2021.

Por otro lado, se evidenció un vacío jurídico en la resolución del CERREM de mujeres teniendo en cuenta que, de acuerdo con la UNP este solo recoge casos de mujeres, razón por la cual, a la fecha los casos de hombres con OSIGD son tramitados en el CERREM poblacional. Se recomienda la modificación de esta resolución con el fin de que incorpore las categorías de género y atienda todos los casos de población con OSIGD en situación de riesgo, analizando desde una perspectiva de género sus experiencias vitales y la acción estatal para protegerles, generando así mayores garantías y la aplicabilidad del enfoque.

Es importante que la UNP reconozca que la VBG no es exclusiva en contra de las mujeres cisgénero y heterosexuales, pues además involucra personas que no encajan en los modelos de feminidad y masculinidad dominantes.

Por otra parte, se identificaron barreras en: (i) la aplicación y seguimiento a las medidas integrales para el acceso a la salud, educación, vivienda, trabajo, entre otras, necesarias para las víctimas y su familias, puesto que algunas entidades no cuentan con oferta especializada y el acceso a estas medidas es limitado y escaso; (ii) el reconocimiento por parte de la UNP de los riesgos a los cuales están expuestas las lideresas y defensoras de DDHH que afectan a su núcleo familiar, que en ocasiones las obliga a vincularlos en el uso de su esquema de protección⁷³; y (iii) el mejoramiento de medidas de protección a lideresas con mayor riesgo en contra de su vida e integridad por su labor.

Conclusiones

- Tanto en los escenarios de disputa, expansión, hegemonía o coexistencia, los actores armados ilegales ejercieron o intensificaron sus pautas de control sobre la población y el territorio so pretexto de la pandemia originada por el COVID-19. Conforme lo advirtió la Alerta Temprana de Inminencia No. 018-20, en este contexto sucedieron: homicidio en concurso homogéneo sucesivo (masacres), homicidios, desplazamientos forzados y confinamientos.

⁷³ Situación que la UNP considera como uso indebido de las medidas de protección.

- La información reportada por la Unidad Nacional de Protección fue insuficiente para realizar el cálculo de los indicadores del CONPES 3726 de 2012 (i) “porcentaje de Víctimas del conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas”; y (ii) “porcentaje de mujeres víctimas de conflicto armado identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas”.
- Entre 2020 y el primer trimestre de 2021, los grupos poblacionales que acumularon los mayores porcentajes de estudios de nivel de riesgo fueron: (i) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, civiles; con 1.814 evaluaciones; (ii) dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos, con 1.699; (iii) víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, con 1.421; y (iv) servidores públicos, con 1.204 evaluaciones de riesgo.
- En 2020 (sin incluir el mes de diciembre) la Unidad Nacional de Protección tomó un promedio de 160 días hábiles para evaluar el riesgo, representando un aumento del 15% frente al 2019. Por su parte, tan solo en el primer trimestre de 2021 el promedio estuvo en 96 días.
- Lo reportado por la Unidad Nacional de Protección frente a la aplicación de las medidas de protección colectiva, dista de las necesidades expresadas por las comunidades la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas en informes anteriores.
- El país registra entre 1990 a 2021, 12.051 víctimas de Minas Antipersona, Munición Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados, de las cuales un 40% son civiles y un 60% pertenecen a la fuerza militares. Sin embargo, desde 2017 se ha venido incrementando la proporción de víctimas civiles. Además, en los eventos de desplazamiento masivo y confinamiento durante 2020, uno de los principales factores de riesgo fue la contaminación por estos artefactos.
- Entre 2017 y el primer trimestre de 2021, en 209 municipios de 27 departamentos presentaron accidentes o incidentes. Estos eventos produjeron la muerte a 41 civiles y 20 miembros de las fuerzas militares para un total de 61 personas muertas. Además, 290 civiles han resultado heridos que se suman a los 211 miembros de la fuerza militares heridos.
- Si bien la educación en riesgo de minas es fundamental como herramienta de prevención, su alcance aún resulta limitado en Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Chocó y Antioquia debido a la persistencia del conflicto armado.

- Aunque se cuenta con una ruta y procedimientos establecidos para atender los casos de emergencia, existen limitaciones por la falta de oferta institucional y atención diferencial para niños, niñas, adolescentes y pueblos étnicos, en los procesos de rehabilitación, seguimiento, atención psicosocial, reintegración económica e indemnización.
- La respuesta de la Policía Nacional es insuficiente ante la ocurrencia de distintos eventos de desplazamientos masivos, homicidios selectivos y homicidio en concurso homogéneo sucesivo (masacres) sobre todo en regiones como el Bajo Cauca; Suroeste antioqueño; Sur de Córdoba; Catatumbo; Montes de María; la costa pacífica chocoana, caucana y nariñense, entre otras.
- Se desconocen los acuerdos o compromisos alcanzados entre las fuerzas militares y las administraciones locales en los consejos de seguridad, lo cual dificulta el alcance de estos espacios sobre la prevención y la protección de los derechos de la población.
- Se identificó que las entidades territoriales no suelen tener en cuenta lo preceptuado en el Decreto 2252 de 2017, en términos de la detección temprana de situaciones de riesgo contra defensores de derechos humanos, líderes, lideresas sociales y demás grupos poblacionales que afronten algún tipo de amenaza.
- Se observó una baja articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones para implementar los planes de contingencia y de prevención, así como rutas de protección. Esto implica duplicidad de esfuerzos y ausencia de atención. Además, se identificó una financiación insuficiente para atender la magnitud de los riesgos advertidos por el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo.
- En 2020, la Defensoría del Pueblo registró 993 quejas por vulneraciones al derecho a la vida, cuya conducta vulneratoria fueron amenazas de muerte contra la población de especial protección del Estado.
- En el marco del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, durante 2020 se orientaron y asesoraron 275 casos de víctimas en los departamentos de Bogotá con 52, Nariño 29, Cauca y Norte de Santander 20, Antioquia 16, Magdalena 12 y Casanare con 11. Por su parte, en el primer trimestre de 2021, se asesoraron 124 casos de mujeres en el Valle del Cauca con 14, Bogotá 13, Cauca 11 y Antioquia con 10.
- Se tienen identificados 14 casos de protegidas con quejas en contra de los escoltas de los esquemas de la Unidad Nacional de Protección por: (i) discriminación a las protegidas por su labor y su etnia, (ii) acoso sexual, y (ii) tratos inadecuados y degradantes. Preocupa que a la fecha se desconocen acciones encaminadas a dar respuesta de fondo.



- Se advierte la disminución significativa de las valoraciones de riesgo de lideresas y defensoras de derechos humanos reconocidas por su labor en territorios con Alertas Tempranas. Esto genera pérdida de confianza en la institucionalidad.
- Se rechazan los hechos ocurridos en contra de la vida e integridad de una reconocida representante del Huila en la mesa nacional de víctimas en mes de junio de 2021.
- Se evidenció un vacío jurídico en la Resolución 805 de 2012 Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, teniendo en cuenta que de acuerdo con la Unidad Nacional de Protección este solo recoge casos de mujeres, razón por la cual, a la fecha los casos de hombres con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, son tramitados por el poblacional.

Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior, como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, finalizar el ajuste metodológico para el seguimiento a la respuesta institucional frente a los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo.
- Al Ministerio del Interior, diseñar una estrategia y un plan de trabajo para el fortalecimiento de sus funciones de asistencia técnica, ampliando la cobertura geográfica, en lo que respecta a sus deberes de prevención y garantías de no repetición. Es importante que dicha labor trascienda los componentes pedagógicos, y se centre en mecanismos de seguimiento de la gestión institucional.
- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar las acciones necesarias, para dar una respuesta más efectiva, suficiente y oportuna a las recomendaciones de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo.
- A la Unidad Nacional de Protección, en cumplimiento del Decreto 2078 de 2017 y en articulación con entidades territoriales y otras del Sistema Nacional Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer el proceso de evaluación y adopción de medidas de protección colectiva, teniendo en cuenta los hallazgos descritos en este informe donde se advierten rezagos en la atención de estas solicitudes.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, articular las acciones institucionales necesarias para avanzar en la formulación e implementación de la política de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales de que trata el Acuerdo de Paz.



- A la Unidad Nacional de Protección, socializar e implementar el Protocolo de Evaluación de Riesgos para Mujeres Lideresas y Defensoras.
- A la Unidad Nacional de Protección, definir un canal para la recepción y trámite disciplinario y penal de las quejas por casos de abuso, acoso y maltrato por parte del personal de escoltas contra mujeres lideresas y defensoras protegidas
- A la Unidad Nacional de Protección, en coordinación con las entidades territoriales como primeros respondientes en la protección de los derechos a la vida, libertad e integridad, adoptar medidas de protección efectivas y adecuadas a contextos rurales y zonas de difícil acceso.
- A la Unidad Nacional de Protección, reforzar la incorporación de la inclusión del enfoque de género en toda la ruta de protección.
- Al Ministerio del Interior, ajustar la Resolución 805 de 2012, para que se incluya en el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas de Mujeres los casos de hombres con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas.
- Al Ministerio del Interior, garantizar la participación efectiva de las invitadas permanentes al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas de Mujeres.
- A la Unidad Nacional de Protección, reforzar la valoración de las situaciones riesgo de lideresas y defensoras de derechos humanos reconocidas por su labor en territorios con Alertas Tempranas.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 759 de 2002, avanzar en los procesos de señalización de áreas contaminadas como una estrategia complementaria para la prevención de accidentes.
- A la Unidad Nacional de Protección, reducir el número de días hábiles que transcurren entre las solicitudes y las valoraciones de los riesgos.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas, mejorar la oferta institucional para atender los procesos de rehabilitación, seguimiento, atención psicosocial, reintegración económica e indemnización a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y pueblos étnicos víctimas de Minas Antipersona, Munición Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, reforzar las estrategias con enfoque preventivo encaminadas a la



desestructuración de los grupos ilegales cuyo accionar afecta el derecho a la vida, libertad e integridad de la población.

- Al Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, mejorar la respuesta ante la ocurrencia de distintos eventos de desplazamientos masivos, homicidios selectivos y homicidio en concurso homogéneo sucesivo (masacres) sobre todo en regiones como el Bajo Cauca; Suroeste antioqueño; Sur de Córdoba; Catatumbo; Montes de María; la costa pacífica chocoana, caucana y nariñense, entre otras.
- Al Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Policía Nacional y entidades territoriales mejorar el registro de los acuerdos y compromisos alcanzados en los consejos de seguridad, que permitan evidenciar el alcance de estos espacios en la prevención y la protección de los derechos de la población.
- A las entidades territoriales, tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto 2252 de 2017, para la detección temprana de situaciones de riesgo contra defensores de derechos humanos, líderes, lideresas sociales y demás grupos poblacionales que afronten algún tipo de amenaza.
- Al Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, mejorar la articulación con los diferentes niveles de gobierno para implementar los planes de contingencia y de prevención, así como rutas de protección.
- A las entidades territoriales, aumentar el presupuesto para la atención de los riesgos advertidos por el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo.

TERCERA SECCIÓN: ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

Al igual que en informes anteriores en este capítulo se aborda exclusivamente lo relacionado con los CRAV como estrategia de atención y orientación. El Decreto 1084 de 2015, establece como objetivo de los CRAV, atender, orientar, acompañar y remitir a las víctimas a las entidades del SNARIV que hacen parte de estos. Así como lograr que las personas afectadas por el conflicto armado sean informadas integralmente sobre sus derechos, conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 dado 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 correspondientes.

La estrategia de los CRAV busca lograr su adecuada operación a través de la articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial. En ese sentido, la UARIV asume las competencias de coordinación, fortalecimiento, implementación y gerencia de los CRAV, sumado a diferentes funciones que son concertadas con el trabajo y las responsabilidades de la UARIV, las entidades de la SNARIV y las alcaldías.⁷⁴

Conforme lo anterior, a lo largo del capítulo se tienen en cuenta indicadores de la CSMLV sobre porcentajes de cobertura, y variables cuantitativas como: (i) operatividad de los centros, (ii) asistencia institucional de entidades del SNARIV, (iii) infraestructura, (iv) solicitudes atendidas, agendadas y radicadas, y (v) capacidad de documentación de solicitudes de indemnización de los CRAV. Asimismo, se analizan las respuestas de las entidades ante las recomendaciones realizadas en el Séptimo Informe.

Es preciso aclarar que, para la elaboración del presente informe no se llevaron a cabo visitas administrativas a los CRAV debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19. El presente capítulo se construyó con la información consolidada por la UARIV a los requerimientos enviados a nivel nacional y territorial.

Análisis cuantitativo

- *Variable cuantitativa de la CSMLV: “Operatividad de los CRAV”*

La Ley 1448 de 2011 establece como uno de sus objetivos estratégicos “acercar el Estado a las víctimas para brindarles una oferta pertinente, eficaz, sostenible y oportuna”. De esta manera, la variable analiza la cobertura de la atención y orientación en todo el territorio nacional.

Si bien el objetivo propuesto desde 2018 era la entrada en funcionamiento de 34 centros, así como el fortalecimiento de la atención a las víctimas, el presente análisis no se centra en la

⁷⁴ Artículo 4, Resolución 01667 de 2020.

construcción y priorización, sino en el adecuado funcionamiento de los CRAV a partir del cumplimiento total de los protocolos en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La UARIV como entidad responsable de la coordinación, creación, fortalecimiento e implementación de los centros, estableció dentro de su Plan Operativo Anual (POA) 2021 el indicador relacionado con la construcción de protocolos de atención de funcionamiento en los centros. Adicionalmente, este POA incluye la suscripción de convenios interadministrativos o contratos que comprometan el apoyo financiero para la construcción del Centro Regional de Montes de María.

Tal como se presentó en el Séptimo Informe, en 2020 se consolidaron 33 centros, frente a una meta planteada de 34, la cual se cumplió para el primer trimestre de 2021. A continuación se expone la proyección de los CRAV priorizados y en construcción para la presente vigencia.

Cuadro No. 11: Municipios priorizados por la UARIV para la construcción y entrega de CRAV 2021

Priorizados Sexto Informe CSMLV 2018 - 2019 ⁷⁵	Priorizados Séptimo Informe CSMLV 2019-2020	Priorizados Octavo Informe CSMLV 2020-2021
Priorizados para construcción	Priorizados para construcción	Priorizados para construcción
Putumayo (Mocoa)	0	Bolívar (Carmen de Bolívar)
Santander (Bucaramanga)		
En construcción	En construcción	En construcción
Nariño (Pasto)	Tolima (Ibagué)	Tolima (Ibagué)
Tolima (Ibagué)	Nariño (Pasto)	Nariño (Pasto)
Bolívar (Cartagena)		
Entregados	Entregados	Entregados
0	La Guajira (Riohacha)	Bolívar (Cartagena)

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

Preocupa que los CRAV de Pasto e Ibagué que se encuentran en etapa de construcción desde 2018, aún no han sido entregados. Al comparar la información reportada por la UARIV con aquella consignada en el Séptimo Informe, se identificó que los CRAV de Riohacha y Cartagena se entregaron un año después de haber sido priorizados para su construcción.

También llama la atención que se des-priorizaron los CRAV de Mocoa y Bucaramanga. La UARIV define en qué regiones del país considera la apertura de los nuevos CRAV. Sin embargo, se desconocen las razones por las cuales no se refiere a los centros que habían sido priorizados en años anteriores y cuya construcción no ha iniciado. Se advierte que estos CRAV, que para el Sexto Informe estaban priorizados para su construcción, ya no se encuentran en ninguna fase y nunca iniciaron. Esta situación es preocupante sobre todo para el departamento de Putumayo que no cuenta con ningún centro de atención y que ha sido uno

⁷⁵ Plan de Acción 2018 <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/plan-de-accion-2018-diciembre/45656>.

de los territorios más golpeados por el conflicto armado. No es claro para la CSMLV por qué la construcción de dichos CRAV ya no es una prioridad para la UARIV.

Tabla No. 22: Estado de operatividad de los CRAV a nivel nacional 2021

Departamento	CRAV en operación	CRAV en construcción	Proyecto de CRAV en formulación
Antioquia	2 (Apartadó, Caucasia)	0	0
Arauca	2 (Arauca, Tame)	0	0
Atlántico	2 (Barranquilla, Soledad)	0	0
Bolívar	1 (Cartagena)	0	1 (El Carmen de Bolívar)
Caquetá	1 (Florencia)	0	0
Cauca	2 (Popayán, Santander de Quilichao)	0	0
Cesar	2 (Curumaní, Valledupar)	0	0
Chocó	1 (Quibdó)	0	0
Córdoba	1 (Montería)	0	0
Cundinamarca	3 (La Palma, Soacha, Viotá)	0	0
Guaviare	1 (San José del Guaviare)	0	0
Huila	2 (Neiva, Pitalito)	0	0
La Guajira	2 (El Molino, Riohacha)	0	0
Magdalena	1 (Santa Marta)	0	0
Meta	1 (Villavicencio)	0	0
Nariño	3 (El Charco, San Andrés de Tumaco, Policarpa)	1 (Pasto)	0
Norte de Santander	2 (Cúcuta, Ocaña)	0	0
Putumayo	0	0	0
Risaralda	1 (Pereira)	0	0
Sucre	1 (Sincelejo)	0	0
Tolima	0	1 (Ibagué)	0
Valle del Cauca	2 (Buenaventura, Cali)	0	0
Santander	1 (Barrancabermeja)	0	0
Total	34	2	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

De los 37 CRAV en el territorio nacional, 34 se encuentran en funcionamiento, dos en construcción (Pasto e Ibagué) y uno en formulación (El Carmen de Bolívar). Se observa que la estrategia de los CRAV no ha llegado a todo el territorio nacional, pues los siguientes diez departamentos no cuentan con centros: Amazonas, Boyacá, Caldas, Casanare, Guainía, Putumayo, Quindío, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada. Por lo que se hace un llamado para que se evalúe la pertinencia de implementar dicha estrategia en estos territorios.

En marzo de 2020, debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19, los centros cerraron y los sistemas de atención a víctimas debieron adaptarse. Si bien los 34 CRAV se encuentran en estado de operatividad, la concertación con las alcaldías para la apertura paulatina, así como los cierres temporales con base en la situación coyuntural de cada territorio, han

afectado su funcionamiento y han dificultado el acceso de las víctimas del conflicto armado a una atención y orientación adecuada y oportuna.

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

La CSMLV solicitó información a las Direcciones territoriales de la UARIV (DDTT) sobre el funcionamiento y operación, de los CRAV, con el objetivo de identificar la estrategia de implementación de la ruta de atención y oferta institucional en los centros en funcionamiento. A continuación se exponen los resultados de 30 CRAV de los cuales se obtuvo respuesta:

Tabla No. 23: Asistencia de las entidades del SNARIV a los CRAV

Entidad	% asistencia 2020	% asistencia 2021
UARIV	90	67
Alcaldías	91	68
SENA	57	38
Personería	50	41
Secretaría de Salud Municipal	41	26
Secretaría de Educación Municipal	20	8
Minsalud	20	0
PGN	11	8
ICBF	18	17
Defensoría del Pueblo	17	11
Gobernación	17	11
RNEC	5	5
Minagricultura	5	5
Minsalud	5	8
Mindefensa	0	0
Secretaría de Educación Departamental	17	8
Secretaría de Salud	20	11
Fiscalía General de la Nación	0	0
Supernotariado y Registro	2	0
Mineducación	0	0
Minvivienda	0	0

Fuente: Elaboración propia. Mayo 2021. UARIV (DDTT).

Conforme a la información reportada por las DDTT, se evidenció que el porcentaje de atención de la UARIV se encuentra sobre el 64%, y que la asistencia de las entidades tuvo un porcentaje significativamente bajo frente a las cifras de 2020, año en el cual se suspendió temporalmente

la atención en los CRAV y se encontraba en implementación piloto la nueva estrategia de los diferentes canales de atención de la UARIV. Preocupa que en el 2021, pese a la existencia de estrategias implementadas, las cifras de asistencia institucional sigan siendo bajas, y que las entidades que asistían, tales como el Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa) y el Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud) ya no hagan presencia.

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

Continuando con el seguimiento frente 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 - 2021

Año	Total víctimas atendidas	Hombres víctimas atendidos	Mujeres víctimas atendidas	Víctimas que no informaron su auto reconocimiento en género	Víctimas atendidas con OSIGD	Víctimas con discapacidad
2016	459.523	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
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	S.I.	1.738	34.864
2020	831.389	284.773	538.097	S.I.	3.645	51.889
2021	236.370	79.365	151.413	S.I.	1.153	13.528
2016 – 2021	4.191.154	1.349.090	2.294.862	S.I.	10.983	176.926

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Si bien en la tabla anterior se reportan las atenciones para 2020 y solo las atenciones del primer trimestre de 2021, vale la pena realizar una comparación entre el número de atenciones del primer trimestre en estos dos años. De acuerdo con las cifras entregadas por la UARIV para el Séptimo Informe, en el primer trimestre de 2020 se realizaron un total de 299.460 atenciones, frente a 236.370 reportadas para el mismo periodo, en 2021. A pesar de que las condiciones de la pandemia ocasionada por el COVID-19 son distintas entre un año y otro pues en el primer trimestre de 2020 aún se mantenía la atención presencial, y a que la UARIV ha habilitado más canales de atención no presencial, se evidenció que las cifras disminuyeron en más de 60 mil atenciones, es decir, se presentó una reducción del 21%.

De otra parte, las cifras de las atenciones para 2018, 2019, 2020 y primer trimestre de 2021 no coinciden con la sumatoria de las variables desagregadas en los campos: hombres atendidos, mujeres atendidas y víctimas que no respondieron. Se presentan las siguientes inconsistencias: 1.564 para 2018, 944 para 2019, 8.519 para 2020 y 5.592 para 2021. Se

desconocen las razones de estas diferencias. Sumado a lo anterior, se evidenció que para 2016 se reportaron las atenciones por enfoque de género y diferencial.

Por otro lado, se observó que del total de víctimas atendidas en el 2020, el 34% fueron hombres, el 64%, mujeres, el 0,4% población con OSIGD y el 6% población con discapacidad. Asimismo, del total de víctimas atendidas en el primer trimestre de 2021, el 33% fueron hombres, el 64% mujeres, el 0,4% población con OSIGD, el 5% población con discapacidad.⁷⁶ Esto evidencia que, las mujeres constituyen el grupo poblacional que más demanda la atención en los CRAV.

Adicionalmente, en lo que respecta a los grupos minoritarios como las víctimas con OSIGD y en condición de discapacidad, se hace un llamado para formular e implementar protocolos de atención diferenciales.

Tabla No. 25: Comparativo de las cifras reportadas por las DDTT y el nivel nacional de la UARIV sobre el número de personas atendidas en el primer trimestre de 2021

CRAV	Respuesta UARIV DDTT	Respuesta UARIV nivel nacional
Apartadó	6.076	6.076
Arauca	3.381	3.381
Barranquilla	3.153	3.153
Barrancabermeja	5.817	5.817
Buenaventura	9.190	9.190
Cali	12.660	12.660
Caucasia	4.118	4.118
Cartagena	12.289	12.289
Cúcuta	9.699	9.699
Curumaní	5.245	5.245
El Charco	2.152	2.152
El Molino	6.041	6.041
Florencia	8.853	8.853
La Palma	4.421	4.421
Montería	12.178	12.178
Neiva	6.044	6.044
Ocaña	2.605	2.605
Pereira	4.374	7.730
Pitalito	5.409	5.409
Policarpa	2.721	2.721
Popayán	11.882	11.882
Quibdó	13.828	13.828
Riohacha	6.411	6.411
San José del Guaviare	4.374	4.374
Santa Marta	8.678	8.678
Santander de Quilichao	4.889	4.889
San Andrés de Tumaco	9.313	9.313

⁷⁶ Se aclara que una persona se puede auto reconocer en más de una categoría identitaria.

CRAV	Respuesta UARIV DDTT	Respuesta UARIV nivel nacional
Sincelejo	11.178	11.178
Soacha	4.143	4.143
Soledad	3.508	3.508
Tame	3.392	3.392
Valledupar	12.516	12.516
Viotá	701	701
Villavicencio	11.975	11.975
Total	233.214	236.370

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV (DDTT, nivel nacional)

Se observa que se han atendido más de 233 mil víctimas en los CRAV. Donde más se atendieron fue en Quibdó con 13.828, Cali con 12.260 y Valledupar con 12.516, lo que se relaciona con la alta demanda en los mismos. Adicionalmente, se una diferencia de 3.356 víctimas atendidas en el centro de Pereira en lo reportado por la UARIV.

- *Indicador: “Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los CRAV (Citas agendadas vs. citas 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 agendadas al centro)*100”.

La Resolución 1049 de 2019 estableció el procedimiento para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, reglamentando su entrega a través de (i) la ruta prioritaria; (ii) la ruta general, mediante la aplicación del Método Técnico de Priorización y (iii) la ruta transitoria. Conforme a lo anterior, el proceso se desarrolla a partir de la fase de documentación, en la cual se presenta la solicitud de indemnización, se asigna un radicado y se establece un término de 120 días hábiles para resolver de fondo dicha solicitud. A continuación, se expone la ejecución de la primera etapa:

Tabla No. 26: Víctimas atendidas y agendadas para documentación en CRAV

CRAV	Agendadas 2020	Atendidas 2020	%	Agendadas primer trimestre 2021	Atendidas primer trimestre 2021	%
Caucasia	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
Barranquilla	76	38	50	1	1	100
Soledad	92	32	34	N.R.	N.R.	N.R.
Florencia	305	155	50	1	1	100
Neiva	134	94	70	N.R.	N.R.	N.R.
Pitalito	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.	S.I.
Popayán	207	130	62	N.R.	N.R.	N.R.

CRAV	Agendadas 2020	Atendidas 2020	%	Agendadas primer trimestre 2021	Atendidas primer trimestre 2021	%
Santander de Quilichao	101	75	74	1	N.R.	N.R.
La Palma	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.	S.I.
Soacha	97	59	60	N.R.	N.R.	N.R.
Curumaní	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.	S.I.
El Molino	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.	S.I.
Riohacha	25	25	100	N.R.	N.R.	N.R.
Valledupar	216	127	58	N.R.	N.R.	N.R.
Quibdó	9	8	88	N.R.	N.R.	N.R.
Montería	196	92	46	1	1	100
Pereira	168	107	63	3	3	100
Santa Marta	138	40	28	1	N.R.	N.R.
San José del Guaviare	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.	S.I.
Villavicencio	182	90	49	N.R.	N.R.	N.R.
El Charco	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.	S.I.
Policarpa	8	8	100	N.R.	N.R.	N.R.
San Andrés de Tumaco	80	35	43	N.R.	N.A.	N.R.
Arauca	31	8	25	N.R.	0	N.R.
Cúcuta	318	192	60	1	1	100
Ocaña	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	N/A	S.I.
Tame	69	52	75	1	N.R.	N.R.
Sincelejo	61	27	44	1	N.R.	N.R.
Apartadó	83	40	48	N.R.	N.R.	N.R.
Buenaventura	56	34	60	N.R.	N.R.	N.R.
Cali	285	190	66	1	1	N.R.
Barrancabermeja	73	60	82	N.R.	N.R.	N.R.
Cartagena	96	62	64	4	4	100
Viotá	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Como se evidencia en la tabla anterior, los datos reportados por la UARIV corresponden a 25 CRAV y no se cuenta con los datos de Cauca, Pitalito, La Palma, Curumaní, El Molino, San José del Guaviare, El Charco, Ocaña y Viotá. Llama la atención, tal como se mencionó en el Séptimo Informe, que persiste la ausencia de información sobre dichos centros, con excepción de Riohacha, lo cual pone en evidencia las falencias en el seguimiento de la UARIV a los CRAV.

Se observa que los centros con los porcentajes más altos de cobertura de la demanda de documentación de víctimas en 2020 fueron Riohacha, Policarpa y Quibdó. En el primer trimestre de 2021, los CRAV de Barranquilla, Florencia, Montería, Pereira, Cúcuta y Cartagena agendaron y atendieron el 100% de las solicitudes. No obstante, los vacíos en el reporte de información por parte de la UARIV, así como la falta de claridad en la presentación de la misma,

dificultan conocer el porcentaje de agendamiento y atención de documentación en este periodo.

Se observó que las cifras reportadas para el primer trimestre de 2020 relacionadas con la atención de todos los CRAV, disminuyeron para el periodo de enero a diciembre de 2020, con excepción de Neiva, Santander de Quilichao y Riohacha. Esto llama la atención pues los datos debieron mantenerse o aumentarse teniendo en cuenta que en el presente informe se analiza toda la vigencia. Adicionalmente, se advierte que no aumentó la atención en los centros de Quibdó y Policarpa. Se identificó que no se han atendido nuevas víctimas entre el primer trimestre de 2020, fecha de corte del Séptimo Informe, y el primer trimestre de 2021, fecha del Octavo.

Por otro lado, para ampliar el análisis del indicador, se solicitó a la UARIV informar sobre el número de documentadores por centro teniendo en cuenta el cambio en la operatividad que se presentó en el 2020 con la Toma de Solicitud Simplificada para los hechos victimizantes de homicidio, desaparición forzada y lesiones personales, en aras de eliminar barreras de acceso a la medida de reparación individual. Con dicha estrategia, se remiten los casos a través de cualquier canal de atención dispuesto por la entidad, y se avanza en su escalamiento hasta la radicación. Asimismo, es necesario tener en cuenta que se redujo el número de documentadores y los que estaban disponibles se reubicaron en las ciudades principales. Los datos reportados se relacionan en la siguiente tabla.

Tabla No. 27: Documentadores CRAV

CRAV	2020	2021
Barranquilla	2	2
Buenaventura	2	2
Cali	3	3
Curumaní	0	N.A.
El Molino	0	N.A.
La Palma	0	N.A.
Neiva	1	1
Ocaña	0	N.A.
Pitalito	0	N.A.
Popayán	3	2
Riohacha	0	N.A.
San José del Guaviare	0	N.A.
Santa Marta	2	2
Santander de Quilichao	2	2
Soacha	1	1
Soledad	2	2
Valledupar	2	2
Viotá	0	N.A.
Caucasia	0	N.A.

CRAV	2020	2021
Policarpa	0	N.A.
Apartadó	1	1
Cartagena	N.A.	2
Florencia	N.A.	2
Montería	N.A.	2
Pereira	N.A.	1
Barrancabermeja	N.A.	1
Villavicencio	N.A.	2
San Andrés de Tumaco	N.A.	2
Arauca	N.A.	1
Cúcuta	N.A.	2
Tame	N.A.	1
Sincelejo	N.A.	2
Total	21	38

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV (DDTT)

En la tabla se evidencia la ausencia de documentadores en los CRAV de Cauca, Curumaní, El Molino, La Palma, Ocaña, Pitalito, Policarpa, Riohacha, San José del Guaviare y Viotá.⁷⁷

Llama la atención la reubicación de los documentadores en las ciudades principales, de acuerdo con la demanda de documentación, siendo el rol de los documentadores una necesidad presencial en todos los CRAV en el territorio nacional, con el objeto de proceder con el agendamiento, previa concertación con la víctima, para que esta presente los documentos necesarios para la toma de su solicitud.

Asimismo, se insta a la UARIV para que la estrategia de la Toma de Solicitud Simplificada tenga en cuenta las dificultades territoriales de conectividad y se subsanen los errores en los sistemas de información y la caída de los aplicativos⁷⁸ que dificultan el acceso de las víctimas a los canales de atención dispuestos.

A pesar de que la CSMLV cuenta con el número de solicitudes de documentación y el número de citas de documentación agendadas en el centro, al no tener cifras definitivas sobre los documentadores, no es posible llevar a cabo la medición del indicador.

- *Indicador: “Porcentaje de cobertura de solicitudes atendidas de indemnización en los CRAV”*

⁷⁷ UARIV. Radicado No. 202171110604462 del 20/05/2021.

⁷⁸ PGN. Balance Ley 1448 de 2011. Indemnización. Enero de 2021.

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

Tabla No. 28: Porcentaje de solicitudes de indemnización atendidas y radicadas

CRAV	Atendidas 2020	Radicadas 2020	%	Atendidas primer trimestre 2021	Radicadas primer trimestre 2021	%
Apartadó	59	15	25	N.R.	N.R.	N.R.
Arauca	15	1	7	N.R.	N.R.	N.R.
Barranquilla	56	9	16	1	N.R.	N.R.
Buenaventura	38	1	3	N.R.	N.R.	N.R.
Cali	218	53	17	1	N.R.	N.R.
Caucasia	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Cúcuta	204	36	18	1	N.R.	N.R.
Curumaní	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
El Charco	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
El Molino	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
Florencia	188	39	10	1	N.R.	N.R.
La Palma	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
Montería	129	22	17	1	N.R.	N.R.
Neiva	92	18	7	N.R.	N.R.	N.R.
Ocaña	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
Pereira	137	44	32	3	N.R.	N.R.
Pitalito	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
Policarpa	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Popayán	163	44	27	N.R.	N.R.	N.R.
Quibdó	9	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Riohacha	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
San Andrés de Tumaco	57	5	9	N.R.	N.R.	N.R.
San José del Guaviare	S.I.	S.I.	S.I.	N.A.	S.I.	S.I.
Santa Marta	66	18	27	N.R.	N.R.	N.R.
Santander de Quilichao	71	43	38	N.R.	N.R.	N.R.
Sincelejo	29	7	10	N.R.	N.R.	N.R.
Soacha	76	17	22	N.R.	N.R.	N.R.
Soledad	49	12	24	N.R.	N.R.	N.R.

CRAV	Atendidas 2020	Radicadas 2020	%	Atendidas primer trimestre 2021	Radicadas primer trimestre 2021	%
Tame	56	10	18	N.R.	N.R.	N.R.
Valledupar	145	6	4	N.R.	N.R.	N.R.
Villavicencio	139	17	12	N.R.	N.R.	N.R.
Cartagena	62	13	20	4	2	50
Barrancabermeja	N.R.	12	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Viotá	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

Como se observa, en los centros de Curumaní, El Charco, El Molino, La Palma, Ocaña, Pitalito y San José del Guaviare no se reportó información, y se desconocen las razones de dicha omisión. Asimismo, preocupa que en 2020 no se evidencien porcentajes de cobertura superiores al 50%, y se presente una ausencia de cifras sobre las solicitudes atendidas en 2021, lo cual dificultó para el cálculo del indicador. El vacío de información dificulta el seguimiento general a la estrategia de atención a víctimas.

Es importante identificar cuáles son los filtros que se convierten en una barrera para el trámite de las solicitudes de indemnización en los CRAV, así como los errores que se presentan frecuentemente en el trámite con el fin de corregirlos y facilitar el acceso de las víctimas.

En la siguiente tabla se contrasta la información del reporte de las DDTT a nivel nacional reportada por la UARIV.

Tabla No. 29: Solicitudes de indemnización tramitadas en CRAV

No. de citas agendadas que finalizaron en la radicación de la solicitud de indemnización				
CRAV	Reportado por UARIV DDTT		Reportado por UARIV nivel nacional	
	2020	2021	2020	2021
Apartadó	15	N.A.	15	N.A.
Arauca	1	N.A.	1	N.A.
Bajo Cauca	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Barrancabermeja	12	N.A.	12	N.A.
Barranquilla	9	N.A.	9	N.A.
Buenaventura	1	N.A.	1	N.A.
Cali	53	N.A.	53	N.A.
Cartagena	13	2	13	2

No. de citas agendadas que finalizaron en la radicación de la solicitud de indemnización				
Cúcuta	36	N.A.	36	N.A.
Curumaní	0	N.A.	N.A.	N.A.
El Charco	0	N.A.	N.A.	N.A.
El Molino	0	N.A.	N.A.	N.A.
Florencia	39	N.A.	39	N.A.
La Palma	0	N.A.	N.A.	N.A.
Montería	22	N.A.	22	N.A.
Neiva	18	N.A.	18	N.A.
Ocaña	0	N.A.	N.A.	N.A.
Pereira	168	3	44	N.A.
Pitalito	0	N.A.	N.A.	N.A.
Policarpa	8	N.A.	0	N.A.
Popayán	44	N.A.	44	N.A.
Quibdó	0	N.A.	N.A.	N.A.
Riohacha	0	N.A.	N.A.	N.A.
San Andrés de Tumaco	5	N.A.	5	N.A.
San José del Guaviare	0	N.A.	N.A.	N.A.
Santa Marta	18	N.A.	18	N.A.
Santander de Quilichao	43	N.A.	43	N.A.
Sincelejo	7	N.A.	N.A.	N.A.
Soacha	17	N.A.	17	N.A.
Soledad	12	N.A.	12	N.A.
Tame	10	N.A.	10	N.A.
Valledupar	6	N.A.	6	N.A.
Villavicencio	17	N.A.	17	N.A.
Viotá	0	N.A.	N.A.	N.A.
Total	574	5	435	2

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

En la tabla se evidencia la diferencia entre las cifras reportadas sobre los centros de Pereira y Policarpa, donde la UARIV a nivel nacional informó 44 y cero solicitudes radicadas respectivamente, y las DDTT 168 y ocho para dichos centros. Igualmente, se observó la ausencia de datos para la vigencia 2021, de forma tal que no se contó con datos concluyentes sobre el número de solicitudes de indemnización atendidas y radicadas que permita completar el análisis del indicador.

- *Indicador: “Porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los CRAV”.*



Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(número de CRAV a los cuales asiste el Mindefensa / número total de CRAV) *100”.

La UARIV explicó que, debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19, para el primer trimestre de 2021 aún no se habrían acordado fechas para la atención presencial por parte del Mindefensa en los CRAV. No obstante, la entidad reportó la ruta de información y orientación, y explicó que la Dirección de Reclutamiento se encuentra brindando la atención a través de las zonas y distritos militares,⁷⁹ por lo que no fue posible realizar el cálculo del indicador.

Análisis cualitativo

Avances

La UARIV acogió las recomendaciones formuladas en el Séptimo Informe de la CSMLV sobre ajustar la estrategia local de atención creada como alternativa a la suspensión temporal de la atención de los CRAV por causa de la pandemia derivada del COVID-19, y su socialización con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (MPEV).

En ese sentido, la UARIV señaló la continuidad y fortalecimiento de las siguientes estrategias al interior de la entidad:

- (i) La aplicación telefónica 3CX en los computadores de los funcionarios.
- (ii) Las líneas locales de atención telefónica en 188 municipios de 20 DDTT de la UARIV.
- (iii) La línea telefónica regional para Atlántico.
- (iv) Las jornadas de atención telefónica y virtual en aquellos municipios que no cuentan con puntos de atención ni CRAV, o que corresponden a municipios PDET.
- (v) La asignación de citas para la atención en los puntos de atención y CRAV con reapertura presencial.
- (vi) La articulación entre el canal telefónico y virtual para notificar a los ciudadanos víctimas sobre las actuaciones administrativas.
- (vii) Las capacitaciones para la atención de ciudadanos en crisis.
- (viii) La realización de llamadas para corroborar la gratuidad en la atención brindada.
- (ix) Las reuniones de socialización de los resultados de las encuestas de satisfacción.
- (x) La socialización de la matriz de calidad en las DDTT de la UARIV.

⁷⁹ UARIV. Radicado No. 202172014321501. p7 del 28/05/2021.



Igualmente, la UARIV reportó mejoras en las siguientes herramientas que tienen las víctimas para acceder a la orientación.

- (i) Líneas telefónicas
- (ii) Buzón telefónico
- (iii) Auto-consulta
- (iv) Correo electrónico
- (v) Notificación electrónica
- (vi) Servicio de *Outbond* o salida de llamadas
- (vii) Chat Bot SMS
- (viii) Chat Bot de la página web
- (ix) Atención en redes sociales institucionales
- (x) Respuesta a peticiones, quejas y reclamos por correo electrónico.
- (xi) Habilitación de la plataforma Crecemos Web, desde la cual se comparten piezas gráficas y audiovisuales sobre los errores frecuentes en la atención, la importancia de la entrega del radicado y el curso obligatorio de “Servicio al cliente”.

En atención a la recomendación de fortalecer los sistemas de información para facilitar el seguimiento integral del funcionamiento de los centros, la UARIV reportó que implementa la plataforma Sistema de Gestión para las Víctimas (SGV) que unifica las solicitudes, las escala a las diferentes dependencias y se integra a los sistemas de información involucrados en la ruta de reparación, tales como el RUV. Asimismo, la entidad implementa el Módulo de Gestión de Turnos (MIGT) en los centros en funcionamiento y en apertura paulatina, para realizar seguimiento a las víctimas que se atienden diariamente, el tipo de turnos entregados, las solicitudes por DDTT de la UARIV y CRAV, entre otros datos desagregados que permiten dar trazabilidad a las atenciones.

Adicionalmente, la UARIV lleva a cabo mesas de trabajo con operadores prestadores de servicio, EETT y el Ministerio Público para socializar las rutas, aclarar temas y recoger información para el seguimiento. Para ello, las 215.065 encuestas de satisfacción aplicadas telefónicamente por las DDTT de la UARIV entre 2020 y el primer trimestre de 2021, constituyen el insumo más relevante para evidenciar los avances y dificultades, definir las acciones de mejora y fortalecer las estrategias.

En cuanto a la recomendación de mejorar la infraestructura de los espacios físicos de los CRAV, especialmente de aquellos que no cuentan con servicios sanitarios, enfermería ni con acceso para personas con discapacidad, la UARIV suscribió los contratos de obra No. 1186 de 2020 y de interventoría No. 1222 de 2020 para el mantenimiento locativo, preventivo y correctivo de los centros y puntos de atención. En ese sentido, la entidad terminó el mantenimiento de seis centros en el 2020 (Soacha, La Palma, Villavicencio, Santa Marta, Barranquilla y Soledad) y tres en el 2021 (San José del Guaviare, Cali y Santander de Quilichao). Asimismo, cumplió con la meta planteada desde 2018 de 34 CRAV en funcionamiento.



Por otro lado, con respecto a la recomendación a las diversas entidades del SNARIV sobre hacer presencia permanente en todos los CRAV para garantizar el acceso de las víctimas a la información sobre las medidas de reparación integral, la UARIV expidió la Resolución No. 01667 del 30 de diciembre de 2020, por la cual se crea la ruta de funcionamiento y articulación de la oferta. Dicho acto administrativo establece el Acuerdo de Participación, el ABC de apertura, y el diagnóstico de necesidades de atención para cada centro, construido de manera conjunta con las EETT. Adicionalmente, llevó a cabo 35 jornadas de socialización de oferta en 2020, dos nacionales en *Facebook Live*, una para el plenario de la mesa nacional, 16 para las mesas departamentales y 16 capacitaciones a los profesionales de las 20 DDTT de la UARIV. En el 2021, la entidad se articuló para desarrollar 16 nuevas capacitaciones con sus direcciones territoriales.

Frente a la recomendación de ajustar el Manual de Servicio al Ciudadano para que la atención a la población víctima fuera más efectiva, se reconocen como avances la actualización que llevó a cabo la entidad del documento, así como la socialización de “píldoras de servicio” relacionadas con el protocolo de atención a personas mayores, con OSIGD y en condición de discapacidad, en la plataforma Crecemos Web.

Sobre la accesibilidad para las personas en situación de discapacidad, se resalta: (i) el Minsalud ajustó el mecanismo transitorio del certificado de discapacidad; (ii) se priorizó en la atención a víctimas en el Chat Web; y (iii) se desarrolló el servicio de atención por medio de lenguaje de señas para las víctimas con discapacidad auditiva en la página web y por medio de video llamada.

Dificultades

La suspensión temporal de la atención presencial en los CRAV como efecto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, aún constituye un obstáculo para la atención a las víctimas del conflicto armado, pues a pesar de que se han desarrollado y fortalecido canales alternos, persisten las dificultades en la atención en lugares apartados. Las estrategias implementadas en áreas rurales, tales como las líneas telefónicas locales y las jornadas de atención virtuales solicitadas por los enlaces municipales y personerías, no tienen en cuenta las dificultades territoriales de conectividad y el manejo de herramientas tecnológicas. Se advierte que las estrategias no son suficientes para atender a la población víctima que no se encuentra próxima a puntos de atención, ni a CRAV.

La CSMLV comprende los obstáculos que se presentan para la difusión de los canales dispuestos en la totalidad del territorio colombiano. No obstante, dicha difusión debe potencializarse, especialmente en una coyuntura en que la apertura paulatina de los centros únicamente tiene lugar previa concertación con las alcaldías.

A pesar de que la UARIV implementa la plataforma SGV para unificar la información proveniente de todos los canales de atención, dicha integración no se refleja en las cifras reportadas a la CSMLV, pues los datos presentados por la entidad a nivel nacional y por las



DDTT no coinciden. La UARIV no cuenta con información precisa sobre las solicitudes y atención a las víctimas y se identificó la ausencia de datos sobre los CRAV de Popayán, Neiva y Pitalito, evidenciando dificultades internas en el cargue de los datos en la herramienta SGV, en la gestión de las estadísticas y en el seguimiento a las estrategias implementadas. Igualmente, persisten los vacíos e inconsistencias en las cifras, por lo que la recomendación del Sexto y Séptimo Informe de la CSMLV de fortalecer los sistemas de información, sigue teniendo vigencia.

En lo que concierne al funcionamiento de los CRAV, preocupa que el de Montería se encuentre cerrado por motivos administrativos, pues estos deben superarse sin afectar la atención a víctimas. Asimismo, se advierte que los de Pasto e Ibagué continúan en etapa de construcción desde 2018, aun cuando la UARIV reporta que no se prevé la construcción de nuevos CRAV⁸⁰ y únicamente se proyecta para el 2021 la entrada en funcionamiento del centro de Pasto, por lo cual es impostergable la revisión de dichos contratos.

Aunado a lo anterior, si bien la entidad informa acerca de la suscripción de licitaciones para el mantenimiento de los CRAV, se desconoce si estos incluyen el apoyo financiero para la construcción de los centros priorizados de Montes de María y Villavicencio, en cumplimiento del POA 2021 de la UARIV.

En atención a la recomendación de mejorar la infraestructura de los CRAV, la UARIV informó el estado ejecutado de las actividades de adecuación de espacios físicos y servicios sanitarios y de enfermería en los centros de Cali y San José del Guaviare, mas no reportó lo relacionado en Neiva, Pitalito, Valledupar, Riohacha y Curumaní, ni tampoco sobre la adecuación para las personas con discapacidad en Pitalito. Igualmente, no se tiene conocimiento de actividades en Policarpa y Cali, donde el diagnóstico realizado por la UARIV evidenció la necesidad de construir rampas de acceso para personas en condición de discapacidad.⁸¹

En el caso de Viotá, donde es visible el deterioro de las instalaciones físicas, la entidad informa que no se realizarán las acciones de mantenimiento hasta que no se hagan efectivos la viabilidad del proyecto y los trámites de la empresa inmobiliaria. Así las cosas, las dificultades observadas en el Séptimo Informe sobre el estado de dotación de los CRAV mencionados, persisten.

Por otro lado, la no presencia de algunas entidades del SNARIV en los centros ha generado dificultades en la articulación interinstitucional de la oferta y el acceso a la información por parte de las víctimas. Frente a las recomendaciones emitidas en el Séptimo Informe, y de acuerdo con el diagnóstico realizado por la UARIV con las EETT, en el primer trimestre del 2021 únicamente el Minsalud y la URT atendieron de forma presencial en los territorios. El ICBF, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) atienden de manera virtual, y no se tiene conocimiento sobre la presencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC),

⁸⁰ UARIV. Radicado. No. 202172013382601. p.10 del 21/05/2021.

⁸¹ *Ibid* p.6.



Mineducación, Fiscalía General de la Nación, PS, Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio (Minvivienda) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).⁸²

En lo que respecta al Mindefensa, la UARIV informó que la entidad está atendiendo a través de las zonas y distritos militares, aunque persisten las dificultades para brindar una orientación adecuada como se evidenció en el análisis territorial. Al encuestar a las defensorías regionales y 12 coordinadores de las mesas departamentales, se encontró que en el Cauca y Valle del Cauca, se identifican los CRAV como uno de los puntos de partida de la ruta de definición militar. Los representantes de estos departamentos y del Magdalena consideran que hacen falta funcionarios enlace del Ejército que hagan presencia permanente en los CRAV, pues en algunas ocasiones, quienes atienden a las víctimas en las zonas y distritos militares, desconocen la ruta específica para tal población.⁸³

Además, es necesario mencionar que el Mindefensa no participó en las 35 Jornadas de Socialización de Oferta que llevó a cabo la UARIV en el 2020 a nivel nacional y con el Plenario de la mesa nacional de víctimas y las DDTT, así como tampoco se contempla su participación en las 16 jornadas previstas en el 2021.⁸⁴ Así las cosas, la CSMLV evidencia dificultades en la articulación con el ministerio y en la divulgación de su oferta, lo cual afecta negativamente el acceso de la población víctima a los servicios.

Por otro lado, en septiembre de 2020, la UARIV creó la estrategia de Toma de Solicitud Simplificada, por medio de la cual las solicitudes de indemnización por los hechos de desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito de menores, secuestro, tortura y delitos contra la integridad, libertad y formación sexual, presentadas en cualquiera de los canales, avanzan a través de un escalamiento hasta su radicación, sin requerir el agendamiento y documentación presencial. En ese contexto, es entendible que el desarrollo de la estrategia se llevara a cabo por medio de un operador contratado para la tercerización de los servicios y que dicha estrategia fuese sometida a un ejercicio piloto. Sin embargo, la implementación del piloto en el marco del cierre físico de los CRAV permite establecer que hubo un periodo de desatención.

Preocupa el bajo número de solicitudes de documentación (indemnización) agendadas, así como las que finalizaron en la radicación de la toma de solicitud de indemnización. Teniendo en cuenta el cierre de los centros y la habilitación de agenda a partir del 23 de marzo de 2021, preocupa el mínimo agendamiento de solicitudes por medio de los canales de atención dispuestos, por lo que las bajas cifras permiten presumir que la estrategia de Toma de Solicitud Simplificada, que tuvo un impacto en la dinámica de trabajo y reducción del número de documentadores en el territorio nacional, no ha tenido un nivel de efectividad esperado.

En materia de accesibilidad para las personas en situación de discapacidad, si bien la UARIV tiene implementados servicios de atención para las víctimas con discapacidad auditiva, la

⁸² UARIV. Radicado. No. 202172013382601. p.7-8 del 21/05/2021.

⁸³ Defensoría del Pueblo. Encuesta a coordinadores de las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, gobernaciones y defensorías regionales sobre la implementación de las estrategias de definición de la situación militar a víctimas del 31/05/2021.

⁸⁴ *Ibidem*. p.12-16.



entidad no cuenta con material en braille o pictogramas,⁸⁵ y la CSMLV no tiene conocimiento sobre el desarrollo de estrategias por parte de la UARIV para las personas con algún tipo de discapacidad sensorial.

Conclusiones

- La Unidad para las Víctimas cumplió en 2021 con 34 centros regionales en funcionamiento. Aunque estuvo suspendida temporalmente la atención por la pandemia originada por el COVID-19, su reapertura se ha llevado a cabo de manera paulatina y en concertación con las alcaldías.
- En cuanto a la entrada en funcionamiento de nuevos centros, se observa que el proyecto para El Carmen de Bolívar se encuentra en formulación, y que ya no se tiene priorizada la construcción de los centros de Mocoa y Bucaramanga. Preocupa que los centros regionales de Pasto e Ibagué continúan en etapa de construcción desde 2018 y que el centro de Montería se encuentra cerrado por motivos administrativos.
- No se tiene conocimiento del avance en el cumplimiento de la suscripción de convenios interadministrativos o contratos para el apoyo financiero para la construcción de los centros regionales de Montes de María y de Villavicencio, establecidos en el Plan Operativo Anual 2021 de la Unidad de Víctimas.
- En el marco de los contratos de obra No. 1186 de 2020 y de interventoría No. 1222 de 2020, la Unidad para las Víctimas terminó el mantenimiento de seis centros regionales en el 2020 y tres en el 2021 en actividades de adecuación de los espacios físicos, servicios sanitarios y de enfermería. Sin embargo, la entidad no reportó el mantenimiento de los centros de Neiva, Pitalito, Valledupar, Riohacha y Curumaní, de acuerdo con lo recomendado en el Séptimo Informe, ni la adecuación de rampas para el acceso de personas con discapacidad en Pitalito, Policarpa y Cali. Se advierte que todavía no se han hecho efectivas las acciones de mantenimiento en Viotá, donde es visible el deterioro de las instalaciones físicas.
- Frente a la asistencia institucional a los centros regionales, llama la atención que las direcciones territoriales reportan cifras de asistencia bajas en 2021 frente a las de 2020, año en el cual se suspendió temporalmente la atención en los centros regionales. Preocupa que el porcentaje de atención de la Unidad para las Víctimas se encuentre sobre el 64%, pues está encargada de los Centros Regionales, y que entidades que asistían como el Ministerio de Defensa Nacional no lo hicieron en el primer trimestre de 2021. Lo anterior, supone dificultades en el acceso de las víctimas a la información sobre las medidas de reparación integral.

⁸⁵ UARIV. Radicado. No. 202172013250131.p 32 del 20/05/2021.

- La Unidad para las Víctimas expidió la Resolución No. 01667 del 30 de diciembre de 2020, por la cual creó la ruta de funcionamiento y articulación de la oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Asimismo, reportó 35 jornadas de socialización de oferta en 2020, y se propone desarrollar 16 más en 2021. Sin embargo, en el primer trimestre del 2021 únicamente el Ministerio de Salud y la Unidad de Restitución de Tierras atendieron de forma presencial; el Bienestar Familiar, la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior de manera virtual.
- En el primer trimestre de 2021 se han atendido más de 233 mil víctimas en los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas. Donde más se atendieron fue en Quibdó con 13.828, Cali con 12.260 y Valledupar con 12.516, lo que se relaciona con la alta demanda en los mismos. Adicionalmente, se observó una diferencia de 3.356 víctimas atendidas en el centro de Pereira.
- Se destaca que las mujeres constituyen el grupo poblacional que más demanda la atención en los centros regionales, pues del total de víctimas atendidas el 64% fueron mujeres, toda vez que, en 2020, se atendieron 538.097 de 831.389 y en el primer trimestre de 2021 la atención fue 151.413 de 236.370.
- En lo que concierne al porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización en los centros regionales, se destaca en 2020 la gestión de Riohacha, Policarpa y Quibdó. En 2021, Barranquilla, Florencia, Pereira, Cúcuta y Cartagena agendaron y atendieron el 100% de las solicitudes. Llama la atención que las cifras de 2020 disminuyeron con relación a las reportadas en el Séptimo Informe en lugar de mantenerse o aumentar dado que se está analizando toda la vigencia.
- Frente al porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización, preocupa que en 2020 no se evidencien porcentajes superiores al 50% y que las cifras reportadas por la Unidad para las Víctimas a nivel nacional sobre los centros de Pereira y Policarpa no coinciden con las allegadas por las Direcciones Territoriales. La entidad no reportó sobre las solicitudes de indemnización radicadas y atendidas en el primer trimestre de 2021.
- Con respecto al porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los centros regionales, la Unidad para las Víctimas reportó que para el primer trimestre de 2021 aún no se habían acordado fechas para la atención presencial por parte de esta entidad en los centros regionales. Tampoco participó en las 35 jornadas de socialización de oferta que llevó a cabo la Unidad en el 2020, ni se reportó que fuera a participar en las 16 jornadas previstas para 2021, lo cual evidencia dificultades en la articulación entre las entidades.

- A pesar de que la Unidad para las Víctimas informó que la Dirección de Reclutamiento se encuentra atendiendo en las diferentes zonas y distritos militares, persisten las dificultades para la orientación adecuada. En el Cauca, Valle del Cauca y Magdalena hacen falta funcionarios enlace del Ejército que hagan presencia permanente en los centros regionales y es necesario reforzar la capacitación a funcionarios en los distritos militares, quienes en algunas ocasiones, desconocen la ruta específica para las víctimas.
- A pesar de que se han fortalecido los canales alternos frente a la suspensión de la atención presencial en los centros regionales, continúan las dificultades en la atención en áreas rurales y dispersas. Las estrategias dispuestas no tienen en cuenta los obstáculos territoriales de conectividad, los errores en los sistemas de información ni las barreras para el manejo de herramientas tecnológicas, por lo cual no son suficientes para atender a las víctimas que no están cerca de los canales presenciales.
- Si bien la Unidad para las Víctimas reporta que desarrolló la plataforma sistema de gestión para las víctimas para unificar la información de los canales de atención, esto no se refleja en las cifras reportadas. Persisten las dificultades identificadas en el Sexto y Séptimo Informe en la gestión de datos, seguimiento a las estrategias y el reporte de información, sobre todo frente a la población atendida, las solicitudes de indemnización atendidas, los documentadores. Esto se evidenció en los centros regionales de Caucasia, Curumaní, El Molino, El Charco, La Palma, Ocaña, Pereira, Pitalito, San José del Guaviare y Viotá.
- Se resaltan acciones llevadas a cabo por la Unidad para las Víctimas dirigidas a mejorar la atención, tales como la actualización del Manual de Servicio al Ciudadano, el cual contempla protocolos de atención a personas mayores, con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas y en condición de discapacidad; y la socialización de “píldoras de servicio”. Asimismo, se reconoce la atención por medio de lenguaje de señas y el ajuste con el Ministerio de Salud del mecanismo transitorio del certificado de discapacidad, aunque la Unidad para las Víctimas no cuenta con material en braille o pictogramas, y la Comisión no tiene conocimiento de estrategias para las víctimas con algún tipo de discapacidad sensorial.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, (i) continuar con la implementación de los canales de atención dispuestos en el marco de la emergencia ocasionada por el COVID-19, en complementariedad a la apertura física paulatina de los centros regionales, con el fin de avanzar en la cobertura total de atención en el territorio nacional; (ii) fortalecer los canales de atención y superar las caídas en los aplicativos; y (iii) reforzar la difusión de los canales de comunicación, por ejemplo, a través de redes sociales, la página web



institucional, campañas radiales, perifoneo y entrega de folletos, teniendo en cuenta las dificultades territoriales.

- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la articulación de sus direcciones territoriales con las mesas de participación efectiva de víctimas y las entidades territoriales para la réplica y divulgación de información sobre los canales de atención, la oferta institucional y la atención a la población víctima que se encuentra en áreas rurales y dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas, en lo que concierne a los sistemas de información, (i) fortalecer la estrategia de cierre de ciclo para la validación de la gestión de las solicitudes de atención; (ii) fortalecer la plataforma sistema de gestión para las víctimas; (iii) mejorar el registro de datos sobre los documentadores, la población y solicitudes de indemnización atendidas, especialmente en los Centros Regionales de Cauca, Pitalito, La Palma, Curumaní, El Molino, San José del Guaviare, El Charco y Ocaña; (iv) identificar los obstáculos que se presentan para el trámite de solicitudes de indemnización con el fin de adoptar las acciones de mejora correspondientes.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar de manera decidida en la terminación de los centros regionales de Ibagué (Tolima) y Pasto (Nariño), los cuales se encuentran en etapa de construcción desde 2018, adelantando las acciones correspondientes para el cumplimiento de los objetos contractuales y prevenir posibles sobrecostos o perjuicios patrimoniales.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar en el cumplimiento del indicador establecido en el Plan Operativo Anual 2021 de la entidad, sobre la suscripción de convenios interadministrativos o contratos para el apoyo financiero en la construcción de los Centros regionales de Montes de María (Bolívar) y Villavicencio (Meta).
- A la Unidad para las Víctimas en articulación con las alcaldías, llevar a cabo el mantenimiento del centro regional de Viotá, y otros donde se identifique un deterioro de las instalaciones físicas. Asimismo, adelantar las adecuaciones que se requieran, entre ellas, los servicios sanitarios y de enfermería en los centros de Neiva, Pitalito, Valledupar, Riohacha y Curumaní, y la instalación de rampas para personas con discapacidad en Pitalito, Policarpa y Cali.
- A la Unidad para las Víctimas, en aplicación de la Resolución No. 01667 del 30 de diciembre de 2020, fortalecer y aumentar las jornadas de socialización de la oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas con las mesas de participación. Lo anterior, con el objetivo de mantener actualizada la identificación de la oferta institucional en los territorios, teniendo en cuenta que los representantes de las mesas constituyen los principales replicadores de la información entre la población víctima.



- A la Unidad para las Víctimas, gestionar y formalizar la asistencia presencial de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en los centros regionales.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Restitución de Tierras, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Prosperidad Social y a la Superintendencia de Notariado y Registro, se reitera hacer presencia permanente en todos los centros regionales, de acuerdo con la apertura paulatina de los mismos, para garantizar el acceso de las víctimas a la información sobre la oferta de todas las medidas de reparación integral. Asimismo, reforzar la asistencia virtual en aquellos centros regionales donde no ha sido posible retomar la atención presencial por la pandemia ocasionada por el COVID-19.
- A la Unidad para las Víctimas, gestionar y garantizar la presencia de documentadores en todos los centros regionales para la toma de solicitud de indemnización administrativa, de acuerdo con la apertura paulatina de los mismos.
- A la Unidad para las Víctimas, en aplicación de los enfoques diferenciales, desarrollar y fortalecer las estrategias de atención y materiales informativos para las víctimas con algún tipo de discapacidad sensorial.
- A las alcaldías en donde se encuentran los 34 centros regionales, incluir recursos suficientes para el funcionamiento, sostenimiento y mantenimiento de los centros, dentro de las partidas presupuestales en los planes anuales de Inversión. Asimismo, en aplicación del Decreto 1084 de 2015, fortalecer el recurso humano para garantizar la salud ocupacional y la atención con enfoque diferencial.

CUARTA SECCIÓN: ASISTENCIA

ATENCIÓN HUMANITARIA

La atención humanitaria se entiende como la medida de asistencia establecida para mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima, derivadas del desplazamiento forzado, mientras que en lo referente a otros hechos victimizantes, busca atender la situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia de estos.⁸⁶

Así las cosas, en este capítulo se hará seguimiento a los indicadores dispuestos en el CONPES 3726 de 2012, en lo que respecta a las metas para que, (i) quienes tuvieran identificadas carencias en subsistencia mínima⁸⁷ y solicitaran esta atención, accedieran a la misma, (ii) los hogares viables para recibirla les fuera programada la entrega de esta ayuda y la cobraran efectivamente. Asimismo, a la atención individual a desplazamientos masivos y confinamientos en estos aspectos: (iii) tiempo empleado por la UARIV para la entrega de la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) a las víctimas recién incluidas en el RUV por desplazamientos masivos; (iv) desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI); y (v) comunidades en riesgo de desplazamiento que accedieron a la atención humanitaria como medida de prevención.

Lo anterior, con el fin de verificar la continuidad de la asistencia en lo comunitario, factor imprescindible para el restablecimiento de derechos, así como la atención humanitaria en los casos de víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. Razón por la cual, el capítulo contiene la presentación de los avances y dificultades en la implementación de esta medida durante 2020 y el primer trimestre de 2021.

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

⁸⁶ Decreto 1084 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

⁸⁷ Resolución 1645 de 2019

víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100”.

Tabla No. 30: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria

Año	Meta	% avance	Hogares viables	Hogares con colocación	Avance
2018	95	104	656.977	647.631	99
2019	95	96	622.806	569.748	91
2020	95	105	480.388	480.058	100
2021	95	86	200.942	165.696	82
2018-2021			1.964.113	1.863.133	

Fuente: Sinergia y UARIV. Marzo 2021.

De acuerdo con la información presentada por la UARIV,⁸⁸ a 2020 se reportó un total de 480.388 hogares víctimas de desplazamiento con carencias de subsistencia mínima viables para entrega de la atención humanitaria, de los cuales 330 no tuvieron colocación. Así las cosas, al comparar la cifra de víctimas que no presentaron atención humanitaria entre 2019 y 2020, se evidenció un avance puesto que en 2019 fueron 53.058.

Frente al primer trimestre de 2021, el reporte da cuenta de 200.942 hogares víctimas de desplazamiento con carencias de subsistencia mínima viables para entrega de la atención humanitaria, de los cuales 165.695 presentaron colocación, quedando un 18% sin esta. Pese a que, en promedio entre 2018 y 2021 se atendió al 95% del total de hogares viables para colocación, se observó un descenso año a año,⁸⁹ tanto de los hogares viables como de los que presentaron pago programado.

En cuanto al enfoque de género, se tiene que de la cantidad de hogares viables que presentaron colocaciones entre 2020 y 2021, el 66% (429.729) corresponde a mujeres y el 0.003% (19) a población con OSIGD.

⁸⁸ UARIV. Radicado No. 202172011545981.p. 7 del 04/03/2021.

⁸⁹ Frente a ello, la UARIV indicó que: Es importante recordar que la atención humanitaria que entrega la Unidad para las Víctimas es por demanda y que la cantidad de hogares viables durante cada vigencia, depende de la cantidad de solicitudes viables que se reciban (víctima de desplazamiento forzado sin solicitudes de atención humanitaria vigente), por lo cual la dinámica es variable.

Tabla No. 31: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2020 y 31 de diciembre de 2020 y cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió en el último año antes del registro

Número de hogares	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos indígenas
13.947	16.010	85	1.274	6.444

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, no son sujetos de mediciones de ningún tipo, aquellos hogares cuyo desplazamiento forzado hubiese ocurrido dentro del año anterior al registro en el RUV, por tanto, no requieren realizar solicitudes de AHE para acceder a este componente. En consecuencia, los resultados del análisis de los datos arrojaron una cobertura de hogares en ruta de primer año⁹⁰ del 56%, pues de 13.947 se les realizó colocación de giros de AHE a 7.847. De estos, el 32% corresponde a hogares con integrantes mujeres, el 28% con víctimas en condición de discapacidad, el 10% NARP y el 5% con indígenas. Al contrastar las cifras totales, se evidenció que 6.100 (44%) hogares no accedieron a la AHE.⁹¹

Por su parte, para 2019 de 10.122 hogares, a 9.395 (93%) se les realizó colocación de giros de AHE, faltando 727 hogares en ruta de primer año que no accedieron.

Tabla No. 32: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2020 y 31 de diciembre de 2020, 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 2021

Cantidad de giros	Total hogar AH	Mujer	OSIGD	Discapacidad	NARP	Indígenas
1	7.779	4.460	0	1.234	1.362	639
2	68	39	0	2.692	5	8
Total	7.847	4.499	0	3.926	1.367	647

Fuente: UARIV. Marzo 2021.

Respecto a las víctimas con carencias de subsistencia mínima viables para entrega de atención humanitaria, durante el año 2020 y el primer trimestre de 2021 (Tabla No. 33), se encontró que, de un total de 532.414, 522.406 víctimas presentaron colocación de atención humanitaria, de las cuales, el 55% son mujeres, 25% se auto determinan como población NARP, 9% indígenas, 5% víctimas con discapacidad, 0.03 % Rrom y 0.01% población con

⁹⁰ Hogares cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió entre el 1/10/2019 y 31/12/2019 y su inclusión en el RUV se dio entre el 1/10/2020 y 31/12/2020.

⁹¹ Es importante resaltar que una víctima puede cruzar con varias de las características, por ejemplo: mujer con discapacidad y afro.

OSIGD. Al comparar las cifras totales, se encontró una diferencia de 10.008 víctimas que no accedieron a este componente.

Tabla No. 33: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima viables para atención humanitaria

Año	Total víctimas	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	Rrom
2018	474.540	255.174	108	49.437	25.861	79.488	S.I.
2019	1.221.539	676.184	122	60.924	55.482	226.180	43
2020	432.757	239.653	69	20.276	35.134	107.506	170
2021	99.657	54.640	11	5.881	12.763	27.188	3
2018-2021	2.228.493	1.225.651	310	136.518	129.240	440.362	216

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

Asimismo, al contrastar entre 2019 y 2020 el total de víctimas viables para recibir atención humanitaria y el de atendidas, se observó una significativa disminución del 32%, toda vez que, en 2019 se presentó un total de 1.221.539 víctimas viables con 1.232.774 atendidas, mientras en 2020 fueron 432.757 y 432.715, respectivamente.

Tabla No. 34: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima con colocación de atención humanitaria

Año	Total víctimas	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Étnicos		
					Indígenas	Afros	Rrom
2018	474.538	255.173	108	49.437	25.861	79.488	
2019	1.232.774	681.980	128	70.333	55.931	227.452	43
2020	432.715	239.628	69	20.274	35.134	107.501	170
2021	89.691	48.024	10	5.144	11.326	22.895	3
2018 - 2021	2.227.718	1.224.805	315	145.188	128.252	437.336	216

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

Por otro lado, en cuanto a la atención humanitaria para víctimas de desplazamientos masivos, se evidenció que entre 2020 y el primer trimestre de 2021, de 85 eventos que afectaron a 22.110 víctimas que corresponden a 7.128 hogares, la UARIV colocó giros a 4.677 víctimas que hacen parte de 2.796 hogares. En consecuencia, 17.433 víctimas en 1.354 hogares no recibieron atención humanitaria, lo que corresponde al 79% del total de personas afectadas por eventos masivos.

En lo concerniente a la AHE, en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, la UARIV continuó con la entrega de atención humanitaria a las familias víctimas de desplazamiento forzado con carencias en los componentes de subsistencia mínima.

De acuerdo con el Auto 149 de 2020⁹² “(...) los servicios sociales del Estado, la asistencia humanitaria y la reparación se derivan de obligaciones diferentes y responden a finalidades distintas. Por tanto, aun cuando estas políticas procedan en favor de las mismas personas víctimas y de manera concomitante, la ejecución de unas no sustituye a las otras. Es decir que, la población desplazada puede ser destinataria, de manera simultánea de: (i) la ayuda humanitaria, en razón de la situación que se deriva del desarraigo forzado; (ii) la política social, debido a la situación de pobreza y vulnerabilidad (...)”.

En este orden de ideas y según lo reportado por la UARIV, entre enero 2020 y marzo de 2021 un total de 67.386 víctimas de desplazamiento presentaron colocación de ayuda humanitaria y, a la vez, fueron beneficiarias del programa Ingreso Solidario, cuyo fin es mitigar en esa población los impactos derivados de la emergencia causada por el COVID-19.

Por último, se identificó una posible incongruencia de la información reportada por la UARIV en Sinergia y la remitida por la misma entidad a la CSMLV, ya que, en la primera, para 2019 los hogares viables fueron 622.755, mientras en la segunda el reporte fue de 622.806. No obstante, se concluye que el indicador “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria” para la vigencia 2020 alcanzó un cumplimiento del 105% de la meta anual (95%), nueve puntos porcentuales más que en 2019 (96%). Para el primer trimestre de 2021, se identificó un avance del 86%.

- *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.⁹³ 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. 35: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria

Año	Línea base	Meta	% avance	Hogares con colocación	Hogares con pago	Avance
N.A.						

⁹² Corte Constitucional. Auto 149 de 2020. En <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2020/A149-20.htm>. Párrafo 11. Consultado 2/05/2021.

⁹³ De acuerdo con lo indicado por la UARIV “pago, entrega y/o cobro efectivo” hace referencia al giro cobrado por parte de la víctima.

2018	100	93	647.631	600.811	92
2019	95	100	569.747	538.641	95
2020	95	100	480.058	455.083	95
2021	95	61	165.696	95.477 ⁹⁴	58

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

Al comparar la cifra de las colocaciones con la entrega efectiva de AHE, se encontró que para el 2019, el 95% de 569.747 hogares con colocación presentaron entrega efectiva. En 2020, de 480.058 giros colocados, el 95% fue cobrado. Por su parte, para el primer trimestre de 2021 se cobraron efectivamente 95.477 giros (58%) de 165.696 colocados. Específicamente, en lo concerniente al enfoque de género, para las vigencias 2020 y marzo 2021, de acuerdo con el reporte de información de la UARIV, el porcentaje de hogares con pago efectivo a mujeres fue del 71%, y a población con OSIGD del 0.001%.

Durante el 2020 y el primer trimestre de 2021 se encontró que de 522.406 víctimas con colocación, 473.301 (91%) presentaron pago efectivo, de estas, el 56% corresponde a mujeres, el 25% a población afro, el 5% a víctimas con discapacidad, el 8.2% indígenas, el 0.02% a población Rrom y el 0.01% población con OSIGD. Al comparar las cifras totales se encontró que el 10% (49.105) de las víctimas no cobraron el giro.

De acuerdo con la UARIV, entre las razones más frecuentes por las cuales las víctimas no realizan el cobro de Ayuda Humanitaria (AH) se encuentran: (i) cambio de municipio por emergencia sanitaria, (ii) cambio de persona autorizada, (iii) error en nombres e inconvenientes con el documento de identidad, (iv) motivos de salud, (v) problemas con el celular y la recepción de la comunicación, (vi) puntos de cobro alejados, (vii) no se cuenta con datos de contacto actualizados, y (viii) bloqueo del giro.

Tabla No. 36: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima con colocación y pago efectivo de la atención humanitaria

Año	Víctimas	Étnicos					
	con pago	Mujeres	OSIGD	Discapacidad	Indígenas	Afros	Rrom
2020	416.070	231.171	68	19.524	32.429	104.450	134
2021	57.231	31.382	9	3.305	6.803	14.597	3
2020-2021	473.301	262.553	77	22.829	39.232	119.047	137

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

De acuerdo con la UARIV, los ajustes en las herramientas y procedimientos, así como a las diferentes estrategias con el operador bancario,⁹⁵ permitieron ampliar para los años 2020 y

⁹⁴ UARIV. Radicado No. 202172011545981.p. 5 del 30/04/2021.

⁹⁵ En la actualidad, la UARIV refiere que se cuenta con: (i) pago en oficina banco, el cual refiere al pago en las diferentes sedes del BAC; (ii) cajas extendidas, que consisten en jornadas especiales en fechas y lugares

2021 la cobertura de este y sus corresponsales en 1.037 municipios del país, correspondientes a 723 con cobertura de oficinas bancarias y 361 con cobertura de estrategia de corresponsales. Lo anterior permitió atender a las víctimas, disminuyendo la cantidad de giros no cobrados, pasando de 46.820 en 2018 a 24.975 para 2020.

Para finalizar, se identificó una incongruencia entre el número de hogares con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria, remitido por la UARIV a la CSMLV, y el reportado en Sinergia. En 2020, el primero da cuenta de 455.083, mientras el segundo de 454.607 pagos efectivos. Pese a lo anterior, para la vigencia 2020 el indicador presentó un cumplimiento del 100% de la meta anual (95%), al igual que en 2019.

- *“Tiempo empleado por la UARIV para la entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos”⁹⁶*

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 “Número de días que transcurren desde la inclusión de las víctimas de desplazamientos masivos en el RUV, hasta la colocación de la atención humanitaria”.

De acuerdo con la información reportada en la respuesta a las recomendaciones del Séptimo Informe de la CSMLV, la UARIV ha venido realizando importantes ajustes al proceso técnico y administrativo. Esto con el fin de lograr que la atención humanitaria sea cada vez más oportuna, disminuyendo los tiempos entre la inclusión y la entrega de la AHE a las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron su hecho dentro del último año, para que dicho procedimiento sea automático.

Ahora bien, de los hogares por desplazamientos masivos incluidos en el RUV y ocurridos en 2020 y el primer trimestre de 2021, han sido atendidos 5.070, de los cuales 4.759 fueron atendidos dentro de los tres meses posteriores a la inclusión, y 311 pasados los tres meses. Asimismo, al contrastar las cifras remitidas por la UARIV en las bases de datos, se observó que el tiempo de entrega de la AHE a las víctimas de desplazamiento forzado para 2020 y el primer trimestre de 2021, fue de 32 días. No obstante, la UARIV en la respuesta al requerimiento de información para efectos de este informe, reportó 40 días.

Así las cosas, no se tiene certeza de los datos confiables que deben ser tenidos en cuenta para el análisis del indicador. Si se toman los 40 días reportados por la UARIV y se comparan con los 36 presentados por la entidad para el Séptimo Informe, se identificaría un retroceso de cuatro días. Por el contrario, si se tiene en cuenta el tiempo estimado de acuerdo con las cifras

específicos, de acuerdo con la demanda de solicitudes de atención humanitaria; (iii) BAC + Cerca, es una estrategia desarrollada con un particular, el cual coloca el sitio de atención y el banco dispone de los funcionarios para la atención; y (iv) pago a través de corresponsales, mecanismo mediante el cual las víctimas pueden realizar el cobro de sus recursos, sin tener que trasladarse a un municipio diferente al de su residencia.

⁹⁶ Este indicador presentó un cambio en el nombre pasando de “Tiempo promedio de entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos” a “Tiempo empleado por la UARIV para la entrega (colocación) de la AHE a las víctimas recién incluidas en el RUV - por desplazamientos masivos”.



remitidas en las bases de datos (32 días) por la misma entidad para el presente informe, se observaría un avance del indicador de cuatro días.

- *Indicador: “Número de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI, a través del principio de subsidiariedad”⁹⁷*

Este indicador es propuesto por la CSMLV y mide el apoyo de la UARIV para la entrega de la AHI en los desplazamientos masivos 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”.

Es competencia de las alcaldías atender la demanda por los casos o eventos de desplazamiento con AHI y solicitar apoyo subsidiario a la gobernación como primeros respondientes. Asimismo, y como último recurso, deben adelantar la solicitud ante la UARIV en el caso de que ninguna de las dos cuente con los recursos financieros, humanos y logísticos para el cumplimiento de las competencias en la entrega de la AHI.

En este orden de ideas, para 2020 y primer trimestre de 2021 se reportó la atención del 100% de las víctimas que se vieron afectados en los 45 desplazamientos masivos apoyados bajo el principio de subsidiariedad, atendiendo a 6.897 personas y 2.240 hogares. De los eventos, 39 fueron en especie (con un registro de 6.527 víctimas y 2.115 hogares), y seis en dinero (370 víctimas y 125 hogares) con giros colocados. De esta manera, del universo de 85 desplazamientos masivos que ocurrieron en este periodo y que perjudicaron aproximadamente a 12.621 personas, correspondientes a 4.150 hogares, la UARIV apoyó al 53%, con un presupuesto ejecutado de \$1.597 millones.

En lo que respecta a la cantidad de municipios que solicitaron apoyo de conformidad con el principio de subsidiariedad, se tiene que, entre 2020 y 31 de marzo de 2021, la UARIV atendió al 100% de las 201 solicitudes presentadas. Frente al enfoque de género, se informó que dentro de los kits de AHI en especie que fueron solicitados, se encuentran artículos como toallas sanitarias y preservativos, no obstante carecen de métodos anticonceptivos diferentes a aquellos de barrera.

Con respecto al tiempo transcurrido entre la fecha del desplazamiento y la primera entrega, aunque la UARIV reportó para 2020 y primer trimestre de 2021 un promedio de seis días, el cálculo de la CSMLV fue de 30 días para entregar la AHI tanto para el mecanismo en dinero como en especie. Asimismo, se encontraron eventos donde la entidad demoró entre 44 y 77 días para efectuar dicha entrega, lo cual resulta preocupante, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de estos hogares, aunque al compararlo con el tiempo estimado en el Séptimo Informe, se evidenció un avance de 11 días.

⁹⁷ El nombre del indicador presentó un cambio, pasando de “Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI” a “Número de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI, a través del principio de subsidiariedad”.

Para finalizar, se resalta que el 100% de las víctimas y hogares afectados en los eventos de desplazamientos apoyados durante 2020 y 2021, recibieron AHI. Sin embargo, llama la atención de la CSMLV, la disminución de las cifras con respecto al año 2020, pues en este se reportó un promedio de 159 eventos que afectaron alrededor de 34.171 víctimas y 10.674 hogares, de los cuales solo presentaron AHI el 66%.

- *Indicador: “Porcentaje de comunidades en riesgo de desplazamiento que accedieron a la 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 en riesgo de desplazamiento) *100”.

Inicialmente, cabe aclarar que el confinamiento es un hecho victimizante en el que las comunidades por motivo de restricciones⁹⁸ se ven afectadas para desarrollar sus actividades cotidianas, vulnerando el goce efectivo de los derechos, a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la educación, al trabajo, así como a la libertad de movilidad, integridad física y moral, y a la seguridad alimentaria. Es en sí mismo, un riesgo de desplazamiento forzado, como lo corroboró la Corte Constitucional en el Auto 093 de 2008,⁹⁹ cuando estableció un nexo causal directo entre el confinamiento y la ocurrencia de posteriores eventos de desplazamiento.¹⁰⁰

Así las cosas, la UARIV cuenta con una ruta para eventos de confinamiento menores y mayores a 120 días. Para los primeros, procede a la programación y entrega de ayuda humanitaria, con la cual, se atendió en 2020 al 7% (dos) del total de eventos correspondiente a 3.548 víctimas y 1.050 hogares, en un tiempo de 42 días.

Para los eventos mayores a 120 días, procede la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, la cual consiste en la verificación posterior a la inclusión en el RUV de las condiciones de las comunidades y/o grupos de personas afectados por este hecho victimizante con un enfoque comunitario, diferencial étnico, territorial y de derechos, para determinar las medidas de atención que se requieran. Así, de 29 eventos de confinamiento donde se vieron afectadas 41.678 víctimas y 11.711 hogares, la UARIV reportó atención para 2020 del 59%, esto es un total de 17 eventos atendidos con 1.026 víctimas de 403 hogares, en un tiempo de entrega de 193 días.

⁹⁸ Paros armados, minas antipersona, combates entre grupos armados, fijación de horarios para movilizarse y topes en la carga de alimentos/combustible que pueden transportar.

⁹⁹ Asimismo, en consecuencia, el Decreto 1084, prevé en el artículo 2.2.6.4.1. el beneficio de la AHI “(...) 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 (...)”.

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Auto 284 de 2008. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A284-08.htm>.

Por otro lado, de diez municipios¹⁰¹ que solicitaron entre 2020 y marzo 2021 apoyo bajo el principio de subsidiariedad, la UARIV reportó atención del 100%. Para finalizar, es importante mencionar que al contrastar la cobertura con el Séptimo Informe, se observó un aumento de 26 puntos porcentuales, toda vez que, para 2019, de 120 eventos de confinamiento se reportó atención del 33% (40 eventos).

- *Indicador: “Número de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron ayuda humanitaria”¹⁰²*

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron ayuda humanitaria”.

Así, de conformidad con la Resolución 2349 de 2012,¹⁰³ toda víctima con afectación médica, psicológica, y física que genere incapacidad mínima de 30 días y/o se enmarque en las lesiones previstas en los artículos 137, 138 y 139 del Código Penal, relacionadas con tortura, acceso carnal violento, y acto sexual violento, se le otorgará una suma equivalente a dos Salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

Tabla No. 37: Número de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación 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
2020	95	12
2021	52	S.I.
2020-2021	147	12

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV

Así las cosas, en 2020 la UARIV giró 21 ayudas a mujeres, de las cuales dos eran personas con discapacidad y 11 indígenas. Frente a las víctimas incluidas en el RUV tres meses después del hecho victimizante y que recibieron atención humanitaria, se tiene que entre enero de 2020 y marzo de 2021, se presentó una cobertura del 8%. De un total de 147 víctimas se atendieron 12, evidenciando que 135 de ellas no tuvieron colocación de giro por AHE.

¹⁰¹ En Antioquia: uno en Cáceres, uno en Dabeiba y uno en Murindó. En Chocó: dos en Alto Baudó, uno en Bajo Baudó, dos en Bojayá y uno en Medio Baudó. En Nariño: uno en Barbacoas. Es importante tener en cuenta que la información frente a la cantidad de eventos atendidos bajo el principio de subsidiariedad es suministrada por la subdirección de prevención de emergencias de la UARIV.

¹⁰² El nombre del indicador presentó un cambio pasando de “Víctimas de violencia sexual que recibieron ayuda humanitaria” a “Número de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron ayuda humanitaria”.

¹⁰³ Numeral 2 del artículo 6 de la Resolución 2349 de 2012.

Finalmente, llama la atención de la CSMLV la disminución en un 94% en la entrega de la AHE, pasando de 354 en 2019 a 21 en 2020. Asimismo, se advierte la diferencia entre el número de víctimas atendidas para las vigencias de 2019 y 2020, entre el reporte de información para efectos del Séptimo y Octavo Informe, toda vez que, el primero indica un total de 410 ayudas entregadas, mientras el segundo 247, evidenciando las permanentes inconsistencias en los reportes de información de la UARIV.

Análisis cualitativo

Avances

Teniendo en cuenta el análisis cuantitativo y la respuesta del requerimiento de información para el presente informe, se evidenció un avance del 94% en 2020 y 2021 en cuanto al número de colocaciones de la AHE para los hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima.

Asimismo, se considera como avance el aumento en la cobertura del operador bancario y sus aliados en 1.037 municipios del país, correspondientes a 723 con presencia de oficinas bancarias y 361 con cobertura de estrategia de aliados. Esto permitió disminuir la cantidad de giros no cobrados, pasando de 46.820 en 2018, a 24.975 en 2020. A pesar de esta disminución, es necesario continuar trabajando para la reducción de la cifra al máximo.

Es importante aclarar que el contrato con el Banco Agrario de Colombia (BAC) finalizó el 31 de mayo de 2021, y la UARIV adelantó el proceso de contratación de un nuevo operador postal de pagos por la modalidad de Acuerdo Marco de Precios a través de Colombia Compra Eficiente. El operador presenta las siguientes ventajas:

- (i) Tiene cobertura en el 100% de los 1.122 municipios requeridos a nivel nacional.
- (ii) Cuenta con 15.928 canales habilitados con autenticación biométrica a nivel nacional para la entrega de la ayuda y atención humanitaria.
- (iii) El cobro se puede realizar a nivel nacional.
- (iv) Cuenta con puntos de consulta más cercanos a la residencia de las víctimas, que pueden ser consultados por georreferenciación.
- (v) Algunos puntos tienen horario de atención de lunes a domingo, dependiendo de la zona y condiciones de seguridad.

Asimismo, entendiendo que no todas las direcciones son de fácil ubicación, la UARIV concertó la ampliación del plazo a 90 días, con el fin de que las víctimas tuvieran mayor tiempo para realizar el cobro. Además, gracias al apoyo de otros bancos y hasta el mes de noviembre de 2020, logró la bancarización de 32.448 víctimas de diferentes municipios con la apertura de cuentas bancarias en las sucursales más cercanas a los lugares de residencia. Esto permitió la entrega efectiva de recursos.



En este orden de ideas, conforme a lo reportado por la UARIV, las medidas de seguimiento a la asistencia humanitaria siguen siendo un mecanismo que garantiza y fortalece la coordinación entre el Gobierno nacional y las EETT, para dar una oportuna y correcta AHI a las víctimas. Las acciones lideradas desde la UARIV evidencian que las EETT asumen el cumplimiento y compromiso en cada vigencia fiscal, visibilizando el logro del (Goce Efectivo de Derechos) GED de la población y haciendo referencia a lo consagrado en el Auto 331 de 2019.

De acuerdo con la implementación de la estrategia prioritaria de apoyo subsidiario para algunos municipios, debido a las emergencias recurrentes y alertas tempranas que pusieron en evidencia el alto riesgo de estos territorios, se tiene que durante el primer semestre de 2020, en atención a las recomendaciones dadas por el Séptimo Informe del CSMLV, la UARIV ejecutó la formalización de los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño y Norte de Santander. Esta consistió en realizar el cumplimiento de los trámites operativos para activar los mecanismos de apoyo subsidiario una vez los requieran, así como la socialización de la oferta a los municipios de Ábrego, La Playa, San Calixto, Ituango, Cáceres, Tumaco y Roberto Payán.

Por otro lado, se evidenció un avance frente a las acciones implementadas por parte de la UARIV con el fin de aliviar las barreras identificadas para la efectiva implementación de la corresponsabilidad frente a la AHI, en lo que respecta a la falta de comprensión de las gobernaciones de su rol como primeros respondientes.

Dentro de las actividades ejecutadas por la UARIV¹⁰⁴ durante el 2020 y primer trimestre de 2021 frente al particular, están: (i) entrega formal de la oferta de apoyo subsidiario a cada gobernación al inicio de año, con compromiso escrito de la estrategia; (ii) realización de reuniones de coordinación con los funcionarios delegados por las distintas administraciones departamentales, la UARIV y el Ministerio Público; (iii) desarrollo de jornadas de seguimiento con gobernaciones a las acciones de atención y apoyo subsidiario a municipios en emergencias; (iv) acompañamiento del Ministerio Público a reuniones para el seguimiento a la gestión institucional; y (v) asistencia técnica a las EETT sobre el mecanismo de apoyo subsidiario por medio de jornadas de sensibilización, para la actualización de los planes de respuesta y la aprobación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) de los planes de contingencia.

Igualmente, en 2021 la UARIV desarrolló estas jornadas relacionadas con temas referentes a competencias y obligaciones para el GED, fomentando la articulación de la oferta y el acercamiento por medio de reuniones de coordinación y los trámites de formalización de gobernaciones y municipios.

Por otro lado, la UARIV adelantó acciones para mitigar lo establecido en el Auto 737 de 2017 de la Corte Constitucional en el cual se realizó una “evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada...”

¹⁰⁴ UARIV. Radicado No. 202172011545981. p. 36 del 30/04/2021

basándose en lo suscrito por el Auto 009 de 2015, el cual manifiesta que las mujeres son un grupo altamente vulnerable a la victimización sexual¹⁰⁵, incluso por actores no armados. Además, las personas sobrevivientes de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual no cuentan con información amplia y suficiente sobre los derechos de los que son titulares, cuya provisión gratuita y obligatoria es un deber del Estado.

La UARIV durante la vigencia 2020, llevó a cabo 18 jornadas de asistencia técnica direccionadas a avanzar en la capacidad instalada de las direcciones territoriales, puntos de atención y CRAV, de esta manera se puntualizó en “promover la implementación de los lineamientos técnicos de atención psicosocial para las víctimas de violencia sexual”. Estas estrategias le apuntan a la recuperación emocional a nivel grupal e individual, enfatizando en sujetos específicos para víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual. Sin embargo, para la CSMLV no es claro si estas resultan suficientes.

Por lo anterior, la UARIV, empezó a trabajar desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género (MOEDG) y asimismo ratificó el marco del fortalecimiento institucional frente a las acciones sin daño, donde se vela por el principio de la asistencia, atención y reparación a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual y a los sujetos de especial protección.

Con ese objetivo, en 2020 la entidad actualizó su Manual de Servicio al Ciudadano, el cual es una herramienta que estipula un marco de acción con enfoque diferencial para las víctimas en los diferentes espacios de atención. La CSMLV resalta las recomendaciones específicas para la atención y orientación a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y dentro de estas destaca las siguientes:¹⁰⁶

- (i) “Las personas víctimas de violencia sexual temen al rechazo y estigma social, y este ha sido uno de los principales factores de no denuncia. Por lo tanto, es importante escuchar a la víctima sin emitir juicios u opiniones acerca de ella o acerca de los hechos que sufrió”.
- (ii) “Preste atención a lo que la víctima expresa con lenguaje no verbal (gestos, comportamientos, silencios). Esto le ayudará a leer en la víctima situaciones y/o personas que la alteran o le generan calma y serenidad”.
- (iii) “La violencia sexual, independientemente de la fecha de ocurrencia de los hechos, es considerada una urgencia para el Sistema de Salud e incluye asistencia médica y psicológica especializada de emergencia. Aclare a la víctima que las Entidades de Salud deberán brindarle atención inmediata, sin necesidad de valoración previa”.

¹⁰⁵ En lo que respecta a los riesgos basados en género, el Auto 737 de 2017 establece que “se han conocido casos de violencia sexual perpetrados por actores armados, que incluyen actos de tortura física y psicológica, algunos con el posterior asesinato de la víctima, actos de ferocidad y barbarie sexual; violaciones, abusos y acosos sexuales individuales por parte de los actores armados, mediante secuestros, retenciones o intromisiones abusivas durante largos períodos de tiempo. Así mismo, se han reportado prácticas de planificación reproductiva forzada, esclavización, explotación y prostitución sexual forzada, embarazos (...)”.

¹⁰⁶ UARIV. Radicado No. 202172012386731. p. 21 del 12/05/2021.



- (iv) “La víctima tiene derecho a escoger el sexo de la persona que le brindará asesoría y que le realice los exámenes médicos especializados. Es importante ser receptivo a esta solicitud”.

Por otra parte, se evidenció avance de 11 días en cuanto al tiempo promedio de la entrega de la AHI, pues en el periodo de análisis 2019 – 2020, la UARIV se demoró 43 días entre la fecha del evento y la colocación o entrega en especie, mientras el calculado para 2020 – 2021 fue de 32 días.

Respecto a los servicios sociales del Estado diferentes a la atención humanitaria, entre 2019 y 2020 un total de 67.386 víctimas de desplazamiento presentaron colocación de ayuda humanitaria y al mismo tiempo accedieron a los beneficios del programa Ingreso Solidario, que busca mitigar los problemas económicos generados por la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Por otro lado, para ampliar el análisis territorial, se requirió información a algunos municipios¹⁰⁷ frente al apoyo que han recibido por parte de la UARIV para la atención en el marco de eventos de desplazamiento forzado, de conformidad con el principio de subsidiariedad. A manera de ejemplo, se destaca que: (i) la administración municipal de Caldoño Cauca respondió que existe un reconocimiento del apoyo por parte de la entidad para llevar a cabo la entrega de la AHI,¹⁰⁸ y (ii) Argelia Cauca manifestó que, pese a que el municipio es consciente de su responsabilidad directa en la implementación de una ruta de atención para desarrollar con éxito la AHI, los recursos públicos que posee son escasos y es fundamental la coordinación con el orden nacional.¹⁰⁹

A lo anterior se suma el reconocimiento de la UARIV del valor que tiene la coordinación interinstitucional, indicando que: “(...) Luego de la verificación se solicita a la entidad territorial que active el plan de contingencia y adelante las acciones de incidencia necesarias para la oportuna convocatoria de los CTJT o Subcomités Territoriales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (SPPGNR), que son los espacios de coordinación interinstitucional que permitan garantizar la acción conjunta de las entidades estatales con competencia en brindar respuestas adecuadas”.¹¹⁰

Otro punto para resaltar tiene que ver con la oportunidad que da la UARIV a cualquier municipio del país para activar los mecanismos de apoyo subsidiario para: emergencias

¹⁰⁷ Se eligieron los municipios conforme a la recurrencia de las emergencias y alertas tempranas que pusieron en evidencia el alto riesgo de estos territorios.

¹⁰⁸ “El acompañamiento para el municipio de Caldoño ha sido permanente, en el mes de febrero se envió la solicitud de formalización de estrategia en subsidiariedad por parte de la Dirección Territorial, formalización que se concretó en el mes de abril, brindándole al municipio un apoyo financiero que podrá ser utilizado mediante una bolsa agotable para atender las necesidades de AHI”. Caldoño, Cauca. Radicado No. 20210060111343591.p 1-4 del 30/04/2021.

¹⁰⁹ “Como lo establecen las normas, el municipio es el primer responsable de la atención a la población víctima en una emergencia, como lo ha hecho Argelia, sin embargo, en municipios donde no censan los hechos victimizantes a raíz del conflicto armado, los recursos no dan abasto para su total y debida atención, por lo cual, es necesario tener permanentemente coordinación con la Gobernación, la UARIV y entidades cooperantes”. Argelia, Cauca. Radicado No. 20210060111321101.p 1-4 del 28/04/2021.

¹¹⁰ UARIV. Radicado No. 202172011545981. p. 31 del 30/04/2021.

individuales o masivas durante la vigencia presupuestal, los techos presupuestales departamentales y la capacidad administrativa. Frente a esto, la entidad indicó que “no hay ninguna dificultad para la activación de estos por parte de la entidad territorial que lo requiera, de acuerdo con la dinámica del conflicto y la necesidad de atender emergencias humanitarias en fase inmediatez, bien sea individuales o masivas”.¹¹¹

Por otra parte, la UARIV considera a la ayuda humanitaria por confinamiento como un mecanismo de prevención de desplazamiento, pues mencionó que “(...) podría ayudar en este propósito siempre y cuando se brinde junto con otras medidas tales como la seguridad, el desminado humanitario, el acompañamiento institucional, entre otras medidas, programas y recursos encaminados a brindarles condiciones dignas y condiciones de seguridad a la población víctima¹¹²”.

Esto va en sentido a lo que dispone el Auto 093 de 2008 de la Corte Constitucional, donde establece un nexo causal directo entre el confinamiento y la ocurrencia de posteriores eventos de desplazamiento.¹¹³ La CSMLV comparte dicha posición, pues este reconocimiento aumenta la posibilidad de que las víctimas que han estado en confinamiento no sufran de desplazamiento, entendiendo que estos eventos sin atención podrían ser una causa, mas no la única.

Para finalizar, en adopción de la recomendación emitida por la CSMLV sobre ajustar la Resolución 2349 de 2012 frente a la solicitud de documentos adicionales como la certificación o constancia médica expedida por las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) 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 AHI, la UARIV indicó que dicho ajuste se encuentra dentro del plan de trabajo para realizarse en el segundo semestre de la presente vigencia.

Dificultades

Según los reportes entregados por la UARIV, preocupa que durante 2020 y 2021 el 5% de las víctimas de desplazamiento forzado, correspondientes a 35.576 hogares, no recibieron atención humanitaria, pese a que presentaban carencias en subsistencia mínima. Adicionalmente, se observó que entre 2018 y 2020 persistió una considerable disminución año a año tanto de los hogares viables como de los que tuvieron colocación de la atención humanitaria. Llama la atención de la CSMLV que, con corte a marzo de 2021, el número de hogares que presentaron colocación solo refleje el 16% de lo que se logró en 2018.

Con respecto al tiempo de entrega de la AHE en eventos de desplazamiento masivo, las incongruencias en el reporte de información por parte de la UARIV imposibilitan tener datos concluyentes para el análisis del indicador. Así, si se toman los 40 días reportados por la

¹¹¹ UARIV. Radicado No. 202172011545981. p. 33 del 30/04/2021.

¹¹² UARIV. Radicado No. 202172011545981. p. 30 del 30/04/2021.

¹¹³ Corte Constitucional. Auto 284 de 2008. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A284-08.htm>.



UARIV y se comparan con los 36 presentados por la entidad para el Séptimo Informe, se identificaría un retroceso de cuatro días en la atención.

Por otro lado, en lo concerniente a la atención de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, preocupa a la CSMLV la baja cobertura presentada durante la vigencia de 2020, dado el alto grado de vulnerabilidad que origina este hecho victimizante.

En el marco del ejercicio de la implementación de la estrategia, la UARIV es consciente de las siguientes dificultades:¹¹⁴

- (i) “Falta de compromiso de las EETT en la gestión con el nivel departamental y nacional
- (ii) Poca ejecución de recursos y de programas por parte de las EETT
- (iii) Articulación limitada o nula entre el nivel departamental y los municipios de su jurisdicción
- (iv) Los departamentos no cuentan con una estrategia de coordinación y concurrencia para llegar de manera subsidiaria a las diferentes medidas que se requieren en los municipios de su jurisdicción
- (v) Insuficientes estrategias de articulación entre las entidades del orden nacional y departamental que permitan flexibilizar la oferta y su ejecución a nivel municipal y distrital”.

En lo concerniente a los desafíos identificados por los municipios de Caldone, Tambo, Argelia, Bolívar, Corinto y Toribío en el departamento del Cauca y el municipio de Peque en Antioquia, sobre la atención y servicio de la UARIV en los territorios, estos coinciden en la insuficiente orientación y el uso inadecuado de los canales de información para una comunicación asertiva entre la UARIV, los enlaces municipales y las propias víctimas. Por ejemplo, reiteraron la necesidad de consultar sobre el avance y cumplimiento de las fechas de pagos y solucionar la congestión en los canales de información, especialmente en los presenciales, que dificultan en general la operación.

Este escenario se agudizó por la coyuntura de la pandemia ocasionada por el COVID-19, ya que las medidas tomadas en cuanto a distanciamiento, la cuarentena obligatoria, entre otras, imposibilitaron el acercamiento de las víctimas a las oficinas para resolver las dudas. Además, los canales virtuales en zonas rurales no son suficientes debido a la baja conectividad y a las dificultades en el manejo de herramientas digitales. Esto se evidenció en Toribío Cauca, donde la administración municipal manifestó que el acompañamiento de la UARIV no ha sido el esperado, ya que se brindan capacitaciones muy generales sin la existencia de un acompañamiento en terreno.¹¹⁵

El municipio también señaló la congestión en los puntos de atención y CRAV, la insuficiencia de recursos humanos y el poco uso de canales alternativos de información por parte de los hogares, lo cual dificulta una adecuada orientación a las víctimas: “(...) En COVID – 19, los centros de información regional [CRAV] no están operando de manera presencial, eso ha

¹¹⁴ UARIV. Radicado No. 202172011545981. p. 35 del 30/04/2021.

¹¹⁵ Toribío, Cauca. A través de respuesta vía email el 29/04/2021.

generado que el enlace Municipal sea la persona con mayor referencia de información en el tema de las ayudas humanitarias, a tal punto de contar con filas de usuarios desde las 4 [cuatro] de la mañana en la Casa de Justicia de Toribio, para ser atendidos. Existen quejas relacionadas en que los números destinados como canales de comunicación son eficientes”.¹¹⁶

Frente al desconocimiento de las víctimas sobre el proceso de la entrega de AHI, el municipio de Corinto Cauca mencionó: “Notamos un desconociendo [desconocimiento] total de las mismas víctimas hacia los mecanismos de relación a los que tiene[n] derecho y que no son solo mecanismos económicos, también durante la pandemia se agudizó mucho más el tema de acceso a la información frente a la indemnización, dado que este trámite corresponde solamente a la UARIV y se percibe que muchas víctimas siguen esperando la resolución”.¹¹⁷

De igual forma, el municipio manifestó la existencia de problemas con la disposición de los funcionarios hacia las víctimas pues estos. “(...) no dan información de fondo a las inquietudes”. Respecto a las líneas de atención telefónica que dispuso la UARIV “no son eficaces, se llaman a los números telefónicos y los dejan con música de espera y no pasan para ser atendidos por algún funcionario o de ser atendidos, la espera es demasiada.”¹¹⁸

Por su parte, el municipio de Bolívar Cauca señaló que “las víctimas en el territorio requieren de orientación permanente para diversos temas; es así como a veces los canales de comunicación no son suficientes por lo que estas orientaciones deben ser articuladas desde el territorio”.¹¹⁹

Las dificultades mencionadas reafirman los vacíos en la entrega de la AHI por parte de la UARIV. Asimismo, ponen en duda lo afirmado por la entidad, la cual indica que lleva a cabo el seguimiento a la entrega de la ayuda humanitaria por medio de funcionarios y que apoyan al municipio en el análisis e identificación de brechas en atención.

Por otra parte, para el primer trimestre de 2021 la UARIV no había presentado la formalización del apoyo subsidiario para el Alto Baudó Chocó, pues hacía falta cumplir con especificaciones en el proceso de la solicitud. Para el caso de Magüí Payán Nariño,¹²⁰ no se había gestionado el apoyo subsidiario. No obstante, la entidad indicó que dichas dificultades fueron subsanadas y a la fecha de publicación del informe, los municipios cuentan con dicha formalización.¹²¹

¹¹⁶ Toribío, Cauca. Correo electrónico del 29/04/2021.

¹¹⁷ Corinto, Cauca. Radicado No. 2021006011343481 del 30/04/2021.

¹¹⁸ Corinto, Cauca. Radicado No. 2021006011343481 del 30/04/2021.

¹¹⁹ Bolívar, Cauca. Radicado No. 20210060111343551 del 28/04/2021.

¹²⁰ Es importante aclarar que, de acuerdo con la UARIV Magüí Payán es un municipio priorizado en la vigencia 2021, por lo anterior, el día 19 de febrero se remitió el usuario y contraseña temporal para realizar la formalización en SI SPAE. Sin embargo, el municipio cargó los documentos hasta el día 28 de junio, siendo aceptado el 29 de junio.

¹²¹ La UARIV en la respuesta del 12/07/21 indicó que: El municipio remitió la solicitud de formalización inicialmente el 30 de marzo y fue devuelta el 31 de marzo con la siguiente observación: Los acuerdos de confidencialidad no cuentan con firma del profesional RNI y no se anexa el soporte de la ruta de atención. Así las cosas, el municipio remitió nuevamente la solicitud de formalización el día 13 de abril, con un nuevo error “El soporte de aceptación está firmado por el alcalde encargado, adjuntar soportes adicionales”. El día 18 de mayo el municipio remite nuevamente la solicitud de formalización y es avalada el 19 de mayo.

Finalmente, persiste la falta de respuesta de las EETT a los requerimientos de información enviados para la elaboración del presente informe. De 32 municipios requeridos,¹²² se recibió respuesta de solo seis: Caldon, Tambo, Argelia, Bolívar, Corinto y Toribío del departamento del Cauca y Peque de Antioquia. La falta de información imposibilita visibilizar los problemas en todos los territorios para la atención humanitaria y así presentar un análisis concluyente.

Conclusiones

- El indicador “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria” para la vigencia 2020 alcanzó un cumplimiento del 105% de la meta anual (95%), nueve puntos porcentuales más que en 2019 (96%).
- Para las vigencias 2020 y primer trimestre de 2021, la cifra de hogares víctima de desplazamiento con carencias de subsistencia mínima viables para entrega de la atención humanitaria, fue de 681.330, de los cuales se atendieron al 94% lo que corresponde a 645.754 hogares.
- En el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, 67.386 víctimas de desplazamiento forzado presentaron colocación de ayuda humanitaria y a la vez fueron beneficiarias del programa Ingreso Solidario, cuyo fin es mitigar en esa población los impactos derivados de la emergencia sanitaria.
- De 645.754 hogares víctimas de desplazamiento con colocación para las vigencias 2020 y primer trimestre de 2021, presentaron pago efectivo el 85% equivalente a 550.560 hogares. Al comparar las cifras totales se encontró que un 15% (95.194) de las víctimas no cobraron el giro.
- Para la vigencia 2020 el indicador “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria” presentó un cumplimiento del 100% de la meta anual (95%), al igual que en 2019.
- Durante el 2020 y el primer trimestre de 2021 se encontró que de 522.406 víctimas con colocación de atención humanitaria, 473.301 (91%) presentaron pago efectivo. Al comparar las cifras totales se encontró que el 10% (49.105) de las víctimas no cobraron el giro.

¹²² En Nariño se requirió a: La Tola, Mosquera, Olaya Herrera, Magüi Payán, Roberto Payán y Tumaco. En Antioquia a: Cáceres, Ituango, Peque, Amalfi y Murindó. En Cauca a: Argelia, Toribío, Corinto, Caloto, Caldon, Timbiquí, Guapi, el Tambo, Bolívar, Patía, Cajibío, Morales. En Chocó a: Alto Baudó, Bojayá, Medio Baudó, Tadó, Nuquí, Bajo Baudó. En Norte de Santander a: Ábrego, La Playa, San Calixto.

- Durante 2020, la Unidad para las Víctimas alcanzó un cumplimiento del 56% en cobertura de Atención Humanitaria de Emergencia en ruta de primer año, pues de 13.947 hogares, a 7.847 se les realizó colocación de giros. Mientras para 2019 de 10.122 se les realizó colocación a 9.395 (93%), faltando 727 hogares que no accedieron a esta atención través de la ruta.
- En 2020 se logró una cobertura del operador bancario y sus corresponsales en 1.037 municipios del país, 723 de los cuales cuentan con presencia de oficinas bancarias y 361 con cobertura de estrategia de corresponsales. Esto significó una disminución del 53% de la cantidad de giros no cobrados, pasando de 46.820 en el 2018, a 24.975 para el 2020.
- Para el indicador “Tiempo promedio de entrega (colocación) de la Atención Humanitaria de Emergencia a las víctimas recién incluidas en el Registro Único de Víctimas - por desplazamientos masivos” no se tiene certeza de los datos reales que deben ser tenidos en cuenta para el análisis. Si se toma el tiempo de 40 días reportado por la Unidad para las Víctimas en la respuesta al requerimiento de información para efectos de este informe, y se compara con los 36 días calculados en la vigencia 2019 -2020, este presentaría un retroceso de cuatro días. Por el contrario, si se tienen en cuenta los 32 días estimados de acuerdo con las cifras remitidas en las bases de datos por la misma entidad, el indicador presentaría un avance de cuatro días.
- Persisten las incongruencias en los reportes de información por parte de la Unidad para las Víctimas, lo cual dificulta a la Comisión realizar un adecuado seguimiento a la medida.
- Para 2020 y el primer trimestre de 2021 el indicador “Número de desplazamientos masivos en los cuales la Unidad para las Víctimas apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata” reportó atención del 100% a las víctimas y hogares que se vieron afectados en los 45 desplazamientos masivos apoyados bajo el principio de subsidiariedad, atendiendo a 6.897 personas y 2.240 hogares. De estos eventos, 39 fueron atendidos en especie correspondientes a 6.527 víctimas (2.115 hogares), y seis en dinero a 370 víctimas (125 hogares) con giros colocados.
- De los 29 casos de confinamiento incluidos en el Registro Único de Víctimas con más de 120 días transcurridos después del hecho victimizante, donde se vieron afectadas 14.580 víctimas (4.082 hogares), la Unidad para las Víctimas reportó atención para el 2020 del 59%, con un total de 17 eventos atendidos con 1.026 víctimas (403 hogares). Preocupa que el tiempo calculado para la entrega fue de 193 días. También se llama la atención sobre los eventos con menos de 120 días, frente a los cuales la Unidad para las Víctimas reportó atención del 7%, con un total de dos eventos atendidos con 3.558 víctimas (1.050 hogares).



- La Unidad para las Víctimas tardó 30 días en promedio para efectuar la colocación o entrega en especie de la Ayuda Humanitaria Inmediata para atender a los eventos de desplazamiento masivo, 11 días menos que el presentado en el Séptimo Informe de la Comisión.
- La Ayuda Humanitaria Inmediata sigue siendo el mejor mecanismo para atender de manera pronta y oportuna las necesidades de subsistencia mínima de las víctimas. Sin embargo, algunos municipios presentan dificultades relacionadas con la insuficiente orientación y uso inadecuado de los canales de información para una comunicación asertiva entre la Unidad para las Víctimas, los enlaces municipales y las propias víctimas. Lo anterior, imposibilita visibilizar los cuellos de botella en todos los territorios para la atención humanitaria.
- Se advierte la baja cobertura por parte de la Unidad para las Víctimas para 2020 y el primer trimestre de 2021 en lo que respecta a la atención en la ayuda humanitaria a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, pues tan solo al 8% de 147 se les colocó giro.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la entrega oportuna de la Ayuda Humanitaria Inmediata en los eventos de desplazamientos masivos y confinamientos.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar estrategias que permitan aumentar la cantidad de colocaciones de Atención Humanitaria de Emergencia cobradas efectivamente.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar acciones para que la Atención Humanitaria de Emergencia se entregue de manera efectiva dentro del mínimo estipulado en la Resolución 1645 de 2019 de tres meses.
- A la Unidad para las Víctimas, reforzar el acompañamiento a las entidades territoriales para la atención de emergencias y brindar el apoyo subsidiario de manera oportuna mejorando los canales de articulación y coordinación nación – territorio.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la cobertura y oportunidad en la colocación de la atención humanitaria a las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.
- A la Unidad para las Víctimas, con el fin de superar las carencias en subsistencia mínima de las mujeres: (i) fomentar el asesoramiento de profesionales expertos en género para fortalecer el enfoque desde la atención institucional; (ii) priorizar la atención humanitaria a mujeres desplazadas que hayan sufrido algún tipo de Violencia Basada en Género, las cuales aumentaron durante la pandemia ocasionada por el



COVID 19; (iii) mejorar los canales informativos, por medio de organizaciones o redes comunitarias de mujeres, para acceder a la atención humanitaria.

- A la Unidad para las Víctimas, reforzar las acciones para implementar lo dispuesto en el Auto 093 de 2008 de la Corte Constitucional, sobre el nexo causal directo entre el confinamiento y la ocurrencia de posteriores eventos de desplazamiento. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas resalta que este pronunciamiento resulta una garantía jurisprudencial para responder adecuadamente con la ayuda humanitaria en aras de mitigar las consecuencias de los hechos de desplazamiento.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la coordinación institucional para la aplicación del principio de subsidiariedad desde una planeación con enfoque territorial, es decir, pensada desde las necesidades de los municipios que presentan mayor riesgo. Esta coordinación debe: (i) promover mayor compromiso y seguimiento a las entidades territoriales en la entrega de la ayuda humanitaria; (ii) asegurar el acompañamiento y la orientación a las entidades territoriales para que, como primeros respondientes, garanticen los recursos que les permitan cumplir con la entrega oportuna e idónea de la Ayuda Humanitaria Inmediata; (iii) fortalecer los canales de comunicación entre las instituciones y las víctimas, consolidando la articulación entre el nivel nacional, departamental y municipal.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la divulgación permanente de información y orientaciones sobre la atención humanitaria en el territorio, con el fin de que las entidades, la academia, la ciudadanía en general, las víctimas y sus representantes, se informen y adelanten estrategias para promover el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar los canales de atención a víctimas, con el fin de descongestionar los puntos presenciales y garantizar la disponibilidad telefónica y virtual. Asimismo, adelantar las acciones de mejora necesarias para que las víctimas reciban una orientación oportuna, respetuosa y de calidad que les permita responder de fondo sus inquietudes con respecto a la atención humanitaria.

RETORNOS Y REUBICACIONES

El retorno y la reubicación por su naturaleza requieren de acciones efectivas dirigidas al restablecimiento de derechos. Pese a los reiterados llamados de la Corte Constitucional, a las recomendaciones formuladas por la CSMLV en informes precedentes, a las reformas normativas y los ajustes en la arquitectura institucional que realizan las entidades del SNARIV, persisten las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que conllevan a la continuidad del Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) en este derecho.¹²³

Es así como, para cumplir con el objetivo de la política pública de retornos y reubicaciones, se hace necesario el funcionamiento de todo el andamiaje institucional dispuesto de manera coordinada, debidamente planeada y articulada, con recursos suficientes. Lo anterior, con el fin de posibilitar las condiciones materiales, sociales-comunitarias y psicosociales adecuadas para el restablecimiento de derechos de las personas y las comunidades desplazadas, así como para la reconstrucción de su plan de vida en el marco de los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad.

En este orden de ideas, en este capítulo se abordará el análisis del avance de esta política bajo los criterios de progresividad, no regresividad y racionalidad. Se llevará a cabo un análisis cuantitativo, a partir de los indicadores del PND: (i) Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente y (ii) Víctimas que han superado la SSV causada por el desplazamiento forzado. En esta línea, se tendrán en cuenta las cifras de avance en las metas, con un énfasis en sus fórmulas de cálculo, desagregando las variables que las conforman y su impacto en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en materia de retornos y reubicaciones. Para finalizar, se estudiarán aspectos relacionados con las principales implicaciones de dicha política en referencia a la integralidad en la oferta, la articulación y coordinación de acciones, y la inclusión del enfoque diferencial, entre otras.

Análisis cuantitativo

Este apartado contiene un examen de las cifras referentes al avance acumulado¹²⁴ y de capacidad¹²⁵ sobre el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno nacional en el PND

¹²³ Corte Constitucional: Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004. Auto 185 de 2018. Prácticas inconstitucionales como: (i) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; (ii) la poca atención que han recibido las reubicaciones rurales, y (iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos. Bloqueos institucionales como: (i) falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y (ii) insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la SSV producto del desplazamiento.

¹²⁴ Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. Mide el resultado obtenido en una fecha determinada permitiendo establecer el avance y el comportamiento del resultado del indicador del PND. p.24.

¹²⁵ Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico. Es decir, la capacidad que tiene el Estado de proveer, a los sujetos de la política, los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado. (DNP. Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014. p.24).

respecto a la política pública de retornos y reubicaciones. De igual forma, se examinan las cifras de los componentes de sus fórmulas de cálculo.

- *Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente*¹²⁶

Este indicador se encuentra 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 o EEA o generación de ingresos (Jóvenes en acción - Mi negocio - Empleo para la prosperidad - Estrategia Unidos - Familias rurales - IRACA) o que superaron su situación de vulnerabilidad”.

Tabla No. 38: Avance acumulado y capacidad: Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente

Año	Meta	Avance	% avance	Acumulado	Capacidad
Línea de base	1.602.670				
2019	1.980.920	2.100.707	131.67	106.04	
2020	2.359.170	2.531.779	122.82	107.31	1.66
2021	2.737.420				
2018-2022	3.115.670	2.531.779	61.41	81.25	0.85

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. DNP y Sinergia.

De acuerdo con las cifras reportadas por Sinergia, para el 2020 se tiene un avance de 123% y de 61% de avance de la meta para el cuatrienio, un acumulado de un 81%, y un 0,8 de porcentaje de capacidad a corte 2020. No obstante, pese a que estas cifras podrían llevar a una lectura de logros significativos en referencia con las metas propuestas, es necesario analizar la pertinencia del indicador para dar cuenta de los resultados de implementación de la Ley 1448 de 2011 en materia de retornos y reubicaciones.

Así las cosas, en aquellos componentes de la fórmula que supone la oferta destinada a la satisfacción de la garantía de los derechos con mayor impacto en la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado, se tienen los siguientes datos:

Tabla No. 39: Número de personas que accedieron a cada uno de los componentes de la oferta dispuesta por derecho 2020-2021

Componente de oferta:	Vivienda	Tierras	EEA	Generación de ingresos

¹²⁶ Las cifras en referencia avance, acumulado y capacidad se soportan en la información de: <https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6140/116>. Corte Diciembre. 2020. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2021

No. personas reportadas por componente	501.580	7.840	39.028	102.317

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021. UARIV.

Considerando que no es posible totalizar las cifras de acceso a la oferta con la suma por componente, dado que las personas pueden acceder a una o más ofertas, para hacer un análisis de la integralidad en la atención a los procesos de retorno y reubicación, se requirió a la UARIV que informara sobre el número de personas que durante el periodo de reporte accedieron a dos o tres componentes, cifras que se contrastaron porcentualmente con el total de las reportadas en el avance del indicador¹²⁷ así:

Tabla No. 40: Número de personas que accedieron a dos o tres componentes de la oferta dispuesta por derecho

Componente de Oferta	Número de personas reportadas	% avance del indicador
Vivienda - EEA	11.981	1.28
Vivienda - Generación de Ingresos	5.607	0.60
Tierras - Generación de Ingresos	31	0.033
Vivienda- Tierras- EEA	273	0.29
Vivienda- Tierras- Generación de Ingresos	40	0.43

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021. UARIV.

A partir del análisis de las cifras de acceso a dos o tres programas de la oferta, se evidenció que los porcentajes son aún más reducidos frente a la meta, todos por debajo del 2%. De igual forma, cabe resaltar que la mayoría de personas que integran el reporte solo se han beneficiado de uno de los programas, lo que podría implicar que no hayan logrado su estabilización socioeconómica, pues el acceso a un solo programa en sí mismo no la garantiza. Asimismo,

¹²⁷ El comparativo porcentual de acceso del avance del indicador se hace frente a la cifra del periodo resultante de la resta entre la línea base y el total del reporte, por cuanto este incluye un acumulado de periodos anteriores. El resultado para los periodos objeto del ejercicio es de 929.109 (2019 a 2021). UARIV No. 202172011545981 del 30/04/2021 y 202140012773931 del 15/05/2021 y reunión aclaratoria de información del 14/05/2021. Las cifras se refieren al periodo de reporte del indicador, el cual correspondería a 2019 y 2020. Indicando que no es posible a corto plazo discriminar la cifra por vigencia, teniendo en cuenta que el indicador se reporta acumulado y depende de las mediciones de SSV que realiza la UARIV cada año.

se observó que se incluyen personas que han accedido solo a los EEA, programas que son complementarios y no sectoriales, que por sí solos, no garantizan el goce efectivo de los derechos.¹²⁸

En cuanto a las cifras de acceso desagregadas por mujer y género, se presenta la siguiente tabla, de acuerdo con la información suministrada por la UARIV:

Tabla No. 41: Número de mujeres y población con OSIGD que accedieron a cada uno de los componentes de oferta dispuesta por derecho.

Componente de oferta	Personas reportadas	Mujeres	% Mujeres	OSIGD	% OSIGD
Vivienda	501.580	293.087	58.4	137	0.02
Generación de Ingresos	102.317	50.980	49.8	49	0.4
Tierras	7.840	3.743	47.7	1	0.01
EEA	39.028	18.662	47.8	7	0.01

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021. UARIV.

Al analizar la distribución de los resultados entregados por la UARIV, para el periodo de medición del indicador por programa, se tiene que, en el caso de las mujeres, el mayor acceso se dio al de vivienda con 58%, seguido de generación de ingresos con 50%. Con respecto de la población con OSIGD, se registra un bajo porcentaje de acceso a los distintos programas, los porcentajes van desde el 0,01% en tierras y EEA, al 0,04% en generación de ingresos y 0,02 en vivienda.

- *Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad (SSV) causada por el desplazamiento forzado.*¹²⁹

Este indicador hace parte del DNP y su fórmula de cálculo es: “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”.¹³⁰

¹²⁸ Como vivienda digna, generación de ingresos y acceso a tierras, fundamentales para la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado que se encuentra en proceso de retorno, reubicación o integración local.

¹²⁹ Las cifras de avance, acumulado y capacidad se soportan en la información de: <https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6141/116>. Corte Dic 2020 del 31/05/2021.

¹³⁰ En: <https://SINERGIApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6141/116> del 30/05/2020.

Tabla No. 42: Avance acumulado y capacidad: Víctimas que han SSV causada por el desplazamiento forzado.

Año	Meta	Avance	% avance	Acumulado	Capacidad
Línea de base	1.489.345				
2019	1.739.345	1.813.644	129.72	104.27	1.29
2020	2.089.345	2.244.716	125.90	107.43	1,15
2021	2.329.345				
2018-2022	2.489.345	2.244.716	75.54	90.17	0,75

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. DNP y SINERGIA.

En cuanto a las cifras del indicador desagregadas por mujer y género, se presenta la siguiente tabla, de acuerdo con la información suministrada por la UARIV.

Tabla No. 43: SSV verificada superación del Índice Global de Restablecimiento de Derechos.

Año	Total	Mujeres	OSIGD
2020	2.244.716	1.091.021	926

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021¹³¹.UARIV.

Estas cifras sólo incluyen personas con superación del umbral del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico, pues, de acuerdo con lo manifestado por la UARIV, no se han identificado víctimas que hayan realizado la manifestación voluntaria de haber superado esta situación.¹³² Con respecto al índice, se han identificado varias problemáticas en la medición de la SSV, establecida en la Resolución 2200 de 2018, las cuales se abordarán en el apartado de dificultades.

Si bien, al igual que en el indicador anterior, las cifras y porcentajes de avance, acumulado y de capacidad son significativas frente a la meta propuesta, en el entendido que la política pública de retornos y reubicaciones busca aportar a la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado, le corresponde al Estado propiciar condiciones que lleven a la estabilización socioeconómica de las víctimas. Lo anterior promoviendo la satisfacción de necesidades socio-económicas básicas, es decir, las acciones de acompañamiento en estos procesos deben dirigirse “(...) al restablecimiento y garantía de los derechos que son transgredidos con el desarraigo”.¹³³

¹³¹ A la fecha no se tienen datos de 2021 por los cortes de la medición que adelanta la UARIV.

¹³² Los criterios para la SSV se establecen en el anexo técnico de la Resolución 2200 de 2018.

¹³³ Corte Constitucional: Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004”. Auto 326 de 2020.

A continuación, se presentan las cifras de personas que SSV y accedieron al acompañamiento del Estado.

Tabla No. 44: Número acumulado¹³⁴ de víctimas con SSV que recibieron acompañamiento por escenario de soluciones duraderas¹³⁵

Solución duradera	Hombre	OSIGD	Mujer	Sumatoria
Integración Local	44.013	29	42.040	86.082
Reubicación	1.642	2	1.650	3.294
Retorno	9.354	2	9.825	19.181
2019-2021	55.010	33	53.517	108.560

Fuente: Elaboración propia. Abril 202. UARIV.

Contrastando las cifras se tiene que, el porcentaje de víctimas con SSV y que accedieron al acompañamiento equivale al 14% de las reportadas para 2019 y 2020 (755.371).¹³⁶ Sin embargo, no es posible determinar del universo total de personas con SSV, cuántas accedieron a programas en el marco del acompañamiento a su retorno o reubicación, ni tampoco cuántas están efectivamente en un escenario de soluciones duraderas en cumplimiento de los tres principios para garantizar el retorno.

Se evidenció que con respecto al avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011 en materia de retornos y reubicaciones, a partir de los indicadores y metas trazadas en el PND, no fue se pudo establecer un nivel de avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública, ni del goce efectivo de este derecho.

Análisis cualitativo

Avances

En materia de acompañamiento a procesos de retornos y reubicaciones, el protocolo adoptado mediante la Resolución 3320 de 2019, parte del reconocimiento de la responsabilidad y obligación del Estado de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento en un lugar distinto bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. Igualmente, incorpora un análisis de la viabilidad y sostenibilidad del acompañamiento, para que contribuya a brindar una solución

¹³⁴ En reunión con la UARIV el día 14/05/2021 se indicó que las cifras dan cuenta de un acumulado desde 2018.

¹³⁵ UARIV. Radicado No. 202140012773931 del 15/05/2021. Respuesta al requerimiento de información respecto del número de víctimas de quienes se entiende superada la su situación de vulnerabilidad con corte a 31/03/2021. Especificando por escenario de soluciones duraderas, cuantas se encuentran en procesos de retorno, reubicación local. Indicar cuantas presentaron solicitud de acompañamiento y cuentan con acta de voluntariedad. Estas cifras coinciden con el ítem respecto de quienes se entiende SSV que recibieron acompañamiento especificada por escenario.

¹³⁶ Esta cifra es el resultado de restar la línea de base al acumulado de avance de la meta del indicador.

duradera a las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado.¹³⁷ De esta forma, se crean instancias como las mesas para la sostenibilidad del retorno, reubicación e integración local, que funcionarán a nivel nacional y territorial para articular, coordinar y hacer seguimiento a estos procesos.¹³⁸

Sin dejar de lado las preocupaciones manifestadas en informes anteriores de la CSMLV,¹³⁹ la resolución en mención detalla los distintos momentos para las rutas de acompañamiento a los retornos de emergencia y a comunidades, lo que permitiría una adecuada planeación y seguimiento del proceso. Sin embargo, no se ha logrado el cumplimiento del paso a paso, dadas las condiciones de los eventos de desplazamiento masivos y las realidades de los territorios.¹⁴⁰

En esta misma línea, la CSMLV tiene consideraciones de fondo frente a la manera en la que se conceptualizan y desarrollan algunas acciones en el Protocolo, que pese a tener más de una vigencia de expedida ha tenido dificultades de implementación y de cumplimiento de sus objetivos como se mencionará en el acápite de dificultades. No obstante, teniendo en cuenta que la resolución se expidió justo unos meses antes de la pandemia ocasionada por el COVID-19, resulta prematuro determinar si efectivamente esta representa un cambio en el acompañamiento que permita superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que conllevan a la persistencia del ECI en este derecho, por lo que desde la CSMLV se continuará haciendo seguimiento a su implementación.

Por otro lado, en referencia a los objetivos planteados en el CONPES 4031 de 2021, frente a la estrategia 4.3.2: Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado, en la línea de acción cinco: “Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado”, se resalta como avance:

- (i) La garantía del acceso a la población víctima a la oferta social, con la elaboración de un documento metodológico que contenga los criterios de focalización. Sin embargo, el hecho de que se parta de una caracterización adelantada a partir de registros administrativos, sin elementos que complementen esta información, como podría ser la aplicación de encuestas periódicas de verificación, no permite fijar la continuidad de los datos de dichos registros en el tiempo, es decir,

¹³⁷ De esta forma se intenta dar solución a los principales hallazgos evidenciados por la Corte Constitucional en relación con el acompañamiento a los procesos de retorno, reubicación o integración local, específicamente en los Autos 383 de 2010, 201 de 2015 y 202 de 2015.

¹³⁸ Resolución 3320/19. Artículos 35 y 36.

¹³⁹ En relación con: (i) las debilidades en la coordinación del acompañamiento, (ii) la materialización de las acciones de los planes, (ii) el seguimiento y la verificación de principios y, (iv) los vacíos en materia de corresponsabilidad, entre otras.

¹⁴⁰ En el caso de los eventos de desplazamientos masivos de finales de 2020 y primer trimestre de 2021, en el corregimiento del Plateado en el municipio de Argelia Cauca, los retornos de emergencia se vienen dando sin acompañamiento, es así como las comunidades pese a la persistencia del riesgo en el lugar de expulsión, se ven en la obligación de retornar por falta de condiciones mínimas de atención en el lugar de recepción, como la existencia de un albergue adecuado, sumado al agotamiento de los recursos del ente territorial ante la reiterada ocurrencia de eventos de desplazamientos masivos y confinamientos.



determinar si la garantía del derecho para la población caracterizada se da de manera constante y sostenible.¹⁴¹

En este mismo sentido, frente a la línea de acción seis de la misma estrategia: “Aumentar el número de víctimas de desplazamiento forzado que logran asentarse en condiciones dignas y seguras en un lugar elegido libremente por ellas”, se resaltan como avances los siguientes:

- (i) La meta del 95% de acompañamiento anual frente a las solicitudes de personas en ruta individual, comunitaria o de emergencia, puesto que tal y como se plantea en la parte de dificultades de este informe, el porcentaje actual de acompañamiento frente a solicitudes es muy bajo.
- (ii) La implementación de un sistema de información que permita el seguimiento al acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación y que incluya la posibilidad de acceder a datos integrales y suficientes de los procesos.¹⁴²
- (iii) Se espera que la creación del indicador de sostenibilidad para el retorno y la reubicación dé cuenta del impacto de las acciones que comprenden el acompañamiento frente a la sostenibilidad de los procesos, y que los ajustes los den la respuesta a los vacíos de la medición producto de su aplicación.

Dificultades

Si bien el Protocolo establece la noción de viabilidad y sostenibilidad de los principios, en este no se fijan las acciones para el restablecimiento de derechos cuando se determina que no es viable el acompañamiento, en especial en aquellos casos donde no ha podido iniciarse la ruta por falta de cumplimiento del principio de seguridad.

Adicionalmente, el bajo número de solicitudes de acompañamiento frente al universo de población desplazada que aún no ha superado la situación de vulnerabilidad, evidencia la falta de conocimiento de los derechos y de las rutas por parte de un porcentaje significativo de víctimas de desplazamiento, lo que dificulta su acceso a la oferta dispuesta para su atención.

Aunado a lo anterior se observan inconsistencias en las cifras de solicitudes de acompañamiento reportadas, mientras que a la CSMLV se le informó que entre 2020 y el primer trimestre de 2021 se recibieron un total de 14.787¹⁴³ solicitudes, de las cuales 11.341

¹⁴¹ Se espera además que el documento metodológico contenga lineamientos específicos para víctimas de desplazamiento forzado dadas las afectaciones particulares de este hecho victimizante para garantizar su priorización en el acceso a planes, programas y proyectos de las entidades del SNARIV que atiendan en restablecimiento de sus derechos.

¹⁴² En la actualidad no se cuenta con información integral de los procesos.

¹⁴³ UARIV. Radicado No. Oficio No 202140012773931 del 15/05/2021.

corresponden a la vigencia 2020, en el Informe Anual del Gobierno¹⁴⁴ se indicó que para dicha vigencia se presentaron un total de 107.408.

En cuanto al acompañamiento efectivo a las solicitudes, la UARIV reportó la siguiente información:

Tabla No. 45: Acompañamiento en retornos y reubicaciones

Año	Solicitudes de acompañamiento en R Y R	Víctimas que solicitaron y recibieron acompañamiento en R Y R	% de acompañamiento efectivo frente a solicitudes
2020	11.341	1.625	14.3
2021	3.246	186	5.7
2020-2021	14.787	1.811	12.2

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021.UARIV.

Llama la atención el bajo nivel de acompañamiento a las solicitudes del 12%, lo que pone en evidencia una poca capacidad para atender la demanda de las víctimas de desplazamiento forzado por parte de las entidades del SNARIV.

Al respecto, también se observan inconsistencias en las cifras de personas que solicitaron y recibieron acompañamiento, que en el caso de lo informado por la UARIV a la Comisión es de 1.625 y en el citado informe de Gobierno es de 41.589.

Tal y como se mencionó en el análisis cuantitativo, frente al indicador sobre víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente, la redacción de la fórmula de cálculo implica que se reportan las personas que tuvieron acceso a alguna de las ofertas y/o superaron la situación de vulnerabilidad, sin considerar si efectivamente están en un proceso de soluciones duraderas en cumplimiento de los tres principios. Esto contraría el supuesto de que los procesos de retorno implican la garantía de atención integral a las víctimas que deciden voluntariamente retornar o reubicarse.

Adicionalmente, en la medición se registran personas que accedieron a un solo programa, entre estos los EEA. Sin embargo, el acceso a uno solo de los programas incluidos en la medición (vivienda, tierras, generación de ingresos, etc.), no constituye por sí mismo la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, ni que el retorno sea sostenible.

Asimismo, se observó que en los casos de retornos y reubicaciones rurales, no existe una oferta de Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar (EEAF) por parte de la UARIV, toda vez que los planes de negocio están diseñados para atender exclusivamente a aquellos hogares que retornan o se reubican en zona urbana.

¹⁴⁴ Informe Anual de Gobierno 2021, vigencia 2020. Superación del ECI. Desplazamiento forzado.

En cuanto a la medición de SSV, tal y como se concibe en la Resolución 2200 de 2018, se identificó que no es acorde con lo establecido en la ley ni en sus decretos reglamentarios. Si bien es cierto, la resolución en sus consideraciones señala que: "(...) los resultados de la medición de superación de la situación de vulnerabilidad, calculados a partir de los referidos criterios, deberán permitir realizar comparaciones objetivas y reales entre la población desplazada y la población receptora, midiendo la vulnerabilidad asociada al desplazamiento de manera comparativa con la población no desplazada", la aplicación de los criterios contenidos en el anexo técnico, no responden a dicha lógica. Lo anterior teniendo en cuenta que, la medición de la SSV se está enfocando en identificar una condición socioeconómica que no se relaciona con la superación de las afectaciones derivadas del desplazamiento.

A esto se suma que la medición de la SSV no refleja la realidad de los hogares desplazados por cuanto se lleva a cabo de manera acumulada. Si un derecho aparece superado en la verificación, este no se vuelve a medir, incluso si esta se realizó antes de que el hogar se encontrara en alguno de los escenarios de soluciones duraderas, desconociendo las condiciones socioeconómicas cambiantes de las víctimas, las vulneraciones acentuadas producto de este hecho victimizante y arrojando resultados erróneos. Así las cosas, al no verificar desde cero, esto impide tener línea base e identificar los avances en la implementación de la PPARIV, en lo que respecta a la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado.

Preocupa que la UARIV, de acuerdo con el protocolo, da por cumplido el acompañamiento al proceso de retorno o reubicación al momento de verificar un cambio favorable en cualquiera de los derechos que componen la medición de la SSV, sin que esto implique la estabilización socioeconómica del hogar y por lo tanto, se está reduciendo el alcance del acompañamiento.

Por otro lado, en cuanto al enfoque de mujer y género, los programas de oferta dirigidos a la garantía de derechos, son programas que no contemplan medidas específicas que respondan a las particularidades y necesidades diferenciadas de mujeres y población con OSIGD. A la fecha, no se han dado a conocer por parte de la UARIV los lineamientos para el abordaje diferencial del enfoque de género para el acompañamiento a los procesos de retorno, reubicación o integración local de estas poblaciones.

Llama la atención que la UARIV reportó tan solo tres acciones llevadas a cabo para garantizar el enfoque de género y territorial en el acompañamiento a comunidades retornadas y reubicadas.¹⁴⁵ No se observó que estas se constituyan en una respuesta a los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados de la violencia y el conflicto armado en las mujeres y población con OSIGD.

De otro lado, pese a los ajustes de la política pública en materia de retornos y reubicaciones, muchos de ellos en respuesta a pronunciamientos de la Corte Constitucional, transcurridos

¹⁴⁵ Implementación de proyectos sostenibles de seguridad alimentaria con los miembros de la comunidad, con enfoque diferencial en las comunidades de la Ceiba y Alemania en el municipio de Chalán Sucre y el Proyecto de cría de cerdos para mujeres cabeza de familia, un aproximado de 50 hogares, en la comunidad Buenos Aires Las Pavas en el municipio de Canalete en el departamento de Córdoba. Oficio 202172011545981 del 30/04/2021. p.127.

diez años de implementación de la ley, no se advierten avances para alcanzar el objetivo a largo plazo en materia de estabilización socioeconómica de los hogares desplazados.

Frente a la coordinación y articulación institucional, persisten problemas que impiden la implementación de los planes de retorno y reubicación (PRyR), en especial en los casos de municipios con baja capacidad técnica, administrativa y financiera,¹⁴⁶ en los cuales no se ha logrado resolver la incongruencia entre las responsabilidades asignadas y dichas capacidades, aunado a que la responsabilidad de la implementación de los planes recae principalmente en la entidad territorial.

En cuanto a las entidades nacionales, la falta de coordinación en su acciones y falta de oferta específica dirigida a la población desplazada, llevan a la imposibilidad del acceso a programas y afectan la sostenibilidad de los procesos, como aquellos casos de retornos y reubicaciones donde la falta de definición de la situación jurídica de los predios, se ha constituido en un cuello de botella para el acceso a proyectos productivos o subsidios de vivienda; o el caso de reubicaciones en predios adjudicados por el antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), hoy ANT, donde las gestiones se agotan con la entrega de los bienes sin que se active la ruta de acompañamiento, ya sea individual o comunitario.

Este es el caso de la comunidad de Vergel (Caloto – Cauca), reubicada en el municipio de Toro (Valle del Cauca) donde transcurridos dos años de estar en el predio, no se cuenta con plan de retorno, pese a ser beneficiarios de medidas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁴⁷ y de sentencia de Tutela de la Corte Constitucional que ordena directamente a la UARIV adelantar las gestiones necesarias.¹⁴⁸ Similar situación ocurre en las comunidades de Los Aceites (Arauca) y Santa Elena (Caldas).

Adicionalmente, se tienen varios casos de reubicaciones de población étnica en predios adjudicados por el INCODER a población desplazada en el norte del Valle del Cauca,¹⁴⁹ sin ningún acompañamiento institucional y en condiciones de alta vulnerabilidad. En ninguno de estos casos, el proceso de reubicación cumple con los requisitos mínimos para que sean conformes a la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁵⁰ y a las normas que integran el bloque de constitucionalidad, pues no existen garantías del cumplimiento del principio de dignidad y los predios carecen de las condiciones de habitabilidad necesarias.

Si bien con los planes de retorno y reubicación, como instrumento de planeación de estos procesos, se pretende dar a la oferta el carácter integral, en muchos casos esta se desarrolla de manera desarticulada respecto de los demás programas que se implementan en el territorio. Sin embargo, el plan se asume con carácter obligatorio para las autoridades y EETT, sin que

¹⁴⁶ Municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

¹⁴⁷ CIDH. Medida cautelar 97/10 del 13/08/ 2010.

¹⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T -525 de 2014. Se ordena a la UARIV que “(...) En ejercicio de sus competencias, en especial, aquellas de coordinación, la Unidad deberá realizar las gestiones para que las entidades competentes encargadas implementen las medidas y los remedios que sean del caso”.

¹⁴⁹ Comunidades: Cacique Queragama del pueblo Embera Chamí. Reubicada en los predios Potosí y Cristales, corregimiento Chorreras, municipio de Bugalagrande y Comunidad Doujuravida del pueblo Embera Chamí. Reubicada en el predio Bellavista, vereda Altos San Marcos, municipio de Sevilla.

¹⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-528 de 2010.



las entidades nacionales incluyan aquellas acciones de su competencia en sus planes de acción.

Así las cosas, se hace necesario incluir acciones que posibiliten la aplicación del principio de concurrencia en la gestión de los procesos de retorno, para que efectivamente logre superarse la fragmentación de la gestión, pues a pesar del diseño e implementación de la estrategia de corresponsabilidad¹⁵¹ los sistemas de información para el seguimiento como el tablero de Plan de Acción Territorial (PAT), el RUSICST, el FUT y el SIIGO; no se han superado los cuellos de botella que impiden la viabilidad de proyectos incluidos en los planes de retorno y reubicación por falta de recursos en el nivel municipal, que podrían superarse con la concurrencia de los otros niveles.

En el acompañamiento a casos específicos¹⁵² se evidenciaron dificultades que ponen en riesgo la sostenibilidad de los retornos. Por ejemplo, en las comunidades de Las Palmitas, Vereda Tabla Roja y Rancho Cinco en el municipio de Barrancabermeja la situación jurídica de los predios impide el acceso a la oferta en generación de ingresos, vivienda en condiciones dignas, construcción y dotación de escuelas y centros de salud y, adecuación de vías, entre otras.

Lo mismo sucedió en la reubicación de La Pampa,¹⁵³ donde el INCODER adjudicó un predio en común proindiviso con proyecto productivo comunitario (Palma de aceite). Sin embargo, actualmente el proceso presenta dificultades en el uso de la tierra, la gestión y pago del crédito asociativo y, en la convivencia que ha producido fracturas internas. Asimismo, en La Gabarra,¹⁵⁴ persisten problemas de gestión del proyecto de generación de ingresos para mujeres víctimas y residentes, que no fueron subsanados por los responsables de la UARIV y de la gobernación y, luego de seis años de implementación derivan en fragmentación del tejido comunitario.

De igual forma, en el corregimiento de Bajo Grande,¹⁵⁵ se presentan dificultades en el acceso a vivienda, agua, tierra, proyectos productivos y la adecuación de las vías terciarias. Para el caso de la reubicación de Villa Alegría,¹⁵⁶ la comunidad no cuenta con vivienda digna y requiere el acceso a subsidios de mejoramiento de vivienda, regulación del servicio público de la energía, de gas domiciliario y recolección de basura; así como a fuentes de trabajo o generación de ingresos para el sostenimiento de las familias.

En todos estos casos se identificó la falta de cumplimiento del principio de dignidad, donde las comunidades, una vez trasladadas a los predios, deben enfrentar la incertidumbre sobre las demás acciones para la garantía de sus derechos, pues en algunos casos no se activan las

¹⁵¹ Decreto 2460 de 2015.

¹⁵² Documentado en el informe: "Políticas públicas de atención al desplazamiento forzado, Estado de Cosas Inconstitucional y Posacuerdo. Análisis con enfoque diferencial étnico. Período 2017-2020. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Agosto de 2020".

¹⁵³ Sabana de Torres, Santander.

¹⁵⁴ Tibú, Norte de Santander.

¹⁵⁵ San Jacinto, Bolívar.

¹⁵⁶ *Ibid.*

rutas de acompañamiento de acuerdo con el protocolo de retorno y reubicaciones y, en otros, pese a existir planes formulados y aprobados, estos no avanzan.

Preocupa que, continúa sin conocerse el universo total de comunidades en ruta de retorno o reubicación, solo se conoce la cifra de aquellas con plan formulado o aprobado (864).¹⁵⁷ Tampoco se conoce el universo total de personas en retorno y reubicación,¹⁵⁸ pues los procesos comunitarios no están individualizados.¹⁵⁹

Por otro lado, en relación con los objetivos planteados en el CONPES 4031 de 2021, en las mismas estrategias y líneas analizadas en el apartado de avances,¹⁶⁰ concurren algunas dificultades tales como:

- (i) En relación con las acciones para la SSV, a excepción de la incluida en el décimo noveno lugar, no se especifica que la oferta se dé para la población víctima de desplazamiento forzado, sino que se menciona a población víctima en general, cuestión que debería estar claramente diferenciada, toda vez que la situación de vulnerabilidad es una medición específica para esta población en relación con las afectaciones producto de ese hecho victimizante.
- (ii) Lo anterior tiene especial importancia cuando no se especifica si la entrega de subsidios para la adquisición de vivienda nueva urbana, se otorga a víctimas de desplazamiento forzado o a la generalidad, lo cual sí se especifica en la entrega de los incentivos en especie para mejoramiento de vivienda urbana o rural.
- (iii) A pesar de los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional y las recomendaciones de la CSMLV en la materia, no se incluyeron acciones relacionadas con la deficiente articulación entre las entidades del SNARIV con competencia en la implementación de acciones contempladas en los planes de retorno y reubicación.
- (iv) Pese al aumento de cifras de oferta de los EEA, tanto de PS como de la UARIV frente al número de hogares beneficiados a 2020, esta continúa siendo insuficiente frente al universo de víctimas de desplazamiento forzado que eventualmente, estarán en alguno de los escenarios de soluciones duraderas.

Conclusiones

- A pesar de que el indicador contenido en el Plan Nacional de Desarrollo “víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente”, refleja un avance del 61% frente a la meta, este por sí mismo no da cuenta del avance en el cumplimiento del objetivo de la

¹⁵⁷ UARIV. Radicado No. 202117201154598. p. 263 del 30/04/2021.

¹⁵⁸ Conclusión del Quinto Informe de la CSMLV.

¹⁵⁹ UARIV. Radicado No. 202140012773931. p. 3 del 15/05/2021.

¹⁶⁰ Estrategia 4.3.2: Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado, en las líneas de acción cinco: Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y, Línea de Acción seis: Aumentar el número de víctimas de desplazamiento forzado que logran asentarse en condiciones dignas y seguras en un lugar elegido libremente por ellas.

política pública, pues se mide con el acceso a un solo programa y, por lo tanto no registra la integralidad en la oferta del Estado para garantizar la estabilización socioeconómica de las víctimas. La cifra de personas que accedieron a dos o más programas entre 2019 y 2020, no equivale ni al 2% del avance reportado en ese mismo periodo.

- Se registra un reducido porcentaje de acompañamiento efectivo a las solicitudes de retorno y reubicación durante 2020- 2021 que demuestra el bajo nivel de respuesta, pues representa tan solo el 12%. Evidenciando una baja gestión por parte del Sistema Nacional Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- El porcentaje de personas que superaron la situación de vulnerabilidad y accedieron al acompañamiento equivale al 14% de las reportadas en el indicador “Víctimas que han superado la situación de Vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado” durante 2019 y 2020, lo que permitió inferir que la mayoría lo han hecho sin acompañamiento del Estado. No es posible determinar, cuántas personas accedieron a programas en el marco del acompañamiento a su retorno o reubicación, ni tampoco cuántas están efectivamente en el escenario de soluciones duraderas de su elección.
- En la materialización de las acciones, planes y programas dirigidos a la satisfacción del derecho al retorno y la reubicación, persiste la falta de coherencia con el alcance y contenido de este derecho y de otros que lo integran. Esto se traduce en que a pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, permanece la renuencia de las entidades a responder con acciones específicas en componentes estructurales del retorno y la reubicación como lo son vivienda, generación de ingresos, educación y proyectos productivos; todos esenciales para la sostenibilidad de dichos procesos.
- Persisten bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el derecho al retorno y reubicación, a pesar de los desarrollos normativos vía CONPES, decretos reglamentarios y resoluciones.
- En el caso de personas y comunidades, cuando el concepto de seguridad no está actualizado o no es favorable, se niega el acompañamiento sin que existan en el protocolo lineamientos claros para avanzar en el restablecimiento de derechos.
- Respecto de aquellas acciones incluidas en planes de retorno y reubicación cuya responsabilidad está a cargo de entidades del orden nacional, persisten dificultades relacionadas con la falta de planeación, priorización y destinación de recursos para el logro de la ejecución de las mismas.
- Con relación a los municipios con baja capacidad técnica y administrativa, las falencias en la activación de la ruta de corresponsabilidad para dar cumplimiento a las acciones



contempladas en los planes de retorno y reubicación, conllevan a demoras en su implementación por falta de recursos en el nivel municipal, sin que se haga efectiva la concurrencia del departamental o el nacional.

- En aquellos procesos de reubicación en predios adjudicados, por el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la actual Agencia Nacional de Tierras, se evidencia la falta de coordinación con la Unidad para las Víctimas en la activación de la ruta de acompañamiento al retorno o la reubicación de las comunidades, lo que implica a que no se implementen acciones para el restablecimiento de sus derechos y la sostenibilidad de estos procesos.
- Persisten las falencias en la inclusión del enfoque de mujer y género en el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, puesto que la Unidad para las Víctimas reportó solamente tres acciones para garantizarlo.¹⁶¹ Adicionalmente, no se ha culminado el proceso de elaboración de los lineamientos para la inclusión de dicho enfoque.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el Subcomité Técnico de Coordinación Nacional y Territorial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, así como la estrategia de corresponsabilidad, con el fin de garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación impulsando la implementación de los planes, acciones y oferta de manera integral y articulada desde los distintos niveles de gobierno.
- A la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, se reitera la necesidad de ajustar la fórmula de cálculo del indicador “Víctimas Retornadas, Reubicadas o Integradas localmente” para que dé cuenta de la complementariedad de la oferta tendiente a la estabilización socioeconómica de las víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar las categorías incluidas en la información de población desagregada por género, dado que tal como se incluyeron las categorías de víctimas con Orientación Sexual y de Identidades de Género Diversas e Intersexual, no puede hacerse una lectura clara de los datos.
- A la Unidad para las Víctimas, expedir los lineamientos para la inclusión del enfoque de mujer y género y socializarlos con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas para hacer efectiva su inclusión y seguimiento en las acciones contempladas en los planes de retorno y reubicación, las cuales deberán mitigar los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados de la violencia y el

¹⁶¹ UAIRV. Radicado No. 202172011545981. p. 127 del 30/04/2021.



conflicto armado en las mujeres y población con Orientación Sexual y de Identidades de Género Diversas.

- A la Unidad para las Víctimas, ajustar las herramientas de seguimiento a los procesos de retorno comunitario, con el fin de que permitan contar con datos como: (i) cifras individualizadas de población para determinar el universo de personas acompañadas en dichos procesos, (ii) relación de acciones por plan, (iii) estado de su implementación, (iv) acceso a la oferta y, (v) avance en los distintos momentos de la ruta de acompañamiento.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar los canales de difusión, comunicación y orientación de la ruta de acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, con el fin de facilitar el acceso a la oferta dispuesta para la atención a las víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer acciones encaminadas al cumplimiento del principio de dignidad para quienes no se les ha activado ruta de acompañamiento por falta de cumplimiento del principio de seguridad.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia Nacional de Tierras, diseñar e implementar una estrategia coordinada de activación de la ruta de retornos y reubicaciones en los casos en que se adjudiquen predios a víctimas de desplazamiento forzado.
- A las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar una oferta específica o ampliar la oferta destinada a la garantía de los derechos con mayor impacto en la estabilización socioeconómica (generación de ingresos, vivienda y tierras) de la población víctima de desplazamiento forzado.
- A Prosperidad Social en coordinación con la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una oferta específica en materia de Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar dirigida a hogares que retornan o se reubican en zonas rurales.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar los criterios de la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018, toda vez que como están planteados, no reflejan la realidad de las víctimas de desplazamiento forzado, ni permiten medir los avances en la superación de las vulnerabilidades derivadas de este hecho victimizante.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar y ajustar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320 de 2019), dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, específicamente aquellas relacionadas con: (i) el uso de la medición de la Superación de la Situación de



Vulnerabilidad para el cierre del acompañamiento, y (ii) la ausencia de lineamientos cuando no hay cumplimiento del principio de seguridad.

QUINTA SECCIÓN: REPARACIÓN INTEGRAL

REHABILITACIÓN

En esta sección se propone presentar el seguimiento realizado a la garantía del derecho de rehabilitación¹⁶² de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento¹⁶³. Del mismo modo, se incluye lo establecido en la Ley 1448 de 2011 respecto a la rehabilitación de las víctimas de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH.

En tal sentido, la garantía del derecho a la rehabilitación dispuesta en el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011¹⁶⁴, se implementa a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI) y la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal (EREG), bajo la dirección del Minsalud y la UARIV, respectivamente. Para ello, se analiza la información cuantitativa respecto al indicador del PND y las metas contenidas en los documentos CONPES 3726 de 2012, PND 2018-2022 y PMI.

Los datos correspondientes al avance de la atención psicosocial se desagregan de acuerdo con las siguientes variables: (i) cobertura poblacional, (ii) cobertura con enfoque de género, (iii) cobertura con enfoque diferencial por discapacidad, y (iv) cobertura territorial en zonas rurales y rurales dispersas. Los datos asociados con la atención integral en salud física y mental se presentan desagregados para las primeras tres variables.

Además, el análisis cualitativo se centra en las acciones desarrolladas por las EETT del nivel departamental en cumplimiento de sus responsabilidades para garantizar el derecho a la rehabilitación, y lo relacionado con la incorporación del enfoque psicosocial en la prestación de servicios de salud.

Luego, se muestran las acciones institucionales tendientes a optimizar¹⁶⁵ la implementación del PAPSIVI, y los efectos de las mismas sobre la articulación de los diferentes componentes

¹⁶² Se entiende por rehabilitación la atención médica, psicológica y de servicios sociales orientada al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas, el desempeño en entornos familiares, laborales y sociales, y el ejercicio autónomo de sus derechos. La rehabilitación tiene como propósito principal la recuperación de la salud, tanto física como mental.

¹⁶³ Autos 176, 177 y 178 de 2005; autos 218 y 266 de 2006; autos 027, 109 y 233 de 2007; Auto 116 de 2008; Auto 008 de 2009; Auto 219 de 2011; Auto 373 de 2016; Auto 509 de 2018; Auto 734 de 2018; y Auto 331 de 2019, expedidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.

¹⁶⁴ Artículo 135, Ley 1448 de 2011. La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.

¹⁶⁵ Artículo 120, Ley 1753 de 2015. El Gobierno nacional, a través de PS, el ICBF, la UARIV y el Minsalud, complementará las acciones del PAPSIVI, con el 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.



de este programa, a saber: (i) atención psicosocial¹⁶⁶ y (ii) atención integral en salud en las modalidades física y mental¹⁶⁷. Asimismo, es conveniente destacar que se incorporan conclusiones del Balance de la Ley 1448 de 2011¹⁶⁸, realizado por la PGN sobre el seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación.

El componente de atención psicosocial integra las modalidades de atención individual, familiar, comunitaria y colectiva étnica. Cada una 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 se realiza por equipos de profesionales de la salud, ciencias humanas, ciencias sociales y promotores psicosociales.

El componente de atención integral en salud comprende el conjunto de actividades y procedimientos de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, que se desarrollan de manera preferente y diferencial dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); los cuales tienen en cuenta los posibles efectos de los hechos victimizantes sobre la salud física y mental de las víctimas del conflicto armado. Asimismo, tanto el Protocolo de Atención Integral en Salud como la política de atención integral en salud, orientan los diferentes niveles de intervención física y mental. Es necesario anotar que a través de la Resolución 2626 de 2019 se modificó la política de atención integral en salud y se adoptó el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE).¹⁶⁹

La UARIV diseñó la EREG como una forma de dar respuesta a las necesidades psicosociales de las víctimas. Esta se desarrolla a través de sesiones grupales las cuales se estructuran en torno a un objetivo específico y suceden en cuatro momentos: (i) saludo y presentación; (ii) seguimiento al avance emocional del sobreviviente en el proceso; (iii) desarrollo de las actividades orientadas al cumplimiento del objetivo del encuentro; y (iv) cierre, en el que se deja una actividad para la casa. Estos encuentros posibilitan el diálogo con las diferentes formas de comprensión de los hechos victimizantes, de las historias personales y del devenir

¹⁶⁶ “Se define como el conjunto de procesos articulados de servicios que tienen la finalidad de favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales, el sufrimiento emocional y los impactos a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y la vida de relación generados a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las graves violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH. Mediante la atención psicosocial se facilitarán estrategias que dignifiquen a las víctimas, respetando el marco social y cultural en el que han construido sus nociones de afectación, sufrimiento, sanación, recuperación, equilibrio y alivio. Dicho así, se desarrollarán procesos orientados a incorporar el enfoque psicosocial y diferencial en la atención” (Minsalud, 2017). Consultado en: http://www.saludcapital.gov.co/SU_Espacio_Vivienda/Caja_Herramientas/PAPSIVI/Orientaciones/Estrat_Psico_V1_Marc_Conceptual.pdf

¹⁶⁷ De acuerdo con lo expuesto en el Documento Marco PAPSIVI (2018), la medida de rehabilitación 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.

¹⁶⁸ PGN, (2020). Balance Ley 1448 de 2011, recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de rehabilitación.

¹⁶⁹ Esta política se socializó con la mayor parte de gobernadores, quienes para junio de 2020 tenían el compromiso de presentar el diseño del Plan de Acción MAITE-PAIM- (Plan de Acción e Implementación). Sin embargo, debido al riesgo de contagio de la COVID -19 se extendieron los plazos para su implementación.

histórico, social y cultural en el que se han configurado las violaciones a los DDHH y al DIH, así como las resistencias y los referentes de superación.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones. La información analizada se obtuvo a través de: (i) el seguimiento a las recomendaciones emitidas por la CSMLV en su Séptimo Informe; (ii) las respuestas a los requerimientos enviados al Minsalud¹⁷⁰, UARIV, EETT, (iii) ICBF y al PS de conformidad con el párrafo segundo del artículo 137 de la Ley 1448. Al mismo tiempo, (iv) se solicitó información al Mindefensa, Direcciones de Sanidad, Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) quienes deben atender solicitudes de miembros de la Fuerza Pública incluidos en el RUV y cuya atención está a cargo del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.¹⁷¹

Análisis cuantitativo

- *Indicador: “Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial”*¹⁷²

Este indicador se encuentra en el PND y su medición corresponde al año 2020. Su fórmula de cálculo es “número de personas únicas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal”.

Tabla No. 46: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial

Año	Meta	Avance	% avance
2019	100.000	145.139	145.14
2020	120.000	50.928	42.44
2021	120.000	N.A.	N.A.
2022	120.000	N.A.	N.A.
2018-2022	460.000	196.067	42.62

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Sinergia y Minsalud¹⁷³ (vista sincrónica año 2020).

La meta del Gobierno para el cuatrienio 2018-2022 es de 460.000 personas atendidas a través de la medida de rehabilitación. Para el año 2020 se estableció una meta de 120.000 personas atendidas, 90.000 de ellas a través del PAPSIVI y 30.000 como responsabilidad de la EREG

¹⁷⁰ La respuesta dada por el Minsalud al requerimiento de la CSMLV tiene corte de 31/12/2020. El Minsalud ha insistido en que la información se entrega de manera integral por vigencia y que no se hacen entregas parciales, por trimestres o semestres.

¹⁷¹ Decreto 1795 de 2000.

¹⁷² 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.

¹⁷³ El indicador mide 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 Minsalud 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”.

de la UARIV.¹⁷⁴ Según la información suministrada por el Minsalud y validada a través de Sinergia, de la meta de 120.000, solo se atendieron 50.928, lo que corresponde al 42%. Así las cosas, al analizar los datos se tiene que van 196.067 personas atendidas, lo que representa un avance del 42.62% frente a la meta para el cuatrienio (460.000). Como se puede apreciar, en el año 2020 se incumplió con la meta y, al mismo tiempo, se registra una caída sostenida en el número de atenciones.

Tabla No. 47: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial

Año	Línea base	Meta acumulada	Avance acumulado	% avance acumulado
	692.999			
2019		792.999	838.138	27.9
2020		912.999	889.066	29.6
2021		1.032.999	S.I.	S.I.
2022		1.152.999	N.A.	N.A.
2018-2022		1.152.999	889.066	N.A.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Sinergia y Minsalud (vista diacrónica años 2013 al 2020).

Respecto al reporte acumulado con base en la meta del CONPES 3726 de 2012, en 2020 se alcanzó un acumulado de 889.066 personas con atención psicosocial a través del PAPSIVI. Esto corresponde a una ejecución del 30% frente a la meta de 3.000.000 prevista en el CONPES. Se advierte que el esfuerzo realizado en los tres cuatrienios anteriores no ha sido suficiente para alcanzar la meta establecida para el año 2021, término de la vigencia inicial de la Ley 1448 de 2011.¹⁷⁵

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura de atención psicosocial con enfoque de género.*

Tabla No. 48: Desagregación por mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención psicosocial

Año	Mujeres	Personas con OSIGD
2013	251	616
2014	23.304	5.376
2015	50.881	7.686
2016	77.298	10.805
2017	78.426	6.136
2018	36.075	2.407
2019	71.976	5.422
2020	51.219	3.376
2013-2020	389.430	41.824

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO Especial RUV.

¹⁷⁴ El Minsalud atenderá a 380.000 a través del PAPSIVI y la UARIV a 80.000 por medio de EREG en el cuatrienio 2018-2022.

¹⁷⁵ Se ha insistido en la necesidad de definir las metas considerando el universo de víctimas sujetos de atención psicosocial. En este sentido, la CSMLV ha identificado varias cifras como referentes: (i) según la RNI, para 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 2021.

Entre los años 2013 y 2020, 389.430 mujeres víctimas del conflicto armado tuvieron atención psicosocial, lo que representa una cobertura del 8.72% de la población de mujeres establecida por la Red Nacional de Información (RNI) en 4.461.223¹⁷⁶. En ese mismo periodo de tiempo, 41.824 personas con OSIGD contaron con atención psicosocial, esto es una cobertura del 940% frente a la población identificada con OSIGD por la RNI en 4.445, estos datos muestran falencias en los reportes de información. En la tabla se notan dos momentos de caída de las atenciones, tanto para mujeres como para personas con OSIGD, el primero entre los años 2017 y 2018 y el segundo entre los años 2019 y 2020.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura de la atención psicosocial con enfoque diferencial de discapacidad.*

Tabla No. 49: Desagregación por número de víctimas con discapacidad con atención psicosocial

Año	Víctimas con discapacidad
2013	63
2014	4.658
2015	4.048
2016	5.172
2017	5.210
2018	2.674
2019	4.841
2020	2.904
2013-2020	29.570

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO RUV.

En el periodo comprendido entre 2013 y 2020, 29.570 víctimas del conflicto armado con discapacidad tuvieron atención psicosocial, lo que representa una cobertura del 7.4% respecto a una población de 395.269 establecida en los reportes de la RNI.¹⁷⁷ En la tabla se notan dos momentos de caída en la atención para personas con discapacidad. En primer lugar, el aumento sostenido desde 2013 se detiene en 2017 y en 2018 se registra la primera caída. Posteriormente, se evidencia un segundo momento de caída de las atenciones entre 2019 y 2020.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura poblacional con atención integral en salud física.*

¹⁷⁶ Consultado en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> 01/06/21.

¹⁷⁷ Consultado en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> 02/06/21.

Tabla No. 50: Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud física y número de atenciones

Año	Víctimas atendidas	Atenciones
2013	43.018	446.481
2014	73.289	666.286
2015	76.196	772.783
2016	73.558	426.933
2017	87.241	531.032
2018	59.963	417.659
2019	46.154	203.147
2020	15.985	91.941
2013-2020	475.404	3.556.262

Fuente: elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO Especial RUV.

Las víctimas del conflicto armado con atención integral en salud física entre 2013 y 2020 fueron 475.404, lo que representa una cobertura del 53.4% respecto al total de personas atendidas (889.066) en el componente de atención psicosocial en el mismo periodo de tiempo. Comparativamente, mientras el componente de atención en salud atiende una persona, el componente de atención psicosocial atiende a dos. Las 475.404 personas con atención integral en salud física representan una cobertura del 120% respecto del número de personas con discapacidad registradas en los reportes de la RNI que, a junio de 2021, equivale a 395.269. En la tabla se observa una caída sostenida desde 2018.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura de atención integral en salud física con enfoque de género.*

Tabla No. 51: Desagregación por mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención integral en salud física

Año	Mujeres	Atenciones a mujeres víctimas	Víctimas con OSIGD	Atenciones a víctimas con OSIGD
2013	26.865	254.633	20	108
2014	44.135	355.893	20	71
2015	45.591	426.655	26	165
2016	45.322	246.752	30	94
2017	55.117	312.291	60	168
2018	37.743	237.541	38	117
2019	28.436	117.527	50	113
2020	10.152	42.766	39	212
2013-2020	293.361	1.994.058	283	1048

Fuente: elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO. RUV.

Entre 2013 y 2020, 293.361 mujeres víctimas del conflicto armado tuvieron atención integral en salud física, lo que representa una cobertura del 7% del total de mujeres que reporta la RNI de 4.461.223. Simultáneamente, 283 personas con OSIGD contaron con atención integral en salud, esto es una cobertura del 6% de esta población identificada por la RNI en 4.445. Se

observa un desfase entre el número de atenciones promedio en mujeres y personas con OSIGD, pues en el periodo analizado cada mujer tuvo 6,8 atenciones y la población OSIGD tuvo 3,7. Por otra parte, el número de mujeres atendidas muestra una disminución constante a partir de 2018, pasa de 237.541 en ese año, a 42.766 en el 2020.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura de atención integral en salud física con enfoque diferencial de discapacidad.*

Tabla No. 52: Desagregación por número de personas con discapacidad con atención integral en salud física

Año	Personas con discapacidad	Atenciones
2013	7.148	123.007
2014	11.781	193.781
2015	11.542	204.549
2016	10.266	101.841
2017	11.504	116.135
2018	7.466	90.420
2019	4.827	36.466
2020	1.563	12.833
2013-2020	66.097	879.032

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO-RUV.

Las víctimas con discapacidad que recibieron atención integral en salud física entre 2013 y 2020 fueron 66.097. Esto corresponde a una cobertura del 17% respecto al total de la población con discapacidad reportada por la RNI (395.269). Al comparar la atención psicosocial con la atención en salud, se observa que mientras la primera cubrió el 7%, el componente de salud alcanzó el 17% de la población con discapacidad identificada por la RNI. Es conveniente resaltar la disminución constante del número de personas con discapacidad atendidas por el componente de salud integral; a partir de 2018 se reduce significativamente pasando de 7.466 a 1.563 en la vigencia 2020.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura poblacional con atención integral en salud mental*

Tabla No. 53: Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud mental y número de atenciones

Año	Víctimas atendidas	Atenciones
2013	12.522	140.030
2014	19.714	208.578
2015	21.236	264.259
2016	22.371	172.072
2017	28.167	227.278
2018	27.757	297.006
2019	32.662	193.261
2020	19.814	138.482

Año	Víctimas atendidas	Atenciones

2013-2020

184.243

1.640.966

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO Especial RUV.

Las víctimas del conflicto armado con atención integral en salud mental entre 2013 y 2020 fueron 184.243, lo que representa una cobertura del 21% respecto de las 889.066 personas reportadas por el Minsalud en el componente de atención psicosocial del PAPSIVI. Como se anotó anteriormente, este componente integró a 889.066 personas, mientras que el componente de atención integral avanzó en 475.404 procesos de salud física con 3.556.262 de atenciones registradas en el SGSSS y 184.243 personas en atención de salud mental con 1.640.966 atenciones. Asimismo, se destaca el aumento de las atenciones desde 2013 al 2019. No obstante, para el 2020 hubo una disminución significativa.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura de atención integral en salud mental con enfoque de género.*

Tabla No. 54: Desagregación por mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención integral en salud mental

Año	Mujeres	Atenciones	Personas con OSIGD	Atenciones
2013	8.330	78.704	28	200
2014	12.469	104.235	38	193
2015	13.268	139.085	29	249
2016	14.357	95.560	30	167
2017	17.922	119.050	53	239
2018	16.473	131.640	31	344
2019	18.725	86.556	18	38
2020	11.417	61.362	9	46
2013-2020	112.961	816.192	236	1476

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO-RUV.

Se observa que el componente de atención integral en salud mental del PAPSIVI atendió a 112.961 mujeres y a 236 víctimas con OSIGD. Esto representa una cobertura del 3% para el caso de las mujeres (4.461.223) y del 5% para la población con OSIGD (4.445).

Tabla No. 55: Sumatoria de atendidas por enfoque diferencial en los componentes del PAPSIVI desde 2013 a 2020

Componente PAPSIVI	Víctimas atendidas entre 2013 y 2020
Atención psicosocial a mujeres	389.430
Atención en salud mental a mujeres	112.961
Atención en salud física a mujeres	293.361
Atención psicosocial a víctimas con OSIGD	41.824
Atención en salud mental a víctimas con OSIGD	236
Atención en salud física a víctimas con OSIGD	283

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO-RUV.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura de atención integral en salud mental con enfoque diferencial de discapacidad*

Tabla No. 56: Desagregación por número de víctimas con discapacidad con atención integral en salud mental

Año	Víctimas	Atenciones
2013	2.762	57.250
2014	4.671	96.746
2015	4.807	109.202
2016	4.705	65.711
2017	5.592	76.099
2018	5.189	94.242
2019	5.017	51.052
2020	2.968	32.932
2013-2020	35.711	583.234

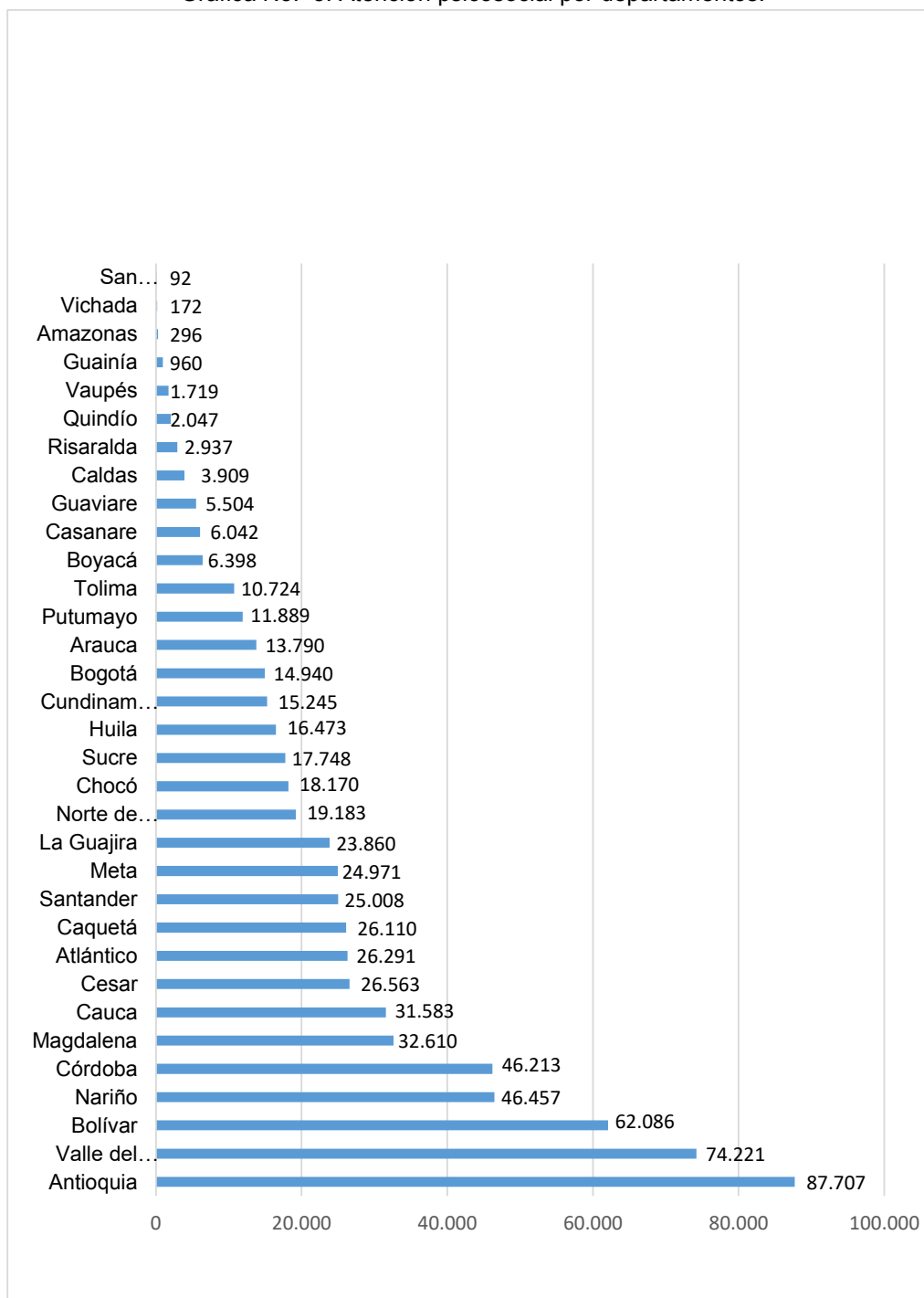
Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO-RUV.

Las víctimas con discapacidad que tuvieron atención integral en salud mental entre 2013 y 2020 fueron 35.711. Esto correspondió a una cobertura del 9% con respecto al universo de la población con discapacidad reportada por la RNI (395.269).

Entre 2013 y 2020 se atendieron 29.570 personas con discapacidad en el componente de atención psicosocial del PAPSIVI; 66.097 en atención integral en salud física (879.032 atenciones) y 35.711 personas en salud mental (583.234 sesiones). De esta manera, los datos muestran una drástica reducción en la cobertura entre 2019 y 2020.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura y despliegue territorial de la atención psicosocial*

Gráfica No. 3: Atención psicosocial por departamentos.



Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO-RUV.

Es importante mencionar que el Minsalud focaliza a los departamentos con mayor número de víctimas registradas por la RNI. En ese sentido, Antioquia (87.707), Valle del Cauca (74.221)



y Bolívar (62.086) son los que presentan más atenciones. Específicamente, Antioquia representa el 10% del avance acumulado de las víctimas que han recibido atención psicosocial entre 2013 y 2020 (889.066), Valle del Cauca el 8% y Bolívar el 7%.¹⁷⁸

Es conveniente ampliar los criterios de focalización incluyendo zonas rurales y rurales dispersas, y en especial, zonas donde persisten escenarios de conflicto armado y se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas contra la población civil. Con el propósito de dar respuesta a las consecuencias que las violaciones de DDHH tienen sobre la salud emocional, física y mental de la población víctima, es necesario analizar la expresión territorial de la violencia, especialmente en zonas vulnerables, donde las víctimas han tenido, históricamente, innumerables obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención, así como para que las instituciones puedan acceder a ellas.

- *Variable de análisis CSMLV: Cobertura y despliegue territorial de la atención psicosocial en municipios PDET*

Con base en la información suministrada por el Minsalud se observa que en 2020 el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET¹⁷⁹. Esto representa una cobertura del 61% de las zonas priorizadas. Se atendieron 22.483 personas, lo que representa el 44% de las 50.928 atenciones del componente psicosocial en la vigencia. (ver anexo No. 3)

No obstante, se advierte la necesidad de fortalecer las estrategias que permitan a los actores del SGSSS acceder a las víctimas que viven en los 66 municipios PDET (38%) a los que el PAPSIVI no llegó en el año 2020. Asimismo, se insiste en las responsabilidades que tienen las EETT con la implementación del Protocolo de Atención en Salud con Enfoque Psicosocial, cuyo fin es impulsar la articulación entre los componentes del PAPSIVI, cualificando la atención en salud de acuerdo con la situación de las víctimas. En este sentido, es necesario fortalecer el diagnóstico de las condiciones de salud de cada una de las víctimas desde el territorio.

- *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 apartados con atención psicosocial”.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Los departamentos que se encuentran en el rango de 0 a 10 mil personas con atención psicosocial son: Boyacá 6.398 (0.71%), Casanare 6.042 (0.67%), Guaviare 5.504 (0.61%), Caldas 3.909 (0.43%), Risaralda 2.937 (0.33%), Quindío 2.047 (0.23%), Vaupés 1.719 (0.19%), Guainía 960 (0.10%), Amazonas 296 (0.03%), Vichada 172 (0.01%), San Andrés y Providencia 92 (0.01%).

¹⁷⁹ Decreto Ley 893 de 2017, por el cual se crean los PDET.

¹⁸⁰ En el Séptimo Informe, la fórmula de cálculo era “Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial a través de estrategias móviles”.

Tabla No. 57: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados

Año	Línea base	Meta	Avance primer semestre de 2019	% avance
N.A.				
2019		12.000	17.958	150
2020		15.000	S.I.	S.I.
2021		15.000	S.I.	S.I.
2022		15.000	N.A.	N.A.
2019 - 2022		57.000	17.958	31

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. SIIPO.

Preocupa que para la vigencia 2020 no hubo avance en el cumplimiento de este indicador. La información reportada por el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) se verificó con la respuesta entregada por el Minsalud, en la que se manifestó que “se había proyectado ese énfasis de atención en zonas dispersas, por esa razón únicamente se cuenta con datos desde 2019, que es el año en el que se había previsto la atención en zonas rurales y apartadas a través de las estrategias móviles y de PAPSIVI rural (...) en el mes de diciembre (de 2020), con el apoyo de la OIM, se realizó la contratación de una consultora que avance en la elaboración y ajuste de las orientaciones para la validación del módulo durante 2021”.¹⁸¹

Es importante señalar que, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Paz y tal como lo han indicado los representantes de las víctimas, esta atención debe respetar los enfoques diferenciales y las creencias religiosas, étnicas y culturales de las víctimas, de acuerdo al principio de la no discriminación.

Se advierte que (i) para la elaboración del Séptimo Informe, el Minsalud no reportó avance frente a esta medición y suministró datos únicamente de 2019; (ii) al presentarse esta situación por segundo año consecutivo, se observa una posible omisión del principio de progresividad del derecho de rehabilitación; (iii) al no evidenciarse un aumento gradual y constante de cobertura relacionada con este indicador, se presenta un retroceso.¹⁸²

- *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 funcionamiento¹⁸³

¹⁸¹ Respuesta del MSPS mediante Radicado No. 202116100713661. 07/05/21. p. 15 de 72.

¹⁸² La PGN inició actuación preventiva para el seguimiento y acompañamiento permanente al Minsalud.

¹⁸³ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SBzkNqwSYw3QrAbcYqFi>. Consultado 10/06/2020.

Tabla No. 58: “CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”

Año	Meta	Avance	% avance
2018	28	28	100
2019	31	28	82,35
2020	31	32	105
2021	31	S.I.	S.I.
2018-2021	31	32	105

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. SIIPO.

Los datos suministrados en SIIPO evidencian que para 2020 hubo un avance del 105% respecto a la meta establecida, superior a la meta para la vigencia, lo que lleva al aumento del porcentaje del cumplimiento de este indicador. Como se anotó en el Séptimo Informe, se mantiene la recomendación sobre fortalecer la estrategia de atención y acompañamiento psicosocial no presencial ante el cierre de los CRAV, en el marco de la pandemia originada por el COVID-19.

- *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” y mide la implementación territorial del Plan Nacional de Rehabilitación, a través de informes anuales elaborados por el Minsalud.

Tabla No. 59: “Avance del indicador Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
N.A.				
2018		S.I.	S.I.	S.I.
2019		1.0	1.0	100
2020		1.0	0.0	0.00
2021		1.0	S.I.	S.I.
2022		1.0	N.A.	N.A.
2019 - 2022		1.0	1.0	25

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. SIIPO.

En el SIIPO, para el 2020, se reportó el 0% del cumplimiento de la meta para este indicador, el cual presenta las siguientes inconsistencias:

- A pesar de que la CSMLV ha solicitado el informe como documento soporte del avance, el Minsalud no ha entregado dicha información. A la fecha del presente análisis no se conoce el acto administrativo de formalización del Plan Nacional de Rehabilitación. El Minsalud no ha finalizado la fase de planeación y validación

- conceptual, metodológica y operativa del módulo de atención psicosocial y salud integral en zonas rurales a víctimas del conflicto armado.
- (ii) En la línea de “articulación con los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)”, no se evidencian avances concretos en la coordinación entre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el Minsalud.
 - (iii) En lo concerniente a la línea de “medidas para la recuperación emocional individual”, el Minsalud ha avanzado en la formulación del módulo de ruralidad del programa PAPSIVI. Sin embargo, no se cuenta con información que permita evidenciar este avance.
 - (iv) Con relación a la línea de “medidas de rehabilitación comunitaria y colectiva”, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó en 2020 la implementación de dos pilotos en los municipios de San Jacinto y San Juan Nepomuceno, Bolívar. Sin embargo, a la fecha no se conoce la evaluación o los resultados obtenidos en la implementación de estos pilotos y/o las recomendaciones para su implementación en otras zonas del país.

Análisis cualitativo

Avances

En cuanto a la respuesta recibida por parte de las 11 EETT se identificó que, en el aspecto de socialización de los lineamientos técnicos para la implementación del Protocolo a nivel municipal, diez departamentos reportaron actividades que contaron con la participación de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Entidades Prestadoras de Salud (EPS) e IPS, con excepción del Valle del Cauca. Frente a la capacitación, Cundinamarca, Putumayo, Córdoba y Caldas cuentan con procesos de formación con el apoyo de instituciones de educación formal, educación para el trabajo y desarrollo humano. Por su parte, Guaviare, Tolima, Caquetá, Casanare, Huila, Valle del Cauca y Arauca han recibido capacitación a través de la asistencia técnica del Minsalud, sobre la ruta integral, el proceso de desarrollo del Protocolo y su metodología desde una perspectiva territorial.

En relación con los CRAV, se destaca el aumento en el número de sedes que han integrado el modelo de atención psicosocial. Para la vigencia 2020, la UARIV logró un avance importante en el cumplimiento de la meta. Actualmente, 32 CRAV cuentan con profesionales para garantizar este servicio. Asimismo, se observaron avances significativos en la implementación de la estrategia de atención y acompañamiento psicosocial no presencial frente a las posibilidades de secuencialidad, continuidad y practicidad que brindan las sesiones realizadas a través de herramientas virtuales.

La UARIV expuso avances en el diseño e implementación de herramientas virtuales de apoyo para el proceso de recuperación emocional. De acuerdo con la información suministrada y debido a la flexibilidad en los tiempos de conexión, esta estrategia ha permitido atender



víctimas en lugares de difícil acceso o que por situaciones de orden público antes no se podían atender. Asimismo, esto permite reducir los tiempos y costos de desplazamiento de los equipos psicosociales. No obstante, es necesario evaluar los efectos que ha tenido la atención psicosocial virtuales sobre los criterios de confianza y confidencialidad de las víctimas, especialmente en los casos concretos de mujeres víctimas.

Dificultades

La CSMLV requirió información a las 32 gobernaciones con el propósito de indagar sobre los avances en las acciones tendientes a la incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención integral a víctimas del conflicto armado. Se obtuvo respuesta de 11 departamentos, los cuales son Guaviare, Tolima, Caquetá, Casanare, Putumayo, Huila, Córdoba, Arauca, Valle del Cauca, Cundinamarca y Caldas. De las 21 gobernaciones faltantes, se reiteró la solicitud y al evidenciarse su omisión de manera reiterada, se corrió traslado para activar la función disciplinaria de la PGN en los casos en los que haya lugar.

Las respuestas no se ajustaron a lo estipulado en los artículos 12, 16 y 17 de la Resolución 1536 de 2015, en tanto se suministraron datos incompletos o información no relacionada directamente con la pregunta. Esto permite afirmar que no existe claridad suficiente respecto a: (i) identificación de los riesgos de la población afiliada, (ii) análisis demográfico de morbilidad y mortalidad, (iii) la priorización de los problemas de salud, los subgrupos poblacionales, las personas y los lugares, y (iv) la programación de las intervenciones de protección específica y detección temprana y de atención de las enfermedades de interés en salud pública.

Se advierte la necesidad de mejorar los planes de capacitación y fortalecimiento del talento humano para los tres niveles de intervención en la prestación de los servicios de salud,¹⁸⁴ y en atención en salud con enfoque psicosocial para garantizar la calidad de la atención en salud integral a víctimas. De acuerdo con la información suministrada por los representantes de las víctimas a la Mesa Nacional, en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, se dejó de brindar atención oportuna para enfermedades de base como la diabetes, hipertensión, entre otras.

De otra parte, preocupa la reducción de los avances en el cumplimiento de metas de atención psicosocial, estrategias móviles en zonas rurales e implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial. Se evidencia una disminución en los esfuerzos realizados por el Minsalud para llegar a zonas rurales que han sido escenario histórico de confrontación armada, y donde las comunidades requieren acciones concretas con enfoque territorial.

¹⁸⁴ La incorporación del enfoque psicosocial se debe realizar en tres niveles de intensidad: (i) intervención de baja intensidad, atención psicosocial en las modalidades individual, familiar y/o comunitaria brindado a través de equipos interdisciplinarios que operan bajo direccionamiento del Ministerio o las Entidades Territoriales del nivel Departamental o Municipal; (ii) intervención de mediana intensidad, intervención psicológica focal de apoyo y asesoramiento; y (iii) intervención de alta intensidad: intervención psicoterapéutica. Protocolo de atención integral en salud PAPSIVI. (2017), p. 51.

Si a la disminución de capacidad institucional del Minsalud se le suman aspectos como el contexto de la pandemia por el COVID-19, la profundización de las consecuencias humanitarias del conflicto armado y la exacerbación de la violencia contra la población civil en varias zonas del país, se podría afirmar que, tal como se estableció en el Séptimo Informe, que el tiempo necesario para atender a la población víctima podría ser un plazo mayor a 24 años. Asimismo, se observó que el diagnóstico elaborado para el CONPES 4031¹⁸⁵ respecto al derecho de rehabilitación, es débil e incompleto y lleva a definir acciones sobre las mismas estrategias que después de diez años de vigencia de la ley, solo alcanzaron a atender al 30% de la meta de 3.000.000 de víctimas con necesidades de atención psicosocial y atención integral en salud física y mental.

Por otro lado, preocupa la brecha entre el número de personas reportadas por el componente de atención integral en salud física y mental y el número de personas atendidas por el componente de atención psicosocial. Esta diferencia en 2019 (46.154 frente a 145.139 respectivamente), y en 2020 (15.985 frente a 50.928), muestra la necesidad de profundizar en la articulación interna del PAPSIVI.¹⁸⁶ Como lo ha mencionado la CSMLV en varios informes, es necesario establecer estrategias de comunicación entre los equipos psicosociales y los operadores del SGSSS. Esta brecha se amplía aún más si se analizan los datos de atención a mujeres, víctimas con OSIGD y víctimas con discapacidad.

Además, como lo ha venido señalando la CSMLV, es preocupante que el Gobierno nacional no haya incluido en el PND un indicador y una línea base que permita hacerle seguimiento al avance del derecho de rehabilitación, en sus dimensiones física y mental.

Se advierte que la cobertura en salud mental de mujeres y las personas con OSIGD es insuficiente. Esto afecta de manera desproporcionada la garantía del enfoque de género y “evidencia el desafío para la garantía plena de este enfoque, en especial, a las víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado.”¹⁸⁷ En este sentido, la garantía del derecho de rehabilitación tendría que ampliar su comprensión de las VBG y la atención a mujeres, y a víctimas con OSIGD desde la comprensión de las discriminaciones sociales y culturales contra estas personas.

De modo similar, se observa con preocupación un presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 1753 de 2015, a través del cual se adicionó el parágrafo segundo del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, en donde se establece que, “el Gobierno Nacional, a través del Departamento para la Prosperidad Social (PS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y Protección Social (...), complementará las acciones del

¹⁸⁵ Documento CONPES 4031. Lineamientos de actualización de metas, presupuesto y seguimiento del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹⁸⁶ Los problemas de desarticulación entre los componentes del PAPSIVI señalados anteriormente, se deben al desconocimiento de la relación entre lo emocional con la salud física y mental, de acuerdo con un tipo específico de victimización.

¹⁸⁷ Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. (2020), Balance de la Ley 1448. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, pag. 77



Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, a fin de avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas, organizaciones y comunidades que han sufrido daño a causa del conflicto armado”.¹⁸⁸. Se advierte que no es posible profundizar en algunos análisis en razón a que entidades como el ICBF y PS no reportaron la información solicitada frente al cumplimiento de sus competencias en la medida de rehabilitación.

Frente a la medida de rehabilitación con enfoque reparador, psicosocial y diferencial a las víctimas de la fuerza pública, preocupa la respuesta dada por el Mindefensa y la Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI) de la Policía Nacional que estableció esta “no adelanta fase de rehabilitación funcional, no lleva acciones de sanidad, terapias, ni labores clínicas, ni médicas”. Por consiguiente, se considera fundamental iniciar el trabajo de articulación entre el Minsalud y el Mindefensa con el propósito de garantizar la incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención integral en salud física y mental a miembros de fuerza pública incluidos en el RUV.

Por otra parte, se observa con preocupación el posible incumplimiento del Convenio 473 de 2020, suscrito entre el Minsalud y la Unión Temporal Víctimas, a través del cual se esperaba avanzar en la implementación territorial de la medida de rehabilitación hasta junio de 2021. Esta entidad informó que las partes llegaron de común acuerdo a la terminación anticipada del convenio, por lo cual, el contratista únicamente ejecutó dos de los cuatro ciclos de atención, culminados en febrero de 2021.

Preocupa que este tipo de novedades contractuales puedan convertirse en (i) barreras de acceso al derecho de rehabilitación, profundizando la insuficiente cobertura anual; y (ii) en obstáculos administrativos que impidan contar con procesos de atención psicosocial continuos, estables, de mayor duración y accesibles en todo momento, por cuanto los ciclos de atención se interrumpen de manera súbita e injustificada. No es claro si i) ya se culminaron los ciclos faltantes de atención, y ii) si con esta terminación anticipada se incurrió en una acción con daño en los procesos de rehabilitación de las víctimas.

Esto se asocia con la reducción de la capacidad institucional para cumplir las metas anuales y del cuatrienio. En el reporte de 2020 se observó que de una meta de 120.000 se atendieron 50.928 víctimas. Si a este número se le restan las 20.000 atenciones reportadas por la EREG en cabeza de la UARIV, se observa que la terminación anticipada del convenio pudo incidir en estos bajos resultados.

En relación con la problemática expuesta, el Balance de la medida de Rehabilitación elaborado por la PGN señaló la importancia de una atención psicosocial continua, estable y duradera. En otras palabras, se debe contar con este tipo de programas durante todo el tiempo que las víctimas lo necesiten y su disponibilidad debe estar incluso más allá de la vigencia de las

¹⁸⁸ *Ibid.* 139.

medidas de carácter transicional. Se reitera que la rehabilitación no puede supeditarse a las circunstancias cambiantes en materia de contratación con los operadores del Programa.

Al respecto, los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la Sentencia T-045 de 2010 sobre el acceso al derecho a la salud integral por parte de un grupo de mujeres de la comunidad de El Salado, ilustran los efectos adversos de suspender de manera imprevista la atención psicosocial al manifestar que “las mujeres no habían contado con tratamientos continuos, los profesionales que atendieron sus dolencias rotaron en varias ocasiones y estaban ubicados en diferentes zonas de la región; lo que imposibilitaba un seguimiento basado en su historia clínica, que los procedimientos médicos tuvieran un hilo conductor y un seguimiento sistemático a la evolución de sus afectaciones”.¹⁸⁹

Conclusiones

- El indicador de atención psicosocial del Plan Nacional de Desarrollo, presentó un incumplimiento frente a la meta de atención psicosocial para 2020. El acumulado de atención para los diez años que lleva la implementación de la Ley 1448 de 2011 es de 889.066 personas, número inferior al establecido como meta en el CONPES 3726 de 2012 de 3.000.000 de víctimas con atención psicosocial para el año 2021.
- Se reconocen los desafíos para la implementación del enfoque para mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, particularmente cuando se trata de hechos victimizantes relacionados con la libertad, integridad y formación sexual. De la información reportada sobre atención psicosocial y atención integral en salud física y mental, se advierte que no se hace un abordaje desde los derechos de la mujer y se desconoce la diversidad sexual; con lo cual, la rehabilitación tendría limitaciones frente a la comprensión de las Violencias Basadas en Género.
- Se evidenció un estancamiento y retroceso en el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Paz, debido a que en 2020 se suspendió la puesta en marcha del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas en zonas rurales. No se cuenta con información detallada de las fechas para la implementación de las estrategias diseñadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Preocupa que no existe claridad ni certeza de la fecha en la que se adoptará el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, a pesar de que han pasado cinco años de la firma del Acuerdo de Paz.

¹⁸⁹ Pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto al derecho a la salud integral. En: PGN (2020), Balance Ley 1448 de 2011, pág.111.

- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social, el análisis de las cifras de atención psicosocial y atención integral en salud física y mental, muestran un nivel de cobertura bajo para los enfoques diferenciales, especialmente para las víctimas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa y con discapacidad.
- La cobertura en atención psicosocial (50.928) es significativamente mayor a la de atención integral en salud física (15.985) y mental (19.814), evidenciando barreras de acceso en la prestación de servicios de salud a las víctimas.
- Se advierte una desarticulación entre las entidades del orden nacional con obligaciones, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley 1753 de 2015, a través del cual se adicionó el parágrafo segundo del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011; a saber: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento de Prosperidad Social, con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas. En todo caso, es indispensable continuar con el seguimiento preventivo para identificar las causas de esta desarticulación y posible omisión de funciones frente al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.
- El derecho a la rehabilitación de las víctimas de la Fuerza Pública se hace efectivo dentro del servicio de salud del régimen especial. Aun cuando son atendidas, se identificó un vacío originado por la no incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención integral a víctimas del conflicto armado.
- Se insiste en la importancia de cualificar los procesos de atención en salud con enfoque psicosocial a través del Protocolo dispuesto como mecanismo tendiente a una atención diferencial en consideración a la condición de víctima del conflicto armado y su situación de sujeto de especial protección constitucional.
- La terminación anticipada de los convenios suscritos entre el Ministerio de Salud y Protección Social y los Operadores que tienen bajo su responsabilidad implementar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas, afectan la ejecución de los ciclos de atención psicosocial de la medida de rehabilitación y se convierten en: (i) barreras de acceso al derecho agudizando las dificultades en materia de cobertura; y (ii) en obstáculos administrativos que impidan contar con procesos de atención psicosocial continuos, estables, de mayor duración y accesibles en todo momento, por cuanto los ciclos de atención se interrumpen de manera súbita e injustificada.
- El diagnóstico que se presentó en el CONPES 4031 de 2021 respecto al derecho de rehabilitación, no se compadece con las dificultades identificadas en la implementación de esta medida. Es reiterativo en acciones y estrategias que, después de diez años de vigencia de la ley, sólo han logrado una cobertura del 29% de la meta prevista en el CONPES 3726 de 2012 para el 2021 (3.000.000).

- Las entidades territoriales no han desarrollado acciones conforme a sus obligaciones respecto a la implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud a víctimas del conflicto Armado. En este sentido, se observa que no existe claridad respecto a: (i) la identificación de los riesgos de la población afiliada, (ii) el análisis demográfico de morbilidad y mortalidad, (iii) la priorización de los problemas de salud, los subgrupos poblacionales, y los lugares, y (iv) la programación de las intervenciones de protección específica y detección temprana para la atención de las enfermedades de interés en salud pública.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas, realizar un diagnóstico integral sobre las causas asociadas al insuficiente acceso a las medidas de rehabilitación para las víctimas del conflicto armado. Este diagnóstico debe incluir de manera desagregada y particular las siguientes poblaciones: mujeres, personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, e integrantes de la fuerza pública.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, incorporar la línea de diversidad sexual como parte del enfoque de género, en búsqueda de la comprensión de las Violencias Basadas en Género para la rehabilitación psicosocial de la población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, impulsar las gestiones necesarias para la adopción por acto administrativo del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, e informar su cronograma de implementación.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, desarrollar en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, una caracterización que reconozca las afectaciones psicosociales y en salud mental como efecto del conflicto armado ha dejado en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, considerando particularmente situaciones que han generado afectaciones desproporcionadas en ellos, como: la desaparición forzada de padres y madres, la violencia sexual contra ellos o siendo testigo de la violencia sexual contra sus seres queridos, el reclutamiento ilícito, las minas antipersonales y municiones sin explotar, y el desplazamiento forzado.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, consolidar el “lineamiento técnico de estrategia de acompañamiento psicosocial para el restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado”, incorporando criterios que permitan a los profesionales de los equipos psicosociales identificar necesidades de atención en salud mental y contar con una ruta diferenciada para el acceso a estos servicios cuando así se requiera.

- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, incorporar en sus procesos de planificación indicadores y metas de cobertura para la medición de las estrategias de acompañamiento y rehabilitación psicosocial a niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, adelantar procesos de gestión del conocimiento que permitan profundizar la comprensión sobre los daños transgeneracionales del conflicto armado en la niñez y la juventud. Para esto se debe fortalecer la articulación con organizaciones de la sociedad civil y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, y explorar los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial no presencial por medios virtuales, de manera que se fortalezca la estrategia que permita llegar a regiones apartadas, complementando la estrategia de atención presencial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, concertar con las demás entidades encargadas de desarrollar acciones para la rehabilitación, canales de articulación entre la oferta psicosocial y en salud integral, que permita contar con: (i) criterios unificados para que los equipos psicosociales remitan a la atención especializada en salud conforme a parámetros clínicos; (ii) mecanismos de seguimiento a las remisiones realizadas; (iii) acceso por parte de los profesionales en salud a los antecedentes e información de las personas que han participado en procesos de atención psicosocial que pueda ser relevante para la atención especializada; y (iv) mecanismos para medir el impacto de las acciones en el proceso de rehabilitación.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, elaborar estrategias para que en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, se fortalezca la comunicación y articulación entre las líneas del programa, de manera que los equipos psicosociales puedan tener comunicación con el personal del sector salud, para brindar una atención integral.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Defensa Nacional, iniciar el trabajo de articulación y asesoría técnica con el propósito de garantizar la incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención y rehabilitación a miembros de la fuerza pública incluidos en el Registro Único de Víctimas.
- 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 del 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, elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, realizar la evaluación de las afectaciones que la terminación anticipada del Convenio 473 de 2020, suscrito con la Unión Temporal Víctimas, tuvo sobre los ciclos de atención del Programa y el proceso de rehabilitación de las víctimas que vieron interrumpida la atención psicosocial de manera súbita e injustificada, con el fin de tomar las acciones de mejora correspondientes.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, ampliar los criterios de focalización incluyendo zonas rurales y rurales dispersas, con el propósito de dar respuesta a las consecuencias que las violaciones de derechos humanos tienen sobre la salud emocional, física y mental de la población víctima, considerando especialmente las zonas donde persisten escenarios de conflicto armado o se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas contra la población civil, Así mismo, es necesario analizar la expresión territorial de la violencia en aquellos territorios donde las víctimas han encontrado obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención, así como para que las instituciones puedan llegar a ellas.

RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Esta medida es concebida como un componente reparador consistente en restituir material y jurídicamente los derechos sobre la tierra o el territorio, el mismo predio u otro por equivalencia, o si se dan los requisitos inclusive por compensación de las víctimas que fueron despojadas o se vieron obligadas a abandonar sus predios por causa del conflicto armado. En tal sentido, esta medida contempla acciones de formalización, restitución, adjudicación de baldíos, constitución y saneamiento de predios, en condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y garantías de no repetición.¹⁹⁰ Preocupa que luego de 10 años, el balance con respecto a su implementación y al cumplimiento de las providencias judiciales no resulta alentador frente a las metas trazadoras del Gobierno nacional.

De acuerdo con lo reportado por el Gobierno nacional, al 30 de mayo de 2021, 147.107 personas están inscritas en el RUV como víctimas de despojo y abandono forzado de tierras o pérdida de bienes muebles o inmuebles. Por otra parte, la CGR señaló que aproximadamente más de siete millones de hectáreas fueron objeto de abandono y despojo en Colombia y otros estudios han calculado que la magnitud del despojo puede oscilar entre 1,2 y 10 millones de hectáreas. Tanto desde las visiones más críticas como desde los cálculos oficiales, el avance de la restitución no ha sido significativo como se esperaba.

A partir del CONPES 3726 de 2012, se proyectó la presentación de aproximadamente 360.000 solicitudes de restitución, durante los diez años iniciales de vigencia de la ley. Al primer trimestre de 2021, de acuerdo con los registros de la URT, tan solo se llegó a 127.071 solicitudes en la ruta individual, es decir, menos del 50% de la cifra proyectada. Igualmente, cabe anotar que, del total de solicitudes, 90.585 cuentan con trámite administrativo finalizado, de las cuales 58.317 han sido negadas. Lo que evidencia que más del 65% de solicitudes han sido excluidas del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).¹⁹¹

Análisis cualitativo

Etapas administrativas

La entidad competente para adelantar la etapa administrativa es la URT. Esta etapa inicia con la radicación de las solicitudes de inscripción en el RTDAF, así como las gestiones tendientes a microfocalizar el territorio nacional, atendiendo a criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno. Adelantada la etapa administrativa, la URT resuelve la procedencia de la inclusión del predio.

¹⁹⁰ La acción de restitución se contempló a partir de tres etapas: (i) administrativa, las víctimas acuden a la URT, (ii) judicial, a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, y (iii) posfallo, en la que están ordenadas diferentes entidades del nivel nacional y territorial. Su seguimiento está a cargo de los jueces, magistrados y Ministerio Público.

¹⁹¹ Este porcentaje incluye: las no inscripciones, exclusiones, no inicio de estudios, rechazos y desistimientos.

La gestión de la microfocalización se encuentra regulada por el Decreto 599 de 2012 y posteriormente con la expedición del Decreto 1167 de 2018, que establecía¹⁹² que las personas que pretendían ser incluidas en el RTDAF contarían con tres meses para presentar su solicitud. El procedimiento administrativo puede ser suspendido si existen razones objetivas o causas no imputables a la URT que impidan su normal desarrollo, por lo que la CSMLV indaga si se han suspendido microzonas en su totalidad.

- *Indicadores: “Porcentaje de áreas suspendidas en zonas microfocalizadas” y “porcentaje de áreas cerradas en zonas microfocalizadas”.*

En este análisis se cuenta con dos indicadores propuestos por la CSMLV. Estos indicadores fueron propuestos por la CSMLV y su fórmula de cálculo es "(áreas suspendidas / zonas microfocalizadas) *100" y "(áreas cerradas / zonas microfocalizadas) *100".

Tabla No. 60: Número de hectáreas y áreas microfocalizadas del proceso de restitución

Año	Áreas microfocalizadas	Hectáreas microfocalizadas	Recepción de solicitudes de inscripción en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Áreas microfocalizadas que fueron cerradas	Áreas microfocalizadas suspendidas
2011	0	0	0	0	0
2012	60	1.453.956	5668	39	0
2013	104	2.552.678	11308	75	0
2014	80	1.157.089	7851	58	0
2015	263	9.246.769	18240	130	0
2016	152	5.326.360	12382	75	0
2017	316	32.893.871	27757	18	0
2018	27	1.740.446	8371	0	0
2019	51	2.057.131	5576	0	0
2020	86	3.713.319	5106	0	0
2021	26	1.892.875	1550	0	0
2011-2021	1165	62.034.493	103809	395	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

De acuerdo con la información reportada por la URT, desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas no se ha suspendido ninguna microzona. Sin embargo, se han cerrado un total de 395 de estas focalizaciones, mayormente en el 2015 con un 33%, seguido por el 2013 con

¹⁹² Consejo de Estado. Sala Contenciosa Administrativa, Sección primera. Auto 11001-03-24-000-2018-00363-00 del 28/11/2019. Ordenó la suspensión provisional del Decreto 1167 de 2018, por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015.

un total del 19%. Se resalta que, en cumplimiento de la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1167 de 2018¹⁹³, la URT no volvió a cerrar ninguna microzona desde noviembre de 2019¹⁹⁴.

Variable de análisis: “Nuevas zonas microfocalizadas”

Entre 2020 y el primer trimestre de 2021 se han microfocalizado 5.606.194 de hectáreas, ubicadas en 15 departamentos y distribuidas en 97 municipios, así:

Tabla No. 61: Cantidad de nuevas zonas microfocalizadas por la URT (2020- 2021)

Departamento	Total municipios	Año microfocalización
Antioquia	11	2020
	11	2021
Arauca	7	2020
Bolívar	19	2020
Caquetá	5	2020
	1	2021
Casanare	3	2020
Cauca	7	2020
Cesar	1	2020
Chocó	4	2020
Córdoba	1	2020
	2	2021
Huila	2	2020
Meta	4	2020
Nariño	8	2020
	1	2021
Norte de Santander	3	2020
Sucre	1	2020
Tolima	1	2020
	4	2021

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

- *Indicador: “Número solicitudes inscritas en el RTDAF en nuevas zonas microfocalizadas”.*

Este es un indicador propuesto por la CSMLV. Su fórmula de cálculo es número solicitudes inscritas en el RTDAF / total de solicitudes recibidas en nuevas zonas microfocalizadas. Esta

¹⁹³ Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015.

¹⁹⁴ Teniendo en cuenta que el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, dispuso que la URT en desarrollo de los principios de seguridad jurídica, gradualidad y progresividad, podría decidir mediante acto administrativo sobre el cierre de zonas microfocalizadas en las que se haya implementado el RTDAF, la URT estableció que cuando el porcentaje de intervención se encuentre entre el 85 y el 100%, se entiende que el despojo y/o abandono forzado en la zona microfocalizada es mínimo e inexistente

medición analiza el comportamiento de la etapa administrativa en relación con las solicitudes inscritas en el RTDAF respecto a las nuevas zonas microfocalizadas para el periodo comprendido entre el 2020 y el primer trimestre de 2021.

Tabla No. 62: Número de solicitudes en nuevas zonas microfocalizadas

Año	Solicitudes en nuevas zonas	Solicitudes de mujeres en nuevas zonas
2020	3814	1.572
2021	1.083	453
2020-2021	4.897	2.025

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Tabla No. 63: Número de solicitudes inscritas en nuevas zonas microfocalizadas

Año	Solicitudes inscritas en nuevas zonas	Municipios en zonas microfocalizadas	Zonas microfocalizadas
2020	198	78	86
2021	11	19	26
2020-2021	209	97	112

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

De acuerdo con la URT, en el periodo analizado se inscribieron un total de 209 solicitudes en las nuevas zonas microfocalizadas, que corresponden al 4% del total de solicitudes recibidas en las nuevas zonas microfocalizadas, lo cual refleja un descenso en la gestión de la etapa administrativa en relación con años anteriores.

Sobre el particular se resalta que, las solicitudes de inscripción en el RTDAF no tienen un comportamiento homogéneo, sino que varía constantemente; en los primeros años de vigencia de la ley fueron en ascenso. Sin embargo, se evidencia una tendencia a la baja desde el año 2015, debido a diferentes variables, entre estas: (i) las dificultades que presentan algunos territorios en materia de seguridad, (ii) la disminución de la difusión de la norma, y (iii) el temor de las víctimas a presentar peticiones, entre otros.

Entre 2020 y el primer trimestre 2021, a pesar de la pandemia causada por el COVID- 19, se allegaron 6.656 solicitudes, no obstante, se evidencia un impacto negativo en la dinámica de la etapa administrativa y el número de solicitudes de restitución que fueron resueltas de fondo, las que alcanzaron el 13% y el 9% respectivamente.

Tabla No. 64: Estado histórico de las decisiones recibidas y con decisión de fondo y avances respecto del número de solicitudes recibidas e inscritas en el RTDAF

Año	% meta	Solicitudes recibidas	Recibidas por año	% avance	Solicitudes con decisión de fondo	Solicitudes con decisión de fondo por año	% avance
2012	70	30.601	30.601	6	1.947	1.947	6
2013	80	59.364	28.763	13	7.782	5.835	20
2014	100	80.465	21.101	19	15.132	7.350	35
2015	N/D*	92.661	12.196	32	30.075	14.943	123
2016	N/D*	104.067	11.406	40	41.749	11.674	102
2017	N/D*	112.860	8.793	50	56.559	14.810	168
2018	N/D*	120.953	8.093	57	68.554	11.995	148
2019	60	124.144	3.191	65	80.358	11.805	370
2020	75	127.960	3.816	69	88.036	7.678	201
2021	80	129.211	1.251	69	89.634	1.597	128
2011-2021	N.A.	982.286	129.211	N.A	479.826	89.634	69

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Se presenta un rezago de 40.577 solicitudes, situación que demuestra que, en promedio podrían tardar más de cuatro años en ser resueltas, sin contar las nuevas solicitudes que se radiquen. Con corte a marzo de 2021 existe un 31% de rezago de solicitudes sin resolución de fondo. Se reitera el llamado para que, en el marco de la prórroga de la ley, se brinde una respuesta oportuna por parte de la institucionalidad competente.

Teniendo en cuenta el volumen de solicitudes recibidas ha ido decreciendo, se considera que la URT está en capacidad de resolver las solicitudes allegadas por año y de atender un número considerable de solicitudes rezagadas, sin perjuicio del fortalecimiento administrativo a las direcciones territoriales.

Etapas judiciales

- *Indicador: “Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces”.*

A continuación, se analizará el indicador establecido por el PND para esta etapa del procedimiento, cuya fórmula de cálculo es: “casos con demandas radicadas ante los jueces

especializados en restitución por parte de la URT en el marco de la Ley 1448 de 2011 / Total de solicitudes de Ley 1448 de 2011 con decisión de inscripción en el RTDAF en las que se ha otorgado poder a la URT para ejercer la representación legal) * 100%", de acuerdo con el número de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces de restitución de tierras.

Tabla No. 65: Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante la especialidad de restitución de tierras

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
N.A.				
2019		86	88	102
2020		88	93	106
2021		90	93	104
2021		0	N.R.	N.R.
2019-2021		90	88	98

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. DNP.

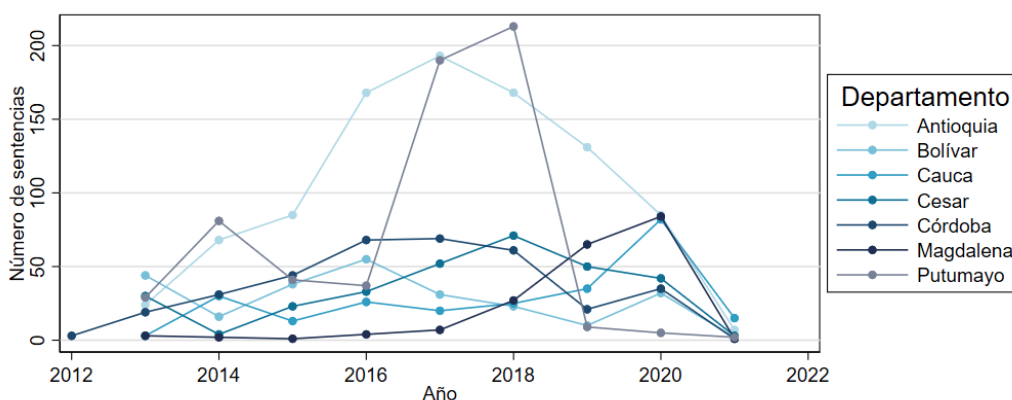
Sobre el particular, se resalta que teniendo en cuenta que la sentencia judicial de restitución de tierras constituye título de propiedad suficiente para las víctimas del conflicto armado,¹⁹⁵ a diez años de vigencia de la ley, se han proferido más de 6.375 sentencias en todo el país. Pese a la pandemia COVID-19, el avance de presentación de solicitudes en la etapa judicial es del 98%.

- *Variable de análisis: "Número de sentencias por departamento y por año"*

Esta variable de análisis es propuesta por la CSMLV, en la siguiente gráfica se muestra la distribución de las sentencias proferidas desde el inicio de la implementación de la ley y en los seis departamentos con mayor número de sentencias. Se identificó que el mayor número de sentencias se produjo entre 2017 y 2018 (1.200 por año), mientras para 2019 y 2020 solo se proferieron la mitad de las sentencias. No obstante, pese a las limitaciones impuestas por la pandemia causada por el COVID-19, se han proferido 644 sentencias en todo el país en lo que va corrido de 2021, una cifra casi igual a la del año anterior.

¹⁹⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 91.

Gráfica No. 4: Número de sentencias por departamento y por año

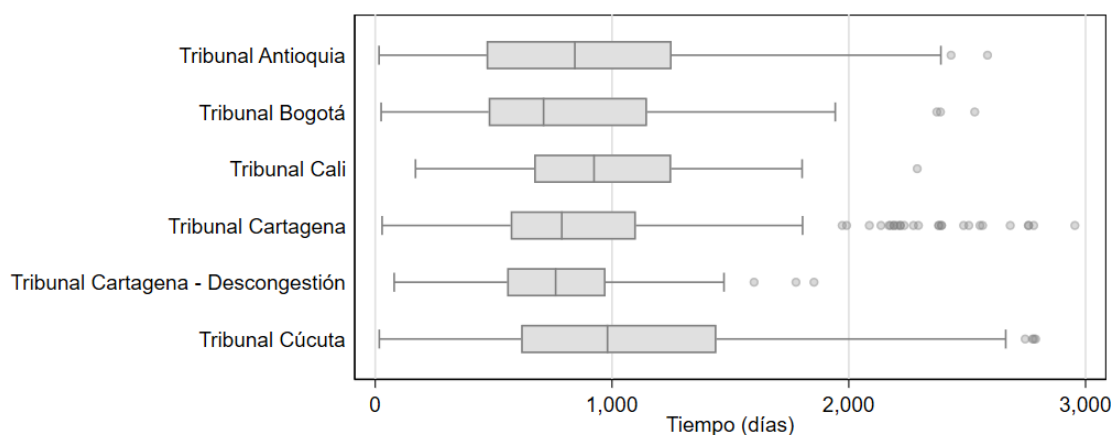


Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. CSJ.

- *Variable de análisis: “Duración en la etapa judicial por tribunales superiores especializados en las salas de restitución de tierras”.*

En la gráfica 5 se evidencia el comportamiento de la variable de duración en días que toma desde que la demanda es admitida en el despacho hasta la fecha de promulgación de la sentencia. En general el promedio del tiempo en resolver una demanda y expedir la sentencia se extiende desde 500 días (Sala de Restitución de Tierras del Tribunal de Antioquia) hasta 900 días (Sala de Restitución de Tierras del Tribunal de Cúcuta). Esto quiere decir que la mayoría de las demandas en la etapa judicial se demoran más de 500 días para todos los tribunales, de los cuales las Salas de Restitución de Tierras de los Tribunales de Cartagena y Cúcuta tienen la tendencia de extenderse más de 1.000 días.

Gráfica No. 5: Diagrama de caja de la duración en la etapa judicial por tribunales superiores especializados en las salas de restitución de tierras



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.



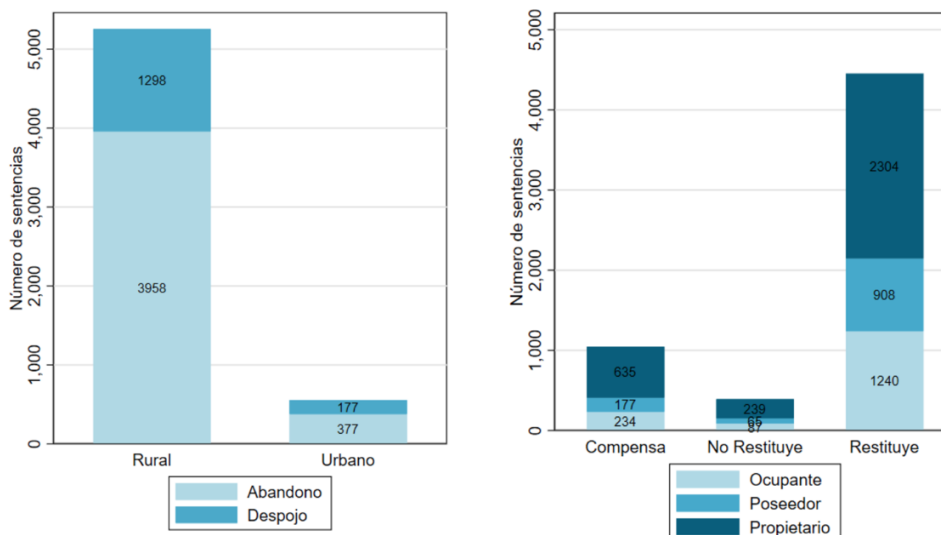
Este retraso en los tiempos procesales que establece la ley en la etapa judicial obedece a la complejidad *per se* de los procesos judiciales de restitución de tierras, y a la deficiente articulación y colaboración armónica institucional, entre otras razones. Con respecto a la primera razón, los jueces de restitución han aducido retrasos debido a que la información del caso y la recolección de las pruebas por parte de la URT suele ser deficiente, lo que se traduce en que se tengan que agendar inspecciones judiciales para medir los predios nuevamente, así como llamar a testificar a las víctimas de nuevo. Además, no se puede perder de vista que estos procesos civiles tienen características subyacentes, como liquidación de sucesiones o sociales conyugales, que retrasan aún más la promulgación de las sentencias.

En cuanto a la etapa judicial se observa una falta de colaboración armónica para cumplir con los plazos establecidos por la Ley. Por ejemplo, los jueces de restitución tienen que requerir en varias oportunidades para que entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Oficina de registro de instrumentos públicos (ORIP) trabajen armónicamente en la actualización e intercambio de datos, como en el caso de folios de matrícula y cédulas catastrales.

- *Variable de análisis: “Sentido de la decisión de acuerdo con el tipo de tenencia sobre los predios restituidos y el hecho victimizante”.*

Esta variable de análisis es propuesta por la CSMLV. De las 6.375 sentencias expedidas a marzo de 2021, se construyó una base de datos con 5.800 sentencias. A partir de lo anterior se logró establecer la distribución general de los casos en relación con el tipo de tenencia y el hecho victimizante.

Gráfica No. 6: Sentido de la decisión de acuerdo con el tipo de tenencia y el hecho victimizante (Abandono vs Despojo)



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. CSJ.

Se evidencia que el 48% de las sentencias decidieron sobre los derechos de propiedad, el 22% sobre los derechos de posesión y el 27% decidió sobre la calidad de ocupantes de tierras baldías. Con respecto al sentido de la decisión, se evidenció que sólo el 9% de los casos han sido negados, mientras que la gran mayoría ha tenido una decisión favorable para los solicitantes. Particularmente, las sentencias han ordenado la restitución en el 74% y la compensación¹⁹⁶ en el 15% restante.

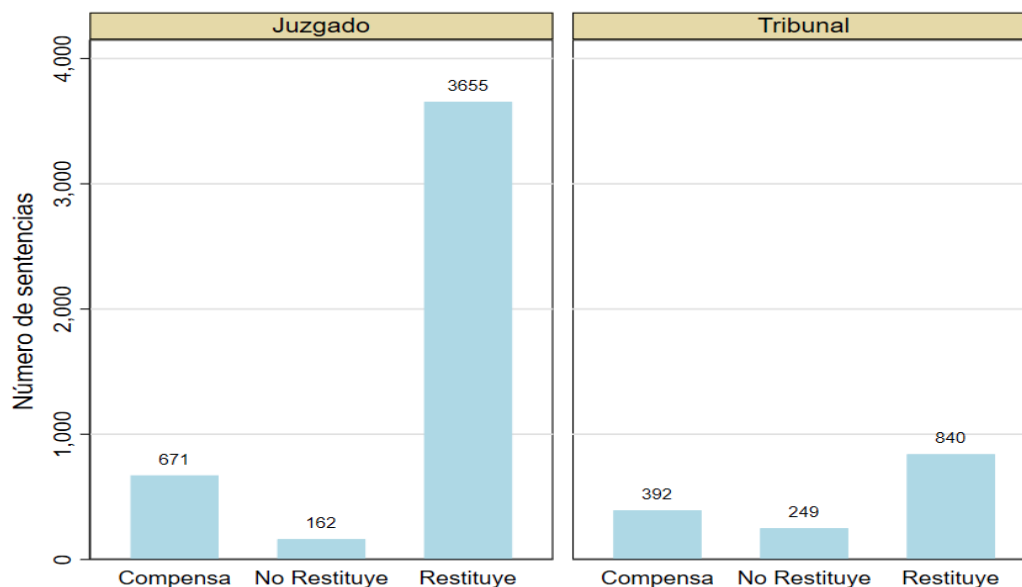
- *Variable de análisis: “Sentido de la decisión en las sentencias de restitución por juzgados y por tribunales, salas especializadas en restitución de tierras”.*

Esta variable de análisis es propuesta por la CSMLV. Al hacer un análisis separado de las decisiones entre los juzgados y los tribunales (gráfica 7), se observa que las salas especializadas en restitución de tierras de los tribunales niegan en mayor medida las solicitudes restitución (23%) en comparación con los jueces especializados (8%). Se evidencia que, de los cinco tribunales, el Tribunal de Bogotá es el que ha proferido sentencias negando mayoritariamente en proporción al total de sentencias que ha decidido. Una de las razones de estas negaciones, se debe a que son casos con oposición, en los que se ha logrado comprobar la buena fe exenta de culpa. Igualmente, se ha observado que en esos casos se

¹⁹⁶ El juez decide compensar a las víctimas con un predio con características similares, cuando las víctimas no desean retornar a los mismos por falta de seguridad, o también debido a que se presentan restricciones ambientales o existe un riesgo natural.

ha presentado el mayor número de solicitudes de reconocimiento de segundos ocupantes, en comparación con los casos de conocimiento de los juzgados.

Gráfica No. 7: Sentido de la decisión en las sentencias de restitución por juzgados y por tribunales, salas especializadas en restitución de tierras.



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

También es importante observar que el 70% de las sentencias corresponden a casos de víctimas que abandonaron sus predios en medio del conflicto, mientras que el 23% de los casos restantes fueron producto de un despojo. Solo el 10% de las sentencias corresponden a predios urbanos, mientras que el 90% son predios rurales.

- *Variable de análisis: “Los segundos ocupantes en el proceso de restitución”*

Esta variable es propuesta por la CSMLV y pretende analizar el tipo de órdenes que contienen las sentencias a las que se ha hecho referencia y que requieren la intervención del Estado en aras de garantizar que el proceso de restitución de tierras no asuma riesgos en cuanto a la posible generación de acciones con daño, en casos particulares como el que se viene presentado con los segundos ocupantes de predios objeto de restitución.

En este sentido, se ha identificado que dentro de los procesos judiciales personas en condición de segundos ocupantes de los predios a restituir, enfrentan una grave problemática al no contar con la seguridad jurídica que debe ofrecer la normatividad, en aras de reconocer los

derechos de los cuales son titulares y las medidas administrativas y judiciales, tanto transitorias como de atención y compensación, que reconocen, garantizan y protegen sus derechos.¹⁹⁷

Tabla No. 66: Número de órdenes de atención a segundos ocupantes según año de emisión de la sentencia o auto

Año sentencia o auto con reconocimiento	Órdenes cumplidas	Órdenes en proceso	Total
2013		1	1
2014	3	1	4
2015	18	5	23
2016	26	10	36
2017	69	35	104
2018	51	133	184
2019	21	98	119
2020	33	76	109
2013-2020	221	359	580

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Se tiene que, del universo de sentencias de restitución, hay 580 órdenes judiciales sobre derechos de segundos ocupantes relacionadas con predios objeto de restitución, de las cuales en ocho años se han cumplido 221, quedando pendientes 359 por cumplir. Se observó que de las órdenes judiciales cumplidas, existen por los menos seis tipos de cumplimiento de acuerdo con la orden contenida en la sentencia:

Tabla No. 67: Órdenes de segundos ocupantes cumplidas a la fecha

Modalidad de cumplimiento	Órdenes atendidas	Porcentaje de participación
Se dejó a segundos ocupantes en el predio solicitado	103	0,46
Pago en dinero	49	0,22
Compra de predio UAF	34	0,15
Predio ligado a proyecto productivo	17	0,07

¹⁹⁷ Labor realizada a través de los procuradores judiciales adscritos a la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras de la PGN.

Predio del inventario del Fondo equivalente a una UAF	14	0,06
Orden atendida mediante la ANT	4	0,01
Total	221	1

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

De conformidad con los principios *Pinheiro* de Naciones Unidas que contemplan en sus artículos 17.1, 17.3 y 17.4 las obligaciones de los Estados respecto de las garantías para los refugiados y las personas desplazadas, la Corte Constitucional en Sentencia C-330 de 2016, tras hacer una clara diferenciación entre opositores y segundos ocupantes, y exhortó a los órganos políticos “(...) para que desarrollen una política integral que encauce adecuadamente los recursos para esas medidas de atención en materia de vivienda, proyectos productivos y de cualquier otra naturaleza que estos estimen necesarias.”

- *Variable de análisis: “Disponibilidad de bienes para la atención de las órdenes”*

Esta variable es propuesta por la CSMLV. De acuerdo con la información suministrada por la URT se resaltan como principales obstáculos: (i) la falta de disponibilidad de bienes en las zonas escogidas para la restitución; (ii) la inviabilidad por su ubicación, y (iii) la falta de vocación productiva, y (iv) la falta del área requerida. Esta situación le exigió a la URT iniciar convocatorias para la compra de predios, las cuales presentan un alto porcentaje de declaratoria de desiertas (50%) y procesos inciertos de negociación con los vendedores.

Tabla No. 68: Predios existentes en el inventario del Fondo de la URT

Estado	Predios
Predios en administración del Fondo	274
Predios disponibles para segundos ocupantes	52
Predios identificados para transferencia en 2020	313
Transferencias cumplidas en 2020	110
Transferencias cumplidas al Fondo en 2020	67

Fuente: Elaboración propia. Febrero 2021. URT.

La anterior tabla expone los predios que actualmente son administrados por el Fondo de la URT y sobre los que se puede disponer para cumplir con las órdenes de restitución. Sin embargo, preocupa que el 81% de los predios no se encuentran aptos para ser entregados ya que requieren trámites jurídicos previos e inversiones para su adecuación. Esto, exige que se avance en el saneamiento material y jurídico de dichos predios para que la garantía efectiva del derecho a la restitución de tierras.

Etapa Posfallo

- Indicador “Porcentaje 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 por la URT en sentencias judiciales / número de órdenes judiciales proferidas a la URT)* 100”. En el primer trimestre de 2021, la URT registró 29.574 órdenes judiciales dirigidas a esta entidad en las líneas de atención mencionadas anteriormente.

Tabla No. 69: Total de órdenes dirigidas a la URT

Tipo de orden	Total histórico de órdenes
Proyectos productivos	9.648
Priorización al subsidio de vivienda	8.384
Alivios de pasivos financieros	4.618
Alivios de servicios públicos domiciliarios	4.223
Compensación de víctimas	1.757
Compensación a terceros de buena fe	336
Atención a segundos ocupantes	608

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

En 2020 y el primer trimestre de 2021, la URT obtuvo un total de 3.339 órdenes proferidas por los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras. Se reportó un cumplimiento del 70% de las mismas si se compara este nivel de cumplimiento con el del año inmediatamente anterior, se evidencia un declive negativo en la gestión de la URT.

Tabla No. 70: Órdenes cumplidas por la URT Vs sentencias proferidas

Año	Órdenes proferidas	Órdenes proferidas acumulado	Órdenes cumplidas	Órdenes cumplidas acumulado	% de cumplimiento
2012	76	76	223	223	293
2013	2.431	2.507	1.277	1.500	60
2014	3.357	5.864	929	2.429	41
2015	3.211	9.075	1.221	3.650	40
2016	3.882	12.957	1.781	5.431	42
2017	4.666	17.623	1.855	7.286	41
2018	6.499	24.122	2.029	9.315	39
2019	2.680	26.802	1.914	11.229	42
2020	3.301	30.103	2.495	13.724	46

Año	Órdenes proferidas	Órdenes proferidas acumuladas	Órdenes cumplidas	Órdenes cumplidas acumuladas	% de cumplimiento
2021	200	30.303	221	13.945	46

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2021. URT.

Las órdenes relacionadas con los proyectos productivos pretenden garantizar la estabilización socioeconómica para un retorno efectivo en condiciones de dignidad y de manera sostenible y autónoma. El objetivo del programa de proyectos productivos es que se reduzca la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad de las familias desplazadas mediante la generación de ingresos. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del proyecto en el tiempo, la URT se encarga de proveer asistencia técnica durante 24 meses desde la fase de diseño e implementación, hasta la evaluación del proyecto productivo.

Con respecto al nivel de cumplimiento de los proyectos productivos por parte de la URT se puede observar que se ha cumplido con el 46% de las órdenes acumuladas a marzo de 2021. De estas órdenes cumplidas y registradas, solo el 37% corresponden a proyectos productivos para mujeres.

- Indicador: “Predios entregados y/o compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras”:

Este indicador se encuentra contenido en el PND y se relaciona con la medida de compensación. 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. 71: Predios entregados y/o compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	4.835			
2019		5.920	5.649	75
2020		7.005	6.280	67
2021		8.090	6.290	45
2022		8.090	S.I.	S.I.
2019-2022		8.090	6.290	45

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. DNP.

Se observó que las órdenes de compensación a víctimas cuentan con un 95% de nivel de cumplimiento por parte de la URT para 2020 y el primer trimestre de 2021. Si bien es cierto que el desembolso de dinero es una acción mucho más expedita que el diseño, implementación y evaluación de proyectos productivos, preocupa que la línea de atención de compensación a las víctimas tenga mayor cumplimiento que la línea de atención de proyectos

productivos. En esa línea, varios procuradores judiciales expresaron su preocupación¹⁹⁸ ante el cada vez mayor número de solicitudes de compensaciones por parte de las víctimas, en lugar de la restitución de sus predios. Esto afecta uno de los fines últimos de la restitución, como lo es el retorno seguro de las víctimas y la reactivación del campo.

- *Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC”*

En la parte resolutive de las sentencias de restitución de tierras, los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras normalmente ordenan al IGAC que realice la actualización de los registros alfanuméricos del predio restituido, además del avalúo catastral correspondiente. Estos trámites son vitales para que la actuación catastral y el registro se cumplan a cabalidad. El indicador propuesto por la CSMLV para el tema, tiene la siguiente fórmula de cálculo “(número de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC / número de órdenes judiciales proferidas) * 100”.

Tabla No. 72: Órdenes cumplidas y proferidas por el IGAC

Año	Órdenes notificadas	Órdenes notificadas acumuladas	Número de órdenes cumplidas	Órdenes cumplidas acumuladas	% de cumplimiento
2012	0	0	0	0	
2013	250	250	64	64	25
2014	365	615	201	265	43
2015	310	925	305	570	62
2016	478	1.403	191	761	54
2017	984	2.387	405	1.166	49
2018	896	3.283	390	1.556	48
2019	563	3.846	860	2.416	63
2020	597	4.443	492	2.908	65
2021	113	4.556	31	2.939	64

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. IGAC.

Desde 2020 hasta el primer trimestre de 2021, el IGAC obtuvo un total de 710 órdenes proferidas por los jueces especializados de restitución de tierras, de las cuales el 64% fueron cumplidas por la entidad.

- *Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la SNR”*

La CSMLV propuso un indicador para medir el nivel de cumplimiento por parte de la entidad con la siguiente fórmula de cálculo “(número de órdenes judiciales cumplidas por la SNR /

¹⁹⁸ Estas preocupaciones fueron expuestas debido a la sugerencia de los representantes legales de la URT o a la falta de credibilidad en la restitución de tierras por el retraso en la entrega material o en el cumplimiento de las órdenes judiciales contenidas en las sentencias.

número de órdenes judiciales proferidas) * 100". Aunque la SNR dio respuesta al requerimiento de información realizado por la CSMLV, la información sobre el número de órdenes proferidas y cumplidas no se envió oportunamente para realizar el cálculo.

Tabla No. 73: Órdenes cumplidas y proferidas por la SNR

Año	Sentencias cumplidas	Sentencias proferidas	Porcentaje de cumplimiento
2012	N.R.	17	S.I.
2013	N.R.	214	S.I.
2014	N.R.	289	S.I.
2015	N.R.	291	S.I.
2016	N.R.	69	S.I.
2017	N.R.	40	S.I.
2018	N.R.	52	S.I.
2019	N.R.	51	S.I.
2020	N.R.	40	S.I.
2021	N.R.	N.R.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. SNR.

- *Indicador: "Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UARIV"*

La CSMLV propuso este indicador para medir el nivel de cumplimiento por parte de esta entidad. Su fórmula de su cálculo es $(\text{número de órdenes judiciales cumplidas por la UARIV} / \text{número de órdenes judiciales proferidas}) * 100$. La UARIV es una de las entidades más ordenadas atendiendo a su misionalidad. La tipología más recurrente corresponde a órdenes relacionadas con la coordinación y articulación de las entidades del orden nacional y territorial que conforman el SNARIV, la inclusión y actualización del RUV, el acceso a medidas de asistencia y reparación, y la coordinación de los planes de retorno y reubicaciones.

Teniendo en cuenta que la UARIV no tiene desagregada la información por número de órdenes sino por total de sentencias, a continuación, se desagrega el indicador con esa variable.

Tabla No. 74: Porcentaje de sentencias de restitución de tierras a las que la UARIV ha dado cumplimiento.

Año	Sentencias proferidas	Sentencias cumplidas	% de cumplimiento
2020-2021	5.901	4.126	70

Fuente: UARIV. Marzo de 2021

De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, desde 2020 hasta el primer trimestre de 2021, la entidad está a cargo de 4.236 órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras. Aunque la CSMLV propuso un indicador similar a los anteriores para

medir el nivel de cumplimiento por parte de la entidad, esta no reportó el cumplimiento a nivel de orden, sino por sentencia. De las 5.901 sentencias, la UARIV reporta un cumplimiento del 70%.

- *Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP”*

Este indicador propuesto por la CSMLV, tiene la siguiente fórmula de cálculo “(número de órdenes judiciales cumplidas por la UNP / número de órdenes judiciales proferidas a la UNP) * 100”. Mide el nivel de cumplimiento por parte de la UNP en lo que respecta al seguimiento a las órdenes de protección de las víctimas bajo las actuales circunstancias de homicidios y amenazas a los líderes sociales y reclamantes de tierras.

La UARIV no tiene desagregada la información por número de órdenes sino por total de sentencias, razón por la cual a continuación se desagrega el indicador con esa variable.

Tabla No. 75: Sentencias judiciales cumplidas por la UNP

Año	Sentencias cumplidas	Sentencias proferidas	% de cumplimiento
2020-2021	138	162	85

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UNP

Esta entidad ha sido vinculada en 108 procesos acumulados de restitución en el marco de la protección individual a nivel nacional, y a 54 procesos en favor de comunidades o grupos, para un total de 162 sentencias proferidas. Se observó un cumplimiento acumulado de 138 sentencias, lo cual equivale a un 85% de órdenes judiciales cumplidas. El mayor número de procesos se encuentra concentrado en Bolívar (26), Cundinamarca (18) y Tolima (11). Con respecto a la protección de comunidades étnicas, se identificó un cumplimiento del 46%. El mayor número de procesos se concentra en Chocó (15), Nariño (8) y Cauca (7).

- *Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)”*

Este indicador, propuesto por la CSMLV, tiene la siguiente fórmula de cálculo: “(número de órdenes judiciales cumplidas en sentencias judiciales por el SENA / número de órdenes judiciales proferidas) * 100”. Una de las entidades nacionales que recibe más órdenes en las sentencias de restitución es el SENA como la encargada de proveer las capacitaciones técnicas, asistencia en la búsqueda de empleo, subsidios o apoyos para la creación de proyectos productivos a los titulares de las sentencias, así como la oferta educativa a los beneficiarios de dichos titulares.

Desde 2012 al primer trimestre de 2021, el SENA fue notificado de 4.498 sentencias de restitución de tierras, de las cuales reportó cumplidas 2.879. De estas, 1.297 cuentan con auto

de cumplimiento por parte de los jueces o magistrados especializados en audiencias públicas de seguimiento posfallo y en 1.582 ya se presentaron las solicitudes correspondientes.

El SENA no tiene desagregada la información por número de órdenes, sino por total de sentencias, razón por la cual se desagrega el indicador con esa variable.

Tabla No. 76: mero de sentencias cumplidas por el SENA

Año	Sentencias proferidas	Porcentaje de sentencias proferidas acumuladas	Sentencias cumplidas con auto de cumplimiento	Sentencias cumplidas acumuladas	Porcentaje de cumplimiento
2012	1	100	1	1	100
2013	205	48	98	204	48
2014	678	43	289	473	43
2015	1.066	41	434	388	41
2016	1.638	39	642	572	39
2017	2.546	36	919	908	36
2018	3.406	33	1.122	860	33
2019	3.883	33	1.289	477	33
2020	4.265	30	1.297	382	30
2021	4.498	29	1.297	233	29

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. SENA.

Entre 2020 y el primer trimestre de 2021, el SENA fue destinatario de 615 sentencias, de las cuales se han cumplido 317 que representan el 51%. Al comparar este porcentaje con el histórico, se observa que se presentaron dificultades en el cumplimiento de órdenes judiciales en los últimos 15 meses, aplazamiento de diligencias, audiencias y un gran rezago de procesos por resolver. Sin embargo, se destaca que el SENA es la entidad con mayor cumplimiento de órdenes judiciales de restitución, situación que también ha sido reconocida por los jueces y magistrados.

- Indicador: “Porcentajes de órdenes judiciales cumplidas en materia de vivienda”.

La CSMLV propone las siguientes tres fórmulas de su cálculo: (i) “(número de órdenes judiciales cumplidas por Minvivienda / número de órdenes judiciales proferidas al Minvivienda)

* 100”; (ii) “número de órdenes judiciales cumplidas por Minagricultura / número de órdenes judiciales proferidas al Minagricultura) * 100”; y (iii) “número de órdenes judiciales cumplidas por el BAC / número de órdenes judiciales proferidas al BAC) * 100”.

La priorización en los subsidios de vivienda está a cargo de la URT. A su vez, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) y el BAC como entidades otorgantes en el marco del periodo 2012 a 2020, estaban a cargo de la validación de la procedencia de la adjudicación, la gestión y la ejecución del subsidio, no obstante, en el marco del Decreto 1341 de 2020 dichas obligaciones fueron asumidas por el Minvivienda. Las entidades requeridas no proporcionaron la información solicitada, por lo cual la PGN adelantará las acciones disciplinarias correspondientes. Por su parte, la priorización en los subsidios de vivienda está a cargo de la URT.

Tabla No. 77: Histórico de priorizaciones de subsidios por la URT a entidades otorgantes.

Entidad otorgante priorizada	Tipo de vivienda	Año									
		2012 - 2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BAC	Sin diferenciar	808	1	394	479	720	688	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
BAC y Minagricultura	Sin diferenciar	N.A.	N.A.	1	N.A.	N.A.	43	1	N.A.	N.A.	N.A.
Minagricultura	Sin diferenciar	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	936	1.145	N.R.	N.R.
Minvivienda	Rural	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1179	194
	Urbano	1	0	11	12	22	87	68	60	121	21

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Se observó que el mayor número de subsidios fueron otorgados en 2020, y dado el cambio normativo de competencias en la materia, aún continúa en ejecución un número importante por parte del Minagricultura y del BAC. Por otro lado, el Minvivienda debe ejecutar oportunamente los 1.515 subsidios ordenados por los despachos judiciales de restitución tanto para vivienda urbana como rural, sin embargo, no se conoce el estado actual de los mismos.

- Indicador: “Porcentaje de predios incluidos en el RUPTA”

Este indicador propuesto por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo “sumatoria de los predios incluidos en el RUPTA”.

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas de la URT de 2020, en relación con su competencia para administrar el RUPTA,¹⁹⁹ se cuenta con un histórico de 32.981 solicitudes de protección predial, de las cuales 28.834 han surtido trámite. En 2020 se gestionaron 6.377 solicitudes, las cuales se encuentran discriminadas por cada dirección territorial en la siguiente tabla:

Tabla No. 78: Gestión RUPTA – inscripción por dirección territorial – 2020 UAEGRTD

Dirección Territorial	Registros	Cancelaciones	Total
Antioquia	90	223	313
Apartadó	32	162	194
Bogotá	9	28	37
Bolívar	6	58	64
Caquetá	79	14	93
Cauca	174	168	342
Cesar	0	27	27
Córdoba	28	72	100
Magdalena	8	21	29
Magdalena Medio	39	39	78
Meta	29	259	288
Nariño	4	27	31
Norte de Santander	9	757	766
Putumayo	17	3	20
Tolima	19	3688	3707
Valle del Cauca	43	245	288
Total	586	5791	6377

Fuente: Elaboración propia, información matriz de seguimiento del RUPTA. Diciembre de 2020. URT.

El informe presentado por la URT refleja que las metas propuestas para inscribir medidas de protección en el RUPTA para 2020 fue de 1.091 registros, de los cuales solo se lograron 586 (54%). La URT explicó que el incumplimiento se debe a (i) la implementación de la nueva reglamentación del RUPTA, que exige pruebas adicionales sobre las que se requiere una actualización registral y catastral de los predios baldíos objeto de solicitud, con la que

¹⁹⁹ Decreto 640 de 2020.

actualmente no se cuenta, y (ii) al cumplimiento de las restricciones institucionales para contrarrestar la pandemia ocasionada por el COVID-19.

En cuanto a las decisiones de cancelación o levantamiento de la medida en el RUPTA, para el 2020 se tuvo una meta de 5.847 casos, de los cuales se decidieron 5.791, que corresponde al 99% de cumplimiento de la meta trazada.

Tabla No. 79: Inscripción en el RUPTA por Dirección Territorial (2019)

Dirección territorial	Solicitudes RUPTA tramitadas
Antioquia	126
Apartadó	124
Bogotá	60
Bolívar	240
Caquetá	58
Cauca	307
Cesar	47
Córdoba	316
Magdalena	10
Magdalena Medio	54
Meta	139
Nariño	102
Norte de Santander	13.768
Putumayo	36
Tolima	265
Valle del Cauca	376
Total	16.121

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

La URT reportó que en 2019, se tramitaron 16.121 solicitudes de RUPTA (cancelación y protección), de las cuales cabe resaltar el número de solicitudes gestionadas por la Dirección Territorial de Norte de Santander.



Análisis cualitativo

Avances

A marzo de 2021 se proferieron 6.375 sentencias, que han beneficiado a cerca de 32.000 personas, con más de 169.224 hectáreas identificadas como objeto de restitución, y 19 sentencias para comunidades étnicas. Este avance es importante, porque las sentencias constituyen pleno título de propiedad en uno de los países con mayores índices de informalidad en la tenencia de la tierra.

De igual manera, se resaltan los avances del Gobierno nacional con los 1.894 proyectos productivos que se han logrado materializar en el presente cuatrienio. Esto evidencia que, para avanzar en la garantía de la restitución de predios, se requiere que estos cuenten con vocación productiva, con capacidad de generar estabilidad socioeconómica para las familias, así como entornos viables y sostenibles para las comunidades.

De otra parte, y sin que deje de ser un reto para la institucionalidad en cuanto a garantía mínima de derechos, conforme a la información suministrada por la UNP, el cumplimiento a las órdenes judiciales en materia de seguridad y protección a víctimas sujetos de restitución resulta ampliamente satisfactorio, con un 86% de órdenes cumplidas.

En cuanto a la etapa posfallo, debido a que la URT solo reportó el estado de cumplimiento de las órdenes de su competencia en la ruta individual, la PGN²⁰⁰ requirió a la UARIV, la ANT y SNR sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias²⁰¹. Asimismo, se requirió a las demás entidades para dar los lineamientos de estructuración y periodicidad de bases de datos. Lo anterior, resultó en avances en la coordinación institucional entre las entidades que hacen parte del SNARIV, y en una mayor interoperabilidad de los sistemas de información.

Se destaca que este es el primer informe de la CSMLV en el que se analizan indicadores sobre el estado de cumplimiento de las órdenes a las entidades más requeridas en la parte resolutoria de las sentencias de restitución de tierras y que conllevan el GED a la restitución. A continuación, se expone la tipología de órdenes de acuerdo con el derecho u objetivo al que responde cada una:

²⁰⁰ En 2020, a partir de la participación en el convenio suscrito con el BID, la PGN creó un Modelo Analítico para acceder de manera actualizada a la información sobre los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales en sus etapas administrativas, judicial y posfallo; cuya fuente es URT. Como parte del ejercicio de monitoreo posfallo, registra el estado de cumplimiento de las órdenes dirigidas a todas las entidades del SNARIV en sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos y autos de medidas cautelares proferidos en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

²⁰¹ La PGN mediante Resolución No. 007 de 2021, creó el Grupo Especial de Seguimiento al Cumplimiento de Sentencias de Restitución de Tierras, el cual (i) hace seguimiento al cumplimiento de las órdenes de las sentencias y autos posfallo, (ii) promueve ante las autoridades administrativas el cumplimiento de las órdenes, (iii) consolidar y revisar el inventario de sentencias, y (iv) convoca a las entidades a audiencias de cumplimiento, entre otras.

Tabla No. 80: Tipo de órdenes

Tipo de órdenes	Contenido	Entidades
Entrega del predio	Material	Fuerzas Militares, Ministerio Público
	Simbólica	Juzgados municipales
	Compensación	Fondo de Tierras, URT
Formalización	Son las órdenes de actuaciones registrales y catastrales para la restitución jurídica y material. Estas órdenes varían dependiendo de si el predio solicitado es baldío o propiedad privada; si fue abandonado o despojado; o si sobre él hay ocupación de otras personas.	ANT, IGAC, Catastros, SNR, ORIP, notarías y URT
Vivienda	Depende de si el predio restituido es urbano o rural. Subsidios de vivienda rurales, subsidios integrales de tierras.	Minvivienda, BAC, Minagricultura y URT
Alivio de pasivos	Alivios de las deudas que recaen sobre el predio. Alivios prediales, servicios públicos de tipo financiero.	Alcaldías, concejos municipales, Empresas de títulos públicos, URT.
Proyectos productivos	Proyectos que permitan trabajar y hacer productivo el predio.	URT, EETT
Capacitaciones y planes de empleo	Capacitaciones técnicas, asistencia en la búsqueda de empleo, subsidios o apoyos para la creación de proyectos productivos.	Mintrabajo, SENA
Salud	Medidas de atención en salud y asistencia psicosocial que permitan gozar de una vida digna.	Alcaldías, Minsalud y UARIV
Reparación Integral	Inclusión de los solicitantes en el RUV, planes de retornos y reubicaciones, acceso a los programas de asistencia, atención y reparación integral del SNARIV.	UARIV y CNMH
Enfoque diferencial e	Medidas y acciones preferenciales que protegen especialmente NNAJ;	EETT

Tipo de órdenes	Contenido	Entidades
inclusión a programas	adultos mayores; o personas con discapacidad.	
Garantías de no repetición y seguridad	Seguridad para los solicitantes con programas de protección e investigaciones por omisiones durante el proceso.	Ministerio Público, UNP, Fuerzas Militares, Fiscalía General de la Nación
Protección ambiental	Planes de recuperación y/o manejo ambiental del predio; acciones para la preservación del ecosistema, y cancelación de títulos mineros.	CAR
Medidas de acceso a bienes y servicios públicos	Medidas de reparación colectiva que garantizan el acceso a servicios públicos como alcantarillado o electricidad, y a bienes públicos como el mejoramiento de vías de acceso.	EETT

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Sentencias de restitución de tierras.

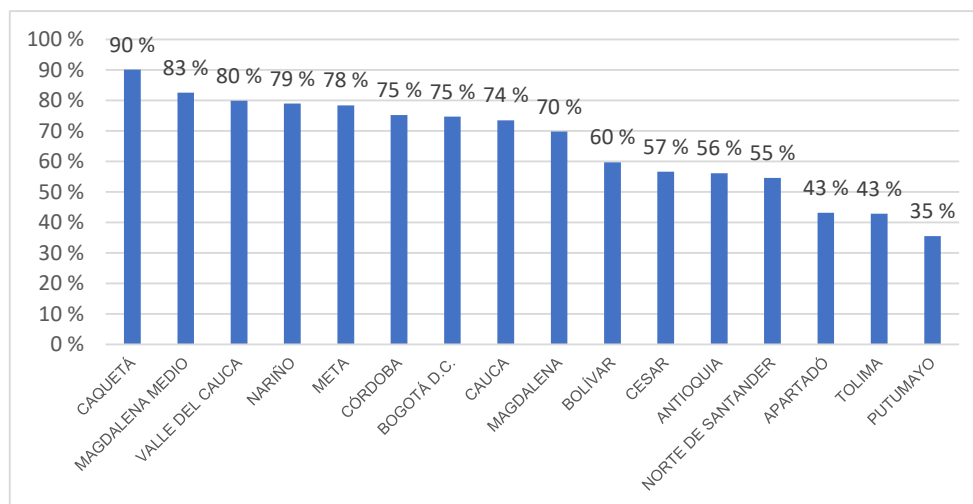
Dificultades

Se advierte que de las 90.585 solicitudes de restitución de tierras que culminaron el trámite administrativo entre 2015 y 2020, 58.317 no fueron inscritas en el RTDAF. Sumado a ello, la base de datos que representa el RTDAF no da cuenta de las causales para negar el acceso de los solicitantes al Registro; aunado a lo anterior, se alerta que no se cumplen los términos previstos en la ley en la etapa administrativa.

De acuerdo con el Modelo Analítico de Restitución de Tierras²⁰² de la PGN, las direcciones territoriales de la URT que mayormente han negado solicitudes son: Caquetá con un 90% de las solicitudes, Magdalena Medio con el 83% y Valle del Cauca con el 80%, así:

²⁰² La fuente del Modelo Analítico de la PGN es la URT.

Gráfica No. 8: Promedio de decisiones de no inclusión en el RTDAF por dirección territorial



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras. Enero a marzo de 2021. PGN.

La PGN en el marco de su actuar preventivo realizó la revisión de una muestra representativa aleatoria de las decisiones proferidas por la URT en las que negó la inscripción en el RTDAF, a fin de determinar si en estas se garantizaron los derechos al debido proceso y defensa de los reclamantes, así como si se habían realizado las indagaciones necesarias para tomar una decisión.

Se evidenció que de 28.084 decisiones negativas²⁰³ emitidas por la URT, entre 2019 y 2011, 319 corresponden a rechazos de plano; 14.310 a exclusión de estudio, y 13.455 a No inscripción. Se identificó que el 52% de las decisiones se emitieron sin acometer el estudio individual de cada solicitud para la inclusión del predio en el RTDAF. Lo anterior, evidenció que la entidad debe realizar mayores esfuerzos investigativos antes de negar el estudio formal o abrir la fase de pruebas, pues en aquella aplica las mismas causales por las que niega la inscripción como consecuencia del estudio formal.

Para el estudio de 2019, se estableció la muestra representativa en 894 casos. De estos se analizaron 178 (20%), en los que encontró que solo 52 (29%) se ajustan a la normatividad, y en 126 (71%) se evidenciaron yerros sustanciales y/o procesales que afectan a los reclamantes de tierras.

La mayoría de los casos analizados presentan varios errores, siendo los más recurrentes: (i) pruebas trascendentales que no fueron decretadas y/o practicadas; (ii) hechos trascendentales que fueron omitidos; (iii) pruebas trascendentales que no fueron valoradas; (iv) el fundamento

²⁰³ Entiéndase por decisiones negativas los actos administrativos de fondo denominados por la URT como: rechazos de plano, exclusión de estudio formal, no inicio de estudio, no inscripción en el RTDAF.

jurídico no es aplicable al caso concreto; y (v) pruebas trascendentales que fueron tergiversadas.²⁰⁴

Además, se identificó que en las decisiones donde se evidenciaron los yerros, (i) el 49% de solicitantes fueron mujeres; y (ii) que en varios actos administrativos no hay información sobre el área de los predios, pese a ello, se detectó que las solicitudes negadas equivalen, en la muestra seleccionada, a más de 16.585,3112 hectáreas. En consecuencia, la PGN solicitó a la URT la revocatoria directa de las decisiones en las que se evidenciaron los yerros, a fin surtir debidamente el trámite de las peticiones de inscripción en el RTDAF y tomar las decisiones que correspondan, respetando los derechos y garantías de los reclamantes de tierras.²⁰⁵

Por otro lado, como se mencionó anteriormente los tiempos de la etapa administrativa no se cumplen, en principio todo el trámite debe resolverse en un período máximo de 210 días hábiles para ambas etapas, de los cuales 90 días son para la etapa administrativa.

En la siguiente gráfica se expone la duración en días en la etapa administrativa por dirección territorial de la URT. La Dirección Territorial de Norte de Santander es la oficina con menos días en promedio, esto quiere decir que las solicitudes tardan más de 16,4 meses en resolverse. Por su parte, en la Dirección Territorial de Caquetá las solicitudes tardan más de 43 meses. Para el resto de direcciones territoriales, el promedio de tiempo de resolución es mayor a 16,4 meses, pero menor a 43 meses. Se resalta que, en direcciones territoriales de la URT como Tolima, Caquetá, Apartadó y Antioquia, el tiempo en días para procesar las solicitudes de restitución se extiende a 1.600.

La URT informó que la dilación en el trámite administrativo obedece, entre otros factores a: (i) la suspensión de las actuaciones por cuestiones de seguridad, de conformidad con el artículo 2.15.1.1. 15 del Decreto 1075 de 2015; (ii) complejidades en el acopio de material probatorio para adelantar diligencias presenciales en los predios (ejemplo: pruebas sociales en campo);

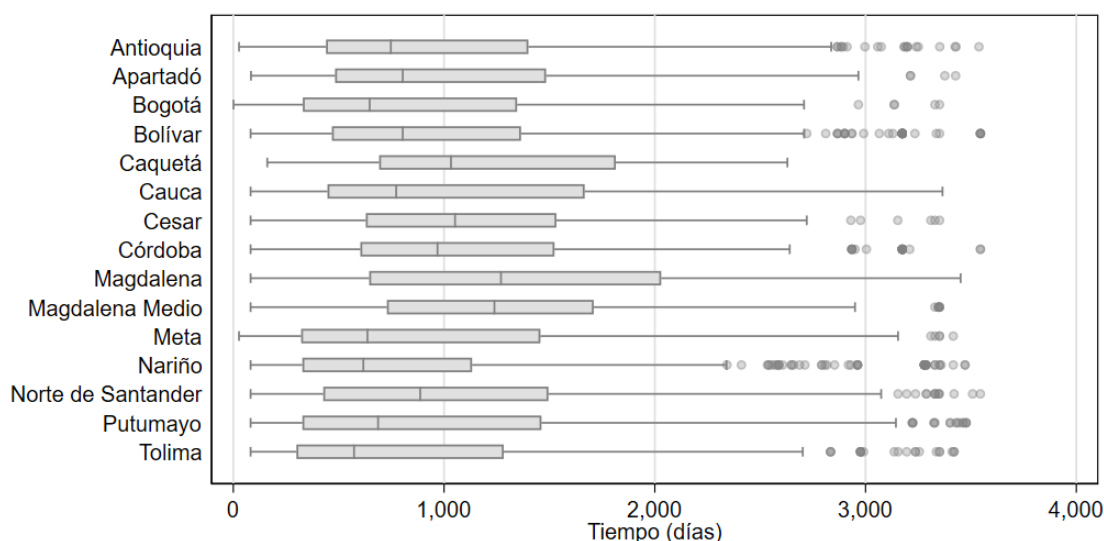
²⁰⁴ Con el fin de establecer si las decisiones negativas de la URT se encontraban ajustadas a derecho o presentaban yerros sustanciales y/o procesales trascendentales, la PGN estableció los siguientes criterios de análisis: (i) La existencia del acervo probatorio necesario para resolver o la omisión del decreto y/o práctica de medios de convicción necesarios para tal efecto (Yerro: pruebas trascendentes que no fueron decretadas y/o practicadas); (ii) El estudio de los medios de convicción decretados y/o practicados fueron trascendentales para decidir, es decir, que podrían cambiar o afectar el sentido de la decisión. (Yerro: pruebas trascendentales que no fueron decretadas y/o practicadas); (iii) El examen de las pruebas que fueron decretadas y/o practicadas, y que fueron valoradas, total o parcialmente (Yerro: pruebas trascendentales fueron omitidas, pruebas trascendentales fueron supuestas" o "pruebas trascendentales fueron tergiversadas). Esto, en el entendido que las pruebas omitidas son aquellos medios de convicción, que siendo decretados y/o practicados, no fueron valorados total o parcialmente. Las pruebas supuestas son las evidencias que no existen en el expediente administrativo y que, por tanto, se imaginaron o dieron por existentes y que incidieron en la decisión. Las pruebas tergiversadas son los medios de prueba que valorados se expusieron elementos que no contenían.

²⁰⁵ Los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras fueron designados para adelantar vigilancias especiales sobre cada una de esas solicitudes de revocatoria.

(iii) coordinación para actividades con las Fuerzas Militares, (iv) trámite de sustracción de áreas de reserva forestal en curso; y (vi) los impactos de la pandemia causada por el COVID-19.²⁰⁶

A pesar de que el Gobierno nacional señaló los compromisos y metas anuales a la luz de los principios de gradualidad y sostenibilidad, y que se reconoce la incidencia de factores externos que dificultan la gestión de las entidades, no se avanza significativamente en el cumplimiento de los tiempos establecidos por la ley en el trámite de las solicitudes de restitución de tierras.

Gráfica No. 9: Diagrama de caja²⁰⁷ de la duración promedio del trámite administrativo distribuido por Direcciones Territoriales de la URT



Modelo Analítico de Restitución de Tierras. Enero a marzo de 2021. PGN.

Por otro lado, se llama la atención sobre la falta de condiciones de seguridad en algunas partes del territorio nacional para que la URT avance en las gestiones tendientes a la microfocalización del territorio aún pendiente por intervención. Se rechaza vehementemente los lamentables hechos ocurridos en el departamento del Meta en el mes de mayo y en Bugalagrande en julio de la presente anualidad, en los cuales atentaron de manera grave contra la vida e integridad personal de reclamantes, colaboradores de la URT y las Fuerzas Militares.

²⁰⁶ La PGN profirió la Resolución 309 de 2020 por medio de la cual se suspendieron los términos de las actuaciones administrativas de inscripción en el RTDAF y RUPTA.

²⁰⁷ Para representar la distribución de los tiempos de trámites administrativo y judicial, medido en días, se utilizó un diagrama de caja para visualizar de mejor forma las tendencias en cuartiles de los tiempos por direcciones territoriales y tribunales especializados en restitución de tierras. Los diagramas de caja son ideales para visualizar este tipo de datos temporales porque permiten observar los tiempos mínimos (línea vertical izquierda) y los tiempos máximos (línea vertical derecha). Además del intervalo del máximo y mínimo en la que se ubican todos los datos, también permite observar los datos atípicos o casos extremos representados como puntos por fuera de la caja y de las líneas. La línea dentro de la caja representa la mediana, la cual es la posición central de la distribución.

Se reitera que se debe garantizar el correcto desempeño de las actividades de URT en todo el territorio nacional, tendientes a la reparación de las víctimas de despojo y abandono de tierras en Colombia. Además, se recomienda que se extremen las medidas de seguridad y el sistema de acompañamiento por parte de las Fuerzas Militares Pública en aquellas zonas afectadas en el orden público por el actuar de grupos al margen de la ley.

En tal medida, teniendo en cuenta los recientes hechos de violencia en los que han resultado vulnerados los derechos a la vida, libertad e integridad de funcionarios públicos, Fuerzas Militares, solicitantes e intervinientes del proceso de restitución de tierras, se, logró establecer que entre el 2020 y marzo de 2021, ocho de los 21 eventos de homicidio o amenaza registrados en contra de solicitantes de restitución se dirigieron en contra de comunidades étnicas y/o de sus líderes (gobernadores, maestros, guardia indígena, entre otros). Esto equivale al 38% de los eventos. Y si bien funcionarios y Fuerzas Militares han resultado afectados por estos incidentes, en la mayor parte de los casos las agresiones han sido recibidas por los solicitantes de restitución, su núcleo familiar y/o sus comunidades.

En contraste con dichos reportes, la información remitida por la URT da cuenta que durante 2020 se presentaron 127 incidentes de amenazas en contra de solicitantes de restitución de tierras y 20 amenazas en contra de miembros de comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales étnicos. Lo cual refleja el deterioro progresivo de la situación de seguridad en algunos departamentos como Bolívar, Meta, Sucre, Valle del Cauca y Antioquia, situación que ha sido informada a las autoridades militares y de Policía en escenarios como los Comités Operativos de Restitución Locales, en los que se ha reclamado mayor acompañamiento e intervención de las Fuerzas Militares para las diligencias de inspección judicial, entregas materiales y en general para garantizar la seguridad zonas en las que se materializa la restitución de tierras.

Pese a los esfuerzos institucionales por avanzar en la administración del RTDAF, persiste un rezago de aproximadamente el 31% de solicitudes pendientes por decisión de fondo, el cual va acumulándose año a año y adicionalmente la URT informa que tiene un registro de 62.198 casos recibidos, de los cuales 6.875 corresponden a 2020, siendo este uno de los años con mayor recepción de este tipo de información.

Con respecto a la etapa judicial, de las 23.284 solicitudes incluidas en las demandas presentadas antes los despachos de restitución, escasamente la mitad de las solicitudes han sido resueltas en sentencias (11.620 solicitudes que representan el 49%). En la actualidad, la especialidad de restitución de tierras cuenta con 40 jueces y 15 magistrados especializados en restitución de tierras que pertenecen a cinco tribunales superiores.

Ahora bien, todo lo anterior incide en el análisis de incumplimiento de la medida en el marco de la reparación a las víctimas, ya que para la expedición de la Ley se calculó que inicialmente que entre seis y diez millones de hectáreas habían sido objeto de abandono y despojo a causa del conflicto armado. Frente a esa aproximación se entendió la necesidad de crear una institucionalidad fuerte y especializada para la medida de restitución, por lo que diez años después de su creación, se advierte que el nivel de avance de la restitución de acuerdo con la



cantidad de territorio afectado directamente con el abandono y despojo, no refleja el mayor esfuerzo institucional por lograr avances significativos.

Bajo esa perspectiva, y de acuerdo con la información suministrada por la URT, al 31 de mayo de 2021 se contaba con 169.224 hectáreas objeto de órdenes judiciales de restitución, que corresponden a 9.504 predios identificados en las correspondientes sentencias judiciales. Las estadísticas trascienden una desalentadora realidad nacional, que compromete gravemente la eficacia de la gestión pública del SNARIV en su función de materializar este derecho.

Ahora bien, cabe resaltar las líneas estratégicas del actual PND, que establecen los pactos a través de los cuales se planea la intervención y acción del Gobierno por ejes temáticos, y se establece el “Pacto por la Construcción de Paz”, el cual frente a la restitución de tierras como medida de reparación, estableció que, “A diciembre de 2018, la URT ha recibido 120.233 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas, de las cuales 93.165 se encuentran habilitadas para la restitución de tierras. Ya se ha finalizado el trámite administrativo para el 72 % de las solicitudes habilitadas, y 24.352 (el 36 %) fueron incluidas, efectivamente, en el registro. Estas inscripciones corresponden, a su vez, a 2.310.227 de hectáreas.”

En el mismo sentido, el PND incluyó como meta en el sector de agricultura y desarrollo rural, el programa de restitución de tierras a víctimas del conflicto, a partir de dos productos. El primero de estos es el de proyectos productivos ejecutados, cuya meta para el cuatrienio es llegar a 5.345, y el segundo es el de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución, el cual tiene una meta de 8.090 predios restituidos.

Entre 2018 y el primer trimestre de 2021, se reportó un avance de 1.894 proyectos productivos en el marco de la restitución de tierras, y 876 predios objeto de compensación y medidas a segundos ocupantes, sin que se tenga claridad exacta del número de predios efectivamente restituidos (no solo compensados). Aunado a ello, se reportaron 9.504 predios objeto de órdenes de restitución, sin que quiera decir que el mismo número de predios haya sido materialmente restituido.

Se advierte que no es posible determinar con exactitud el número de predios efectivamente restituidos durante el periodo de este informe. Esta cifra es la que permite identificar la gestión de la URT y la coordinación, articulación y acompañamiento institucional del SNARIV en el proceso de restitución. Aunque las cifras citadas reflejan avances, estas no corresponden con el universo de víctimas pendientes de materializar su derecho a la restitución de tierras.

En lo que respecta a la prevención, protección y seguridad, la profundización del conflicto armado representa un reto para garantizar el avance de los procesos de restitución de tierras. En este sentido, la UNP informó que entre 2020 y 2021, contó con 108 órdenes en procesos de restitución, de las cuales se cumplieron 92 y se encuentran pendientes de cerrar 16. Se advierten afectaciones en Chocó, Cauca, Bolívar, Cundinamarca, Meta, Antioquia, Tolima, Norte de Santander y Valle del Cauca; lo cual refleja que los planes de prevención y protección, las diferentes instancias, mecanismos y en general el despliegue institucional debe fortalecerse para poder avanzar significativamente en la materialización de este derecho.

Respecto a la ruta para acceder al RUPTA, continúa la baja gestión de solicitudes, en especial aquellas de registro, por lo que resulta necesario que la URT fortalezca sus direcciones territoriales para la gestión en la protección de predios objeto de restitución.

A 2021 no se evidencia interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades ordenadas en providencias judiciales. Pese a que la RNI debe garantizar la interconexión de las bases de datos, la fase posfallo es administrada de manera aislada e independiente en cada una de las entidades, lo que impide un efectivo seguimiento, monitoreo y evaluación al estado de cumplimiento de dichas órdenes judiciales.

En cuanto a la etapa posfallo, la Ley 1448 de 2011, en sus artículos 91 y 102, mantuvo la competencia a los jueces y magistrados de restitución de tierras para que realizaran el seguimiento al cumplimiento de sus providencias judiciales. También encargó a la UARIV realizar la labor de coordinación del SNARIV, entidad que debe reportar a la Corte Constitucional los resultados de la implementación de la política pública de restitución de tierras, y las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004. Sin embargo, ni la UARIV, ni la URT, entidad con mayor número de órdenes, han reportado indicadores sobre su cumplimiento, suministrando únicamente los relacionados con número de solicitudes y demandas en la fase administrativa y judicial.

Por último se tiene que el CSJ, como principal institución encargada del seguimiento y del reporte de cumplimiento de cada una de las órdenes y el respectivo cierre de los procesos judiciales, impulsó el expediente electrónico en 2020. En el primer trimestre de 2021, completó las capacitaciones a todos los funcionarios competentes con su propia herramienta electrónica en el Portal de Tierras para llevar un seguimiento exhaustivo de las órdenes. Por lo anterior, no se cuenta con datos previos a la implementación de estas herramientas.

Conclusiones

- Existen dilaciones de los términos en el trámite administrativo a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras. El promedio de días de resolución de los trámites es de 782 días (26 meses), es decir, más de lo previsto por la ley para resolver de fondo las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- Persiste un 65% de decisiones administrativas de no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Entre 2011 y el primer trimestre de 2021, la Unidad de Restitución de Tierras negó 58.317 solicitudes de inscripción en dicho instrumento.
- De los más de seis millones de hectáreas proyectadas para restituir durante la vigencia inicial de la Ley 1448 de 2011 solo se tienen órdenes judiciales de restitución sobre 169.224 hectáreas, de las cuales aún no se cuenta con una cifra exacta de hectáreas efectivamente restituidas a las víctimas.

- Al tomar como base el número de solicitudes de restitución inscritas en la etapa administrativa que a 2018 corresponden a 2'310.228 hectáreas, el avance a 2021 de 169.224 hectáreas con orden judicial, que corresponden a cerca de 9.504 predios, se evidencia que los esfuerzos resultan escasos para avanzar en este proceso.
- Solo se han identificado con orden judicial cerca de un 7% del total de hectáreas inscritas para restitución a 2018²⁰⁸, por lo que se requiere actualizar la cifra de hectáreas materialmente restituidas a las víctimas y aunar esfuerzos hacia el avance en el cumplimiento de la etapa posfallo.
- Se destaca que el Gobierno nacional superó la meta de 1.530 proyectos productivos entregados en predios objeto de restitución durante el cuatrienio, con 1.894 entregados a 2021. No obstante, las metas resultan insuficientes frente al universo de víctimas con derecho a la restitución de tierras.
- No existe una regulación normativa frente a los derechos de los segundos ocupantes sobre predios objeto del proceso de restitución, lo cual les impide tener seguridad jurídica al momento de reclamar los derechos de los que son titulares, preocupa que esto genere acciones con daño para esta población.
- Son preocupantes las cifras sobre el cumplimiento a órdenes judiciales con reconocimiento de segundos ocupantes por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, puesto que la entidad no tiene disponibilidad de bienes para atención de las órdenes relacionadas con entrega de predios equivalentes a una Unidad Agrícola Familiar en las zonas escogidas para la restitución. Otros predios no resultan viables por su ubicación, por falta de vocación productiva o por no contar con el área requerida. Asimismo, el 81% (221) de los predios que actualmente se encuentran bajo administración del Fondo la de entidad (274), no están saneados jurídicamente o requieren inversiones adicionales para ser aptos para su entrega.
- Se evidenciaron dificultades en la coordinación interinstitucional, que dificulta el reporte de información y su consolidación, proceso en el que deben participar todas las entidades concernidas, con el fin de poder conocer los avances de aquellos ejes de la política en los que más de una institución u organización está comprometida, como sucede con los planes de retorno y reubicación, cuya materialización tiene relación directa con el proceso de restitución.
- La Procuraduría General de la Nación a través de los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras, estableció que entre 2020 y el primer trimestre de 2021, ocho de los 21 (38%) eventos de homicidio o amenaza registrados, ocurrieron en contra de solicitantes de restitución, se dirigieron en contra de comunidades étnicas y/o de sus líderes. Si bien funcionarios y Fuerzas Militares resultaron afectados por estos

²⁰⁸ PND 2018-2022.



incidentes, la mayor parte de las agresiones fueron recibidas por los solicitantes de restitución, su núcleo familiar y/o sus comunidades.

- La información remitida por la Unidad de Restitución de Tierras da cuenta que durante 2020 se presentaron 127 incidentes de amenazas en contra de solicitantes de restitución de tierras y 20 en contra de miembros de comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales étnicos. Se evidenció el deterioro de la situación de seguridad en Bolívar, Meta, Sucre, Valle del Cauca y Antioquia, situación que fue informada a las autoridades militares en escenarios como los Comités Operativos de Restitución Locales, en los que se reclamó mayor acompañamiento e intervención para las diligencias de inspección judicial, entregas materiales y la garantía de la seguridad en las zonas en las que se materializa la restitución de tierras.
- No se identificó ninguna línea de acción para cada una de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, en relación con los mecanismos de seguimiento de las órdenes posfallo, lo que impide que se cuente con un diagnóstico del estado de las bases de datos en las que se consignan estas órdenes.

Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras, establecer una estrategia que le permita cumplir con los términos previstos en la etapa administrativa para resolver de fondo las solicitudes.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer la articulación con las demás entidades del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de dar mayor celeridad al cumplimiento de las órdenes proferidas en materia de restitución de tierras.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, reforzar el análisis probatorio y jurídico que sustente las decisiones de fondo de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- A la Unidad de Restitución de Tierras en coordinación con las entidades territoriales, fortalecer la difusión de la ruta de restitución, así como de las acciones de microfocalización y protección predial. Se deben tener en cuenta las particularidades territoriales para desarrollar estrategias que puedan llegar a los lugares más apartados.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Servicio Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, se reitera fortalecer los sistemas de información con el fin de lograr la efectiva articulación y coordinación institucional, basada en la interoperabilidad de estos sistemas.

- Al Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, realizar las gestiones necesarias para garantizar la sistematización de las sentencias de restitución de tierras, a fin de reportar el estado de cumplimiento de las órdenes y facilitar el seguimiento a las mismas. Esta sistematización deberá tener en cuenta categorías de género, la identificación del proceso, número de predios, hectáreas, ubicación y demás características de la restitución material o efectiva.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, promover las iniciativas legislativas que permitan suplir los vacíos legales frente los derechos de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución, de conformidad con la Sentencia C-330 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, cumplir con celeridad las órdenes judiciales en materia de segundos ocupantes en las sentencias y en los autos de seguimiento posfallo. Para ello se debe ampliar el inventario de predios disponibles para la restitución.
- A la Unidad de Restitución de Tierras en su calidad de secretaría técnica del Subcomité de Prevención y Protección, gestionar la implementación de estrategias de prevención y protección en favor de la población víctima que tiene derecho a la restitución, y que se encuentra en situación de riesgo.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer el acompañamiento a la Unidad de Restitución de Tierras para: (i) el análisis de las condiciones propias para activar las microzonas, (ii) el acompañamiento en la medición de predios y (iii) los procesos de entrega de los mismos. Lo anterior, con el fin de dar cuenta de las dinámicas de seguridad en el territorio y las particularidades de cada reclamación.
- Al Consejo Superior de la Judicatura, regular procedimientos de descongestión para los jueces y magistrados de restitución de tierras que permitan priorizar labores de seguimiento posfallo, encaminadas a lograr el archivo de las sentencias por cumplimiento definitivo de lo ordenado; iniciando esta labor de priorización respecto de las sentencias que cuentan hasta con nueve años de haber sido proferidas.
- Al Consejo Superior de la Judicatura, diseñar e implementar lineamientos para que los jueces y magistrados impongan a las entidades responsables del cumplimiento de las sentencias, plazos perentorios que contribuyan a su cumplimiento oportuno.
- Al Departamento Nacional de Planeación en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Registro, y con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las



Víctimas, elaborar y reportar los indicadores sobre el cumplimiento y goce efectivo de la medida de restitución en la etapa posfallo.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer la ruta de acceso al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y socializarla con sus direcciones territoriales, para lograr el cumplimiento de las metas trazadas.
- Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adoptar, diseñar e implementar una estrategia institucional a corto plazo, que permita la actualización registral y catastral de los predios baldíos objeto de restitución, para avanzar en el trámite de solicitudes de inscripción en los Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, gestionar la coordinación interinstitucional para el cumplimiento del párrafo del artículo 37 del Decreto 4829 de 2011, artículo 2.15.2.1.1 del Decreto 1071 de 2015 con relación a la compensación de predios.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, realizar las gestiones necesarias para reducir los plazos para decisión sobre las solicitudes de restitución en etapa administrativa, judicial y de posfallo, que permita avanzar de manera significativa con la materialización del derecho a la restitución de tierras.
- Al Ministerio del Interior, de conformidad con el Decreto 660 de 2018, que crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, avanzar en la priorización de las comunidades para la implementación de dichos planes, que permita garantizar la seguridad para la materialización del derecho a la restitución de tierras.



VIVIENDA URBANA Y RURAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a un acceso prioritario a los programas de vivienda y de subsidio en las modalidades establecidas por el Gobierno nacional, prevaleciendo los grupos poblacionales de mujeres cabeza de hogar, personas con discapacidad, grupos étnicos. Asimismo, establece la prioridad en el acceso a subsidio familiar de vivienda (SFV) a los hogares que hagan parte del Programa de Retornos y Reubicaciones y de sentencias judiciales de restitución de tierras, en los cuales dentro de las órdenes se incluya el acceso a una vivienda digna.

El Gobierno nacional a través de los ministerios responsables debe realizar las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda y que los subsidios que se asignen sean aplicados en soluciones habitacionales. Según el PND 2019-2022, la generación y administración de esta oferta, tanto en lo urbano como en lo rural, se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (Minvivienda), a partir de la vigencia 2020.

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 examinan los cambios normativos, avances y dificultades relacionados con el acceso preferente y efectivo de los hogares desplazados a los programas de vivienda, acceso y cobertura de los SFV, y su aplicación. También se realiza seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Séptimo 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 los programas como “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna, Vida Digna”, los cuales son estructurados con base en subsidios por parte del Minvivienda.

En el PND, no se incluyó el programa de Vivienda Gratuita (PVG), pero la asignación, certificación y entrega de viviendas de este programa continuaron en esta vigencia, para asignar y terminar las 28.573 viviendas faltantes del cuatrienio anterior. El Programa de Vivienda Gratuita Fase II tiene como finalidad la construcción de vivienda de interés prioritario, a 2020 estas viviendas hacen parte de 190 proyectos ubicados en 183 municipios de 28 departamentos.

- *Indicador: “Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada”*

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012 y su fórmula de cálculo es: “Número de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / Número de viviendas gratuitas entregadas *100.

Entre la vigencia 2012 y marzo de 2021, se han asignado 121.236 subsidios familiares de vivienda en especie (SFVE) de los programas de vivienda gratuita -PVG, el 65.8% de los

subsidios asignados se priorizó para población víctima. De los 79.805 subsidios en especie entregados a población víctima, el 30% se asignó a mujeres cabeza de hogar, el 4% a población con discapacidad, el 3% a población indígena y el 1% a población afrocolombiana, lo que significa que para atención diferencial el 38% (30.290) se asignó vivienda gratuita a víctimas.

Tabla No. 81: Asignación de Subsidios de Familia de Vivienda Gratuita, atención diferencial 2012 – marzo de 2021

Hogares Víctima	Discapacidad	Mujer cabeza hogar	Afrocolombiano	Indígenas	Atención diferencial
79.805	3.286	23.799	553	2.652	30.290

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Minvivienda

- *Indicador: “Porcentaje de subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna Vida Digna)”.*

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, Casa Digna Vida Digna) / Número de subsidios entregados total (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda o Casa Digna Vida Digna,) *100”.

En el PND, el Gobierno nacional se propone reducir el déficit cualitativo y cuantitativo urbano para el sector vivienda, a fin de mejorar la calidad de las viviendas y continuar facilitando el acceso a soluciones habitacionales para hogares de menores ingresos. Los programas de vivienda que se desarrollan son para adquisición de vivienda “Mi Casa Ya”, para mejoramiento de vivienda “Vida Digna Casa Digna” y para arrendamiento de vivienda “Semillero de Propietarios”. No obstante, el Gobierno continúa con la ejecución de programas de vigencias anteriores como Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA), “Bolsa de Desplazados” y Bolsas Anteriores.²⁰⁹

Entre 2019 y marzo de 2021²¹⁰ el avance de cumplimiento de las metas de asignación de subsidios de los programas de vivienda urbana del actual gobierno ha sido: (i) 38.9% para población víctima en el programa de adquisición de vivienda nueva, “Mi Casa Ya”, frente al 88.5% de subsidios asignados a la población general; (ii) 13.7% para población víctima en el programa de arrendamiento “Semillero de Propietarios” frente a 2.5%, para población en general; (iii) 28.4% para población víctima en mejoramiento de vivienda “Casa Digna Vida Digna”, frente al 12% para la población general.

²⁰⁹ En el programa de bolsas anteriores se incluyen: Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional; fenómeno de la niña; atentados terroristas; desastres naturales y macroproyectos.

²¹⁰ Minvivienda. Radicado No. 2020ER0028322 del 28 de abril de 2021.

Tabla No. 82: Distribución de SFV en los diferentes programas 2019 – marzo de 2021

VIGENCIA	2019		2020		2021		2019-2021	
	No SFV	No SFV Víctimas	No SFV	No SFV Víctimas	No SFV	No SFV Víctimas	No SFV	No SFV Víctimas
Mi Casa Ya								
Meta	32.311	10.000	32.689	6.000	35.000	6.000	100.000	22.000
Cumplimiento	32.703	2.948	36.713	3.570	19.082	2.033	88.498	8.551
Semillero de Propietarios								
Meta	40.000	1.000	40.000	1.000	60.000	1.000	140.000	3.000
Cumplimiento	329	45	2.142	262	1.080	104	3.551	411
Mejoramiento de Vivienda								
Meta	27.516	500	26.622	1.000	29.247	500	83.385	2.000
Cumplimiento	6.359	0	1.149	129	2.568	438	10.076	567
Total								
Meta	99.827	11.500	99.311	8.000	124.247	7.500	323.385	27.000
Cumplimiento	39.391	2.993	40.004	3.961	22.730	2.575	102.125	9.529

Fuente: Elaboración propia. Abril de 2021. Minvivienda

Respecto al goce efectivo del derecho a una vivienda digna, con corte a 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con lo reportado por el Minvivienda y el Gobierno nacional, de una población de 3.502.855 de hogares víctimas, 605.741(17%) hogares²¹¹ habitan un inmueble en condiciones adecuadas. De esta población 79% se ubica en áreas urbanas y el 21% en áreas rurales. La atención diferencial por población, corresponde al 41% de mujeres cabeza de hogar, el 11% población con discapacidad, el 10% a población NARP, el 4% a población indígena y el 0.1% a población con OSIGD. El número de hogares víctimas que no cumplen con todas las condiciones de una vivienda digna son 2.278.985.

Tabla No. 83: Número de hogares con vivienda en condiciones de dignidad²¹² a 2020

Hogares	Mujeres Cabeza de familia	Discapacidad	Indígena	NARP ²¹³	OSIGD ²¹⁴
605.741	248.010	64.533	25.377	59.656	448

Fuente: Elaboración propia. marzo 2021. Minvivienda

Bolsas anteriores 2012 al primer trimestre de 2021²¹⁵

²¹¹ Informe Anual del Gobierno 2021 V. 2020; Anexo 1. IGED componente de Estabilización Socioeconómica - Vivienda, con corte al 31 de diciembre de 2020; Minvivienda. Radicado No. 2020ER0028322. 28 de abril de 2021.

²¹² Aclaración del Minvivienda. Radicado No. 2021EE0058113 del 31 de mayo de 2021.

²¹³ NARP: Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros.

²¹⁴ OSIGD: Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa

²¹⁵ Minvivienda. Radicado No. 2021EE0039080. 22 de abril de 2021.

Entre 2012 y el primer trimestre de 2021, de Bolsas Anteriores a 2018, sin tener en cuenta vivienda gratuita, se han asignado 88.827 SFV urbana, 15% de los cuales, se asignaron a población víctima. Por programa, en Bolsa de Desplazados el 100% de los subsidios asignados se entregó a población víctima, en Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) el porcentaje fue del 12% y en otras bolsas²¹⁶ el 17%.

Tabla No. 84: Subsidios de vivienda asignados acumulado

VIGENCIA	2012 - 2019		2020		2021		2012-2021	
Programa	SFV	SFV Víctimas	SFV	SFV Víctimas	SFV	SFV Víctimas	SFV	SFV Víctimas
Bolsa Desplazados	1.197	1.197	72	72	2	2	1.271	1.271
Otras Bolsas	19.599	3.515	2.245	86	0	0	21.844	3.601
VIPA	62.725	7.505	2.977	668	10	4	65.712	8.173
Total	83.521	12.217	5.294	826	12	6	88.827	13.045

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Minvivienda.

Aplicación de los Subsidios Víctima 2012 – a marzo de 2021.

El acceso al derecho a la vivienda se entiende para los fines de los proyectos de vivienda con la entrega y legalización de las mismas ²¹⁷, esto tomando como referencia los diferentes programas que se han desarrollado. En el periodo de análisis, de los 92.850 SFV asignados a población víctima, se han legalizado el 89% de los SFV, presentando un rezago del 11% de los subsidios por legalizar (Tabla 85).

Por programas, el 96% de los SFV de Vivienda Gratuita I fueron legalizados, de los subsidios de Bolsa de Desplazados este porcentaje fue de 47%, de VIPA el 71% y de otras bolsas el 75%. Es de mencionar que en Vivienda Gratuita II se muestra una legalización del 66%, no obstante, se aclara que el programa continúa en ejecución a la fecha y se siguen entregando subsidios e iniciando proyectos de vivienda, con entrega y legalización de las viviendas entregadas.

²¹⁶ Cómo: Bolsa Atentados terroristas, Ahorro Programado Contractual, Bolsa Concejales, Bolsa Desastres Naturales, Bolsa Esfuerzo Territorial, Bolsa Ordinaria, Bolsa Recicladores, Bolsa Única Nacional, Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional, Fenómeno de la Niña, Macroproyecto y Tutelas.

²¹⁷ Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015; Artículo 2.1.1.3.1.5.9. Legalización del subsidio familiar de vivienda. El SFV de que trata el artículo 2.1.1.3.1.2.1 de la presente sección, se entenderá legalizado con los siguientes documentos: 1. Copia de la escritura pública contentiva del título de adquisición del inmueble y el certificado de tradición y libertad del inmueble; 2. Copia del documento que acredita la asignación del subsidio familiar de vivienda; 3. Certificado de existencia de la vivienda, emitido por el supervisor que designe o contrate el patrimonio autónomo al que se refiere la presente sección.

Tabla No. 85: Subsidios asignados y legalizados (2012 a marzo de 2021)

Programa	Asignados	Legalizados
Bolsa Desplazados	1.271	592
Otras bolsas	3.601	2.695
VIPA	8.173	5.765
Vivienda Gratuita Fase I	67.905	65.249
Vivienda Gratuita Fase II	11.900	7.907
2012 - 2021	92.850	82.208

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Minvivienda

Estado de Proyectos de vivienda de Bolsas Anteriores 2011 - 2020²¹⁸

De los proyectos de vivienda desarrollados por bolsas anteriores y que iniciaron antes del año 2018, se destaca que, de 3.633 proyectos de vivienda, 85% se encuentran en supervisión, 12.4% en estado terminado y/o certificados, 59 proyectos se encuentran paralizados (47 de Otras Bolsas y 12 de la Bolsa de Desplazados) y 26 se mantienen en ejecución.

Tabla No. 86: Estado de Proyectos de Vivienda (2012 a marzo de 2021)

Estado de los Proyectos	VIPA	Otras bolsas	Bolsa Desplazados	Total
En Ejecución	9	7	10	26
No Ejecutado o No Iniciado	0	5	7	12
Paralizado	0	47	12	59
Supervisión	0	2.352	735	3.087
Terminado / Certificado	145	199	105	449
Total	154	2.610	869	3.633

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Minvivienda

SFV en estado Calificado

De las convocatorias de subsidios familiares de vivienda de las vigencias 2004 y 2007, en el proceso de postulación y calificación quedaron registrados 64.708 hogares, que, si bien no se les asignó el SFV, por falta de recursos presupuestales, sí quedaron registrados como acreedores del derecho de acceso a una vivienda. A marzo de 2021 de esta población han sido asignados y aplicados con SFV, 21.479 hogares, de los cuales han sido legalizados 20.823, lo que implica que aún se encuentran pendientes 43.229 hogares en estado calificado para la asignación y aplicación de un SFV.

²¹⁸ Minvivienda Radicado No. 2021EE0039080.del 22 de. abril de 2021.

Saldos de Cuentas de Ahorro Programado CAP y Fiducias

Desde la vigencia 2003 a 2020 y de acuerdo con lo reportado por el Minvivienda²¹⁹, permanecen en cuentas de ahorro programado 21.408 subsidios asignados (denominados como “cartas cheques”) por un valor inicial de \$317.113 millones y en Fiducias 12.375 subsidios asignados por \$527.855 millones, estos SFV se encuentran sin aplicar, o como saldos de proyectos en ejecución, paralizados o en incumplimiento de los diferentes programas de vivienda.

Lo que implica que, si bien los subsidios han sido asignados, el derecho a la vivienda no se ha cumplido para la población beneficiaria.

Presupuesto

En la vigencia 2020 se apropiaron recursos por \$981.613 millones del proyecto de inversión “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional”, con una ejecución del 100%. Del presupuesto ejecutado, el 62% de destinó al programa Mi Casa Ya, el 11% a Semillero de Propietarios, el 3% para Casa Digna Vida Digna (Mejoramiento de Vivienda) y el 24% al programa de vivienda rural.

Para la vigencia 2021 se destaca un aumento de la apropiación del programa de Vivienda Rural a \$308.611 millones y la inclusión de un programa de vivienda relacionado con Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) por \$26.583 millones.

Tabla No. 87: Presupuesto asignado y ejecutado vigencia 2020 – a marzo de 2021 (Millones)

Proyecto de Inversión	Programa	Recursos apropiados 2020	Recursos ejecutados 2020	Recursos apropiados 2021	Recursos ejecutados 2021
Subsidio Familiar de Vivienda Nacional	Mi Casa Ya	\$ 609.233	\$ 609.233	\$ 629.775	\$ 629.775
	Semillero de Propietario Arriendo	\$ 107.861	\$ 107.861	\$ 124.054	\$ 629.775
	Casa Digna Vida Digna	\$ 30.000	\$ 30.000	\$ 10.000	\$ 0
	Vivienda Rural	\$ 234.519	\$ 234.519	\$ 308.611	\$ 0
	ETCR	\$ 0	\$ 0	\$ 26.583	\$ 26.583
2020 - 2021		\$ 981.613	\$ 981.613	\$ 1.099.023	1.286.133

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Minvivienda

CONPES 4031 de 2021 – Vivienda

²¹⁹ Oficio de Respuesta con radicado 2021EE0039080 del Minvivienda del 22 de abril de 2021



En el documento CONPES 4031 de 2021 se identificó que existe insuficiente acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los derechos que les permiten avanzar en la estabilización socioeconómica y como limitante la ausencia de información. De los 6.679.056 de víctimas de desplazamiento forzado que son sujetos de atención con corte a junio de 2020, 3.427.610 de desplazados registrados en el RUV aún no han sido caracterizados.

Este documento CONPES tiene como objetivo asociado a vivienda, el de mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado para lograr su estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos de esta población. Los recursos estimados para el periodo 2021-2031 en los diferentes programas de vivienda son \$8 billones²²⁰.

De acuerdo con el Informe del Gobierno nacional²²¹ el número de hogares víctimas que han superado el derecho a una vivienda digna es de 605.741 hogares y los que no lo han superado alcanzan 2.278.985 de hogares. Frente a las metas planteadas por el CONPES los SFV asignados para vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y arrendamiento, urbano y rural sumados son 170.929 para el periodo 2021-2031²²², lo que significa que los subsidios programados solo cubrirían el 7.5% de las necesidades actuales de acceso a una vivienda digna para la población víctima.

En el documento CONPES 4031 de 2021, se evidencia se tiene como indicador los SFV asignados, no se incluye un indicador para viviendas terminadas y entregadas, como se tenía establecido en el CONPES 3726 en el indicador “Hogares con solución de vivienda rural” o en el PND 2019-2022 con el indicador “Viviendas de interés social rural construidas” la ausencia de este tipo de indicador no permite establecer con claridad el acceso de la población víctima a una vivienda, en especial para la nueva política de vivienda rural, que contempla la entrega de subsidios familiares en especie.

Análisis Cualitativo Vivienda Urbana

Avances

El PND cuenta con el objetivo de reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, razón por la que se identificaron tres frentes para avanzar en la política de vivienda: (i) mejorar condiciones físicas y sociales de vivienda, 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.

En dicho plan, se propone dar acceso al derecho de vivienda con 447.590 subsidios a 2022, distribuidos en 135.000 beneficiarios con subsidios para la compra de vivienda urbana con Mi

²²⁰ De los cuales \$5,1 billones corresponden a vivienda urbana y \$2.69 billones para vivienda rural.

²²¹ Informe Anual de Gobierno 2021, vigencia 2020 Superación del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre Desplazamiento Forzado.

²²² De estos subsidios 121.000 corresponden a vivienda urbana (incluyen la cobertura condicionada a la tasa de interés) y 49.929 para vivienda rural.



Casa Ya, 200.000 para arrendamiento con Semillero de Propietarios y 112.590 para mejoramiento de vivienda del programa Casa Digna Vida Digna.

De las metas establecidas en la vigencia 2020 en los tres programas (Tabla 82), se tenía proyectado asignar 99.311 subsidios destinados a la población en general. Por programa, en Mi Casa Ya, la meta era de 32.689 subsidios asignados y el cumplimiento fue del 112%, en Semillero de Propietarios la meta era de 40.000 subsidios con cumplimiento del 5% y para mejoramiento de vivienda la meta era de 26.662 con cumplimiento del 4%.

Las metas para población desplazada eran de 8.000 subsidios en 2020 para los tres programas, la cual presenta un avance del 49.5%. Para el caso de Mi Casa Ya, la meta era de 6.000 subsidios asignados y presenta un cumplimiento del 59.5%, en Semillero de Propietarios la meta era de 1.000 subsidios con cumplimiento del 26%, y en mejoramiento de vivienda se estableció una meta para asignar 1.000 subsidios con cumplimiento del 13%.

De los programas de vivienda gratuita en el acumulado a marzo de 2021 de los 121.018 SFVE asignados, el 64.7% se han entregado a población víctima. De los subsidios asignados a población víctima a mujeres cabeza de hogar les correspondió el 30%.

Los subsidios de vivienda en especie del programa de Vivienda Gratuita II, aún se encuentran en proceso de asignación. En lo corrido de 2021 se han asignado 813 subsidios de vivienda a población víctima de 986 subsidios entregados en total.

De los programas de vivienda urbana a población víctima desde la vigencia 2012 a marzo de 2021, se han asignado 28.031 subsidios de vivienda a mujeres víctimas cabeza de hogar, principalmente en los programas de Vivienda Gratuita (23.799), en Mi Casa Ya (3.006) y Bolsa de Desplazados (754).

Frente a las recomendaciones realizadas en el Séptimo Informe de la CSMLV, el Minvivienda acogió la de mejorar la planeación y ejecución de los proyectos de inversión y ejecución presupuestal para el cumplimiento de las metas establecidas, a través de expedición de dos líneas de garantías de vivienda de interés social y un recurso de \$2 billones por parte del fondo nacional de garantías, para dar soporte financiero a las solicitudes de crédito de las personas que no cumplen los requisitos.

De igual manera se acogió de forma condicional, la recomendación de coordinar con las fiducias encargadas de administrar los recursos, programas y proyectos de vivienda, frente a la que el Minvivienda informa que se ha solicitado a las fiducias envíen cartas recordando a los oferentes que, al cumplir con las condiciones para realizar el cobro de los subsidios procedan a radicar las correspondientes cuentas de cobro, lo que ha significado que se reduzcan los pagos vencidos. En lo relacionado con definir requisitos diferenciales para el acceso de las víctimas a los programas de subsidios de vivienda ofertados, el Minvivienda reporta que cuenta con la acción afirmativa de enfoque diferencial para población víctima en su reglamentación.

La entidad también acogió la recomendación de 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. En la sesión de la comisión ampliada de noviembre de 2020, el Minvivienda se comprometió a trabajar de manera conjunta con la UARIV para tener una mayor caracterización de las víctimas.

En el documento CONPES 4031 de 2021, para vivienda urbana se establece una meta de 96.000 SFV nueva a población víctima, asignados para el periodo 2021-2031, lo que significa que en promedio anual se deben entregar 8.727 SFV. De los resultados del programa Mi Casa Ya, de 2018 a marzo de 2021, se han asignado en total 8.551 subsidios en un poco más de dos años. Lo anterior indica que, para el cumplimiento de las metas, es necesario que FONVIVIENDA realice los ajustes administrativos y operativos requeridos.

De los programas de Mejoramiento de Vivienda y Arrendamiento las metas son de 12.500 subsidios asignados, de cada programa para el periodo 2021-2031, lo que significa 1.137 SFV por cada programa anualmente. Los avances de 2018 a marzo de 2021 de estos programas, han sido de 567 SFV asignados para mejoramiento de vivienda y de 411 SFV para arrendamientos.

Dificultades

El programa Mi Casa Ya presenta un alto cumplimiento de la meta de asignación de subsidios familiares de vivienda a la población general del 88.5% (88.498) en el periodo 2019 a marzo de 2021, cifra que contrasta con el bajo cumplimiento del 38.9% (8.551) de subsidios asignados a población víctima.

El programa de arrendamiento Semillero de Propietarios presenta un bajo cumplimiento de la meta de asignación de la población general del 3% (3.571) y frente a la población víctima del 14% (411). El programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna Vida Digna también presenta un bajo cumplimiento para el periodo del 12% (10.076) para la población general y del 28% (567) para población víctima.

De acuerdo con el Minvivienda, la emergencia derivada del COVID-19 durante la vigencia 2020, conllevó dificultades en la ejecución de los mejoramientos de vivienda en el marco del Programa Casa Digna Vida Digna, que no pudieron ser realizados, toda vez que las intervenciones requerían el ingreso a las viviendas de los hogares beneficiados. En lo relativo a la asignación de viviendas en el programa de vivienda Semillero de Propietarios Arriendo, el ministerio manifiesta que no se pudo realizar, debido a que este proceso requería el contacto de varios actores.

De acuerdo con la normatividad vigente²²³, el 20% de los SFV asignados se destinarán a población vulnerable, en la que se incluye a las víctimas de desplazamiento forzado, no se establecen metas de SFV a víctimas en el PND, como tampoco en los Planes de Acción del Ministerio, sin embargo, en el Sistema de seguimiento a proyectos de inversión (SPI) del DNP, se registran metas a la población víctima para los programas de Mi Casa Ya, Casa Digna Vida Digna y Semillero de Propietarios.

²²³ Decreto 1077 de 2015 DUR del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Artículo 2.1.1.6.3.1 Distribución de Subsidios.



De las recomendaciones del Séptimo Informe de la CSMLV, el Minvivienda no acogió la relacionada con mejorar la planeación y ejecución de los proyectos de inversión y ejecución presupuestal para el cumplimiento de las metas establecidas, aduciendo que el ciclo de los programas se lleva a cabo entre 18 y 24 meses en cada programa y en los procedimientos establecidos para asignar subsidios hay unos tiempos diferentes, para la CSMLV la recomendación está dirigida al cumplimiento de las metas establecidas para la población víctima.

A marzo de 2021 se mantienen 43.229 hogares en estado calificado de las convocatorias 2004 – 2007, que no han sido incluidos en las asignaciones de subsidios posteriores.

Desde la vigencia 2003 a 2020 permanecen en cuentas de ahorro programado (CAP) 21.408 subsidios asignados por un valor inicial de \$317.113 millones y en Fiducias 12.375 subsidios asignados por \$527.855 millones, de SFV sin aplicar, o saldos de proyectos de vivienda en ejecución, paralizados o en incumplimiento. Lo que implica que, si bien esta población víctima cuenta con subsidios asignados, el derecho a la vivienda no se ha cumplido para dicha población.

Conclusiones

- En el acumulado a marzo de 2021 de los programas de Vivienda Gratuita se han asignado 121.018 subsidios en especie, de los cuales el 63.3% (80.250) corresponden a población víctima.
- De los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa de vivienda, Mi Casa Ya presenta el mayor avance con el 88.5% (88.498) de subsidios asignados a la población general con respecto a la meta de 100.000 subsidios a 2021. De la meta del programa establecida para población víctima de 22.000 subsidios asignados, el avance a marzo 2021 es del 38.9% (8.551), lo que refleja un rezago del avance para esta población.
- Se presenta bajo avance de asignación de subsidios a la población general en los programas de Semillero de Propietarios (subsidios de arrendamiento) y Casa Digna, Vida Digna (subsidios de Mejoramiento de Vivienda), acumulado de 2019 a marzo de 2021, el cumplimiento de las metas ha sido del 3% (3.551) y del 12% (10.076) respectivamente. Los avances de estos programas para población víctima si bien porcentualmente son mayores a los de población general, nominalmente son muy bajos, es así como en Semillero de Propietarios el avance para el periodo, ha sido de 14% (411) subsidios asignados y para Casa Digna Vida Digna del 28% (567) subsidios asignados.
- Los hogares de población víctima que a diciembre de 2020 cuentan con acceso a una vivienda digna son 605.741 de acuerdo con la información reportada por el Gobierno nacional y el número de hogares que no tienen todas las condiciones de una vivienda digna son de 2.278.985. De los hogares reportados con condiciones de vivienda digna

se estima que el 41% (248.010) son hogares con mujeres cabeza de hogar, el 11% (64.533) población con discapacidad, el 10% (59.656) población Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros, el 4% (25.377) población indígena y el 0.1% (448) población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas.

- Entre 2020 y marzo de 2021 se entregaron 5.306 subsidios de vivienda urbana de bolsas anteriores. En 2020 de Bolsa de Desplazados 72, de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores 1.668 y de otras bolsas 86. En 2021 se entregaron dos subsidios de Bolsa de Desplazados y 10 de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores.
- De los proyectos de vivienda, relacionados en los diferentes programas de vivienda entre 2012 a 2018, se asignaron 94.070 subsidios a población víctima, de los cuales se ha legalizado el 89% (83.656), esto es con la entrega de documentos de titularidad y vivienda terminada. Por programa se ha legalizado 98% de los SFV de Vivienda Gratuita, el 44% de subsidios de Bolsa de Desplazados, 63% (7.659) Vivienda Gratuita II, 64% (5.765) de VIPA y 75% (2.695) de otras bolsas. Lo anterior significa que 10.414 subsidios se encuentran sin legalizar.
- De las Convocatorias 2004-2007 realizadas para la asignación de subsidios familiares de vivienda, quedaron en estado de Calificado 64.708 hogares víctimas, a los cuales en su momento no se les asignó un subsidio, pero tienen el derecho. A marzo de 2021 a esta población se les ha asignado subsidios al 33.2% de los hogares. lo que significa que 66.8% siguen en estado calificado. De los subsidios asignados el 96.9% han sido legalizados.
- Desde la vigencia 2003 a 2020 permanecen en cuentas de ahorro programado, 21.408 subsidios de vivienda asignados (cartas cheques) por un valor de \$317.113 millones y en Fiducias 12.375 subsidios asignados por \$527.855 millones, en subsidios sin aplicar, o en saldos de proyectos de vivienda en ejecución, paralizados o en incumplimiento. Lo que implica que, si bien esta población tiene subsidios asignados, el derecho a la vivienda no se ha cumplido para ellos.
- De las metas establecidas en el CONPES 4031 de 2021 para el periodo 2021-2031 de los SFV asignados para vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y arrendamiento, urbano y rural que sumados son de 170.929, estos solo cubrirían el 7.5% de las necesidades actuales de acceso a una vivienda digna.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, revisar si se están presentando obstáculos de acceso o de información a la población víctima y establecer una estrategia que permita acceder a los programas de Mi Casa Ya, Casa Digna Vida Digna y Semillero de Propietarios, que permita mejorar la cobertura de acceso a la población víctima.

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, desarrollar una oferta específica dirigida a la población víctima dentro de los programas de vivienda y establecer un porcentaje medible en los diferentes programas de asignación de subsidios a esta población dentro de las metas anuales de la entidad.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, establecer una estrategia de información dentro de los diferentes programas de vivienda que permitan a los hogares que aún permanecen en estado calificado acceder a un subsidio familiar de vivienda.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, establecer una estrategia para que los hogares que aún cuentan con subsidios de vivienda en cuentas de ahorro programado o en fiducias, puedan aplicar a los actuales programas de vivienda urbana o rural.

Análisis cuantitativo de vivienda rural

El PND planteó el objetivo de promover soluciones de habitabilidad a la población rural, para ello se establecieron dos indicadores: (i) Vivienda de Interés Social Rural (VISR) construidas, para la población general, con una meta del cuatrienio de 40.000 y (ii) de VISR mejoradas de 41.000. No se establecieron metas específicas de subsidios asignados a población víctima.

La Ley del PND 2018-2022 dispuso que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la política de vivienda rural quedaría a cargo del Minvivienda²²⁴ y hasta octubre de 2020 se expide la Política Pública de Vivienda Rural²²⁵ por parte del ministerio. El proceso de transición y adopción de una nueva reglamentación de vivienda rural presentara un rezago en la oferta de subsidios de vivienda rural en la vigencia 2020.

Para las vigencias 2018 y 2019, se tomaron las metas establecidas en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en 2018 de la meta anual de asignación de 4.000 Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (SFVISR) a población víctima, se asignaron 4.540 a población víctima por parte del Minagricultura-Fiduagraria, lo cual correspondió a un cumplimiento del 113.5%; en 2019, la meta era de 6.196 SFVISR, se asignaron 5.684 (el 92%) y para 2020, no se tenían metas, pero se asignaron 12 subsidios de vivienda rural.

Para 2019, con respecto a la vigencia 2018, se presentó un incremento del 25% de los subsidios asignados a población víctima; un incremento del 24% en la asignación departamental a población víctima; y un incremento del 30% en los programas estratégicos (Tabla 88).

²²⁴ Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, artículo 255 Vivienda Rural Efectiva. El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Minvivienda, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.

²²⁵ Decreto 1341 de 2020

De los subsidios asignados a la población víctima, para mejoramiento de vivienda se otorgaron 1.900 en 2018 y 3.728 en 2019, y para vivienda nueva 2.640 en 2018 y 1.956 en 2019.

Tabla No. 88: Distribución de los SFVISR a población víctima por programa vigencias 2018- 2020 (millones)

	2018		2019		2020	
PROGRAMA	No SFV	Valor SFV	No SFV	Valor SFV	No SFV	Valor SFV
Distribución Departamental	3.515	\$ 108.299	4.348	\$ 105.711	1	\$ 18
Programas Estratégicos	1.025	\$ 48.046	1.336	\$ 59.396		
- UARIV	350	\$ 16.407	548	\$ 24.363		
- URT	675	\$ 31.640	788	\$ 35.033	11	\$ 5.470
2018 - 2020	4.540	\$ 156.345	5.684	\$ 165.107	12	\$ 5.488

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021. Minagricultura - Fiduagraria.

En 2020 al Minvivienda se le asignó el diseño y la ejecución de la política pública de vivienda rural, y desde noviembre de 2020 lanzó la convocatoria a los municipios del país que tuvieran la intención de cofinanciar vivienda nueva en especie para la vigencia 2021, se denominó programa “Vivienda Social para el Campo”. Razón por la cual, no se presenta asignación de SFVISR para 2020.

En lo relacionado con la asignación de los SFVISR por atención diferencial, de los 4.540 subsidios asignados a población víctima, en 2018 se otorgó el 55% para mujeres cabeza de hogar, y en 2019 de los 5.684 subsidios el 59%. Para población con discapacidad, esta relación fue del 4% en 2018 y 3% en 2019.

Tabla No. 89: Atención diferencial en la asignación de SFVISR 2018 – 2019

Año	SFV Víctimas	Indígena	NARP	Discapacidad	Mujer cabeza de hogar	OSIGD
2018	4.540	193	1.053	177	2.517	N/D
2019	5.584	314	484	165	3.338	N/D

Fuente: Elaboración propia. abril de 2021. Minagricultura – Fiduagraria

- *Indicador: “Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas”*

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012²²⁶ y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas”.

²²⁶ Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Documento CONPES 3726 de 2012 – 2015 I. “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, mas 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

Tabla No. 90: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	5.466			
2015		3.750	4.206	112
2016		4.000	3.132	78
2017		4.500	1.935	43
2018		5.000	636	13
2019	N/D	7.250	1.006	14
2020		7.250	898	12
2015-2020		31.750	11.813	37

Elaboración propia: abril de 2021 Minagricultura – Fiduagraria - BAC.

En el periodo 2015-2020²²⁷ se entregaron 11.813 VISR construidas a población desplazada, teniendo en cuenta que la meta de viviendas entregadas desde la vigencia 2015 a 2021 debe ser de 31.750, el avance en el cumplimiento es del 37%, lo que muestra un rezago en el periodo analizado del 63%.

La política de vivienda rural ha tenido cambios en los últimos años, hasta el año 2017 la entidad otorgante de los SFVISR, estaba a cargo del Banco Agrario de Colombia (BAC), en el periodo 2018 – 2019, la entidad otorgante es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura)²²⁸ y los recursos se ejecutan a través de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A – (Fiduagraria) y, a partir de la vigencia 2020, el Minvivienda²²⁹ es el encargado de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda rural. Adicional a lo anterior el Minagricultura transfirió recursos al BAC para la indexación de recursos de SFVISR y para reactivar proyectos en ejecución o paralizados.

En la vigencia 2020 la CGR realizó la Auditoría de Cumplimiento “Al Programa Vivienda de Interés Social Rural -VISR, Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria, Banco Agrario De Colombia – BAC”. Los resultados de la auditoría, son veintitrés (23) hallazgos administrativos, de los cuales veinte (20) tienen presunta incidencia disciplinaria, once (11) con alcance fiscal determinando un daño patrimonial por un total de \$5.531.271.317 y se solicita la apertura de seis (6) indagaciones preliminares. Dentro de las deficiencias encontradas se resaltan las siguientes:

- (i) Deficiencias en el proceso de viabilización de los proyectos.
- (ii) Incumplimiento en los plazos previstos para la ejecución de los subsidios.

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.

²²⁷ Sexto Informe CSMLV. Tabla No.61: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas. Minagricultura, Radicado No. 20200040200954461 del 04/05/2020.

²²⁸ Decreto 890 de 2017 Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

²²⁹ Artículo 255 de la Ley 955 de 2019 PND.

- (iii) En la mayoría de los casos seleccionados en la muestra, además del incumplimiento de los plazos, prórrogas y suspensiones, finalmente no se logró la finalización de los proyectos y la construcción de las viviendas.
- (iv) Incumplimiento de cronogramas y obligaciones por parte de los contratistas de obra.
- (v) Omisiones en la designación oportuna y permanente del interventor de los proyectos.
- (vi) Escasa articulación entre los actores que desempeñan los roles inherentes a otorgantes, oferentes, operadores y contratistas.
- (vii) Demora y ampliación de plazos en la ejecución de los proyectos.
- (viii) Vulneración de los principios de eficacia y economía.

De los proyectos de vivienda de 2012 a 2019 aún se mantienen proyectos en ejecución, con rezagos en la ejecución física y financiera. Teniendo en cuenta lo anterior, se realizará un análisis de su estado en cuatro periodos:

1. BAC 2012-2017

En el periodo 2012 a 2017 el BAC ha asignado 25.011 SFVISR a población víctima. De los programas se resalta que el 34% corresponde al programa Desplazados, el 25% a Distribución Departamental, el 21% a Víctimas (Convenio con la UARIV²³⁰, principalmente para Retornos y Reubicaciones) y el 13% de Restitución (Convenio con la URT²³¹, por Sentencias Judiciales).

Tabla No. 91: Subsidios de vivienda asignados por el BAC 2012-2017

Programa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Desplazados	2.311	1.750	4.548	0	0	0	8.609
Distribución Departamental	0	0	0	0	3.330	3.025	6.355
Incodor	0	948	53	0	0	0	1.001
Restitución	663	842	390	475	690	663	3.723
Víctimas	307	954	0	3.209	443	410	5.323
2012-2017	3.281	4.494	4.991	3.684	4.463	4.098	25.011

Fuente: Elaboración propia: abril de 2021 - BAC

La asignación de subsidios de vivienda rural por género ha sido para mujeres el 53% (13.221) y 45% (11.194) a hombres.

A marzo de 2021, de los proyectos de vivienda que iniciaron hasta 2017, se han entregado 11.759 viviendas, que representan el 47% de los subsidios asignados, se han retirado de los proyectos de vivienda rural el 5% (1.306) de los beneficiarios y el 48% (11.946) de los SFV se encuentran en proyectos de vivienda rural en ejecución o paralizados.

²³⁰ Convenio Interadministrativo CONV-GV2013

²³¹ Convenio Interadministrativo CONV-GV2013-003

En la vigencia 2020 se entregaron 833 viviendas a población víctima en los diferentes programas y a marzo de 2021 se entregaron 449.

2. Minagricultura – Fiduagraria 2018-2020

En el periodo 2018-2020 se han asignado 10.210 SFVISR a población víctima por el Minagricultura y otorgados a través de Fiduagraria. Por programa, Distribución Departamental Víctimas representa el 77% (7.863) y Programas Estratégicos representa el 23% (2.347), este último programa está relacionado con los convenios firmados con la UARIV (884) y la URT (1.463) relativos a subsidios destinados a Retornos y Reubicaciones y sentencias judiciales de Restitución de Tierras.

Tabla No. 92: Subsidios de vivienda asignados por Minagricultura-Fiduagraria 2018-2020 (valor en Millones)

Vigencia	2018		2019		2020		2018-2020	
Programa	SFV	Valor	SFV	Valor	SFV	Valor	SFV	Valor
Distribución Departamental	3.515	\$ 108.299	4.347	\$ 105.692	1	\$ 18	7.863	\$ 214.009
Programas Estratégicos	1.025	\$ 48.046	1.311	\$ 59.396	0	0	2.347	\$ 106.748
- UARIV	350	\$ 16.407	534	\$ 24.173			884	\$ 40.580
- URT	675	\$ 31.640	777	\$ 33.981	11	547	1.463	\$ 66.168
Total	4.540	\$ 156.345	5.658	\$ 165.088	12	\$ 565	10.210	\$ 320.757

Fuente: Elaboración propia: abril de 2021 Minagricultura – Fiduagraria

De los proyectos de vivienda rural, relacionados para las vigencias 2018 a 2020 se han terminado 65 viviendas a marzo de 2021. En el periodo de los SFV rural a población víctima, el 57% (5.861) se han entregado a mujeres cabeza de hogar, el 15% a población NARP, el 5% a población indígena y el 3% a personas con discapacidad.

Tabla No. 93: Subsidios de vivienda asignados - Atención Diferencial Minagricultura-Fiduagraria 2018-2020

Año	SFV Víctimas	Indígena	NARP	Discapacidad	Mujer cabeza de hogar	OSIGD
2018	4.540	193	1.053	177	2.517	N/D
2019	5.658	314	484	165	3.338	N/D
2020	12	0	0	0	6	N/D
2018-2020	10.210	507	1.537	342	5.861	N/D

Fuente: Elaboración propia: abril de 2021 Minagricultura – Fiduagraria

De los proyectos contratados por Fiduagraria para construcción de vivienda nueva o para mejoramiento de vivienda, se tiene que, en la vigencia 2018 se estructuraron 604 proyectos para 3.505 hogares víctimas, de los cuales están iniciando 17 proyectos (210 beneficiarios), en validación 332 proyectos (1.606 beneficiarios), en ejecución 248 proyectos (1.624 beneficiarios) y se han terminado siete proyectos (65 beneficiarios). En la vigencia 2019 los proyectos de vivienda estructurados son 92, a los cuales se han asociado 5.559 subsidios asignados. La entidad no reporto subsidios asignados a la población OSIGD.

3. Indexación de Recursos SFVISR - Minagricultura – BAC.

Mediante la Resolución 0165 de 2020 del Minagricultura²³², se transfieren recursos al Banco Agrario de Colombia S.A. destinados a la indexación de recursos del subsidio familiar de viviendas de interés social rural -SFVISR, dirigidos a proyectos de vivienda rural. De acuerdo con lo reportado, se busca beneficiar a 4.521 hogares que hacen parte de proyectos que permanecían en ejecución o paralizados y que buscan su terminación en 162 municipios de 28 departamentos.

Tabla No. 94: Distribución Departamental Recursos Indexados del Minagricultura

Departamento	No SFV	Valor Indexación (Millones)
Antioquia	781	\$ 6.078
Chocó	637	\$ 4.998
Arauca	609	\$ 3.400
Cesar	493	\$ 2.951
Córdoba	308	\$ 2.370
Bolívar	298	\$ 1.794
Caquetá	278	\$ 1.151
Magdalena	219	\$ 1.256
Nariño	148	\$ 2.189
La Guajira	145	\$ 1.039
Otros departamentos	625	\$ 4.986
Total	4.541	\$ 32.211

Fuente: Elaboración propia: abril 2021. BAC

El seguimiento a los recursos y terminación de las obras las realizará la Gerencia de Vivienda del Minagricultura.

4. Política de Vivienda de Interés Social Rural – Minvivienda 2020

Con el traslado de competencia de la política de vivienda rural del Minagricultura al Minvivienda, la adopción de la Política de Vivienda Rural y la Metodología de Focalización para

²³² Respuesta del BAC mediante oficio con radicado GV-PE 0500 del 12 de abril de 2021

los potenciales beneficiarios el Subsidio Familiar de Vivienda Rural – SFVR²³³, en noviembre de 2020, tal como ya se indicó, el Minvivienda inició la convocatoria para todos los municipios a través del programa “Vivienda Social para el Campo”, estableciéndose sus reglas en la metodología de focalización²³⁴. De la convocatoria se recibieron 464 propuestas de 461 municipios, el 94% de los municipios cumplieron con todos los requisitos, participaron 140 municipios pertenecientes al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de los cuales quedaron 52 municipios seleccionados. Con el presupuesto aprobado, se seleccionaron 99 propuestas, los cuales representan el 22.8% de las propuestas que cumplieron con los requisitos. En la vigencia 2021 se busca asignar 5.800 subsidios para viviendas nuevas rurales.

En materia de vivienda rural el presupuesto asignado para la vigencia 2020 fue de \$234.519 millones, mientras que para la vigencia 2021 fue de \$321.694 millones²³⁵. De acuerdo al Minvivienda en 2020 ya se realizó traslado de recursos al Patrimonio Autónomo para su administración. Los hogares beneficiados serán identificados a través de las bases de datos nacionales como los registros de la UARIV, del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), Red Unidos y los listados de Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

Prosperidad Social (PS)

En el PND se estableció el objetivo estratégico de mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios a cargo de PS, del cual se resalta el programa Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad (MCH)- “Casa Digna, Vida Digna”, asociado al proyecto de inversión “Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional (FIP Nacional)”. Este programa se desarrolla a través de intervenciones a la infraestructura de las viviendas en cocinas, baños, alcobas, pisos y techos en mal estado.

Los mejoramientos se asignan a los grupos más pobres y vulnerables, se prioriza la población vinculada a la estrategia Red Unidos, la población víctima del conflicto armado incluidos en el RUV, cuyo hecho victimizante sea el desplazamiento forzado, la población que se encuentre en los rangos de Sisbén – Metodología III (Sisbén I y II), la población perteneciente a comunidades indígenas y los hogares de las Madres Comunitarias del ICBF y demás criterios de elegibilidad

²³³ Resolución 536 del 19 de octubre 2020 del Minvivienda “Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3; 2.1.10.1.1.4.6 y 2.1.10.1.1.5.1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015”

²³⁴ Resolución 0624 de 2020 del Minvivienda, “Por la cual se adoptan reglas para la identificación y priorización de los municipios y distritos del país en los cuales se asignará el subsidio familiar de vivienda rural, bajo la modalidad de vivienda nueva en especie para la vigencia 2021”

²³⁵ Minvivienda Bogotá, 09 abril de 2021 <https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/mas-de-4000-hogares-victimas-de-la-violencia-recibiran-vivienda-rural>

El programa atendió en 2019 a 2.534 hogares con mejoramientos de vivienda, de la meta del PND anual el cumplimiento fue del 11%, en 2020 atendió a 3.398 hogares y un cumplimiento de la meta del 11.3% y a marzo de 2021 se han beneficiado 1.607 hogares; la participación de la población víctima en el programa Casa Digna Vida Digna en la vigencia 2019 ha sido del 33%, en 2020 el 32% y a marzo de 2021 la participación de los hogares beneficiados ha sido del 31%.

Tabla No. 95: Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad de PS 2019- marzo de 2021
(Inversión en millones)

	2019		2020		2021	
	Hogares	Inversión	Hogares	Inversión	Hogares	Inversión
Población General	2.534	\$ 16.441	3.398	\$ 44.476	1.607	\$ 21.983
Población Víctima	845	\$ 4.788	1.093	\$ 14.924	498	\$ 6.893
Participación (%) Población Víctima	33	\$ 29	32	\$ 34	31	\$ 31

Fuente: Elaboración propia: abril 2021. Prosperidad Social

Análisis cualitativo de vivienda rural

Avances

En 2020 inició el diseño y la ejecución de la política pública de vivienda rural en cabeza del Minvivienda²³⁶ denominada por el Gobierno nacional como “Vivienda Social para el Campo”, en la cual se establecen dos tipos de vivienda nueva (vivienda rural dispersa de interés social y vivienda rural nucleada de interés social) bajo la modalidad de vivienda nueva en especie y también se establece la modalidad de Mejoramiento de Vivienda, con cobertura nacional. Los subsidios tendrán un monto de hasta 70 SMMLV para vivienda nueva la cual tiene la característica que es un subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE) y hasta 22 SMMLV para mejoramiento de viviendas²³⁷.

El Gobierno nacional reportó que se encuentra en estructuración por parte del Minvivienda un nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), el cual, tendrá como base los lineamientos generales²³⁸ que son determinantes de la política y lo dispuesto en el Decreto Ley 890 de 2017, que recoge lo suscrito en materia de Vivienda Rural en el Primer Punto del Acuerdo de Paz.

²³⁶ Se crea la Subdirección de subsidio y ejecución de Vivienda Rural en el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

²³⁷ Resolución 0536 del 19 de octubre 2020 del Minvivienda

²³⁸ Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural – PNVISR (Borrador). lineamientos para la estructuración y construcción de proyectos de VISR (pág.59: i) Lineamientos para la Implantación de Tipologías de Vivienda Social Rural.; ii) Lineamientos para la selección de soluciones alternativas de agua para consumo humano y saneamiento básico; iii) Lineamientos de Desarrollo Progresivo de VISR.



Por su parte, para 2020 el Minagricultura aprobó y realizó la transferencia de \$14.438 millones para la indexación de SFVISR al Banco Agrario²³⁹, esto con el fin de avanzar con los cierres de subsidios asignados. Se resalta de igual manera, la asignación de 4.541 subsidios en la vigencia.

En las respuestas del Minagricultura a las recomendaciones del Séptimo informe de la CSMLV, se acogió lo relacionado con realizar seguimiento a los proyectos a los que se les asignaran recursos para el cierre financiero, cuyo presupuesto de \$14.439 millones se ejecutó a partir de la vigencia 2020²⁴⁰, para los programas de víctimas y restitución de tierras. También se acogió la realización de un diagnóstico nacional y el seguimiento a los proyectos de vivienda estructurados, en ejecución, y/o terminados de la vigencia 2019 y de periodos anteriores, y de aquellos siniestrados, paralizados o que no cumplieron con los requerimientos técnicos.

El Minvivienda acogió la recomendación de forma condicionada indicando que iniciaría el seguimiento desde la vigencia 2020 para la Política de Vivienda Rural. Es de aclarar que tanto el Minagricultura como el BAC deben terminar los proyectos de vivienda en ejecución que tenían a cargo y que el Minagricultura realiza el seguimiento de los proyectos que se encuentran a cargo del BAC y de Fiduciaria.

PS acogió la recomendación de fortalecer sus sistemas de información para realizar seguimiento a los planes de acción y seguimiento, informes de gestión, proyectos de inversión en SPI-DNP y el de estructurar las respuestas a los órganos de control de forma anualizada.

El Minvivienda acogió de manera condicional la recomendación de 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 en junio de 2020 para hacer frente a los efectos económicos del COVID-19, en la respuesta del Minvivienda informa, que la cifra de 200 mil beneficios anunciada, corresponde a coberturas de tasa de interés, y que las nuevas asignaciones son para VIS urbana, pero que los recursos de la vigencia 2020 de vivienda rural son solo para víctimas.

Dificultades

El proceso de adopción de la Política de Vivienda Rural y la construcción de las Metodologías de Asignación y Distribución de los SFV, iniciaron en octubre de 2020 por parte del Minvivienda, situación que puede conllevar a retrasos en el cumplimiento de las metas de vivienda rural del PND. Lo anterior generó una desaceleración de la oferta de vivienda rural destinada a la población víctima, ya que de 4.540 y 5.684 de los SFV asignados en las vigencias 2018 y 2019, en 2020 se asignaron 12 SFV por parte del Minagricultura – Fiduciaria.

²³⁹ Resolución 000165 de 2020 Minagricultura.

²⁴⁰ Resolución 000165 de 2020 Minagricultura “por el cual se transfieren recursos al BAC destinados a la indexación de recursos del SFVISR y prioritario”.



Se presenta un lento proceso en la entrega de viviendas de los proyectos de vivienda de vigencias anteriores, a cargo del BAC y de Fiduagraria. En las vigencias 2018 se entregaron 636 viviendas, en 2019 se entregaron 1.006 viviendas y para 2020 las viviendas entregadas fueron de 865 a población víctima.

En la metodología de priorización de la nueva política de vivienda rural, se identifican grupos de priorización, en los que se resaltan los municipios PDET, pero preocupa a la CSMLV que no es clara la identificación de municipios donde el Estado tiene obligaciones legales, como los de restitución de tierras y de retornos y reubicaciones.

En el documento CONPES 4130 de 2021, para vivienda rural se plantea una meta de 28.749 SFV para vivienda nueva, es decir, 2.613 subsidios al año para el periodo, teniendo en cuenta el traslado de la Política de Vivienda Rural del Minagricultura al Minvivienda. Es importante notar que, dado este traslado de competencias, el inicio de las convocatorias a los municipios y la entrega de los subsidios empezaron a finales de 2020, por lo que los resultados para 2021 pueden presentar algún rezago.

Conclusiones

- Si bien el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, promulgó la nueva Política Pública de Vivienda Rural denominada “Vivienda Social para el Campo”, desarrolló metodologías de asignación y distribución de los Subsidios Familiares de Vivienda - SFV y dio inicio a las convocatorias a finales de 2020, se presentan retrasos con el inicio y ejecución de proyectos de vivienda rural.
- En la vigencia 2020, se asignaron únicamente 12 subsidios de vivienda rural, de una meta de 7.250 SFV establecidos en el PND 2018-2020.
- En el periodo 2012-2017 de los 25.011 SFV rural asignados por el Banco Agrario, el 52.9% (13.221) se destinó a mujeres cabeza de hogar; en el periodo 2018-2019, de los subsidios de vivienda familiar rural asignados a población víctima por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (10.198), el 57% (5.855) se destinó a mujeres cabeza de hogar, en el año 2020 se entregaron 12 subsidios de los cuales seis se entregaron a mujeres cabeza de hogar.
- Se presenta un rezago en la entrega de Vivienda de Interés Social Rural. Del Banco Agrario de 11.946 subsidios que hacen parte de los Proyectos de Vivienda Rural que aún se encuentran en ejecución y de los proyectos de vivienda a cargo de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, que permanecen en inicio o ejecución son 8.999 subsidios de vivienda.
- No es clara la identificación de municipios donde el Estado tiene obligaciones legales como los de restitución de tierras y de retornos y reubicaciones en la Metodología de



Priorización de la nueva Política de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria, realizar acciones de acuerdo con sus competencias, para agilizar la terminación de los proyectos de vivienda iniciados y en ejecución de las vigencias 2018 y 2019, y dar cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, establecer metas de asignación a población víctima, en los diferentes programas en sus planes de acción.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, realizar una estrategia para mejorar, aumentar la cobertura y priorización en la asignación de los subsidios a población víctima e inicio de proyectos de vivienda rural con los recursos de las vigencias 2020 y 2021, que le permita cumplir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Al Banco Agrario de Colombia, terminar los proyectos priorizados y a los que se les asignó los recursos indexados y transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio establecer una estrategia que permita a los beneficiarios con subsidios asignados de vivienda sin aplicar de vigencias anteriores a 2018, acceder los nuevos programas de vivienda urbana o rural
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, incluir en la Metodología de Focalización en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a los municipios con sentencias de restitución de tierras y con procesos de retornos y reubicaciones.

EDUCACIÓN SUPERIOR

Para garantizar el acceso a la educación superior de las víctimas del conflicto armado, en el 2013 en una alianza entre el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación), el ICETEX y la UARIV se creó el “Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado” (Fondo). Con este se da cumplimiento al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, que establece que las IES, en el marco de su autonomía,²⁴¹ 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.²⁴² Además, es una responsabilidad del Mineducación,²⁴³ la inclusión de las víctimas dentro de las estrategias de atención y programas del ICETEX y SENA, para garantizar este derecho.

Así las cosas, en este capítulo se abordará: (i) el análisis cuantitativo de los beneficios otorgados por el Fondo y (ii) el análisis cualitativo respecto de las estrategias y programas que se ofrecen desde las IES y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), para garantizar el acceso y permanencia a las víctimas.

Análisis cuantitativo

- *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, analiza el valor de los recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo y los 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”.

La Ley 1448 de 2011 ordena al Fondo otorgar créditos educativos condonables de pregrado a través de dos convenios, el 389 de 2013 y el 1463 de 2017, los cuales se detallan en el anexo No. 4. De igual forma, en su constitución se especificaron las entidades aportantes y se establecieron las competencias de cada una de ellas. El valor de los recursos proporcionados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo es el siguiente:

²⁴¹ Autonomía de las Instituciones de Educación Superior – artículo 28 de la Ley 30 de 1992.

²⁴² Mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad.

²⁴³ El artículo 2.2.6.2.5. del Decreto 1084 de 2015, establece las competencias de las entidades en materia de Educación Superior: Para el Mineducación 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.

Tabla No. 96: Recursos aportados²⁴⁴ por las entidades constituyentes del Fondo de Educación - Convenio 389 de 2013. Cifras en millones de pesos

Año	Mineducación	Secretaría de Educación del Distrito	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
2014	\$28.484	\$ 5.000	N.A.
2015	\$15.000	\$ 2.000	N.A.
2016	\$15.000	\$ 2.000	N.A.
2017	S.I.	\$ 2.000	\$ 6.000
2018	\$12.000	\$ 2.000	\$ 846
2019	\$11.233	\$ 2.000	\$ 2.100
2020	\$22.522	\$2.000	\$ 2.200
2021	\$17.161	S.I.	S.I.
2014-2021	\$121.400	\$17.000	\$11.146

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX. * Resolución 03009 de 2016

En la tabla se evidencia que desde 2014 y con corte al primer trimestre de 2021 el valor de los recursos aportados y adicionados a precios corrientes²⁴⁵ ascendió a \$149.546 millones. El Mineducación planteó como meta en el PND, aumentar las personas beneficiadas de los programas de educación superior y destinar mayores recursos para avanzar hacia una mayor equidad en el acceso a la educación de manera incluyente y con calidad; lo cual se observó en el incremento del valor aportado por la entidad al Fondo en las vigencias 2019 y 2020. De otra parte, desde el 2017 se identifica un fortalecimiento de recursos dirigidos al Fondo, por parte de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación (ACDVPR).

En 2017 se suscribió el Convenio de Cooperación No. 1463 entre el Mineducación e ICETEX, con el fin de incrementar el porcentaje de adjudicación de créditos condonables para la población víctima.²⁴⁶ A la fecha, se han aportado \$64.100 millones, un 84% del valor total establecido en el convenio para esta entidad. Para 2021, se cuenta con recursos por valor de \$13.719 millones.

²⁴⁴ 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 la Resolución 03009 de 2016, el Mineducación realizó un aporte adicional al Fondo.

²⁴⁵ Incluyendo el transferido mediante la Resolución 03009 de 2016.

²⁴⁶ 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 4.039 créditos, lo que representa que se ha atendido el 7% de la demanda que registra desde 2013 hasta 2017.

Tabla No. 97: Recursos aportados por el Mineducación al Fondo de Educación *Cifras en millones de pesos

Nombre/ Año	2017	2018	2019	2020	2021
Mineducación	\$ 4.632	\$ 13.589	\$16.925	\$15.235	\$13.719

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. 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”.²⁴⁷*

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”.

Tabla No. 98: Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados. Mujeres víctimas beneficiarias de créditos aprobados.

Año	Créditos condonables solicitados	Solicitudes de créditos condonables atendidas	Créditos condonables aprobados	Mujeres víctimas beneficiarias de créditos condonables aprobados	Créditos condonables legalizados ²⁴⁸
Convenio 389 de 2013					
2013	6.882	6.882	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	2.202	2.187	66	49	50
2018	1.084	1.084	245	157	150
2019	26.018	26.018	1073	649	544
2020	14.647	6.462	1.377	474	726
2021	2.906	142	142	39	49
2013-2021	114.774	104.810	7.085	4.818	4.559
Convenio 1463 de 2017					
2018	31.661	31.661	3.497	1.484	2.215

²⁴⁷ Estos indicadores no miden la adjudicación de becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo solamente aprueba y legaliza créditos condonables.

²⁴⁸ El número de créditos legalizados del Convenio 389 de 2013 varía según la información señalada en el Séptimo Informe. Según el ICETEX, en 2020 se interpretaron como solicitudes atendidas, el total de inscritos. Para este Informe, se entiende por atendidos los que se inscribieron y fueron adjudicados.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX.

De los reportes correspondientes al Convenio 389 de 2013, desde dicha vigencia hasta el primer trimestre de 2021, se hicieron 114.774 solicitudes de crédito al Fondo, de las cuales fueron atendidas el 91%, aprobadas únicamente el 5%, y legalizadas el 4%. Es pertinente aclarar que, tan solo este último porcentaje corresponde a los beneficiarios del Fondo.

Preocupa la dificultad en el acceso a los beneficios del Fondo por parte de las víctimas. De los 7.085 créditos aprobados en el marco de este convenio, un 68% correspondieron a mujeres. En cuanto a la información de víctimas con OSIGD, Mineducación argumentó que para categorizar los beneficiarios solo tienen en cuenta género biológico.

Para 2018 se presentaron 31.661 solicitudes relacionadas con el Convenio 1463 de 2017, de las cuales se aprobó el 11% y se legalizó el 7%. De los 3.497 créditos aprobados, el 42% fueron solicitados por mujeres. Desde esa vigencia, no se realizan convocatorias para el convenio referido, toda vez que se previó solo para ese año, como un aumento de recursos para el acceso a la educación superior.

- *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 (POR) 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. 99: Beneficiarios de créditos condonables del Fondo de Educación²⁴⁹

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	2153	1.501	70
2015	1114	747	68
2016	255	190	74
2017	66	50	76

²⁴⁹ El número de jóvenes o adultos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior, varía de la información consignada en el Séptimo Informe de la CSMLV, pues como se señaló en la tabla No. 99, 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 llenado de los requisitos de legalización, y por tanto los vinculados a algún nivel de educación superior.

2018	245	150	61
2019	1070	549	51
2020	1377	725	53
2021	142	49	35

Fuente:

Convenio 1463 de 2017

2018	3.497	2.215	63

Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX.

Existe una disminución entre las legalizaciones de 2014 al 2020, acentuándose en 2016, 2017 y 2018. Las metas propuestas corresponden al número de créditos aprobados o adjudicados que se esperan legalizar. Sin embargo, llama la atención que el porcentaje de avance ha sido en promedio de 63%, siendo 2019 la vigencia que reporta el menor porcentaje. En lo que concierne a 2020 hubo un aumento de beneficiarios en relación con el año anterior, sin embargo, el avance con respecto al cumplimiento de la meta no supera el 80% en ninguna de las vigencias. Se advierte que en cuanto al Convenio 1463 de 2017, el mayor número de legalizaciones se dio en el 2018 sin embargo, preocupa que fue previsto solo para una anualidad y su nivel de ejecución fue solo del 63%.

Generación E- Equidad

Es un programa que cubre hasta el 100% del valor de la matrícula de personas en condición de vulnerabilidad. Este programa está basado en tres componentes: (i) equipo que incluye los recursos para cumplir los acuerdos de educación superior; (ii) equidad: Gratuidad por mérito en la educación superior pública y (iii) excelencia: reconocimiento a los mejores bachilleres. Entre 2019 y marzo de 2021 el Mineducación reportó 18.450 jóvenes como beneficiarios de población víctima y una asignación de recursos al programa por valor de \$74.578 millones.²⁵⁰ Para 2021 la meta de vinculación es de 7.150 jóvenes.

Tabla No. 100: Número de víctimas beneficiarias Generación E, valor total de recursos por año (Cifras en millones de pesos)

Año	Víctimas beneficiarios					Total recursos
	Mujer	Hombre	Discapacidad	OSIGD	Total víctimas	
2019	4.632	4024	81	S.I.	8.386	\$47.854
2020	4.965	4.364	63	S.I.	9.329	\$25.947
2021	376	359	S.I.	S.I.	735	\$776
2019-2021	9.703	8.747	144	S.I.	18.450	\$50.918

²⁵⁰ Ministerio de Educación. Radicado No. 2021EE087890 del 7/05/2021.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX.

Se observó una participación en este programa entre 2019 y 2021 de mujeres 53%, hombres 47%, población étnica 11%, víctimas con discapacidad 1% y no se cuenta con desagregación por OSIGD, pese a que se solicitó el desglose de la información.

- *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. 101: Créditos aprobados y legalizados del Fondo para la Educación Superior vigencia 2020.

Departamento	No. de créditos condonables aprobados (adjudicados)	No. de créditos condonables legalizados (beneficiarios)
Amazonas	1	1
Antioquia	165	79
Arauca	26	10
Atlántico	71	46
Bolívar	72	40
Boyacá	14	5
Caldas	15	9
Caquetá	11	6
Casanare	28	18
Cauca	61	19
Cesar	101	57
Chocó	73	35
Córdoba	54	25
Cundinamarca	33	19
Bogotá	222	129
Guainía	2	0
Guaviare	10	6
Huila	15	6
La Guajira	24	14
Magdalena	64	37
Meta	32	12
Nariño	48	23
Norte de Santander	34	15
Putumayo	23	14
Quindío	9	5
Risaralda	15	11
San Andrés	1	0
Santander	25	15
Sucre	38	23
Tolima	27	12
Valle del Cauca	55	32
Vaupés	2	0

Departamento	No. de créditos condonables aprobados (adjudicados)	No. de créditos condonables legalizados (beneficiarios)
Vichada	6	2
Total general	1377	725

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX.

Si bien el Fondo cuenta con cobertura nacional, es importante mencionar que pese a la invitación del Mineducación a las diferentes EETT para apoyar su financiación, la única entidad territorial que ha participado ha sido la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría de Educación Distrital.²⁵¹ Lo anterior explica que esta cuente con el porcentaje más alto de créditos aprobados o adjudicados y legalizados, pues para 2020 se aprobaron 222 créditos de los cuales se legalizaron 129. Le sigue Antioquia donde se aprobaron 165 y 79 se adjudicaron.

En departamentos como Amazonas y Vichada, a diferencia de la vigencia 2019, se aprobaron y se legalizaron uno y dos créditos respectivamente. Así las cosas, los departamentos más apartados siguen siendo los de menor participación en el acceso a la educación superior para las víctimas a través del Fondo.

- *Indicador: “Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo”*

Este indicador fue propuesto por la CSMLV a partir del POR y mide el grado de deserción de jóvenes y adultos víctimas en algún nivel de educación superior, a través del Fondo. 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”.

²⁵¹ Otrosí No. 3346 del 08 de noviembre de 2013 - Convenio marco de cooperación No. 389 del 23/05/2013.

Tabla No. 102: Número de víctimas 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 Educación superior	Tasa de deserción
	Técnico profesional	Tecnólogo	Universitario		
Convenio 389 de 2013					
2014	14	98	1.389	26	0
2015	15	52	680	11	0
2016	0	0	24	0	0,01
2017	0	0	50	0	0,02
2018	0	0	150	1	0
2019	1	10	533	10	0
2020	3	8	715	6	0
2021	0	0	49	0	
Convenio 1463 de 2017					
2018	5	57	2153	4	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX.

En la tabla se identificó que el nivel universitario cuenta con el mayor porcentaje de personas beneficiadas del Fondo. Durante la vigencia de 2020, el 98% de 715 beneficiarios se vinculó a este nivel. Frente a la deserción de los diferentes programas, se observó que es nula en la mayoría de los años y cercana a cero en las vigencias 2016 y 2017, lo que muestra el compromiso de los beneficiarios del programa, incluso en la vigencia 2020 en medio de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

- *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 incluidos en el RUV)”.²⁵²

Tabla No. 103: Presupuesto asignado Vs. Presupuesto comprometido para créditos condonables²⁵³
Cifras en millones de pesos constantes de 2021

Vigencia	Presupuesto Asignado para Créditos Condonables	Valor (\$) de Créditos Condonables aprobados	Presupuesto proyectado para cubrir créditos condonables legalizados	Valor (\$) de Créditos Condonables legalizados
2013	\$49.088	\$49.088	\$13.770	\$13.668
2014	\$64.414	\$64.414	\$46.275	\$42.544
2015	\$36.644	\$36.644	\$26.172	\$24.692
2016	\$19.972	\$19.972	\$11.803	\$8.878
2017	\$4.410	\$4.410	\$3.272	\$2.958
2018	\$13.873	\$13.873	\$9.925	\$4.208
2019	\$35.847	\$35.847	\$15.434	\$5.094
2020	\$23.961	\$23.961	\$23.961	\$1.004
2021	\$0	\$6.907	\$6.907	\$2.930

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. ICETEX.

Desde 2014 hasta el primer trimestre de 2021, el presupuesto asignado para créditos condonables a precios constantes de 2021 fue de \$248,2 mm. Para 2019, el valor fue de \$35,8 mm y para 2020, se evidenció una reducción del 33%, con una asignación de \$24 mm.

Frente a lo presupuestado, entre 2013 y 2021, la proyección del valor de los semestres de los estudiantes beneficiarios fue de \$157,5 mm (63%), y los créditos condonables legalizados en el periodo constituyeron el 43% de los recursos asignados con un valor de \$106 mm. Según lo anterior, la ejecución anual ha sido inferior frente a las convocatorias aprobadas. Por lo

²⁵² Este indicador no mide el presupuesto otorgado y comprometido para becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo solamente aprueba y legaliza créditos condonables.

²⁵³ El presupuesto asignado corresponde al otorgado en cada vigencia para las convocatorias, mientras que el presupuesto proyectado constituye el valor estimado para cubrir los semestres de los estudiantes beneficiarios del Fondo. Por su parte, el valor de créditos condonables corresponde al presupuesto asignado por convocatoria, según los créditos que se adjudicaron para la misma, y el valor de los créditos condonables legalizados, a los giros efectivamente realizados por el Fondo a los estudiantes beneficiarios (concepto jurídico viable).

tanto, se requiere mejorar la efectividad de los procedimientos de legalización de créditos a fin de prestar mayor apoyo a la población víctima para el aprovechamiento de los créditos aprobados y de los recursos disponibles. Es necesario flexibilizar los procesos de admisión para acceder a un crédito condonable del Fondo.

SENA

Esta entidad ofrece diversidad de programas y accesibilidad en diferentes regiones a nivel nacional y se ha constituido como una opción muy importante para que la población víctima acceda de manera gratuita a estudios técnicos y tecnológicos. Esta entidad cuenta con el programa “Apoyos de Sostenimiento” que brinda a sus beneficiarios seguro de accidentes, elementos y vestuario de protección personal.²⁵⁴ Para la vigencia 2020 en medio de la pandemia del COVID-19, este programa tuvo 2.710 beneficiarios víctimas. Cabe aclarar que no cuenta con metas para otorgar beneficios a la población víctima del conflicto, esta se atiende según la demanda de la población, por lo tanto, se hace indispensable ampliar la cobertura de los programas de apoyo a las víctimas.

- *Indicadores: “Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA” y “Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo”.*

Estos indicadores fueron propuestos por la CSMLV, sus fórmulas de cálculo son “sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA” y “Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo”, respectivamente.

Tabla No. 104: Cupos otorgados y deserción de la población víctima en el SENA

Año	Cupos otorgados a jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior	Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo	Mujer	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2017	76.717	7.481	26.633	50.084	647	S.I.

²⁵⁴ 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.

Año	Cupos otorgados a jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior	Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo	Mujer	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2018	50.892	7.913	26.767	24.125	682	S.I.
2019	51.603	7.183	27.518	24.085	910	S.I.
2020	53.325	S.I.	29.462	23.863	899	S.I.
2021	34.257	S.I.	19.485	14.772	552	S.I.
2017-2021	266.794	22.577	129.865	136.929	3.690	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. SENA.

Entre 2017 y 2021, se evidenció que 266.794 víctimas accedieron en algún nivel de educación superior, de estos 54% corresponden a mujeres, 46% a hombres, 8,3% tienen pertenencia étnica, 2% condición de discapacidad. El SENA no reportó la información desagregada por OSIGD, a pesar de que la CSMLV la solicitó. En cuanto a la deserción solo se puede analizar el periodo entre 2017 y 2019, pues no se cuenta con información de 2020, ni 2021. Se evidenció que de las 179.212 víctimas que accedieron a programas de formación técnica y/o tecnológica con el SENA, 22.577 (12.5%) desertaron antes de terminar algún nivel de educación.

- *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. 105: Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA

Año	Víctimas inscritas en el RUV titulados del SENA	Víctimas con discapacidad
2011	2.814	3
2012	3.978	15

Año	Víctimas inscritas en el RUV titulados del SENA	Víctimas con discapacidad
2013	3231	0
2014	3427	62
2015	5122	70
2016	8273	123
2017	10602	131
2018	10195	153
2019	12.131	200
2020	7.779	136
2021	901	17
2011-2021	68.452	910

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. SENA.

Para el periodo comprendido entre 2011 y primer trimestre de 2021, el SENA reportó 68.452 personas inscritas en el RUV tituladas, de las cuales 910 son víctimas con discapacidad. Estas certificaciones han sido expedidas en especializaciones técnicas y tecnológicas, técnicos profesionales y tecnólogos. En 2019 se tituló al mayor número de víctimas con 12.131. En 2020 en el marco de la pandemia ocasionada de COVID-19, bajó la titulación de personas en un 30%. En el primer trimestre de 2021 fueron tituladas 901, lo cual representa un incremento leve.

- *Indicador: “Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior”.*

La CSMLV estableció este indicador 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 (SNIES), el Mineducación consolidó los registros que se presentan a continuación:

Tabla No. 106: 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
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
2019	S.I.	S.I.	S.I.
2020	S.I.	S.I.	S.I.
2021	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Mineducación.

Preocupa que el Mineducación informó que no se puede dar cuenta del número total de víctimas matriculadas en programas de educación superior para los años 2019 y 2020, porque se encuentra en etapa de validación final. En este sentido la CSMLV no puede hacer el análisis correspondiente al periodo del presente informe.

Análisis cualitativo

Avances

De las víctimas vinculadas a algún grado de educación superior, (técnico, tecnológico o universitario) el 61% se encuentran en el nivel universitario. Lo anterior, demuestra que los distintos programas de bienestar de las IES han resultado llamativos para las mismas, pues allí son reconocidas constitucionalmente como sujetos de especial protección, desde el marco regulatorio de acceso y admisión, hasta las garantías de permanencia y graduación.²⁵⁵

Se observa como avance, la implementación del Programa Generación E – Equidad que cubre hasta el 100% del valor de la matrícula a personas en condición de vulnerabilidad. Entre 2019 y marzo de 2021, el Mineducación reportó 18.450 jóvenes como beneficiarios de población víctima y una asignación de recursos al programa por valor de \$74.578 millones.²⁵⁶

El Fondo de Educación, se ha fortalecido financieramente con el Convenio 1463 de 2017 entre el Mineducación y el ICETEX, el cual tiene aún vigencias futuras para 2022 y 2023 con asignaciones de \$9.570 y \$3.077 millones, respectivamente. Esto permitirá por lo menos hasta 2023, la adjudicación de créditos a estudiantes.

²⁵⁵ Anexo No. 5: Estrategias y programas de acceso, permanencia y graduación en educación superior dirigidos a la población víctima.

²⁵⁶ Mineducación. Radicado No. 2021EE087890 del 7/05/2021.



Bogotá y Antioquia lideraron el número de créditos aprobados y legalizados para 2020. En diciembre de ese año el ICETEX finalizó el proceso de desembolso a los beneficiarios de los créditos adjudicados para el segundo semestre, por un valor de \$5.775 millones, correspondientes al proyecto “Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia Nacional”.

A partir de 2017, los créditos condonables no son entregados solamente a las víctimas incluidas en el RUV, sino que también se otorgan a las que son reconocidas como tales en las sentencias de restitución de tierras, o en las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se resalta el compromiso por parte de las IES para garantizar la permanencia y culminación de los programas por parte de los estudiantes, puesto que, de acuerdo con el reporte del ICETEX y el SENA, el porcentaje de personas tituladas supera el de personas que desertaron antes de culminar algún nivel de educación superior.

En lo que respecta a los programas y beneficios a la población víctima implementados por las universidades Anexo No. 5, se destacan: (i) la Universidad Distrital que reportó, entre 2011-I y 2020-II, 2.926 cupos especiales a personas en condición de vulnerabilidad, entre las cuales se encuentran víctimas; (ii) la Universidad Nacional que para el primer semestre de 2021, inscribió 66 estudiantes víctimas con beca completa en programas de bienestar universitario; y (iii) la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, que otorgó cupos específicos y preestablecidos en regulaciones internas a jóvenes víctimas.

El SENA, por su parte, entre 2011 y el primer trimestre de 2021, tituló 68.452 víctimas, 910 fueron para personas con discapacidad. Estas certificaciones han sido expedidas en especializaciones técnicas y tecnológicas.

Como avance para resaltar, la CSMLV destaca la oferta de programas de postgrado para víctimas, por parte del Ministerio de Ciencia y Tecnología, dado que durante la vigencia 2020, nueve personas iniciaron programa de maestría, especialización y doctorado en diferentes países.

Dificultades

En 2020 la titulación en el SENA disminuyó para las víctimas, pues pasó de 12.131 en 2019 a 7.779 en 2020. Esto llama la atención de la CSMLV, teniendo en cuenta la presencia territorial de la entidad, y que es una de las ofertas a la que prioritariamente acceden las víctimas.

Se advierte que la demanda de aspirantes a los programas de educación superior es mayor a la oferta limitada de cupos. Esto conduce a la creación de 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 responde, en algunos casos, a la decisión de los



estudiantes de evitar escenarios que puedan resultar revictimizantes al ingresar a la institución.²⁵⁷

De las 114.774 solicitudes de créditos condonables elevadas al Fondo, 7.085 fueron aprobadas y 4.559 legalizadas, es decir solo el 4% de las víctimas hizo uso del recurso. En algunos casos, el crédito es aprobado en el ICETEX, pero el estudiante no es admitido por la IES. Otra razón por la cual los solicitantes no logran el acceso al beneficio es porque el ICETEX y las IES no aprueban las solicitudes presentadas en razón de: (i) documentación incompleta, (ii) inconsistencias en la información registrada en el formulario de inscripción, o (iii) la extemporaneidad de la solicitud.

Persiste el desconocimiento de la población víctima sobre los diferentes programas y beneficios para acceder a la educación superior, ya que los canales de comunicación de las estrategias y programas de educación superior resultan escasos y no responden a sus necesidades. Si bien la información está contenida en medios virtuales y es lo suficientemente detallada, no logra llegar a zonas apartadas del país. Teniendo en cuenta las innovaciones virtuales que se generaron en 2020, se esperaba que se mejoraran estrategias para acceso a la información. Sin embargo, continúan existiendo brechas en las zonas más apartadas del país.

El presupuesto asignado anualmente para créditos condonables del Fondo fue superior a la proyección para cubrir los que se legalizaron, a pesar del alto número de solicitudes que se elevan por cada convocatoria. Lo anterior, evidencia que desde la etapa de solicitud se presentan distintas causas que no permiten al aspirante la aprobación y legalización del crédito. Por tanto, es necesario que el ICETEX implemente acciones de mejora, para que el porcentaje de créditos legalizados aumente.

En departamentos como Cauca, Norte de Santander, La Guajira, Vaupés y Putumayo, la brecha de oportunidades se mantiene, pues solo se legalizaron menos de diez créditos. La CSMLV insta a las EETT para que destinen recursos al Fondo de Educación Superior para las víctimas.

El SENA cuenta con el programa denominado “Apoyos de Sostenimiento”, desde el cual se cubren gastos básicos con el objetivo de que las víctimas se mantengan en los programas y, se otorgó en el periodo de la pandemia un apoyo adicional. No obstante, preocupa a la CSMLV la deserción de 14.119 ciudadanos víctimas en sus programas durante las vigencias 2018-2019.

En la sesión ampliada de la CSMLV, que tuvo lugar en noviembre de 2020, se acogieron cinco de las nueve recomendaciones emitidas a las diferentes entidades competentes en materia de educación superior. En cuanto a las recomendaciones que no se acogieron, estas se replantearon y se enfocaron en las entidades directamente responsables, ya que uno de los motivos era la no competencia de alguno de los entes implicados. Teniendo en cuenta que muchas de las dificultades persisten, la CSMLV llama la atención a las entidades, para que

²⁵⁷ Universidad del Valle. Radicado No. 2021-04-15-5404-I del 15/04/ 2021.



adelanten las acciones necesarias que fomenten el acceso a la educación superior de las víctimas y fortalezcan las garantías para su permanencia y graduación.

En lo que refiere al CONPES 4031 de 2021, el Gobierno nacional reconoce las falencias en la información entregada por las diferentes entidades, por (i) falta de consistencia en las fuentes, (ii) diferencias en unidades de medidas, (iii) denominación de los bienes y servicios entregados, y (iv) registros de identidad y denominación del género. Lo anterior traduce a que solo se tenga información del 0,2% para la medición de SSV del derecho a la Educación, que en este caso, aplica para el nivel superior.

Si bien entre las líneas de acción se destaca que se brindarán servicios de financiación para el acceso a programas técnicos, tecnológicos y profesionales universitarios, preocupa que la meta es solo de 85.500 víctimas, con un promedio de 7.425 anuales. Lo que indica que sigue siendo inferior para la demanda de víctimas que está pendiente por el acceso a la educación superior, ya que entre 2013 y 2021 se presentaron 114.774 solicitudes de crédito según el ICETEX.

Aunque se desglosa la participación para atender el derecho a la educación, esta solo se refiere a la preescolar, básica y primaria, no hace referencia a educación superior. En las recomendaciones del CONPES 4031 DE 2021, se encuentra fortalecer el acceso y la permanencia en educación superior de la población víctima, por lo que se insta a desarrollar una estrategia más efectiva con la IES para cumplir este propósito.

Conclusiones

- La implementación del Programa Generación E, fortaleció los recursos destinados a la educación superior por parte del Ministerio de Educación Nacional, este programa cubre hasta el 100% del valor de la matrícula a personas en condición de vulnerabilidad. La entidad reportó, entre 2019 y marzo de 2021, 18.450 jóvenes víctimas como beneficiarios, con una asignación de recursos al programa por un valor de \$74.578 millones.²⁵⁸ Asimismo, se planteó una meta de 7.150 jóvenes víctimas vinculados para 2021.
- 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 significativamente inferior al porcentaje de solicitudes presentadas. Por tanto, la demanda es insatisfecha, al no cumplir determinados requisitos administrativos y/o procedimentales, lo cual genera obstáculos para las víctimas. Para la vigencia 2020, se legalizó el 5% del total de créditos solicitados, y aunque el porcentaje aumentó, sigue siendo insuficiente.

²⁵⁸ Ministerio de Educación. Radicado No. 2021EE087890 del 7/05/2021.

- Según las convocatorias del 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.
- 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, la proyección del valor de los semestres de los estudiantes beneficiarios entre 2013 y 2020 fue de \$157.5 mm, y los créditos condonables legalizados constituyeron el 43% de los recursos asignados con un valor de \$106 mm. Así las cosas, es necesario mejorar la efectividad de los procedimientos de legalización de los créditos para el aprovechamiento de aquellos aprobados, así como de los recursos disponibles.
- 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 se adhirieron a este la Secretaría de Educación y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, de Bogotá. Esto 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 Bogotá, en relación con departamentos como Vichada y Amazonas, en donde el primero acumula 222 créditos, mientras que los últimos solo uno, esto refleja las dificultades para acceder al derecho según el territorio.
- El compromiso de los beneficiarios víctimas del Fondo para la Educación Superior y las ventajas y oportunidades que este ofrece se reflejan en la casi nula tasa de deserción reportada por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.
- 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 ampliamente la oferta de cupos establecidos por las instituciones.

- Las víctimas tituladas por el Servicio Nacional de Aprendizaje han aumentado desde el 2011, alcanzando 68.452. Para el 2019, se titularon 12.788 víctimas en alguno de los niveles de educación superior ofrecidos por la entidad, de los cuales 910 eran víctimas con discapacidad. Para 2020, el acceso a la educación por parte de las víctimas del conflicto armado disminuyó en un 44%, titulándose únicamente 7.779 personas atribuido principalmente a la pandemia ocasionada por el COVID-19. Preocupa a la CSMLV, la deserción de 7.500 personas en promedio para los años 2018 y 2019, pese a que la entidad cuenta con el programa denominado “Apoyos de Sostenimiento”, para garantizar la permanencia de los estudiantes.
- En lo que refiere al derecho a la Educación, el documento CONPES 4031 de 2021, reconoce las falencias en la información entregada por las diferentes entidades, por falta de consistencia en las fuentes, diferencias en unidades de medidas, denominación de los bienes y servicios entregados, registros de identidad y denominación del género, temas aplicables a los reportes sobre Educación Superior. Lo anterior implica que el porcentaje de no determinación para este derecho en la SSV sea de 0,2%.
- Si bien entre las líneas de acción del CONPES 4031 de 2021, se establece que se brindarán servicios de financiación para el acceso a programas técnicos, tecnólogos y profesionales universitarios, preocupa que la meta es solo de 85.500 víctimas, con un promedio de 7.425 anuales. Lo que indica que sigue siendo inferior para la demanda de víctimas que está pendiente por el acceso a la educación superior, ya que entre 2013 y 2021 se presentaron 114.774 solicitudes de crédito según el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.
- Si bien se desglosa la participación para atender el derecho a la educación, esta solo se refiere a la preescolar, básica y primaria, no hace referencia a educación superior. En las recomendaciones del documento, se encuentra fortalecer el acceso y la permanencia en educación superior de la población víctima.
- Aunque se desglosa la participación para atender el derecho a la educación, esta solo se refiere a la preescolar, básica y primaria, no hace referencia a educación superior. En las recomendaciones del CONPES 4031 DE 2021, se encuentra fortalecer el acceso y la permanencia en educación superior de la población víctima, por lo que se insta a desarrollar una estrategia más efectiva con las IES para cumplir este propósito.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional, a las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública y a la Unidad para las Víctimas, se reitera fortalecer el registro de información y caracterización de la población víctima inscrita en algún programa y/o en proceso, ya sea de admisión especial, o de admisión regular.

- A la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación al Fondo de Educación Superior para víctimas. De manera concreta, se recomienda: (i) reforzar el acompañamiento en la etapa de diligenciamiento de formularios de acuerdo con las fechas de convocatoria; (ii) 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; y (iii) además del seguimiento y acompañamiento virtual, organizar brigadas de atención en territorio, para que las personas que no tengan acceso a conectividad puedan realizar el proceso de inscripción.
- A la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer articuladamente 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 se reitera teniendo en cuenta que, en muchos sectores del país, especialmente en áreas rurales y rurales dispersas, cuentan con problemas de conectividad, lo que dificulta que las estrategias lleguen a toda la población. Se recomienda fortalecer estas estrategias con el territorio, a través de las mesas departamentales, distritales y municipales de participación de víctimas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer la gestión de 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 a nivel territorial.
- Al Ministerio de Educación Nacional, se reitera flexibilizar los requisitos para 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, fortalecer las estrategias de comunicación con las mesas de víctimas y la ampliación de los tiempos para su aplicación.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer las acciones previstas en el CONPES 4031 de 2021, con el fin de establecer una meta que se ajuste a la demanda de víctimas que está pendiente por el acceso a la educación superior.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, ampliar la cobertura de los apoyos a las víctimas, especialmente en los programas presenciales, realizar un análisis específico sobre las causas de la deserción de esta población, fortalecer el programa “Apoyos de



Sostenimiento” para estudiantes víctimas y adelantar las acciones de mejora para garantizar su permanencia.

- Al Servicio Nacional de Aprendizaje y al Ministerio de Educación, incluir en sus análisis desagregación por OSIGD, con el fin de fortalecer la caracterización y mejorar las acciones para el acceso de esta población a los programas de educación superior.
- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer los mecanismos de financiación para el acceso de la población víctima a los niveles de especialización, maestría y doctorado, puesto que el Instituto cuenta con varias convocatorias de becas relacionadas a estos niveles de educación superior.
- Al Ministerio de Ciencia y Tecnología, ampliar los canales de difusión de las ofertas de posgrados en el exterior, y fortalecer la socialización de la información con las Instituciones de Educación Superior, dirigida a los estudiantes que están terminando programas de pregrado.
- A las Instituciones de Educación Superior de carácter público y al Ministerio de Educación Nacional, implementar una estrategia para identificar las causas de la deserción de los estudiantes beneficiarios de los programas académicos, y adelantar las acciones de mejora.



GENERACIÓN DE INGRESOS

De acuerdo con el seguimiento realizado por la Corte Constitucional a la Sentencia T-025 de 2004 consignado en el Auto 373 de 2016 y 331 de 2019, respecto a la generación de ingresos para la población víctima de desplazamiento forzado, la política pública debe orientarse a garantizar este derecho en la asistencia y reparación integral a las víctimas, priorizándolas en el acceso a programas y proyectos. Esto con el fin de que puedan superar la situación de vulnerabilidad producto de este hecho y restablecer su proyecto de vida de manera sostenible, ya que este hecho victimizante es uno de los que más impacta la situación socioeconómica de los hogares (desarraigo, abandono, pérdida de vivienda, de ingresos, tierras, etc.).

Reiterando lo mencionado en informes anteriores, esta política debe traducirse en resultados, en el entendido que los programas para la generación de ingresos y empleabilidad no solo deben hacer énfasis en la cobertura, sino también en la sostenibilidad y la contribución a la estabilización socio económica de los hogares beneficiarios. Asimismo, se debe orientar a brindar mayores posibilidades de un enganche laboral real o de un emprendimiento exitoso y sostenible.

No obstante, a pesar de la trascendencia que tiene la garantía del derecho a la generación de ingresos para la población víctima, los esfuerzos y sinergias institucionales son todavía escasos, sin un horizonte claro y los retos para mejorar las condiciones de esta población cada vez son más grandes.

La Corte Constitucional ordenó reformular la política de generación de ingresos para población desplazada. El Gobierno nacional reconoció en el PND la urgencia de redefinir esta política, partiendo de la base que no es específica para población víctima de desplazamiento forzado e 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.

Este capítulo se concentra en la implementación del componente de generación de ingresos, evaluando la normativa vigente para garantizar la estabilización económica de las víctimas. Para lo cual, se analizan los indicadores del CONPES 3726 de 2012 relacionados con: (i) formación para el trabajo, (ii) enganche laboral, y (iii) emprendimiento y fortalecimiento.²⁵⁹ De igual forma, se examinan las metas propuestas en el PND, específicamente las dirigidas a la vinculación laboral y se hace seguimiento a las recomendaciones del Séptimo Informe de la CSMLV.

²⁵⁹ Dichos indicadores tienen una meta establecida de cumplimiento a 2021, teniendo en cuenta que era el tiempo inicial para la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Análisis cuantitativo

- *Indicador: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.*

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “número de víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo”. Las entidades que aportan al cumplimiento de este indicador son Mintrabajo, SENA y PS.

A partir de las cifras reportadas por PS para el periodo 2020 - 2021 y de los informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012,²⁶⁰ se presentan los siguientes resultados:

Tabla No. 107: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de formación para el trabajo

Año	Línea base	Meta ²⁶¹	Víctimas atendidas	% víctimas atendidas
	416.793			
2017		565.322	784.450	139
2018		565.322	801.037	142
2019		740.000	915.924	123
2020		740.000	743.080	100
2021		1.636.128	148.056	9

Fuentes: Elaboración propia. Marzo 2021. PS.

Se advierte que para cada una de las vigencias señaladas el avance anual superó la meta. Entre 2017 y 2020, el acumulado registraba un cumplimiento de 124% frente a las metas planteadas. Para 2020, si bien se cumplió la meta establecida (740.000) en un 100% atendándose a 743.080 víctimas de desplazamiento forzado, hubo una desaceleración en la tendencia creciente que venía presentando el avance versus la meta.

Por otra parte, Mintrabajo no implementa programas exclusivos para víctimas de desplazamiento forzado, por lo tanto, los registros abarcan población incluida en el RUV, independiente de su hecho victimizante. Persiste la falta de claridad sobre la forma en que pueden acceder las víctimas a la oferta de empleo. No es posible identificar canales de

²⁶⁰ DNP. Informe de Seguimiento al Documento CONPES 3726 de 2012. Avances en el cumplimiento de metas. Reportes 2019 II – 2020 II.. Disponibles en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe_seguimiento_CONPES_3726_2020_II.pdf

²⁶¹ Si bien PS indicó que la meta para este indicador es anual, esto no es claro para la CSMLV teniendo en cuenta la fórmula del indicador y el reporte acumulado.

difusión accesibles en entornos rurales y urbanos, lo que continúa siendo una barrera institucional para el acceso a los programas.

- *Indicador: "Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento".²⁶²*

Este indicador se encuentra en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “número de víctimas atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento”.

Según cifras reportadas por PS, teniendo en cuenta la información relacionada con programas en intervención con emprendimiento para población desplazada que ejecutan diferentes entidades del Gobierno nacional como, Mincomercio, Bancoldex, URT y el mismo PS, se relaciona lo siguiente:

Tabla No. 108: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

Año	Línea base	Meta	Víctimas atendidas	% de víctimas de desplazamiento forzado atendidas
	55.272			
2017		30.316	71.291	235
2018		30.316	74.946	247
2019		20.000	47.427	237
2020		41.000	60.579	148
2021		344.125	1.605	0,5

Fuentes: Elaboración propia. Marzo 2021. PS.

La meta para 2021 establecida en el CONPES de este indicador, es la atención de 344.125 víctimas de desplazamiento forzado, teniendo como línea base 55.272. Al analizar el avance de este indicador, al igual que en el anterior, se muestra que las metas establecidas anualmente presentaron un cumplimiento superior, sin embargo, frente al universo de atención las metas siguen siendo bajas.

De 2018 a 2019, aunque que el avance sigue siendo superior a la meta, se observa una disminución importante en la misma (10.316), hecho que puede evidenciar la falta de

²⁶² 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.

progresividad y seguimiento en esta línea. Para el 2020, la meta dobla la de 2019 y nuevamente se presenta una sobre ejecución del indicador, con 19.579 víctimas de desplazamiento forzado atendidas.

Lo anterior genera una alerta sobre la planeación a cargo de las entidades del SNARIV responsables de implementar los programas y proyectos de generación de ingresos, así como también sobre las metas propuestas, toda vez que estas pueden ser insuficientes frente a la demanda de la población.

- *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 víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral". Con este indicador se analizan las acciones de acompañamiento, asesoramiento y asistencia que favorezcan el proceso de gestión y vinculación laboral de las víctimas.²⁶³ No obstante, vale la pena aclarar que estos programas no son específicos para población desplazada, ya que atienden a toda la población víctima.

Tabla No. 109: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral

Año	Línea base	Meta	Víctimas de desplazamiento forzado atendidas	% de víctimas de desplazamiento forzado atendidas
	127.492			
2017		87.693	66.760	76
2018		116.924	36.660	31
2019		28.000	42.546	152
2020		28.000	39.636	141
2021		1.019.042 ²⁶⁴	6.209	0,6

Fuentes: Elaboración propia. Marzo 2021. PS.

Para el cierre de 2018, se presentó una atención del 49% sobre la meta total para el cuatrienio (2015-2018), hecho destacado en el Sexto Informe de la CSMLV como una alerta sobre un

²⁶³ Esta información no obedece a la suma de datos individualizados a partir del RUV, sino a datos de carácter agregado suministrados a Prosperidad Social por otras 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).

²⁶⁴ Este dato de la meta del indicador es tomado de la tabla 3. Indicadores Generales del CONPES 3726 de 2012.

posible incumplimiento de los objetivos de la política pública, que podía impactar de manera negativa a la población sujeta de atención.

Si bien para el 2019 se evidenció un sobrecumplimiento de la meta (28.000), al atenderse a 42.546 víctimas, esta se redujo frente a la de la vigencia 2018 en 76%. En el 2020, se mantuvo la misma meta y la atención alcanzó 141%, menor a la del año inmediatamente anterior. En todo caso, el porcentaje continúa por debajo de lo establecido, lo que afecta directamente el cumplimiento de la meta a primer trimestre 2021. Este hecho evidencia que aún no se cuenta con programas de enganche laboral específicos para las víctimas de desplazamiento forzado, siendo esta la población que presenta mayor dificultad para lograr su estabilización económica.

- *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,²⁶⁵ 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 de vinculaciones laborales de víctimas realizadas por los empleadores, como resultado de la gestión de los prestadores del Servicio Público de Empleo, entre estos el SENA, en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.²⁶⁶

Tabla No. 110: 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	S.I	S,I
2022		176.400	S.I	S.I
2018-2022		176.400	173.975	97

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Sinergia.

Al analizar el comportamiento de las cifras, se identificó un sobrecumplimiento de las metas establecidas. Para el periodo de 2019 se superó la meta en 59.199 víctimas y para 2020 en 51.343, sin embargo, las metas se siguen quedando cortas frente a la población a atender.

- *Indicadores: “Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada” e “Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada”*

²⁶⁵ Corresponde al programa del Gobierno nacional “Colombia atiende y repara a las víctimas” en cabeza del sector trabajo.

²⁶⁶ Reporte ficha técnica plataforma Sinergia.



Estos indicadores hacen parte de la batería para medir el GED y sus 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”.

Si bien el cinco de marzo de 2021 a través de la Resolución 0553 el DNP hizo pública la base nacional certificada del Sisbén IV con su nueva ordenación y procedió a disponer esta información para ser incorporada en el Modelo Integrado, a través del cual se realizan todas las mediciones de la política de víctimas, aún no se ha adelantado el cálculo de los IGED.

Asimismo, el Gobierno nacional manifiesta que al no existir un parámetro de comparación entre población víctima de desplazamiento forzado y no víctima, se 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 del Sisbén IV.²⁶⁷ No obstante, el Sisbén IV no contiene variables para medir las afectaciones producto del desplazamiento forzado, si bien determina el acceso a los programas, bienes y servicios del Estado, no permite identificar la realidad de las víctimas y particularidades de la población desplazada.

Si bien los IGED para la medición del derecho de generación de ingresos están planteados en términos de pobreza monetaria (línea de pobreza y línea de pobreza extrema), la misma no incluye el acceso a programas de formación para la generación de ingresos o de empleabilidad, programas de emprendimiento o fortalecimiento empresarial, entre otros factores que sí se tienen en cuenta para la medición de la SSV, por lo cual se ha planteado desde el Gobierno nacional que no es posible medirlos desde los mismos criterios.

Análisis cualitativo

Avances

En el Séptimo Informe, la CSMLV valoró como un avance que para el 2020 la UARIV diseñó 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 para la estabilización socio económica. Sin embargo, se advierte que la misma todavía se encuentra en proceso de anualización. Una vez esta ruta sea implementada, el Gobierno nacional espera minimizar posibles duplicidades en la atención y participación de las víctimas en los diferentes programas y de igual manera garantizar el acceso efectivo a la oferta de generación de ingresos y empleabilidad.

Proyectos de inversión relacionados con generación de ingresos 2020

²⁶⁷ UARIV. Radicado No. 202172011545981 del 30/04/2021.

A continuación, se presentan los proyectos de inversión de generación de ingresos con corte al 31 de diciembre de 2020, identificados por entidades encargadas así:

Tabla No. 111: Proyectos línea generación de ingresos

Entidad	Proyecto	Presup. ²⁶⁸ 2020 (en millones)	% comp. 2020	% oblig. 2020	Presup. 2021(en millone s)
PS	Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a través del FIP a nivel nacional.	43.583	97	82	0
	Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad a nivel nacional.	0	0	0	106.515
	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. ²⁶⁹	45.767	99	95	0
	Implementación de intervención integral AP ²⁷⁰ con enfoque	51.348	100	69	18.454

²⁶⁸ Las abreviaciones en los subtítulos de la tabla No. 203 corresponden a “Presupuesto”, “Comprometido”, “Obligado” “Aprobado Vigencia”.

²⁶⁹ Con base en este proyecto, se desarrolla el esquema especial de acompañamiento denominado Programa Familias en su Tierra (FEST) que, atiende población víctima del conflicto armado por desplazamiento reubicada, a través de una intervención que incluye además de apoyo a ideas productivas, los componentes de acceso a alimentos para el autoconsumo, incentivos para reducción de carencias habitacionales y fortalecimiento comunitario.

²⁷⁰ Programa de “Atención para Población Desplazada”.

Entidad	Proyecto	Presup. ²⁶⁸ 2020 (en millones)	% comp. 2020	% oblig. 2020	Presup. 2021(en millone s)
	diferencial étnico a nivel nacional. ²⁷¹				
	Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico a nivel nacional.	0	0	0	18.454
	Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado nacional.	15.628	99	95	15.994
Mintrabajo	Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional.	9.003	93	93	9.143
	Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado a nivel nacional.	15.367	100	96	16.061
Organizaciones Solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional.	1.841	99	99	1.896
Servicio Público de Empleo	Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas.	5.938	99	68	6.116
SENA	Servicio de orientación ocupacional, formación y	49.398	86	84	55.091

²⁷¹ IRACA es un esquema especial de acompañamiento étnico, que además de apoyo a ideas productivas, cuenta con los compromisos de acceso a alimentos para el autoconsumo y fortalecimiento comunitario. En consecuencia, los recursos presupuestales que se presentan 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. ²⁶⁸ 2020 (en millones)	% comp. 2020	% oblig. 2020	Presup. 2021(en millone s)
Mincomercio y Artesanías de Colombia	emprendimiento para población desplazada por la violencia, a nivel nacional.				
	Mejoramiento del servicio de formación profesional a nivel nacional.	6.829	97	95	7.034
	Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país a nivel nacional.	1.128	95	69	0
	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional.	15.422	99	4	15.885
Agencia de Desarrollo Rural	Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural nacional.	731	100	100	0
	Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional.	29.000	100	92	0
	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional.	1.500	67	67	3.500
	Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional.	0	0	0	42.884
	Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la	639.487	100	100	0

Entidad	Proyecto	Presup. ²⁶⁸ 2020 (en millones)	% comp. 2020	% oblig. 2020	Presup. 2021(en millone s)
	generación y consolidación de encadenamientos productivos a nivel nacional.				
	Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones en el territorio nacional.	0	0	0	500
URT	Implementación de programa proyectos productivos a través del 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.	27.941	99	99	30.931

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. SPI

Para la vigencia 2020 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.²⁷² Estos, contaron con una destinación presupuestal total de \$321.070 millones, de los cuales se comprometió el 97%. Para 2021, cuentan con una apropiación de \$330.009 millones.

Vale la pena mencionar que de los 17 proyectos, ocho son exclusivos para población víctima y de estos, cinco son específicos para víctimas de desplazamiento forzado. Los nueve restantes son proyectos a nivel nacional y su enfoque no se direcciona exclusivamente hacia este grupo objetivo, por lo que no se tiene certeza de su participación dentro del total de los beneficiarios. De acuerdo con lo anterior, es necesario crear una oferta específica para esta población dadas las afectaciones de este hecho victimizante. Adicionalmente, se hace un llamado de atención a las entidades encargadas de los proyectos de inversión frente a la baja ejecución de los recursos en varios de los programas.

²⁷² En gran parte para el sector agropecuario.

Dificultades

Para el periodo analizado en el presente informe, la mayor dificultad expuesta por las entidades involucradas en el componente de generación de ingresos de la PPARIV, fue desarrollar los programas en medio de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Frente a lo cual, se tomaron acciones como la asignación a PS de competencias²⁷³ para atender a población vulnerable, entre ellas las víctimas del conflicto armado, por medio los siguientes programas de:

- (i) Familias y Jóvenes en Acción, mediante giros extraordinarios no condicionados a quienes estén inscritos en el programa.
- (ii) Devolución de IVA a beneficiarios del programa Familias en Acción, seleccionados como beneficiarios por parte del DNP y Minhacienda.
- (iii) Ingreso Solidario, el cual consiste en una TMNC que tiene por objeto mitigar los impactos de la emergencia del COVID-19 sobre la población en pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad económica que no cuenta con ayudas monetarias de otros programas de orden nacional.
- (iv) Programa Colombia Mayor, mediante giros extraordinarios no condicionados a quienes estén inscritos en el programa.

Si bien las acciones anteriormente mencionadas cobijan a la población víctima de desplazamiento forzado, por encontrarse dentro la población vulnerable, no están enfocadas específicamente hacia este grupo poblacional. Por lo tanto, no se constituyen en medidas específicas para atender a las víctimas durante la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Adicionalmente, a pesar de las dificultades generadas para desarrollar estos programas, las entidades encargadas de implementar el componente de generación de ingresos reportaron la puesta en marcha de las siguientes estrategias, para garantizar su continuidad: (i) grabación de cápsulas informativas que se enviaron vía *WhatsApp*, (ii) jornadas de capacitación virtual, (iii) mensajes de texto y llamadas telefónicas para hacer seguimiento a las familias, (iv) medios de comunicación comunitarios, (v) comunicación haciendo uso de los enlaces territoriales de la UARIV, (vi) envío de material didáctico y (vii) fomento del cooperativismo mediante el trueque de productos entre familias. Sin embargo, no hay claridad sobre las acciones encaminadas exclusivamente al soporte de dichos programas para la población víctima de desplazamiento forzado.

Por otro lado, desde la información de la medición de la SSV reportada por la UARIV se encontró que, para el cierre del periodo comprendido entre 2020 y el primer trimestre de 2021, 3.529.659 víctimas superaron esta situación frente al derecho de generación de ingresos.²⁷⁴

²⁷³ Decretos: 458, 563, 637, 659 y 814 de 2020. Las medidas desarrolladas por PS en el marco de la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 son detalladas en el documento XVIII Informe al Congreso de la República (Respuesta a preguntas orientadoras) del 10/03/2021.

²⁷⁴ Esta cifra corresponde a la reportada por la UARIV. Requerimiento No. 202172011545981. (30/04/2021). Cuadro de resultados de Medición de SSV con corte al cierre de 2020 y 31/03/2021.

No obstante llama la atención que este mismo indicador en sinergia presenta un total de 2.567.838 víctimas.²⁷⁵

La UARIV reportó la siguiente información con relación al número de personas víctimas incluidas en el RUV que accedieron a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento:

Tabla No. 112: Víctimas que accedieron a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento

Año	No. de víctimas	Mujeres	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2018	38.965	27.922	10.959	2.422	84
2019	44.566	32.574	11.936	2.705	55
2020	38.593	27.415	11.125	2.113	53
2021	9.058	6.284	2.767	558	7

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

Para 2020 el porcentaje de la población que accedió a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento fue del 1%, respecto a aquellos que superaron la situación de vulnerabilidad. Vale la pena anotar que, no se presentaron avances en este aspecto frente al año pasado que fue de (1.17%).²⁷⁶ Incluso, hubo una disminución en la cifra, por lo que se puede estar presentando una falencia en la inclusión en programas sociales del Gobierno nacional, al mismo tiempo que una inobservancia del criterio de progresividad que debe aplicar para la PPARIV.

En relación con las víctimas incluidas en el RUV que están vinculadas al mercado laboral o tienen una ocupación independiente, la UARIV reportó 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 Departamento Nacional de Estadística (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.²⁷⁷ No obstante, la CSMLV advierte que estos registros no permiten establecer si las víctimas acceden a trabajos temporales o estables, ni contienen las consecuencias derivadas de la pandemia en su condición socioeconómica.

²⁷⁵ La información fue consultada en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6141/116>

²⁷⁶ CSMLV. Séptimo Informe. Capítulo de generación de ingresos.

²⁷⁷ UARIV. Radicado No. 202172011545981 del 30/04/2021.

Tabla No. 113: Víctimas vinculadas al mercado laboral

Periodo	No. de víctimas	Mujeres	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2018	1.331.931	540.672	791.684	37.513	1.030
2019	1.383.965	559.689	824.276	38.773	1.384
2020	1.224.424	498.504	725.920	32.371	863

Fuente: Elaboración Propia. Marzo 2021. UARIV.

De acuerdo con el total de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad para el derecho de generación de ingresos en 2020, frente a las que se vincularon al mercado laboral, se encontró que estas últimas corresponden al 35%, cifra que cayó un 11% respecto del 2019, que se ubicó en 46%,²⁷⁸ sin embargo, valdría la pena revisar si la cifra para 2020 cuenta con los registros actualizados, teniendo en cuenta la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Con fundamento en lo anterior, no hay claridad sobre cuántas de estas víctimas superaron su situación de vulnerabilidad gracias al acompañamiento e intervención de los programas ofertados por las entidades involucradas, dadas las formas de identificación que señala la UARIV. Por lo cual, es importante tener un mecanismo de seguimiento a mediano y largo plazo, verificable a través del acompañamiento y la asistencia técnica, que permita realmente identificar a la población víctima atendida por los programas direccionados a generación de ingresos y empleabilidad, que alcanzó su estabilización económica en el tiempo y logró ser auto sostenible.

Cabe mencionar que una dificultad en la medición de la SSV es que se lleva a cabo de manera acumulada, es decir, si un derecho aparece superado en la verificación, este no se vuelve a medir, incluso si dicha medición se realizó antes de que el hogar se encontrara en alguno de los escenarios de soluciones duraderas, desconociendo las condiciones socioeconómicas cambiantes de las víctimas de desplazamiento forzado y las vulneraciones acentuadas producto de este hecho victimizante, lo que puede arrojar resultados erróneos. Lo anterior se agravó por la pandemia ocasionada por el COVID-19, puesto que esta situación dificulta mantener los registros actualizados.

Entre 2020 y primer trimestre de 2021 de 4.343.344 víctimas pendientes de atención para el en generación de ingresos, el 19% (813.685) continúan a la espera.²⁷⁹ Sumado a esto, es preciso realizar un seguimiento a las víctimas que han superado esta situación por un periodo mínimo de dos años que permita identificar si se encuentran estabilizadas socioeconómicamente.

Al revisar las cifras de atención a población víctima en 2020 reportadas por el SENA en su programa de “Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ UARIV. Radicado No. 202072011545981 del 30/04/2021.

desplazada por la violencia a nivel nacional”, se evidenció que se atendieron 942.865 víctimas, correspondiente a 236.464 beneficiarios.

Aunque hay una ruta establecida de articulación, es difusa la coordinación entre los diferentes programas institucionales que aportan al componente de generación de ingresos que permita ampliar la oferta para mayor atención a la población; a esto se suma la falta de indicadores de proceso para el seguimiento y medición del impacto de la intervención del Estado, así como de los avances y retrocesos en el GED y la transformación socioeconómica de los hogares, tal como se evidenció en el informe presentado por la PGN en el marco de la orden cuarta del Auto 331 de 2019, toda vez que, dicho componente es uno de los derechos que las víctimas exigen de manera recurrente y consideran relevante para la SSV.

Por último, persisten las falencias identificadas en informes anteriores, y algunas se ha acentuado como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19, agravando la situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado. Frente a esto, las acciones que reportó el Gobierno nacional para contrarrestar las dificultades reconocidas en el PND frente a la política de generación de ingresos, fueron:

Cuadro No. 12: Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND

Falencias identificadas	Acciones reportadas por el Gobierno nacional
Ausencia de política pública	En su calidad de coordinadora del SNARIV, la UARIV citó a las entidades que conforman la Mesa Técnica de Generación de Ingresos el 18 de marzo de 2021 con el fin de analizar el pronunciamiento asociado a la “política de generación de ingresos, insumo metodológico que se compartirá a las entidades para que aporten desde su misionalidad y, finalmente, basado en esa construcción colectiva técnica, se solicitará un espacio para generar un diálogo interinstitucional con los órganos de control. ²⁸⁰
Ausencia o claridad de 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, haciendo énfasis en la coordinación interinstitucional para evitar duplicidades.
Dificultades relacionadas con la oferta institucional	Frente a la caracterización, el Gobierno nacional supone, que la encuesta Sisbén IV es una mejora en este aspecto, permitiendo a las entidades el ajuste de las herramientas propias para la identificación de los programas de emprendimiento urbano y rural. Frente al emprendimiento, PS en conjunto con las entidades pertinentes, se encuentra realizando el diseño e implementación de un programa nacional de negocios

²⁸⁰ UARIV. Radicado No 202172011545981 del 30/04/2021.

Dificultades relacionadas con las zonas rurales	inclusivos y para las zonas rurales con vocación agropecuaria, se establecen figuras como la de agricultura por contrato. Puesta en práctica del Tablero de Control y seguimiento del PAT por parte de la UARIV con el fin de esclarecer el papel de las entidades de acuerdo con la zona. 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. Esta falencia se ha ahondado, debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19.
Ausencia de enfoque diferencial	Mediante la caracterización de Sisbén IV y las demás herramientas de caracterización para el componente particular de generación de ingresos, se tendrán en cuenta las particularidades de la población víctima desde el diseño de la oferta. PS tiene a su cargo la puesta en marcha de la Ruta de Superación de Pobreza, con acciones dirigidas a articular la oferta de programas para la generación de ingresos sostenibles y para la superación de barreras sociales.
Mecanismo de seguimiento	Seguimiento al Tablero de Control definido por la Secretaría técnica de la Mesa para la Equidad, que permite rastrear las metas de gobierno en los sectores de Inclusión Social y Productividad, evidenciando los avances a nivel de cada una de las metas definidas en el PND por las entidades competentes.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Si bien es válido el enfoque que presenta el Gobierno nacional para articular las estrategias del PND, con la PPARIV para el componente de generación de ingresos a juicio de la CSMLV aún falta un derrotero definido para la actualización del CONPES 3616 de 2009, o un instrumento que oriente a la política. Por lo tanto, es imperativo el ajuste y rediseño de la política de generación de ingresos y empleo para la población víctima de desplazamiento forzado, que contribuya a su auto sostenimiento y estabilización socio económica, tal como lo ha ordenado la Corte Constitucional.

En cuanto al CONPES 4031 de 2021, uno de los grandes retos es mejorar los sistemas de información y recolección de la misma, con el fin de llevar a cabo una identificación y caracterización adecuadas que permitan llegar a la población objetivo. Esta dificultad se acentúa en derechos como generación de ingresos, donde el 40,3% de las no determinaciones en la medición de SSV, corresponden a este derecho.²⁸¹

²⁸¹ Gráfico 5. Porcentaje de No determinaciones por derecho en la SSV. CONPES 4031 pág. 67.

Sobre las líneas de acción del CONPES para solventar las diferentes fallas en este componente y que se han resaltado en varias ocasiones en los diferentes informes de la CSMLV, las líneas cinco, siete y ocho se centran en objetivos relacionados con: (i) criterios de focalización para el acceso a la oferta social de la población víctima caracterizada a partir de los resultados de la medición de SSV, (ii) medidas orientadas a la integración de la población víctima al mercado laboral, (iii) acceso a ofertas de emprendimiento, (iv) competencias laborales y formación profesional, (v) mejoramiento de ingresos para población víctima localizada en áreas rurales y (vi) acciones orientadas al autoconsumo, SSV, asistencia técnica, capitalización y gestión comercial para unidades productivas de grupos étnicos.

Por su parte las líneas 12 y 13, se enfocan en aumentar la articulación entre los tres niveles de gobierno para que las víctimas accedan a la oferta institucional y mejorar la información sobre las víctimas del conflicto armado. Llama la atención que en lo que respecta al plan de financiación del CONPES, el derecho de generación de ingresos solo tiene una participación del 1,6% con \$2,3 billones.

Respecto al Plan de acción de seguimiento (PAS) y las metas planteadas para los próximos diez años versus el universo de víctimas, se advierte que los objetivos del 2.37 al 2.60 consignados en el CONPES 4031 de 2021 que involucran las medidas para la SSV en el derecho de generación de ingresos pretenden cubrir la población que, en los primeros años de la aplicación de la Ley de víctimas, no vieron satisfecho este derecho. Sin embargo, al observar el objetivo 2.17,²⁸² se encontró que la línea base (2.244.716), está por debajo de la población que efectivamente superó la situación de vulnerabilidad para el periodo comprendido entre 2020 y primer trimestre de 2021 (3.529.659), lo cual evidencia nuevamente que las metas son poco ambiciosas frente a la población objetivo, de acuerdo con las advertencias hechas por la CSMLV en informes anteriores.

En relación con lo anterior, se concluyó que con la puesta en marcha del CONPES 4031 de 2021, el Gobierno nacional buscará corregir muchas de las fallas observadas por la CSMLV en cuanto al componente de generación de ingresos de la política pública para el cumplimiento de lo establecido en la Ley de víctimas, tarea que implica el compromiso de todas las entidades que hacen parte del SNARIV y frente a lo cual se hará el seguimiento respectivo por parte de la CSMLV. Sin embargo, preocupa que después de tantos años, el debate de la política pública de generación de ingresos para población desplazada, siga girando en torno a su reformulación y a la pertinencia e idoneidad de los procesos y procedimientos para medir la SSV en este y los demás componentes asociados a la estabilización socioeconómica.

Por otra parte, no es clara la forma en que los resultados del Sisbén IV suplirán la ausencia de un enfoque diferencial para la atención de la población víctima de desplazamiento forzado que requiere acceder a las medidas de generación de ingresos y empleabilidad.

²⁸² El objetivo específico 2.17 es: “Realizar el reporte de las víctimas de desplazamiento forzado que han superado la situación de vulnerabilidad (SSV)”.

Conclusiones

- El indicador del CONPES 3726 de 2012 “víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo”, si bien superó la meta para 2021 de 1.636.128 víctimas, se advierte que las metas establecidas se han quedado cortas en comparación con el universo pendiente de atención. Entre 2017 y lo corrido del 2021, el avance registró un sobre cumplimiento de 207%; y para 2020, frente a una meta de 2.610.644 personas víctimas, se presentó un avance de 127% (3.244.491).
- El indicador establecido en el CONPES 3726 de 2012 “atención a víctimas de desplazamiento forzado para la línea de emprendimiento y fortalecimiento”, presenta la misma situación del anterior, toda vez que se superó la meta establecida (344.125) víctimas, pero esta no corresponde al universo de atención.
- Frente al indicador “Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral”, el cumplimiento de la meta establecida (1.019.042 a 2021) por el CONPES 3726 de 2012, para el cierre de 2020, alcanzó el 71%. Preocupa que esta cifra es inferior a la del Séptimo Informe de la CSMLV. Ahora, para 2021, preocupan las pocas víctimas atendidas en el primer trimestre, dada la meta establecida.
- La cifra de población que accedió durante 2020 a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento, solo alcanzó un 1% frente al total de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad (3.529.659). Esto preocupa frente a la disparidad entre la oferta institucional versus el universo objetivo y la inclusión social que deben tener los programas del Gobierno nacional.
- Si bien el Gobierno nacional ha sido enfático con respecto a los resultados que se esperan frente a la caracterización de la población víctima con la aplicación de la encuesta Sisbén IV, no es claro cómo la implementación contribuirá a la Superación de la Situación de Vulnerabilidad. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras comparte lo dispuesto en el Auto 326 del 2020 de la Corte Constitucional: “la caracterización de la población desplazada y su vulnerabilidad no se refleja necesariamente en el planteamiento de dicho instrumento, lo cual tiene efectos en el acceso a los programas sociales del Estado, y en el caso de la generación de ingresos, se queda corto para el universo de víctimas que requieren reparación integral”.
- De 2019 a 2020, el valor asignado a la política pública de víctimas por Prosperidad Social ascendió a \$140,6 miles de millones, y para 2021 hubo una reducción del 11%, con un valor de \$124,9 miles de millones. Se advierte una falta de progresividad para garantizar el derecho a la generación de ingresos, teniendo en cuenta que el universo de víctimas sigue aumentando.



- La política pública de generación de ingresos sigue siendo insuficiente frente a las necesidades específicas de las víctimas y su eficiencia se ve afectada por la desarticulación de los esfuerzos institucionales, hecho que en repetidas ocasiones ha sido alertado por la CSMLV y la Corte Constitucional (Autos 373 de 2016 y 331 de 2019).

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Trabajo, a Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Restitución de Tierras, avanzar en la construcción colectiva técnica para el rediseño, articulación interinstitucional y socialización de la política de generación de ingresos para población víctima de desplazamiento forzado, tal como lo ha ordenado la Corte Constitucional.
- Al Ministerio del Trabajo, al Servicio Nacional de Aprendizaje, a Prosperidad Social, al Ministerio de Comercio, Bancóldex y a la Unidad de Restitución de Tierras, sumar esfuerzos para cumplir las metas establecidas en el CONPES 4031 de 2021, siguiendo un esquema de presupuesto por resultados, donde los recursos sean priorizados nuevamente hacia las medidas centrales de la política.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Trabajo, a Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Comercio y a la Unidad de Restitución de Tierras, se reitera la necesidad de realizar trabajos articulados, adelantar acciones, desarrollar procesos y ejecutar oferta en las zonas rurales para mitigar los efectos de la pandemia causada por el COVID-19.
- Al Ministerio del Trabajo, al Servicio Nacional de Aprendizaje, a Prosperidad Social, al Ministerio de Comercio, a Bancóldex y a la Unidad de Restitución de Tierras, utilizar la información de caracterización contenida en la encuesta Sisbén IV a fin de mejorar la focalización de los programas acorde a las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera plantear mejoras en la medición de Superación de la Situación de Vulnerabilidad sobre el derecho de generación de ingresos, de tal forma que se garantice un seguimiento a la situación de la población víctima en el mediano y largo plazo, en pro de garantizar su estabilización socioeconómica.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera acelerar el proceso de la ruta de articulación institucional de potenciales beneficiarios, teniendo como punto de partida la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad 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 para la estabilización socio económica, ya que dicha ruta se encuentra todavía en proceso de anualización.



- A la Unidad para las Víctimas, realizar un seguimiento permanente a las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad por un periodo mínimo de dos años que permita identificar si realmente la persona encuentra su estabilización socioeconómica.

INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Esta medida²⁸³ constituye una compensación monetaria simbólica por algunos hechos victimizantes,²⁸⁴ con el propósito de contribuir con el fortalecimiento y/o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. Es otorgada a quienes estén incluidos en el RUV, la hayan solicitado y tengan derecho, de acuerdo con el procedimiento establecido por la UARIV.²⁸⁵

En este capítulo, se retoman varias de las conclusiones presentadas por la PGN en el Informe de Seguimiento a la implementación de esta medida publicado en el mes de enero de 2021²⁸⁶. Asimismo, se presenta un análisis del avance y las dificultades en el acceso a la medida de indemnización administrativa.

En este sentido, 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 estudió el avance en el cumplimiento de los indicadores del CONPES 3726 de 2012, la inclusión de acciones para la materialización de esta medida en el CONPES 4031 de 2021; y, se presenta un análisis específico sobre la garantía de la indemnización en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La información presentada a continuación, se recoge de: (i) el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Séptimo Informe de la CSMLV, (ii) la respuesta de la UARIV a los requerimientos de información y (iii) la visita administrativa realizada a la UARIV para ampliar la explicación de las cifras.

Análisis cuantitativo

- *Indicador: “Víctimas indemnizadas administrativamente”*

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente”.

²⁸³ 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.

²⁸⁴ Desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, reclutamiento, lesiones personales que generen incapacidad y/o discapacidad y tortura.

²⁸⁵ Resolución 1049 de 2019 expedida por la UARIV.

²⁸⁶ PGN. Informe sobre la medida de indemnización administrativa. 2021. <https://www.procuraduria.gov.co/porta/media/file/INFORME%20FINAL%20INDEMNIZACION%20ENERO%202021.pdf>

Tabla No. 114: Discriminación por años de “Víctimas indemnizadas administrativamente”

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	784.964 ²⁸⁷			
2019		127.574	79.668	62
2020		127.574	105.183	82
2021		127.574	13.223	10
2022		127.574	0	0
2019-2022		510.296*	95.127	19
Total acumulado	983.038**			

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV. *Meta PND “Víctimas reparadas administrativamente”

**Víctimas indemnizadas administrativamente desde 2011 al 31/03/2021.

Tal como se había indicado en el Séptimo Informe de la CSMLV, para medir el cumplimiento de la medida de indemnización no existe un indicador establecido en el PND. No obstante, con el objetivo de valorar el avance de esta medida, se propone tomar la meta contemplada en el indicador del PND “Víctimas reparadas administrativamente”, que mide el número de víctimas reparadas incluyendo por lo menos, el pago de la indemnización. Así las cosas, se identificó un avance de cumplimiento para la vigencia 2020 con respecto a la de 2019 alcanzando el 82% de lo proyectado. En cambio, durante el primer trimestre de 2021, solo se ha avanzado el 10%. Preocupa que, faltando poco más de un año para el cierre del PND, la meta del cuatrienio alcance apenas el 19%, evidenciándose un rezago importante que difícilmente logrará superarse teniendo en cuenta las restricciones presupuestales anunciadas por el Gobierno nacional.

Con el fin de determinar un avance real de la medida, la CSMLV tomó como universo el número de víctimas sujetos de reparación incluido en el CONPES 4031 de 2021 (8.130.447), evidenciando que de estos se ha indemnizado entre 2011 y 2021 al 12% (983.038). Sin embargo, se advierte que, en el mismo documento, el Gobierno reportó que para diciembre de 2020 se han otorgado indemnizaciones a 1.107.953 personas que corresponden a un avance general de 13.5%, incluyendo indemnizaciones que fueron pagadas antes de la Ley 1448 de 2011.²⁸⁸

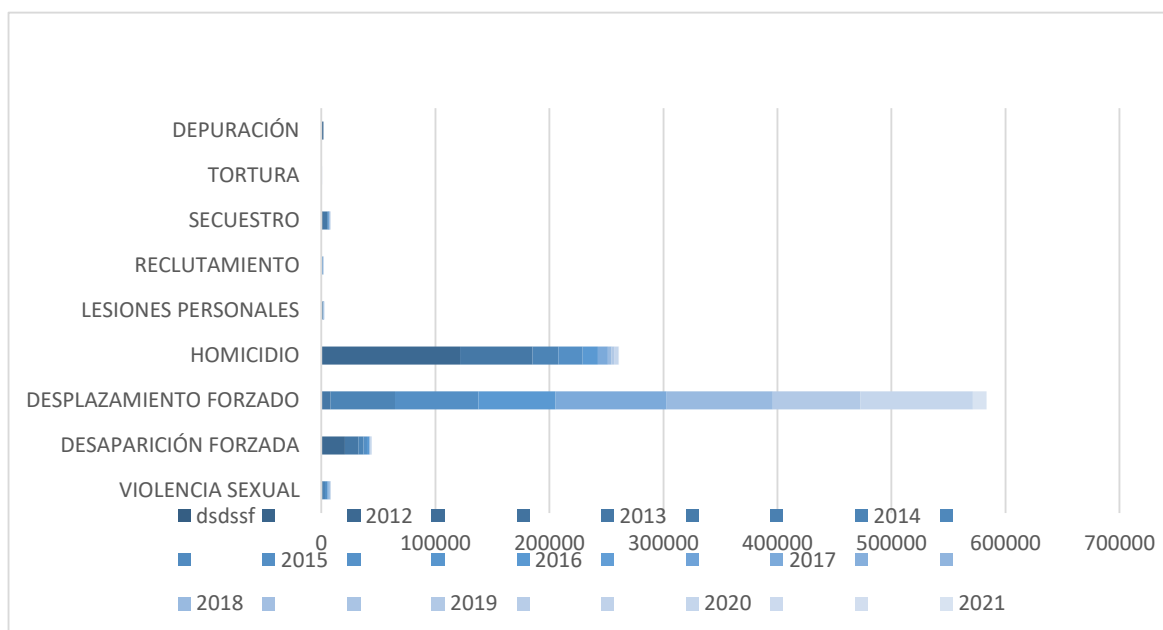
²⁸⁷ Difiere del reporte realizado por la UARIV en el Sexto Informe de la CSMLV. Allí informó una línea base de 460.826 víctimas. (Ver pág. 163)

²⁸⁸ Esta diferencia en el porcentaje de avance de la medida de indemnización, se observa entre el CONPES 4031 de 2021 (pág 17) y la respuesta de la UARIV al requerimiento de la CSMLV (Radicado No. 202172011545981).

Adicionalmente, es pertinente recordar que, al no tener un universo estático, el avance en la implementación de la medida podría disminuir anualmente, dado que siguen ingresando nuevas víctimas en el RUV y, en consecuencia, el universo de reparación aumenta.

(i) *Variable cuantitativa de la CSMLV: “Víctimas indemnizadas por hecho victimizante”*

Gráfica No. 10: Número de víctimas indemnizadas por hecho victimizante entre 2011-2021



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

* Depuración es una categoría empleada por la UARIV ante las deficiencias de algunos registros administrativos.

De acuerdo con la información proporcionada por la UARIV, los hechos victimizantes por los cuales se han indemnizado al mayor número de víctimas entre los años 2011 y el primer trimestre de 2021, son: desplazamiento forzado con un 64%, seguido de homicidio con 28% y desaparición forzada con 5%.

Aunque el desplazamiento forzado es el hecho con mayor número de indemnizaciones, este continúa siendo el que tiene menor impacto, si se compara con el número de víctimas incluidas en el RUV por este hecho, pues se ha indemnizado solo al 7% (583.486). Se espera que estas cifras mejoren, teniendo en cuenta que el CONPES 4031 de 2021, establece metas superiores para las indemnizaciones por desplazamiento forzado (1.582.853 víctimas para 2031) que para otros hechos victimizantes (565.561).

Es pertinente aclarar que, una persona puede ser indemnizada por más de un hecho victimizante, siempre y cuando el monto total recibido no supere los 40 smmlv, conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, se advierte que en la auditoría realizada por la CGR se estableció un hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal por daño

patrimonial al Estado porque hay casos en los cuales la UARIV ha pagado sumas de dinero superiores a este monto.²⁸⁹

- *Variable cuantitativa de la CSMLV: “Distribución geográfica de las indemnizaciones pagadas”*

Tabla No. 115: Número de víctimas indemnizadas por departamento en 2020 y 2021

Departamento	Víctimas indemnizadas 2020	Víctimas indemnizadas 2021 (31/03/2021)
Amazonas	32	2
Antioquia	19.745	2.598
Arauca	1.234	127
Atlántico	2.507	296
Bolívar	7.501	1.034
Boyacá	420	48
Caldas	1.762	249
Caquetá	2.177	301
Casanare	703	78
Cauca	4.081	473
Cesar	4.344	600
Chocó	2.828	273
Córdoba	4.405	569
Cundinamarca	1.597	181
Guainía	71	11
Guaviare	330	36
Huila	1.924	275
La Guajira	1.774	237
Magdalena	4.818	635
Meta	2.690	540
Nariño	5.709	709
Norte de Santander	3.200	360
Putumayo	1.435	189
Quindío	672	75

²⁸⁹ Informe CGR. Auditoría de cumplimiento intersectorial Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Fondo para la Reparación a las Víctimas (FRV) Vigencia 2019 a junio 30 de 2020.

Departamento	Víctimas indemnizadas 2020	Víctimas indemnizadas 2021 (31/03/2021)
Risaralda	1.332	188
San Andrés	1	1
Santander	2.537	279
Sucre	5.501	644
Tolima	3.122	443
Valle del Cauca	7.113	893
Vaupés	83	12
Vichada	82	10

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

A nivel territorial, los departamentos con mayor número de víctimas indemnizadas en este periodo son: Antioquia (22.343), Bolívar (8.535) Valle del Cauca (8.006), Nariño (6.418) y Sucre (6.145), lo que corresponde con la distribución geográfica que históricamente ha tenido la implementación de esta medida.

- *Variable cuantitativa de la CSMLV: “Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial”*

Tabla No. 116: Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial

Año	Discapacidad	Hombre	Mujer	OSIGD
2020	23.364	52.459	52.534	190
2021	3.359	6.489	6.676	58
2020-2021	26.723	58.948	59.210	248

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

De las 118.406 víctimas indemnizadas entre 2020 y marzo de 2021, el 49,8% corresponde a hombres, el 50% a mujeres, y el 0,2% a población con OSIGD. En lo que respecta a las víctimas con discapacidad, se identifica un aumento significativo de 15 puntos porcentuales, triplicándose el porcentaje histórico, pasando de 8% a 23%.²⁹⁰ Esto tiene relación directa con los criterios de priorización establecidos en la Resolución 1049 de 2019, pues el número de víctimas indemnizadas con discapacidad continúa aumentando, luego de su entrada en vigencia.

- *Indicador: “Porcentaje de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales”*

²⁹⁰ PGN. 2021. Balance Ley 1448 de 2011. Informe sobre el estado de avance de la medida de indemnización administrativa. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/INFORME%20FINAL%20INDEMNIZACION%20ENERO%202021.pdf>

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(número de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / número de víctimas indemnizadas) *100”.

Tabla No. 117: Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales

Año giro	Total de indemnizadas	Víctimas indemnizadas por sentencias judiciales	%	Valor Indemnizaciones (en millones)
2020	105.183	5.963	6	\$25.474
2021	13.223	1.160	9	\$4.906
2020-2021	118.406	7.123	6	\$30.380

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Durante el periodo de análisis de este informe, se han pagado \$30.380 millones correspondientes a 7.123 indemnizaciones en cumplimiento a sentencias judiciales, lo que equivale al 6% de las personas que accedieron a esta medida (118.406). Este porcentaje resulta significativamente menor al histórico del 14%.²⁹¹

- *Indicador: “Número de indemnizaciones otorgadas a personas víctimas del conflicto armado interno”*

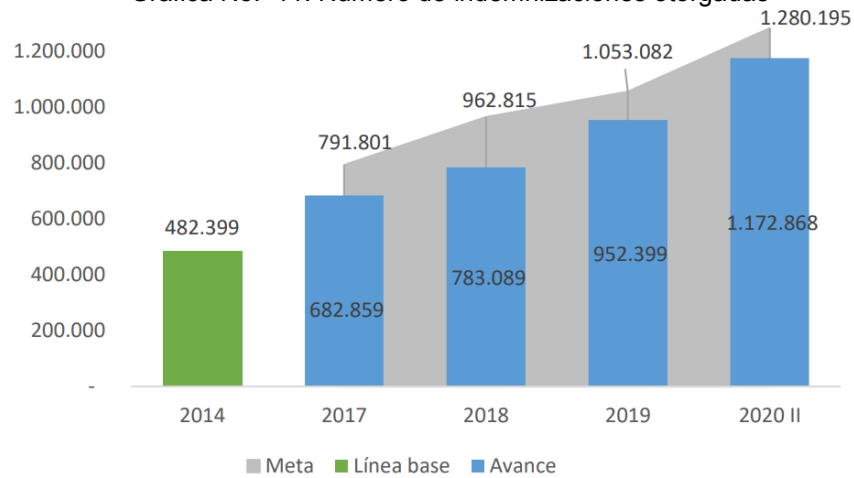
Este indicador del CONPES 3726 de 2012 corresponde a la sumatoria de indemnizaciones otorgadas a personas víctimas del conflicto armado interno y su línea base es de 482.399.

De acuerdo con el Informe del Gobierno nacional, a 31 de diciembre de 2020, la UARIV reportó que se habían otorgado “1.172.868 indemnizaciones a 1.107.953 personas, por un valor de \$7.71 billones de pesos. Esto equivale a 1.152.533 indemnizaciones por vía administrativa a 1.094.402 personas por un valor de \$ 7.30 billones de pesos y 20.335 indemnizaciones por vía judicial a 13.551 personas por un valor de \$ 408.313 millones. Lo anterior representa un avance del 86,55%” frente a la meta propuesta en el CONPES 3726 de 2012.²⁹²

²⁹¹ *Ibidem.*

²⁹² DNP. 2020. Informe de seguimiento Documento CONPES 3726. Avances en el cumplimiento de metas II-2020. Tomado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe_seguimiento_CONPES_3726_2020_II.pdf

Gráfica No. 11: Número de indemnizaciones otorgadas



Fuente: DNP, Sinergia. Diciembre 2020.

Se advierte que, esta cifra total de indemnizaciones reportada en SINERGIA (1.280.195) para el CONPES 3726 de 2012, no coincide con las cifras presentadas en el CONPES 4031 de 2021 (1.107.953), a pesar de que en ambos documentos se indica que la fecha de corte es diciembre 2020.

- *Variable cuantitativa de la CSMLV: “Acciones de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de la indemnización”*

La UARIV desde 2013 cuenta con un Programa de Acompañamiento con el fin de orientar a la población víctima que recibe su indemnización administrativa sobre la inversión adecuada de los recursos. A continuación, se relacionan los resultados obtenidos por cada una de las estrategias implementadas:

Tabla No. 118: Resultados del Programa de Acompañamiento por estrategia

Estrategia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013-2021
Talleres de educación financiera.	43.122	53.461	13.629	55.281	0	0	0	0	0	165.493
Talleres líneas de Inversión.	0	0	0	9.972	9.820	10.904	0	0	0	30.696
Ferias integrales de servicios.	0	0	0	13.395	17.003	28.878	0	0	0	59.276

Charlas de educación financiera.	0	0	0	4.369	15.762	21.082	0	0	0	41.213
Programa de acompañamiento con enfoque étnico.	0	0	0	0	580	1.421	1.081	1.733	307	5.122
Orientación y asesoría a la inversión adecuada de los recursos.	0	0	0	0	0	0	8.051	16.671	2.613	27.335
Espacios de inclusión social y económica.	0	0	0	0	0	0	15.436	6.351	301	22.094
Jornadas de orientación y acercamiento de oferta.	0	0	0	0	0	0	5.282	414	0	5.696
Jornadas de orientación en educación.	0	0	0	0	0	0	2.199	339	0	2.538
Jornada no presencial – correo.	0	0	0	0	0	0	0	7.725	0	7.725
Jornadas Construyendo Mi Futuro.	0	0	0	0	0	0	316	58	0	374
Seguimiento Construyendo Mi Futuro.	0	0	0	0	0	0	2.633	1.147	115	3.895
Yo decido.	0	0	0	0	0	0	1	14	0	15
Acompañamiento Toma de Decisiones con Apoyo.	0	0	0	0	0	0	0	20	0	20
Total	43.122	53.461	13.629	83.017	43.165	62.285	34.999	34.472	3.336	371.492

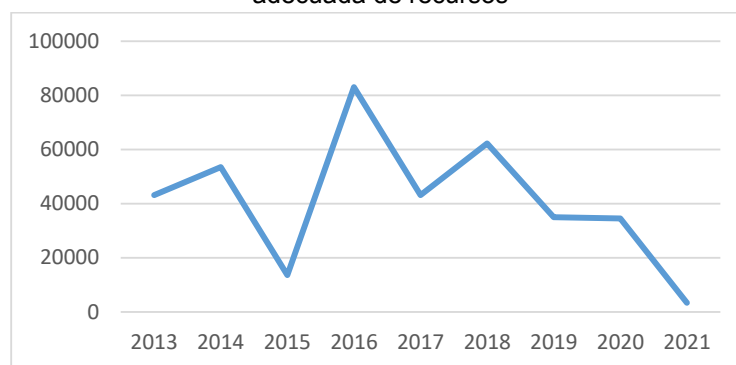
Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

En atención a las recomendaciones de la CSMLV, la UARIV había informado que en el 2019 se realizaría una reestructuración de las acciones para la inversión adecuada, creando nuevas metodologías y ajustando los procedimientos conforme a la población priorizada de acuerdo

con los criterios de la Resolución 1049 de 2019. En la tabla anterior, se evidencia que varias estrategias iniciaron en 2019, y otras terminaron ese año. Se reportó que en la actualidad se implementan las siguientes: Programa de Acompañamiento Étnico (PAE), Momento de Orientación y asesoría, espacios de inclusión social y económica, jornadas de orientación y acercamiento a oferta, y jornadas de educación. Adicionalmente, se evidencia que, en 2020 como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19, se realizaron ajustes para avanzar en el desarrollo del programa de manera no presencial.

Sin embargo, es importante resaltar que el impacto de este programa ha venido disminuyendo. Luego de una participación destacada en 2016 con 83.017 personas correspondientes al 97% de las víctimas indemnizadas en ese año (85.298), en 2020 se atendieron a 34.472 víctimas, que equivalen a la tercera parte de las personas indemnizadas (105.183), resultando una cifra menor a la que tuvo el programa en su primer año (43.122).

Gráfica No. 12: Consolidado de participantes del programa de acompañamiento a la inversión adecuada de recursos



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Por último, frente a la implementación de este programa, se advierte que, en el reporte de la UARIV, no se desagrega para los últimos años la información diferenciada de las víctimas que participaron en las distintas acciones de acompañamiento a la inversión adecuada, salvo para el programa étnico. Esta diferenciación se tiene solo hasta el 2018, por lo que se sugiere que en las nuevas estrategias se retome la caracterización etaria, por género y discapacidad, que permita identificar la población que accede a la oferta.

- *Indicador: “Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido”²⁹³*

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”.

²⁹³ Este indicador tuvo un ajuste en el nombre en 2015 quedando así: “Número de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido”. También fue ajustado en la fórmula de cálculo y la meta.

Tabla No. 119: Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido

Año	Avance en cifras	Avance	Meta	%
2012	7.052	7.052	5.519	128
2013	6.131	6.131	5.012	122
2014	15.206	15.206	5.256	290
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	4.525	100%	100%	100
2021	328	100%	100%	100
2012-2021	147.582			

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Tal como se indicó en el Séptimo Informe de la CSMLV, los cambios realizados por la UARIV en el nombre y fórmula de cálculo de este indicador, se sustentaron en que la identificación de NNA para la indemnización dependía de la conformación del hogar que sería indemnizado. La entidad manifestó que considerar una proyección numérica para el indicador era impreciso, por lo que se ajustó 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 dicho encargo al 100% de los NNA identificados en los núcleos familiares a indemnizar en una vigencia. La UARIV aclaró que desde 2019, el pago de la indemnización a NNA no se realiza por hogar, sino a aquellos que acreditaron el criterio de priorización establecido en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019²⁹⁴ y que superaron todas las validaciones para el reconocimiento del derecho a la medida.

Sin embargo, persiste la preocupación en la CSMLV por los NNA que aun siendo parte de los núcleos familiares documentados entre 2015 y 2018, y que recibieron pagos parciales, deban iniciar nuevamente el proceso administrativo para acceder a la indemnización. De acuerdo con la información reportada por la UARIV, 184.980 hogares presentan pagos parciales, más del doble reportado en el año 2019. (69.978).

Particularmente, sobre los NNA que, de acuerdo con los criterios de discapacidad y/o enfermedad ruinosa, catastrófica o de alto costo, han recibido su indemnización por medio de encargo fiduciario, se destaca que en 2020 la inversión fue de \$6.193 millones, para 1.336 víctimas, cuatro veces la cifra alcanzada en 2019 (303 víctimas).

²⁹⁴ El artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019 establece que las víctimas priorizadas son aquellas que se encuentran en urgencia manifiesta y situaciones de vulnerabilidad: (i) igual o mayor a 74 años, (ii) enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo, (iii) discapacidad.

- *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”

Tabla No. 120: NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	6.793			
2015		11.793	9.926	84
2016		16.793	13.292	79
2017		21.793	22.148	102
2018		26.793	35.361	132
2019		37.505	36.318	97
2020		38.218	38.976	102
2021		41.793	38.976	93

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

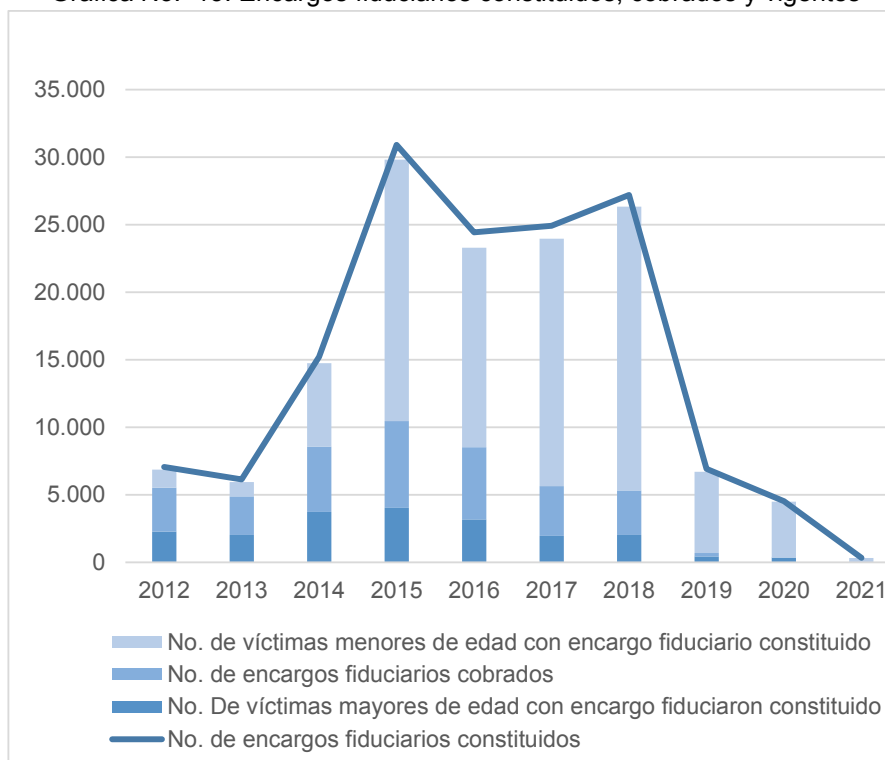
En la tabla anterior, se evidencia que para los años 2017, 2018 y 2020 se logró la meta propuesta, mientras que para los años 2015, 2016 y 2019 no se alcanzó a cumplir. Asimismo, se advierte que este indicador tuvo un ajuste en su nombre en el año 2015,²⁹⁵ para así dar cuenta de las acciones diferenciales 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 entidad, dicho ajuste fue necesario para poder visibilizar que no solo se realiza acompañamiento a los jóvenes cuando reciben sus recursos, sino desde que se les constituye su encargo fiduciario.

- *Variable cuantitativa de la CSMLV: “Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad”.*

Dado que se presentan algunos rezagos en la entrega material de la medida una vez los NNA cumplen su mayoría de edad, es necesario evidenciar los encargos fiduciarios que efectivamente han sido cobrados, tal como se presenta en la gráfica a continuación.

²⁹⁵ Nombre inicial del indicador: “Número de NNA indemnizados, que al cumplir la mayoría de edad siguen en el programa de acompañamiento”.

Gráfica No. 13: Encargos fiduciarios constituidos, cobrados y vigentes



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2020. UARIV.

Se evidencia que los encargos fiduciarios han disminuido desde 2019 que entró en aplicación la Resolución 1049 de 2019, pues los NNA no corresponden *per se* a un criterio de priorización. Adicionalmente al ver los encargos por año, se observa que la mayoría corresponde a encargos donde las víctimas siguen siendo menores de edad.

De acuerdo con lo reportado por la UARIV a la CSMLV, durante el periodo de análisis de este informe se constituyeron 4.853 encargos fiduciarios, para un total de 147.612 encargos constituidos entre 2012 y el primer trimestre de 2021. De estos, 29.954 (20%) fueron cobrados y 97.663 (66%) corresponden a víctimas que son menores de edad. Sin embargo, se advierte que 19.995 (13%) encargos fiduciarios continúan a nombre de víctimas mayores de edad que todavía no los han cobrado.

La CSMLV llama la atención a la UARIV por la diferencia en los reportes entregados sobre esta variable²⁹⁶ y reitera la recomendación para mejorar el registro de la información.

²⁹⁶ UARIV. Radicados 202172011545981 de 30/04/2021 y 202172016247721 de 15/06/2021.

Tabla No. 121: 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 Octavo Informe CSMLV 2020-2021	Total general Séptimo Informe CSMLV 2019-2020	Total general Sexto Informe CSMLV 2018-2019
0,01 -12,0 meses	7.758	9.349	8.947
1,01 - 2,00 años	3.358	5.680	5.223
2,01 - 3,00 años	2.740	3.360	2.482
3,01- 4,00 años	2.243	1.816	1.494
Más de cuatro años	3.894	2.385	1.743
Total general	19.995	22.640	19.889

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

En la tabla anterior, se observa una disminución en el número de jóvenes que cumpliendo la mayoría de edad no han reclamado la indemnización, pues los cálculos realizados para el Séptimo Informe de la CSMLV daban cuenta de 22.640 giros no cobrados, mientras que, para este es de 19.995, evidenciándose una diferencia de 2.645 jóvenes que sí accedieron a los recursos.

Al desagregar esta información anualmente, se observa que los tiempos también han mejorado pues en 2020, 314 jóvenes lograron acceder a la indemnización en un tiempo menor a un año y 25 lo hicieron antes de los dos años. Así, la CSMLV reconoce positivamente el esfuerzo realizado para mejorar los tiempos en los cobros de los encargos fiduciarios, pues esta era una dificultad que se venía reiterando desde el Sexto Informe.

- *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 establecidos (edad, discapacidad o enfermedad), que en algunas solicitudes concurren en un mismo caso.

Tabla No. 122: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta prioritaria

Año	Solicitudes	Indemnizaciones otorgadas (giros)	Valor indemnizaciones (en millones)
Discapacidad	25.943	26.336	\$234.613
2019	19.614	3.659	\$29.131
2020	5.813	19.370	\$175.069
2021	516	3.307	\$30.413

Año	Solicitudes	Indemnizaciones otorgadas (giros)	Valor indemnizaciones (en millones)
Edad	123.300	139.103	\$1.175.234
2019	54.744	54.366	\$489.858
2020	57.598	74.026	\$580.565
2021	10.958	10.711	\$104.811
Edad-discapacidad	811	888	\$9.093
2019	599	401	\$3.705
2020	195	421	\$4.764
2021	17	66	\$624
Enfermedad	7.926	6.924	\$55.340
2019	6.546	1.931	\$15.508
2020	1.265	4.251	\$33.749
2021	115	742	\$6.083
Enfermedad-Discapacidad	2.941	3.256	\$27.966
2019	2.416	500	\$4.119
2020	505	2.435	\$21.233
2021	20	321	\$2.614
Enfermedad-Edad	388	518	\$4.641
2019	339	300	\$2.363
2020	41	192	\$1.898
2021	8	26	\$379
Enfermedad - Discapacidad - Edad	57	72	\$727
2019	46	21	\$247
2020	10	47	\$423
2021	1	4	\$57
Total 2019-2021	161.366	177.097	\$1.507.616

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

La UARIV reportó que por ruta prioritaria pagó entre 2019 y 2021 más indemnizaciones (177.097) que el número de solicitudes recibidas (161.366), evidenciándose una diferencia de 15.731 pagos, de los cuales la mayoría corresponden a solicitudes de vigencias anteriores, tal como lo reportó la entidad en la visita administrativa realizada por la PGN en el marco de la elaboración de este informe. Esta diferencia se observa principalmente en el año 2020.

De las solicitudes recibidas, la UARIV reportó que entre 2019 y el primer trimestre de 2021, ha realizado 454.794 agendamientos y de estos, 398.480 atenciones, que corresponden al 88% de las solicitudes. Es pertinente aclarar que las solicitudes, en ocasiones, pueden requerir más de un agendamiento para culminar el proceso de documentación.

De acuerdo con los criterios de priorización establecidos en la ruta, se han pagado 177.097 indemnizaciones por \$1.5 billones. Estas representan el 89% del total para los años de 2019, 2020 y primer trimestre de 2021 (198.074). En cuanto a los criterios de priorización, se observa que el 78% de indemnizaciones fueron otorgadas por el criterio de edad (139.103), 15% por el de discapacidad (26.336) y 4% por el criterio de enfermedades huérfanas, ruinosas o catastróficas (6.924). Adicionalmente, la UARIV refirió que el 3% de los casos corresponde a una sola víctima con más de un criterio de priorización (4.734).

En relación con la ruta general, la UARIV reportó la siguiente información:

Tabla No. 123: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta general Resolución 1049 de 2019

Año	Solicitudes	Víctimas indemnizadas	Valor indemnizaciones (en millones)
2019	1.414.478	13.854	\$59.620
2020	1.587.491	6.651	\$175.069
2021	307.334	827	\$30.413
2019-2021	3.309.303	21.332	\$265.102

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

De 3.309.303 de solicitudes recibidas, la UARIV pagó por ruta general, solo 21.332 indemnizaciones correspondientes al 0.6%. Se observa que esta proporción ha venido disminuyendo cada año, pues en 2019 fue el 1%, en 2020 el 0,4% y en el primer trimestre de 2021 fue del 0,2%. A pesar del bajo pago frente a las solicitudes recibidas, la CSMLV reconoce que las indemnizaciones se han otorgado de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en la Resolución 1049 de 2019, pues el 89% de las indemnizaciones corresponden a la ruta prioritaria y el 11% a la ruta general.

La UARIV indicó que en junio de 2020 aplicó el Método Técnico de Priorización²⁹⁷ a 322.919 víctimas, a las cuales se les reconoció el derecho a la indemnización mediante acto

²⁹⁷ En el anexo técnico de la Resolución 1049 de 2019 se define el Método Técnico de Priorización como el “conjunto de procesos técnicos que contiene los criterios y lineamientos que debe adoptar la Subdirección de Reparación

administrativo en el año 2019. De estas, solo se pagaron 9.040 indemnizaciones, de acuerdo con las variables establecidas en relación con factores (i) demográficos, (ii) socioeconómicos, (iii) de caracterización del hecho victimizante y (iv) sobre el avance en la ruta de reparación. En la siguiente tabla se muestra la distribución de las indemnizaciones por hechos victimizantes:

Tabla No. 124: Presupuesto por listado y porcentaje en ruta general

Listado	Indemnizaciones	Valor indemnizaciones (en millones)	%
Desplazamiento forzado	8.061	\$78.383	85
Hechos indirectos	840	\$10.065	11
Otros hechos directos	139	\$3.941	4
Total	9.040	\$92.388	100

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV

En cuanto a la aplicación de la Resolución 1049 de 2019 es necesario analizar el desarrollo del procedimiento para el reconocimiento de la medida. A continuación, se presenta la información reportada por la UARIV:

Tabla No. 125: Reconocimiento de la medida Resolución 1049 de 2019

Año	Víctimas con acto administrativo de reconocimiento	Víctimas con acto administrativo de no reconocimiento
2019	333.300	1.453
2020	239.051	238
2021	188.225	261
2019-2021	2.890.576	1.952

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, se han emitido un total de 2.890.576²⁹⁸ actos administrativos de reconocimiento y 1.952 de no reconocimiento. De estos últimos, en el Séptimo Informe se advirtió que 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. Sin embargo, esta entidad informó que actualmente no es posible realizar la discriminación de los actos administrativos conforme a

Individual para determinar la priorización anual del otorgamiento de la indemnización administrativa. A través de dicho proceso técnico, se analizan objetivamente las diversas características de las víctimas (...) con el propósito de generar un orden para otorgar la entrega de la indemnización administrativa de acuerdo con la disponibilidad presupuestal anual".

²⁹⁸ Esto incluye los actos administrativos de reconocimiento expedidos en el marco de la Resolución 1049 de 2019 y solicitudes anteriores.



las causales del artículo 13 de la resolución en mención,²⁹⁹ razón por la cual no puede profundizarse el análisis en este punto y se recomienda que se adelanten las acciones de mejora necesarias, para que la herramienta permita la identificación de las causales de no reconocimiento.

Análisis cualitativo

Avances

Se reconoce que la UARIV acogió las siete recomendaciones presentadas por la CSMLV en el Séptimo Informe y reportó avances en su implementación. Particularmente, se destaca que han mejorado los resultados de las acciones ejecutadas para que los jóvenes con indemnización en encargo fiduciario, pudieran cobrar estos recursos.

Asimismo, de las 15 recomendaciones presentadas por la PGN en su Informe especial³⁰⁰ sobre esta medida, se acogieron 13 de ellas. Se destaca el compromiso adquirido por la UARIV para realizar anualmente el ejercicio de costeo de la medida de indemnización administrativa con el fin de lograr la concreción del universo de víctimas susceptibles de recibirla y los recursos necesarios para su ejecución. Otras recomendaciones están relacionadas con los puntos abordados en este informe.

Por otra parte, se reconoce como un avance, la estrategia implementada por la UARIV denominada “Toma de Solicitud Simplificada”, la cual permite mejorar los procedimientos que la población víctima debe adelantar. Asimismo, se recomienda seguir gestionando este tipo de propuestas, y hacer los ajustes necesarios para que se adecúen a la realidad de los territorios y las necesidades de las víctimas. Esta estrategia inició su implementación el 16 de septiembre de 2019, y es aplicable únicamente a los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, tortura en persona protegida y secuestro.

Los resultados de esta estrategia se han materializado en 1.344.310 víctimas, de las cuales 110.718 se atendieron en 2019, 1.042.925 en 2020 y 190.667 solo en el primer trimestre de 2021. Se evidencia que hubo un incremento significativamente alto con respecto al 2019, siendo esta una acción clave en la atención de las solicitudes de indemnización en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Para los hechos de homicidio, desaparición forzada y lesiones personales, inicialmente se debe agendar turno en el punto de atención, con el fin de aportar la documentación correspondiente. No obstante, la UARIV ha informado que inició para estos hechos la modalidad de atención virtual, con la cual, se contactan a todas las víctimas pendientes de atención, para que por medio de diferentes canales (chat o correo) sean aportados los

²⁹⁹ El artículo 13 de la Resolución 1049 de 2019 establece las ocho causales en las cuales se puede negar la indemnización administrativa.

³⁰⁰ Este informe y las recomendaciones completas pueden ser consultadas en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/INFORME%20FINAL%20INDEMNIZACION%20ENERO%202021.pdf>



documentos requeridos; es decir, que no se necesita una agenda presencial. Esta modalidad de atención para la documentación contribuye a agilizar la ruta operativa para acceder a la indemnización, especialmente en medio de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Se alienta a la UARIV para que continúe con el impulso de estas estrategias, si resultan efectivas.

Adicionalmente, se destaca que para garantizar la medida de indemnización en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, la UARIV ajustó sus procedimientos, a partir de las siguientes acciones:

- (i) Envío del acto administrativo de reconocimiento, la carta de pago y la carta de dignificación a través del correo certificado que realiza el operador logístico 472, para aquellas personas que tenían acto administrativo de reconocimiento y que habían iniciado proceso bancario. Sin embargo, el proceso de notificación de cartas de pago por este medio no llegó a buen término debido a las dificultades de contactabilidad de las víctimas.
- (ii) Ampliación del plazo en el que están disponibles los recursos en el Banco Agrario para el cobro por parte de las víctimas, extendiéndolo a 90 días.
- (iii) Bancarización de las víctimas de 34.603 personas, de las cuales 32.448 fueron con el Banco Agrario y 2.155 con el Banco Popular. De esta forma, se abrió una cuenta de ahorros a nombre de la víctima beneficiaria de la indemnización para depositar allí los recursos reconocidos y omitir así el proceso de notificación de las cartas de pago. Esto contribuyó a la mitigación del riesgo de contagio por desplazamientos y aglomeraciones.
- (iv) Se informaron los mecanismos que implementó la UARIV para la entrega de los actos administrativos y la carta de indemnización administrativa en medio de la pandemia ocasionada por el COVID-19, en los encuentros que se llevaron a cabo con las Mesas de Participación de Víctimas en el año 2020.
- (v) A medida que se ha venido realizando la reapertura económica en los territorios, se ha retomado el proceso de entrega de cartas de indemnización por medio de las direcciones territoriales de la UARIV, para que las víctimas puedan cobrar los recursos de la medida.

A pesar de estos esfuerzos, se advierte que se presentaron 11.722 reintegros de recursos en medio de la emergencia, dada la imposibilidad que tuvo la población víctima de acceder a la carta de cobro o realizar la legalización de la cuenta bancaria, por las dificultades presentadas con los canales dispuestos por la UARIV para la atención. Al tener que surtir un nuevo procedimiento de solicitud y análisis con el fin de verificar si se trata de una reprogramación de trámite o de fondo, preocupa que la víctima tiene que esperar un tiempo adicional para recibir efectivamente el pago de la indemnización.



Pese a lo anterior, la CSMLV considera que las acciones adelantadas por la UARIV para garantizar que las víctimas accedieran a la medida de indemnización en medio de la pandemia han resultado efectivas. Toda vez que, en los reportes se evidencia que en 2020 lograron pagarse más indemnizaciones (105.183) que en 2019 (79.668). Sin embargo, se insta a la UARIV para que se refuerce las acciones en 2021, pues con el ritmo del primer trimestre solo se ha logrado el 10% de la meta anual prevista.

Otro avance significativo se identificó en los ajustes del Programa de Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de la indemnización. Al requerir información específica de este Programa para las víctimas mayores de 74 años, la UARIV reportó que se han desarrollado procesos diferenciados de acompañamiento incluyendo, por ejemplo, temas relacionados con la seguridad y protección de la población frente a posibles hurtos o engaños; o la socialización de oferta territorial dirigida a personas mayores. Asimismo, informó que las jornadas “Memorias Reparadoras” aumentaron exponencialmente en 2019 y 2020, logrando llegar en este último año a 17.603 personas con 502 jornadas. Aunque esta estrategia se adelanta desde 2015, solo se habían atendido en total 3.163 personas antes de proferida la resolución 1049 de 2019, con un promedio anual de 21 jornadas.

Entre otras estrategias y metodologías desarrolladas para la población que cuenta con los criterios de priorización para el pago de esta medida, la UARIV reportó distintas acciones con las que propone aportar para que la medida de indemnización administrativa impacte positivamente en las víctimas y gestione oferta institucional que dé respuesta a sus necesidades aportando a los procesos de mejora de sus condiciones de vida, tales como: (i) espacios de inclusión social y económica, (ii) momento de orientación y asesoría a la inversión adecuada con enfoque de envejecimiento y vejez; (iii) Camino Diálogo de Saberes, (iv) jornadas de acercamiento a oferta local para persona mayor y en condición de discapacidad.

Por último, se destaca la expedición de la Resolución 582 de 2021, por medio de la cual, se modificó uno de los criterios de priorización para el pago de la indemnización a personas mayores, disminuyendo el requisito de edad hasta personas de 68 años. De acuerdo con las proyecciones de la UARIV, esto permitirá que más de 120.000 víctimas puedan acceder prioritariamente a esta medida.

Dificultades

La CSMLV reitera la preocupación porque las metas relacionadas con la indemnización no se compadecen con el universo de víctimas que tienen derecho a esta medida. En particular se llama la atención sobre la recomendación del Séptimo Informe acerca de la actualización del plan de financiación contemplado en el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, con el fin de que el presupuesto asignado a la medida de indemnización asegure su sostenibilidad, progresividad y gradualidad en un tiempo razonable; pues, si bien se acogió y se adelantó el ejercicio en el marco del CONPES 4031 de 2021, allí no se observa que la proyección presupuestal, ni las metas establecidas contribuyen a la indemnización en el mediano plazo,



o al menos conforme a la nueva vigencia de la ley, a pesar de que el mismo documento reconoce “la importancia de avanzar de manera más acelerada en su implementación”.³⁰¹

Por el contrario, se advierte una disminución en el ritmo con el que se ha venido avanzando, pues se proponen metas anuales inferiores a las previstas actualmente en el PND, al pasar de 127.574 por año a un promedio anual de 97.771. En el CONPES 4031 de 2021, se establece como meta para el 2031, 2.148.415 indemnizaciones pagadas, con una línea base de 1.107.953. Es decir que, solo se espera aumentar en un 12.8% (1.040.462 indemnizaciones) que se sumarían al 13.5% de la línea base. Así las cosas, la prórroga de diez años de la ley, se quedó corta para la implementación de la medida de indemnización, pues en 2031 únicamente estarían indemnizadas la cuarta parte de las víctimas y las restantes tendrían que esperar hasta 60 años más para recibir los recursos. Esto, sin contar que el RUV continúa abierto y que se han incrementado las vulneraciones en algunos territorios para el último año, aumentando así los tiempos de espera.

Específicamente, en cuanto a la meta de indemnización para víctimas de desplazamiento forzado del CONPES 3041 de 2021,³⁰² se valora positivamente que la meta aumentó de 1.047.010, que se tenía en el borrador inicial a 1.582.854 en el documento finalmente aprobado. Aunque esta proyección contribuirá a mejorar el impacto de esta medida en la población desplazada, este esfuerzo resulta insuficiente frente al universo de víctimas, pues teniendo en cuenta el avance hasta el momento, significaría que a 2031 no se habría indemnizado ni a la mitad de las víctimas de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, se advierte que, la meta del cuatrienio 2019-2022 presenta un rezago considerable, pues de 510.296 indemnizaciones, solo se han pagado 198.074 que corresponden al 39% de lo propuesto en el PND.

En relación con los pagos de la indemnización por vía administrativa y judicial, se observa que el cumplimiento del límite de este rango únicamente correspondería a un avance en el 7.5%, pues se proyecta un total de 37.991 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado.

En cuanto a la implementación de la ruta prevista en la Resolución 1049 de 2011, se reiteran algunas de las dificultades operativas evidenciadas por la CSMLV en informes anteriores. Se llama la atención sobre los tiempos de respuesta a la solicitud de la indemnización, sobre el cual las víctimas han manifestado su inconformidad por los largos plazos, excediendo los 120 días hábiles establecidos. Al respecto, ya se había advertido que más de la mitad de las solicitudes se responden de manera extemporánea, incluso duplicando el período establecido en la norma.³⁰³

³⁰¹ DNP. Documento CONPES 4031 de 2021. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>

³⁰² Se advierte que, en esta meta se están incluyendo las indemnizaciones que se otorgan en el marco de sentencias judiciales.

³⁰³ Procuraduría General de la Nación, 2021. Balance Ley 1448 de 2011. Informe sobre el estado de avance de la medida de indemnización administrativa. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/INFORME%20FINAL%20INDEMNIZACION%20ENERO%202021.pdf>

Ante estas demoras, se indagó con la UARIV, quien insiste que ha realizado todos los esfuerzos para dar una respuesta oportuna y que los términos se ven afectados porque hay demoras por parte de las víctimas para subsanar la información que en algunos casos debe aclararse o complementarse. La UARIV informó que, en los 120 días debe validar unos supuestos fácticos y jurídicos, entre ellos: la inclusión en el RUV, la plena identificación de los posibles destinatarios de la medida, así como la validación de los hechos victimizantes susceptibles de ser indemnizados, la conformación del hogar desplazado, los montos máximos que puede recibir una víctima, la prohibición de doble reparación que contempla la Ley 1448 de 2011, y para los casos de desplazamiento forzado la verificación de que la inclusión del desplazamiento se dio con relación cercana y suficiente al conflicto.³⁰⁴

La UARIV indicó que esta diferencia en los términos es un tema de reporte, ya que en el sistema de información no se puede suspender el plazo mientras las víctimas aportan la información correspondiente. En este sentido, se reitera el llamado para que se adopten los ajustes necesarios en dichos sistemas para que se garantice la calidad, oportunidad y efectividad en los reportes de información en cuanto a los tiempos de respuesta a las solicitudes de indemnización, pues esta es una queja recurrente por parte de las víctimas y los reportes disponibles no permiten constatar si la entidad efectivamente cumplió o no el plazo de respuesta establecido en la Resolución 1049 de 2019. Es necesario que este reporte incluya categorías específicas, pues no es claro que todas las demoras sean atribuibles a las víctimas, o si efectivamente se presentan casos en los que la responsabilidad se deriva de la falta de capacidad institucional.

Se advierte que en el 40.9% de las respuestas extemporáneas, el plazo alcanzó a superar los 301 días, lo cual resulta preocupante, si se tiene en cuenta que solo se trata del reconocimiento, y que además la víctima debe esperar que se cuente con disponibilidad de recursos, para efectivamente acceder a la medida.

Llama la atención que, la implementación de esta medida continúa viéndose afectada por las dificultades en los canales de atención y comunicación de la UARIV. Se observó que, las solicitudes de la medida aumentaron en un 700%, al pasar de 333.300 en 2019 a 2.369.051 en 2020. Esto muestra, que el problema de contactabilidad se da en el desarrollo de la ruta operativa como tal y no al inicio, por lo que es necesario revisar dónde se encuentran los principales cuellos de botella y adelantar las acciones para superarlos. Por ejemplo, se insta a la UARIV a fortalecer las campañas de actualización de datos y cruce de registros administrativos para que contactar a las víctimas no sea un obstáculo en la garantía de sus derechos. Estas estrategias, deben tener en cuenta las condiciones especiales de la población priorizada en la Resolución 1049 de 2019.

Se advierte que, para la población víctima mayor de 74 años no se han realizado las gestiones necesarias para la solicitud de la medida y así poder acceder a la misma. Se evidencia que entre 2019 y 2021 por este criterio de priorización se indemnizaron 125.863 personas y continúan en trámite 34.359 víctimas. Adicionalmente, estas acciones de socialización deben

³⁰⁴ UARIV. Radicado No. 202172011545981.



extenderse a las víctimas mayores de 68 años, conforme al nuevo criterio de priorización establecido por la UARIV en la Resolución 582 de 2021.

Asimismo, se evidenció que las dificultades que tiene la población víctima para realizar la solicitud de indemnización y para la entrega de su documentación, se acentúan en aquellas personas 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 cargas desproporcionados para las víctimas. En este sentido, se hace un llamado a la UARIV para que adecúe sus procedimientos y trámites para el pago de la indemnización de acuerdo con las capacidades de esta población en especial condición de vulnerabilidad.

Así las cosas, se advierte que pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno para garantizar la indemnización, no existe certeza para las víctimas frente a la entrega real y efectiva de esta medida. Los procedimientos vigentes no les permiten saber oportunamente la fecha del pago, ni el monto que van a recibir.

Conclusiones

- Entre 2012 y 2021 se han pagado 983.038 indemnizaciones que corresponden al 12% de las víctimas que tienen derecho a esta medida (8.127.019). Para la vigencia 2020 se tuvo un cumplimiento mayor que en 2019, alcanzando el 82% de lo proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo (105.183 de 127.574 propuestas). Sin embargo, preocupa que, faltando poco más de un año para el cierre del Plan Nacional de Desarrollo, la meta del cuatrienio va a apenas en el 19%, evidenciándose un rezago importante que difícilmente logrará superarse, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales anunciadas por el Gobierno nacional.
- Los hechos victimizantes por los cuales se han indemnizado al mayor número de víctimas entre los años 2011 y primer trimestre de 2021, son el desplazamiento forzado con 64%, homicidio 28%, y desaparición forzada 5%. Aunque el desplazamiento forzado es el hecho con mayor número de indemnizaciones, este continúa siendo el que tiene menor impacto si se compara con el número de víctimas por este hecho, pues se ha indemnizado solo al 7%.
- Los departamentos con mayor número de víctimas indemnizadas en este periodo, son Antioquia (22.343), Bolívar (8.535) Valle del Cauca (8.006), Nariño (6.418) y Sucre (6.145), lo que corresponde con la distribución geográfica que históricamente ha tenido la implementación de esta medida.
- De acuerdo con el Informe del Gobierno nacional, a 31 de diciembre de 2020, se otorgaron “1.172.868 indemnizaciones a 1.107.953 personas, por un valor de \$ 7.71 billones de pesos. Esto equivale a 1.152.533 indemnizaciones por vía administrativa a 1.094.402 personas por un valor de \$7.30 billones de pesos y 20.335 indemnizaciones



por vía judicial a 13.551 personas por un valor de \$ 408.313 millones. Lo anterior representa un avance del 86,55%³⁰⁵ frente a la meta propuesta en el CONPES 3726 de 2012.

- Si bien se realizaron ajustes al Programa de Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de acuerdo con la población priorizada para el pago de la indemnización, preocupa que su impacto ha venido disminuyendo, luego de haber tenido una participación destacada en 2016 con 83.017 personas, correspondiente al 97% de las víctimas indemnizadas en esa vigencia. Mientras que, en 2020, se atendieron 34.472 víctimas, que equivalen a la tercera parte de las personas indemnizadas en ese año (105.183).
- Durante el periodo de análisis de este informe se constituyeron 4.853 encargos fiduciarios, para un total de 147.612 encargos constituidos entre 2012 y el primer trimestre de 2021. De estos, 29.954 (20%) fueron cobrados y 97.663 (66%) corresponden a víctimas que aún son menores de edad. Sin embargo, se advierte que 19.995 (13%) encargos fiduciarios continúan a nombre de víctimas mayores de edad que todavía no los han cobrado.
- 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 amplia diferencia entre el número de solicitudes, agendamientos, atenciones e indemnizaciones. De las solicitudes recibidas, la Unidad para las Víctimas reportó que entre 2019 y el primer trimestre de 2021, ha realizado 454.794 agendamientos y de estos, 398.480 atenciones, que corresponden al 88% de las solicitudes.
- En la ruta prioritaria establecida en la Resolución 1049 de 2019, se han pagado 177.097 indemnizaciones por \$1.5 billones. En cuanto a los criterios de priorización, se observa que 139.103 (78%) fueron otorgadas por el criterio de edad, 26.336 (15%) por el de discapacidad y 6.924 (4%) por el de enfermedades huérfanas, ruinosas o catastróficas. Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas reportó 4.734 (3%) casos en los cuales una sola víctima tiene más de un criterio de priorización.
- De 3.309.303 de solicitudes recibidas, la Unidad para las Víctimas pagó por ruta general, solo 21.332 indemnizaciones correspondientes al 0.6%. Se observa que este porcentaje ha venido disminuyendo cada año, pues en 2019 fue el 1%, en 2020 el 0,4% y en el primer trimestre de 2021 fue del 0,2%. A pesar del bajo pago frente a las solicitudes recibidas, las indemnizaciones se han otorgado de acuerdo con los criterios

³⁰⁵ DNP, 2020. Informe de seguimiento Documento CONPES 3726. Avances en el cumplimiento de metas II-2020. Tomado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe_seguimiento_CONPES_3726_2020_II.pdf

de priorización establecidos, pues el 89% corresponden a la ruta prioritaria y el 11% a la ruta general.

- 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. Al respecto, la Unidad para las Víctimas manifestó que los pagos se harán conforme a la disponibilidad presupuestal en cada vigencia.
- Se reconoce como un avance, la estrategia implementada por la Unidad para las Víctimas, a partir de septiembre de 2019, denominada “Toma de Solicitud Simplificada”, aplicable únicamente a los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, tortura en persona protegida y secuestro. Los resultados de esta estrategia se han materializado en 1.344.310 víctimas, de las cuales 110.718 se atendieron en 2019, 1.042.925 en 2020 y 190.667 en el primer trimestre de 2021. Esta resulta una acción clave en la atención de las solicitudes de indemnización en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras reitera su preocupación porque las metas relacionadas con la indemnización no se compadecen con el universo de víctimas que tienen derecho a esta medida. Si bien se acogió la recomendación del Séptimo Informe acerca de la actualización del plan de financiación con el fin de que el presupuesto asignado a la medida de indemnización asegure su sostenibilidad, progresividad y gradualidad en un tiempo razonable, se advierte que, con la meta establecida en el CONPES 4031 de 2021 (2.148.415 indemnizaciones), la prórroga de diez años de la ley se quedó corta para garantizar la indemnización. A 2031 únicamente estarían indemnizadas la cuarta parte de las víctimas y las restantes tendrían que esperar hasta 60 años más para recibir los recursos.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la Unidad para las Víctimas, revisar las metas y recursos propuestos para el pago de la medida de indemnización en la nueva vigencia de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que se ajusten de acuerdo con el universo de víctimas y se asegure la implementación de esta medida de forma gradual y progresiva, en un tiempo razonable.
- A la Unidad para las Víctimas, desarrollar estrategias para la implementación del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, para disminuir los tiempos y trámites de acceso a esta medida.

- A la Unidad para las Víctimas, adoptar los ajustes necesarios en los sistemas de información para que estos garanticen la calidad, oportunidad y efectividad en los reportes de respuesta a las solicitudes de indemnización, pues esta es una queja recurrente por parte de las víctimas y los reportes disponibles no permiten constatar si la entidad efectivamente cumplió o no el plazo de respuesta establecido en la Resolución 1049 de 2019.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer las campañas de actualización de datos y cruce de registros administrativos de forma tal que la contactabilidad con las víctimas no sea un obstáculo para el acceso a la garantía de sus derechos. Estas estrategias, deben tener en cuenta las condiciones especiales de la población priorizada para el pago de la indemnización.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar una estrategia con los jóvenes que a la fecha no han realizado el cobro de su encargo fiduciario, para que este se haga efectivo.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar una estrategia de socialización de la oferta contenida en el Programa de Acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, para que un mayor número de víctimas pueda acceder al mismo.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer los canales de atención dispuestos y generar otras alternativas de cobro de la indemnización para las víctimas que no tienen sus cuentas bancarias registradas en la entidad. Esto permitiría optimizar estrategias que ya fueron implementadas en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, como la bancarización.
- A la Unidad para las Víctimas, solicitar que la operación bancaria a través de la cual se pagan los recursos de la indemnización, cuente con opciones flexibles que faciliten el pago en los diferentes lugares del territorio nacional con amplia red de corresponsales bancarios y servicios más ágiles para transferencias monetarias. Lo anterior, garantizando la debida seguridad del giro para el beneficiario.
- A la Unidad para las Víctimas, adecuar sus procedimientos y trámites para el pago de la indemnización, de acuerdo con las condiciones diferenciales de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 1996 de 2019 y la especial condición de vulnerabilidad de esta población.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar las acciones de mejora necesarias para que en sus sistemas de información se registren las causales de no reconocimiento de la indemnización, conforme al artículo 13 de la Resolución 1049 de 2019.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la implementación de la estrategia denominada “Toma de Solicitud Simplificada” que ha permitido agilizar el trámite de la



indemnización, ajustándola a la realidad de los territorios y a las necesidades de las víctimas.

- A la Unidad para las Víctimas, adelantar las acciones necesarias para acelerar el trámite y pago de las indemnizaciones, de tal forma que puedan cumplirse las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y superar el rezago de los últimos años.

EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR Y DESACUARTELAMIENTO

Las medidas de satisfacción, en el marco de la PPARIV, constituyen acciones dirigidas a restablecer la dignidad, proporcionar bienestar y contribuir a la mitigación del dolor de las víctimas del conflicto armado. Entre estas medidas, la exención en la prestación del servicio militar y el desacuartelamiento, fueron establecidas en los artículos 139 y 140 de la Ley 1448 de 2011 para evitar que los ciudadanos víctimas retornen al escenario del conflicto armado. Constituye un instrumento de reparación integral fundamental mediante la identificación, definición de la situación militar y materialización de las medidas de satisfacción que contribuyen a la no repetición de los hechos victimizantes.

Así, el presente capítulo hace seguimiento al indicador del CONPES 3726 de 2012 relacionado con el número de víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar, y a cinco variables cuantitativas establecidas por la CSMLV, relacionadas con el tipo de constancia³⁰⁶ a la que acceden las víctimas, la clase o categoría (primera o segunda),³⁰⁷ los cobros en la expedición y el desacuartelamiento. Asimismo, aborda los avances y dificultades identificados en la implementación de las acciones de satisfacción durante 2020 y el primer trimestre de 2021, observando particularmente los impactos de la pandemia ocasionada por el COVID-19 y aplicando el análisis con enfoque de género.

De tal forma, las fuentes de información utilizadas para la elaboración del presente capítulo fueron:

- (i) Las respuestas de Mindefensa, del Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército (COREC) y de la UARIV a las recomendaciones formuladas en el Séptimo Informe de la CSMLV.
- (ii) Los requerimientos a las entidades ya mencionadas, así como a Altas y Bajas del Comando de Personal del Ejército Nacional, a la Dirección de Incorporación Naval y al Estado Mayor y Comando de Infantería de Marina de la Armada Nacional, a la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas de la FAC (DIRES), a la Dirección de Talento Humano y a la UNIPEP de la Policía Nacional.
- (iii) Los requerimientos a las gobernaciones y a la Alcaldía de Bogotá.

³⁰⁶ Para efectos del capítulo se empleará: “constancia” para referirse, en general, al documento público otorgado para acreditar la definición de la situación militar. “Tarjeta” hará referencia a la libreta militar en formato físico, y “certificación” al documento digital.

³⁰⁷ De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley 1861 de 2017, la libreta militar o policial de primera clase se otorga a los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio. La libreta de segunda clase a aquellos que no prestaron dicho servicio debido a una causal de exención o inhabilidad, tal como están exonerados los ciudadanos víctimas del conflicto armado inscritos en el RUV (art. 12).

- (iv) Las encuestas a los Coordinadores de las mesas departamentales de víctimas.³⁰⁸
- (v) La información recolectada de las 42 defensorías regionales.

Análisis cuantitativo

Es importante aclarar que las cifras proporcionadas por las entidades para el presente documento respecto al periodo 2011-2020, no corresponden con aquellas expuestas en los informes anteriores de la CSMLV, tampoco se realiza un ejercicio de análisis comparativo entre estos datos. Esto se debe a que, en atención a las recomendaciones emitidas en el Séptimo Informe, la RNI pasó a consolidar las cifras sobre la definición de la situación militar a víctimas del conflicto armado a partir del mes de octubre de 2020. Así las cosas, los datos del presente informe constituyen el resultado del cruce de datos entre la UARIV y Mindefensa, los cuales permitirán llevar a cabo un análisis más específico en los informes futuros.

Primer componente: Libreta Militar

- *Indicador: “Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar”.*

Este indicador, definido en el CONPES 3726 de 2012 y el cual fue ajustado por el Gobierno nacional, mide cuántas de las solicitudes para la definición de la situación militar realizadas por ciudadanos víctimas, han dado como resultado la definición y expedición de la constancia. Su fórmula de cálculo es: “(número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas/número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100”.

Tabla No. 126: Porcentaje de hombres víctimas del conflicto armado que solicitan y cuentan con libreta militar

Año	Línea base	Meta	% avance
	100		
2016		100	100
2017		100	100
2018		100	100
2019		100	100
2020		100	100
2021		S.I	S.I

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 y 2015.

³⁰⁸ Las MPEV tanto en su nivel nacional, departamental y municipal eligen un coordinador por mesa. De conformidad con el artículo 13 de la Resolución 016 de 2020, el coordinador tiene la función de ser vocero de la mesa, convocar y dirigir las sesiones, orientar las discusiones de los plenarios, liderar la construcción del plan de trabajo, socializar los informes de avance y gestión, delegar responsabilidades para la representación, establecer comunicación y coordinación con otras mesas y ejercer como articulador con las entidades del SNARIV, EETT y privadas, entre otras.

En el informe del DNP sobre el Seguimiento al CONPES 3726, construido con base en los datos proporcionados por el COREC, se señala que la meta establecida para 2020 se cumplió en un 100%. Asimismo, se indica que en dicha anualidad se expidieron 656 certificados digitales a víctimas, sin embargo, no es claro por qué en el avance del indicador se presenta únicamente este formato y no el número total de libretas entregadas.

Al requerir el avance para 2020 y 2021, la UARIV informó el número total de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitaron y cuentan con constancia militar, discriminado por departamento, cuya fuente expuso fue Mindefensa. En total, se reportaron 5.568 víctimas en 2020, y 1.398 en el primer trimestre de 2021. Estas cifras no coinciden con aquellas presentadas en el informe del DNP, evidenciando una diferencia de 4.912 víctimas con constancias. Además, al no contar con el número de solicitudes y expediciones, no se pudo calcular el porcentaje para la vigencia.

Tabla No. 127: Número de hombres víctimas del conflicto armado mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar

Año	2020	2021	TOTAL
Total	5.568	1.398	6.966

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Mindefensa³⁰⁹

Por otro lado, la CSMLV requirió al COREC para que indicara el número de hombres víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada, y el número de solicitudes realizadas por víctimas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. En su respuesta, la entidad solo informó sobre las solicitudes remitidas por la UARIV al COREC, durante 2020 y el primer trimestre de 2021, sin existir datos sobre las solicitudes presentadas en los años anteriores, tal como se observa a continuación:

Tabla No. 128: 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 de 18 años que cuentan con libreta militar	No. de solicitudes de víctimas de definición de la situación militar
2011	26.718	S.I
2012	31.513	S.I
2013	37.242	S.I
2014	28.105	S.I
2015	22.848	S.I
2016	43.641	S.I
2017	42.648	S.I
2018	25.285	S.I
2019	22.889	S.I
2020	12.020	7.099

³⁰⁹ UARIV. Radicado No. 202172014321501. p. 2-3 del 28/05/2021.

Año	No. de víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar	No. de solicitudes de víctimas de definición de la situación militar
2021	S.I	1.647
2011-2021	292.909	S.I

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. RNI-UARIV

Según lo informado por la UARIV, el número de víctimas con libreta militar en 2020 (12.020) incluye todos los estados de definición de la situación militar, es decir, tanto a las víctimas reservistas de primera clase, de segunda clase como a las víctimas con libreta militar provisional. Por esta razón, el número no coincide con lo reportado para esa vigencia en el mismo oficio (5.568) el cual corresponde únicamente a las víctimas reservistas de segunda clase, o exceptuadas de prestar el servicio.³¹⁰

Asimismo, al comparar el número de solicitudes de víctimas para su definición de la situación militar y el número de víctimas con libreta militar entregada, se observan algunas diferencias importantes. En 2020 se reportaron 7.099 solicitudes y 12.020 víctimas contaron con libreta militar entregada, es decir, se expidieron 4.921 constancias más de las solicitadas. Por su parte, en el primer trimestre de 2021 se presentaron 1.647 solicitudes de las cuales no se reportó la entrega del documento a las víctimas. Al no contar con los datos sobre el número de solicitudes realizadas desde la entrada en vigencia de la ley, no es posible llevar a cabo el cálculo del indicador para 2020 y 2021.

Al respecto, la UARIV informó que algunos datos provienen de la definición de la situación militar a víctimas que se lleva a cabo en distritos militares, en jornadas de atención a población vulnerable e incorporaciones, a través de canales administrativos y jurídicos en casos específicos, por lo que estas cifras no están incluidas necesariamente en los listados que remiten las direcciones territoriales de la UARIV al COREC.³¹¹

Si bien el Sistema Fénix, utilizado para la definición de la situación militar de todos los ciudadanos no es un registro de solicitudes, todas las entidades deben llevar un reporte de los servicios que proporcionan a la ciudadanía, por lo que toda la información debe ser consolidada a nivel nacional por la UARIV, de conformidad a lo acordado con Mindefensa en octubre de 2020. Lo anterior, incluye el cruce de los listados remitidos por las direcciones territoriales de la UARIV, como aquella información contenida en el Sistema Fénix.

En cuanto al panorama territorial del cumplimiento de esta medida, el COREC reportó (Ver Anexo No. 7) que los departamentos con mayor número de libretas militares entregadas a víctimas fueron: Antioquia (33.611), Cundinamarca (24.898) y Valle del Cauca (16.374); mientras que los departamentos con el menor número fueron: San Andrés (13), Amazonas (151) y Vichada (279). En la información proporcionada por la UARIV (Ver Anexo No. 6), los departamentos con mayor número en 2020 y 2021 fueron: Antioquia (2.562), Cesar (433) y

³¹⁰ UARIV. Radicado No. 202172020758741. p. 1 del 16/07/2021.

³¹¹ UARIV. Radicado No. 202172014321501. p. 4 del 28/05/2021.



Nariño (371); y aquellos con el menor fueron: Amazonas (cero), San Andrés (cinco) y Vaupés (seis). Esta información fue contrastada y corresponde a la concentración de eventos y declaraciones de víctimas en el RUV por departamentos.³¹²

Por otro lado, al contrastar la información suministrada por el COREC y la UARIV sobre la entrega de libretas militares a víctimas con los datos desagregados por departamentos, así como con las cifras reportadas para informes anteriores de la CSMLV y los informes de seguimiento al CONPES, se evidencian diferencias que fueron expuestas exhaustivamente en el Séptimo Informe de la CSMLV. No obstante, desde octubre de 2020, la RNI centraliza los datos de la definición de la situación militar a víctimas a partir del cruce de información con el sistema Fénix.

Se evidencia que persisten falencias en el reporte de las cifras. Las cifras del RNI con fecha de corte a marzo de 2021, no coinciden con las presentadas por departamentos para ninguna anualidad, ni con aquellos expuestos en el informe de seguimiento al CONPES 3726 de 2012 Reporte 2020- II. Tampoco es claro por qué no se informa el número de libretas entregadas en 2021, pero sí se entrega un registro por departamentos que permite llegar a un total para la vigencia. Así las cosas, la información suministrada por la UARIV y el COREC no es precisa ni suficiente para medir el indicador sobre las solicitudes de ciudadanos víctimas que han culminado en la definición de la situación militar y expedición de la constancia.

Por otro lado, la UARIV proporciona el número de constancias militares entregadas desagregadas por categoría (Tabla No. 130), de lo cual se tiene que en 2020, el 80% de las víctimas contaron con libreta de primera clase, el 19% de segunda y el 0,38% con constancia provisional. Sin embargo, la sumatoria por categoría en esta vigencia (19.640) no coincide con la cifra de libretas entregadas en la anualidad (12.020), y se desconoce la razón de la diferencia de 7.620 constancias, teniendo en cuenta que las 12.020 víctimas se refieren tanto a los reservistas de primera y segunda clase, como a aquellos con documento provisional, según lo informado por la entidad. Por su parte, en 2021, el 92% de las víctimas contaron con constancia de primera clase, el 7% de segunda y el 0,21% con libreta provisional.

³¹² UARIV. (1 de enero de 2020). Reporte general de víctimas de conflicto armado por departamento. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Departamento?vvg=1>. Recuperado el 14 de mayo de 2021.

Tabla No. 129: Información sobre la entrega de libretas militares a víctimas reportada por diversas fuentes

Año	Informes seguimiento CONPES	Quinto Informe CSMLV	Sexto Informe CSMLV	Séptimo Informe CSMLV (COREC marzo 2020)	Séptimo Informe CSMLV (COREC julio 2020)	Séptimo Informe CSMLV Departamento s (COREC marzo 2020)	Octavo Informe CSMLV (RNI-UARIV marzo 2021)	Octavo Informe CSMLV Departamentos (RNI-UARIV marzo 2021)
2011	N.A	S.I	S.I	287	S.I	214	26.718	18.892
2012	N.A	S.I	S.I	1.852	S.I	1.744	31.513	25.703
2013	N.A	S.I	S.I	4.508	S.I	4.269	37.242	30.361
2014	N.A	0	398	4.591	S.I	4.437	28.105	23.326
2015	36.514 (2015 y 2016)	135	6.699	22.727	6.699	2.080	22.848	19.393
2016	36.514 (2015 y 2016)	20.994	24.411	14.498	24.411	12.678	43.641	37.884
2017	14.411	20.542	19.543	14.806	19.542	12.947	42.648	37.139
2018	4.470	391	21.591	2.401	21.591	3.422	25.285	21.781
2019	629	0	0	1.139	17.011	1.898	22.889	19.666
2020	656	0	0	2.779	2.779	490	12.020	10.710
2021	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	1.398
2011- 2021	56.025	42.062	72.642	69.588	92.033	44.179	292.909	246.253

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2020, 2019, 2018, 2017 y 2016, CSMLV Quinto Informe, CSMLV Sexto Informe, CSMLV Séptimo Informe, RNI-UARIV.

Tabla No. 130: Número de víctimas del conflicto armado con constancia militar entregada, desagregado por categoría o clase.

Año	Clase o categoría de la constancia militar			Total año
	Primera clase	Segunda clase	Con provisional	
2011	12.308	12.062	33	24.403
2012	15.433	14.966	2	30.401
2013	15.213	20.637	26	35.876
2014	13.234	14.397	106	27.737
2015	16.040	7.016	158	23.214
2016	17.677	26.179	300	44.156
2017	16.712	26.530	160	43.402
2018	15.206	10.173	152	25.531
2019	19.571	3.516	106	23.193
2020	15.833	3.732	75	19.640
2021	8.371	651	19	9.041
2011-2021	165.598	139.859	1.137	306.594

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. RNI-UARIV

En materia de enfoque de género, en la tabla siguiente se desagrega el número de víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada en población con OSIGD.

Tabla No. 131: Número de víctimas del conflicto armado con OSIGD mayores de 18 años que cuentan con libreta militar

Año	No. de víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar		
	Reportado total	Población con OSIGD (LGBTI)	Población con OSIGD (Intersexual)
2011	26.718	1	1
2012	31.513	2	0
2013	37.242	6	0
2014	28.105	0	0
2015	22.848	2	0
2016	43.641	13	1
2017	42.648	3	2
2018	25.285	4	1
2019	22.889	2	2
2020	12.020	2	2
2021	S.I	S.I	S.I
2011-2021	292.909	35	9

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. RNI-UARIV

Frente al total de víctimas que cuentan con libreta militar, el 0.015% (44 personas) es población con OSIGD. Se resalta que la caracterización de la población en materia de sexo y género se obtuvo a través de la RNI.

- Variable cuantitativa “Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”.

Esta variable fue establecida por la CSMLV, y para su análisis, el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 se compara con el número de víctimas con libreta militar entregada. Esta información es proporcionada por el COREC, en tanto es competencia de la entidad la expedición de la constancia de reservista de segunda clase³¹³ al personal exceptuado.

Tabla No. 132: Comparativo entre el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar y el de aquellas con libreta entregada desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011

Año	No. de hombres víctimas que fueron exceptuados de prestar el servicio militar	No. de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar
2011	26.718	26.718
2012	31.513	31.513
2013	37.242	37.242
2014	28.105	28.105
2015	22.848	22.848
2016	43.641	43.641
2017	42.648	42.648
2018	25.285	25.285
2019	22.889	22.889
2020	12.020	12.020
2021	S.I	S.I
2011-2021	292.909	292.909

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. RNI-UARIV

Tabla No. 133: Comparativo entre el número de víctimas con OSIGD exceptuadas de prestar el servicio militar y el número de víctimas con OSIGD con libreta entregada desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011

Año	No. de víctimas mayores de 18 años con OSIGD que fueron exceptuados de prestar el servicio militar		No. de víctimas mayores de 18 años con OSIGD que cuentan con libreta militar	
	LGBTI	Intersexual	LGBTI	Intersexual
2011	1	1	1	1
2012	2	0	2	0
2013	6	0	6	0

³¹³ De acuerdo con los artículos 30, 50 y 51 de la Ley 48 de 1993, la libreta de reservista es el documento con el que se comprueba la definición de la situación militar a todos los ciudadanos varones colombianos. Los reservistas de primera clase son los hombres que prestaron el servicio militar obligatorio. Por su parte, los reservistas de segunda clase son aquellos que no prestaron el servicio debido a las causales de exención establecidas en la ley, a pesar de ser aptos para el mismo.

Año	No. de víctimas mayores de 18 años con OSIGD que fueron exceptuados de prestar el servicio militar		No. de víctimas mayores de 18 años con OSIGD que cuentan con libreta militar	
	LGBTI	Intersexual	LGBTI	Intersexual
2014	0	0	0	0
2015	2	0	2	0
2016	13	1	13	1
2017	3	2	3	2
2018	4	1	4	1
2019	2	2	2	2
2020	2	2	2	2
2021	S.I	S.I	S.I	S.I
2011-2021	35	9	35	9

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. RNI-UARIV.

Al proporcionar el mismo número de víctimas que fueron exceptuados de prestar el servicio y el de aquellos con libreta militar, se puede deducir que a todas las víctimas – incluida población con OSIGD – que solicitaron ser exceptuadas de prestar el servicio desde la entrada en vigencia de la Ley 1448, se les definió la situación militar y accedieron a la constancia respectiva. Con esto, se observa que el número de víctimas con libreta militar entregada no incluye a los reservistas de primera clase que sí prestaron el servicio.

Por otro lado, se desconoce por qué la UARIV proporcionó la cifra de 12.020 víctimas, teniendo en cuenta que la entidad aclaró a la CSMLV que este número incluye a reservistas de primera y segunda clase, y que las cifras de 5.568 víctimas en 2020 y 1.398 en 2021 corresponden específicamente a reservistas de segunda. Con esta información, se tiene que el 46% de las víctimas en 2020 obtuvo su constancia como resultado de la exención en la prestación del servicio militar obligatorio. No obstante, los datos no son concluyentes para dicha anualidad.

- *Variable cuantitativa “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”.*

Esta variable cuantitativa fue propuesta por la CSMLV. Para su análisis, el “número de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”, se contrasta con el “número de víctimas a las que se les expidió la constancia militar”. Esta comparación es relevante, en tanto que las actas de voluntariedad son los documentos donde las víctimas manifiestan de manera libre, espontánea e informada su decisión de prestar el servicio militar obligatorio, a pesar de tener el derecho a ser exceptuados del mismo.

Tabla No. 134: Número de víctimas que prestaron voluntariamente el servicio militar

Año	No. de víctimas con libreta militar que prestaron el servicio militar con acta de voluntariedad					No. de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar
	Ejército	Policía	Fuerza Aérea	Armada	INPEC	
2011	2.537	1.554	0	S.I.	N.R.	26.718
2012	2.514	1.979	0	S.I.	N.R.	31.513
2013	2.469	2.468	0	S.I.	N.R.	37.242
2014	2.419	2.102	0	S.I.	N.R.	28.105
2015	2.315	2.707	0	S.I.	N.R.	22.848
2016	2.118	2.186	0	S.I.	N.R.	43.641
2017	1.783	3.058	0	S.I.	N.R.	42.648
2018	1.359	2.991	0	S.I.	N.R.	25.285
2019	924	3.052	0	S.I.	N.R.	22.889
2020	516	717	0	S.I.	N.R.	12.020
2021	179	N.A.	0	S.I.	N.R.	N.R.
2011-2021	19.133	22.814	0	S.I.	N.R.	292.909

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. COREC, UNIPEP y DIRES.

El COREC y la UARIV reportaron un total de 19.133 víctimas con libreta entregada que prestaron el servicio militar con acta de voluntariedad en el Ejército Nacional entre 2011 y 2021. De manera específica, reportan 696 víctimas reservistas de primera clase entre 2020 y el primer trimestre de 2021. Sin embargo, no es claro por qué la UARIV solo refiere los datos que conciernen al Ejército y no a las otras Fuerzas Militares, teniendo en cuenta que en octubre de 2020 afirmó que a través de la RNI centralizarían la información nacional sobre la definición de la situación militar a víctimas del conflicto armado.

La Dirección de Talento Humano y la UNIPEP de la Policía Nacional, reportan un total de 22.814 víctimas que han prestado el servicio militar en esta entidad de manera voluntaria desde la entrada en vigencia de la ley, de las cuales 717 corresponden a 2020. La institución señala que no es posible establecer cifras respecto a 2021, pues se encuentra pendiente el cruce de datos con la UARIV. Asimismo, aclara que todos los jóvenes que prestan el servicio militar lo realizan voluntariamente, teniendo en cuenta que se llevan a cabo convocatorias para definir la situación militar como auxiliares de policía y no por sistema de reclutamiento como en las demás Fuerzas Militares.³¹⁴

En su respuesta, la Dirección de Incorporación Naval informa que no cuenta con el registro de los ciudadanos víctimas del conflicto armado que decidieron prestar el servicio militar con acta firmada de voluntariedad. Preocupa a la CSMLV que no exista un registro de las víctimas que

³¹⁴ Dirección de Talento Humano Policía Nacional. Radicado No. 20210040201037861.p.4 del 18/06/2021.



hayan prestado o actualmente presten el servicio militar en la Armada Nacional, y que no se tenga certeza si fueron informadas frente a su derecho a la exención y aun así decidieron voluntaria y autónomamente prestar el servicio militar.³¹⁵

La DIRES indicó que, desde la entrada en vigencia de la ley, ningún ciudadano aspirante a prestar el servicio militar en la FAC ha manifestado ser víctima del conflicto armado, por lo tanto, no se han suscrito actas de voluntariedad. Por su parte, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) no reportó información.

Con base en lo anterior, se evidencia que existen dificultades en el registro y reporte de la información para que las Fuerzas Militares garanticen el derecho a la exención en la prestación del servicio militar, tampoco existe suficiente articulación y seguimiento por parte de la UARIV que permita subsanar este problema.

Adicionalmente, se puede establecer que las víctimas están prestando mayoritariamente el servicio militar en la Policía Nacional, seguido del Ejército. Asimismo, el número de víctimas que prestaron el servicio militar se redujo notablemente con la implementación del acta de voluntariedad en diciembre de 2019. Esto confirma la importancia de informarles sobre su derecho de ser exceptuados.

Se tiene que el 80% de las constancias militares entregadas en 2020 fueron de primera categoría, es decir, fueron expedidas a víctimas del conflicto armado que prestaron el servicio militar, y el 92% en 2021. Sin embargo, no se cuenta con suficiente información sobre las víctimas que prestaron voluntariamente el servicio militar, que permita realizar un ejercicio de comparación de datos, teniendo en cuenta que la cifra debería ser la misma. Asimismo, una de las dificultades en la gestión de los datos se evidencia en que el número de víctimas con libreta militar no incluye a los reservistas de primera clase, toda vez, que la cifra no varía respecto al total de víctimas, por lo que no se tiene información concluyente sobre la manera en que se está surtiendo el trámite.

Por otro lado, frente a la población víctima con OSIGD que firmó el acta de voluntariedad, el COREC, la DIRES y la UNIPPEP reportan que no hay población víctima intersexual que haya sido reservista de primera clase en el Ejército, en la FAC y en la Policía, respectivamente. En materia de sexo, la Policía Nacional reporta un total de 212 mujeres víctimas, 16 en 2019 y 196 en 2020, que han prestado el servicio militar voluntariamente. La Armada no lleva un registro en el tema de las víctimas con OSIGD, y el INPEC no reportó los datos solicitados, lo cual supone retos en la gestión de la información con enfoque de género.

- *Variable cuantitativa “Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web”.*

Esta variable cuantitativa es presentada por la CSMLV. Para su análisis, el “número de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en

³¹⁵ El párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017 establece que “Las personas que se encuentren en una causal de exoneración podrán prestar el servicio militar cuando así lo decidan voluntaria y autónomamente”

funcionamiento del portal web”, se compara con el “número total de constancias militares expedidas”.

Tabla No. 135: Número de libretas tipo tarjeta expedidas de manera gratuita a víctimas

Año	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas gratuitamente a víctimas reservistas de segunda clase	No. de hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar
2011	26.718	26.718
2012	31.513	31.513
2013	37.242	37.242
2014	28.105	28.105
2015	22.848	22.848
2016	43.641	43.641
2017	42.648	42.648
2018	25.285	25.285
2019	22.889	22.889
2020	12.020	12.020
2021	S.I	S.I
2011-2021	292.909	292.909

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. COREC.

En el marco de la Ley 48 de 1993, se expedían las libretas tipo tarjeta sin ningún costo a la población víctima que definía su situación militar como reservista de segunda clase, reflejándose en la correspondencia de las cifras hasta el año 2017, puesto que toda libreta militar en físico fue expedida gratuitamente a víctimas hasta dicho año. Con la entrada en vigencia de la Ley 1861, a partir del 17 de diciembre de 2017, empezó a funcionar el portal web y la certificación digital gratuita que acredita la definición militar a los reservistas de segunda clase, quienes deben cancelar los costos de elaboración si quieren solicitar la expedición física, teniendo en cuenta que el documento tipo tarjeta se expide de manera gratuita únicamente a los reservistas de primera clase.

Si bien la constancia digital constituye un documento público igualmente válido y que puede reportar facilidad en la expedición tanto para el Gobierno nacional como para las víctimas, es importante garantizar la gratuidad en el acceso independientemente de su formato de acuerdo con la necesidad de cada víctima.

Por otro lado, el COREC relacionó el mismo número de libretas tipo tarjeta expedidas gratuitamente y las víctimas mayores de 18 años con constancia entregada. No obstante, esto significaría que todas las libretas militares entregadas fueron tipo tarjeta y que el número de víctimas que cuentan con libreta militar no incluye las certificaciones digitales, es decir, que no se expidieron constancias digitales desde 2018. Por su parte, la UARIV aclaró que requirió

esta información al COREC, sin embargo, no recibió respuesta a la solicitud.³¹⁶

Tabla No. 136: Comparativo entre el número de libretas militares tipo tarjeta entregadas gratuitamente a víctimas, el número de libretas tipo tarjeta cobradas y el valor recaudado

Año	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas gratuitamente a víctimas reservistas de segunda clase	No. de libretas militares tipo tarjeta cobradas a víctimas	Valor recaudado (millones de pesos)
2011	26.718	N.R.	N.R.
2012	31.513	N.R.	N.R.
2013	37.242	N.R.	N.R.
2014	28.105	52	5
2015	22.848	649	92
2016	43.641	1.571	220
2017	42.648	806	119
2018	25.285	795	93
2019	22.889	917	125
2020	12.020	1.210	163
2021	N.R.	270	37
2011-2021	292.909	6.270	854

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. COREC.

Con esta tabla comparativa, se tiene que se ha recaudado \$854 millones con la expedición total de 6.270 constancias físicas a ciudadanos víctimas, cuyos costos fueron asumidos por ellos. Entre 2014 y 2017 se cobraron 3.078 libretas por un valor de \$436 millones, aunque no es clara la razón de este cobro, considerando que la Ley 48 de 1993 estableció que la expedición de dicho formato no tenía costo alguno para la población víctima.

Entre 2018 (con la puesta en funcionamiento del portal web) y el primer trimestre de 2021, se cobró la expedición de 3.192 libretas tipo tarjeta a víctimas, por valor de \$418 millones. Esto contradice los datos informados por el propio COREC, que indican que el documento físico se expidió gratuitamente en todas las anualidades. Con estas dificultades en el reporte de datos, no se puede presentar un informe claro y definitivo sobre la gratuidad en la entrega del documento a víctimas.

- *Indicador “Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital”*

³¹⁶ UARIV. Radicado No. 202172020758741. p 3 del 16/07/2021.

Este indicador fue propuesto por la CSMLV, y su fórmula de cálculo es “(Número de víctimas que cuentan con certificación digital / universo de víctimas con libreta militar entregada) *100”.

En el informe del DNP sobre el Seguimiento al CONPES 3726, se establece que en la vigencia 2020 se expidieron 656 certificados digitales a víctimas. No obstante, el documento no expone el número total de víctimas con libreta militar entregada independientemente del formato de expedición, por lo cual no se puede realizar la medición.

Por su parte, el COREC y la UARIV no reportaron el número de constancias militares expedidas discriminadas en libretas tipo tarjeta y certificaciones digitales. Así las cosas, no es posible llevar a cabo el cálculo del indicador. Preocupa a la CSMLV que no se cuente con información concluyente para identificar a la población víctima que accede a la certificación digital.

Segundo Componente: Desacuartelamiento

- *Indicador “Porcentaje 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, que consiste en el “(Número de desacuartelamientos a víctimas / Número de solicitudes de desacuartelamiento de víctimas) *100”

Tabla No. 137: “Número de víctimas que solicitaron desacuartelamiento y fueron desacuarteladas en las diferentes Fuerzas Militares”

Año	Policía		FAC		Armada	
	Solicitudes	Desacuart.	Solicitudes	Desacuart.	Solicitudes	Desacuart.
2011	3	3	S.I.	S.I.	4	4
2012	3	3	S.I.	S.I.	5	5
2013	28	28	5	5	17	17
2014	44	44	0	0	24	24
2015	80	80	25	25	44	44
2016	129	129	14	14	80	80
2017	176	176	12	12	73	73
2018	176	176	1	1	47	41
2019	23	23	14	14	9	5
2020	5	5	3	3	9	8
2021	0	0	1	0	17	17
2011-2021	667	667	75	74	329	318

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UNIPPEP, DIRES y Estado Mayor de Infantería de Marina.



La “Ruta Operativa para Establecer el Protocolo de Definición de Situación Militar a Ciudadanos Víctimas del Conflicto Armado”, indica que la sección de altas y retiros de cada institución debe emitir la Orden Administrativa de Personal de desacuartelamiento a la Unidad (militar o su equivalente). Si bien cada fuerza lleva el registro de datos de manera independiente, la RNI debe centralizar las cifras de la definición militar a víctimas. Sin embargo, la UARIV no presentó las cifras, y remitió la solicitud a las Fuerzas Militares.

La UNIPEP indicó que el 100% de las víctimas que solicitaron su desacuartelamiento en la Policía, fueron efectivamente desacuartelados. Esto mismo es reportado por la DIRES para el caso de la FAC, con excepción de una solicitud en 2021 que no terminó en el desacuartelamiento del aspirante a soldado. En la FAC, además, no se registran víctimas con OSIGD que hayan presentado solicitudes.

El Estado Mayor de Infantería de Marina informó que entre 2011, 2017 y en el primer trimestre de 2021, el 100% de las solicitudes resultaron en el desacuartelamiento de las víctimas. Por su parte, en 2018, seis solicitudes no resultaron en el desacuartelamiento, cuatro en el 2019 y una en 2020, no obstante, se desconocen las razones. Adicionalmente, el Comando de Infantería de Marina refirió que a la fecha de corte del informe no se había presentado ninguna solicitud de desacuartelamiento de víctimas con OSIGD.

Por su parte, el Ejército Nacional y el INPEC no presentan información sobre las solicitudes y el desacuartelamiento de víctimas del conflicto armado en dichas instituciones, ni acerca de las solicitudes realizadas por víctimas con OSIGD y atendidas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Avances

En atención a las recomendaciones formuladas en el Séptimo Informe de la CSMLV sobre el fortalecimiento del registro de datos y la centralización de la información nacional, la UARIV y el COREC informaron la actualización del Documento Técnico del Acuerdo de Intercambio de Información suscrito en el 2013. Asimismo, acordaron que la RNI constituye la fuente oficial de cifras sobre la exención en la prestación del servicio, el desacuartelamiento, y en general, la definición de la situación militar a víctimas del conflicto armado. Para ello, se llevaron a cabo ajustes en la definición de los datos compartidos y se programó el cruce mensual de cifras con el RUV y los listados remitidos por la UARIV. Lo anterior, mejoró notablemente la gestión y precisión de la información.

De manera específica, se reconocen los avances en el registro de la información del COREC sobre las víctimas que prestan el servicio militar con actas de voluntariedad. Se destaca el fortalecimiento de la sistematización de datos sobre las actas y el desacuartelamiento a víctimas, desagregados por sexo y población con OSIGD, por parte de la Dirección de Talento Humano, la UNIPEP y la DIRES. Asimismo, se resalta el refuerzo de la UARIV al seguimiento estadístico de la implementación de las medidas.

En lo que respecta a las recomendaciones acerca de establecer estrategias para mejorar los



canales de socialización de la información y generar mayor divulgación de la ruta de definición de la situación militar para víctimas, el COREC desarrolló jornadas de capacitación a 109 funcionarios en los distritos militares y a funcionarios de la UARIV. No obstante, se desconoce en qué distritos se llevaron a cabo los procesos de formación.

Por su parte, la UARIV elaboró el “Lineamiento general para la implementación de la Ruta Operativa para Establecer el Protocolo de Definición de Situación Militar a Ciudadanos Víctimas del Conflicto Armado” dirigido tanto a los profesionales del SNARIV encargados del tema en las direcciones territoriales, como a los enlaces de víctimas encargados en las alcaldías y gobernaciones. El lineamiento y sus respectivos anexos, fueron socializados entre la fecha de suscripción de la ruta el 6 de diciembre de 2019, y el 9 de marzo de 2020.

Adicionalmente, en 2020 la entidad realizó dos encuentros virtuales con las direcciones territoriales, y para el primer trimestre de 2021, reforzaron el ejercicio de socialización con los departamentos de Putumayo, Sucre, Nariño, Córdoba y Valle del Cauca. Con lo anterior, la UARIV proporciona orientaciones sobre la ruta, la consulta del estado del trámite, la inscripción y registro en la página web, la descarga de la certificación digital y la consolidación de los listados mensuales que se remiten al COREC.

De igual forma, la UARIV y Mindefensa elaboraron conjuntamente folletos publicados en las diferentes zonas y distritos militares, folletos para connacionales víctimas en el exterior y dos videos didácticos sobre la ruta operativa y el paso a paso. Así las cosas, atendieron la recomendación de establecer estrategias de difusión para responder a las dificultades identificadas en el trámite.

En materia territorial, se evidenció la percepción positiva de los coordinadores de las mesas departamentales de participación de víctimas³¹⁷ de Cundinamarca, Magdalena y Norte de Santander, sobre la implementación de las estrategias de definición de la situación militar a ciudadanos víctimas. Se reportó el desarrollo exitoso de campañas de entrega de libretas militares en dichos departamentos, y concretamente en Ocaña Norte de Santander.

Dificultades

Persisten dificultades en el registro de las cifras: (i) se observaron inconsistencias en los datos para las mismas anualidades en materia territorial, en la expedición de tarjetas militares y certificaciones digitales, así como en el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio en 2020; (ii) continúa el vacío en el seguimiento a las solicitudes de expedición de constancias militares y la discriminación por categoría; (iii) si bien la UARIV es responsable de consolidar la información a nivel nacional, únicamente refiere datos del Ejército sobre las víctimas que prestaron el servicio con acta de voluntariedad, y no reporta acerca del desacuartelamiento; y

³¹⁷ Defensoría del Pueblo. Encuesta a Coordinadores de las MPEV, gobernaciones y defensorías regionales sobre la implementación de las estrategias de definición de la situación militar a víctimas (31/05/2021).



(iv) se evidencian dificultades en el seguimiento estadístico de la UARIV y Mindefensa a las Fuerzas Militares diferentes al Ejército Nacional.

En lo que respecta a las estrategias de socialización de la información y divulgación de la ruta para ciudadanos víctimas, si bien el COREC informó la programación de actividades de definición de situación militar a población vulnerable con ARN y PS, no se obtuvo soporte de las mismas, como tampoco se tiene información clara sobre otras jornadas de orientación que respondan a las dificultades en la accesibilidad de la información en todos los departamentos, teniendo en cuenta los problemas de conectividad territorial y el manejo de herramientas tecnológicas. De esa manera, los avances reportados requieren nuevas estrategias de difusión.

Además, se evidenció que la página web dispuesta para la definición de la situación militar de todos los ciudadanos colombianos “www.libretamilitar.mil.co”, no contiene una pestaña en la barra de menú, anuncios publicitarios ni videos explicativos sobre la ruta para las víctimas del conflicto armado y las víctimas en el exterior, y el video de introducción a la plataforma interactiva tampoco informa al respecto. Lo anterior supone obstáculos para el acceso a la información, teniendo en cuenta que todas las jornadas presenciales y virtuales de orientación y capacitación, así como los folletos de divulgación, remiten a las víctimas a la página web para que realicen allí los procesos de definición y consulta del proceso.

Para ampliar el análisis territorial, se encuestaron 12 coordinadores de las mesas departamentales de Participación Efectiva de Víctimas donde seis informaron tener conocimiento de las estrategias de definición de la situación militar y de difusión de la ruta en el departamento (Amazonas, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Norte de Santander y Valle del Cauca); y seis reportaron no tener conocimiento (Antioquia, Boyacá, Guaviare, Nariño, Santander y Cesar). Es importante que el COREC divulgue dicha información con las mesas de participación, pues los representantes son replicadores de la misma entre las víctimas.

Con relación a la percepción de las víctimas sobre las estrategias implementadas, esta es mayoritariamente negativa. Se encontró que: (i) cinco representantes (Magdalena, Boyacá, Guaviare, Cesar y Antioquia) consideran necesario reforzar la socialización general de la información; (ii) siete coordinadores (Antioquia, Cauca, Santander, Nariño, Norte de Santander, Guaviare y Amazonas) estiman prioritario mejorar la difusión de las acciones con las mesas municipales y departamentales de víctimas, así como la articulación de las mesas con el Ejército y la UARIV; (iii) cinco coordinadores (Cauca, Nariño, Antioquia, Norte de Santander y Valle del Cauca) solicitan la implementación de más jornadas por parte del Ejército para explicar el trámite; y (iv) dos (Cauca y Boyacá), consideran importante ampliar la información sobre la ruta entre los miembros del Ejército.

A pesar de que la UARIV informó haber reforzado el ejercicio de socialización en los departamentos de Nariño y Valle del Cauca para 2021, es clara la necesidad de desarrollar más material de divulgación, ampliar la difusión de la información y llevar a cabo más jornadas de capacitación a funcionarios.



Adicionalmente, se revisaron las propuestas realizadas por las MPEV de Amazonas, Antioquia, Cauca, Magdalena, Norte de Santander, Valle del Cauca, Bolívar, Huila y Vichada al Plan de Desarrollo Departamental. Estas, solicitaron la implementación de jornadas masivas de definición de situación militar con la participación del Ejército y la entrega gratuita de constancias, incluido el formato físico. De las nueve propuestas presentadas, tres no obtuvieron respuesta de la gobernación, y seis no informan si la obtuvieron. Resulta imprescindible coordinar acciones para alcanzar una mayor entrega de la constancia en todos los departamentos.

Se reitera la preocupación de la CSMLV frente a la falta de información sobre la manera en que se está surtiendo el trámite del acta de voluntariedad en la Armada Nacional y el INPEC. El acta permite corroborar si las víctimas, con conocimiento de su derecho a ser exceptuados de prestar el servicio militar obligatorio, prestaron el mismo voluntaria y autónomamente como reservistas de primera clase. Además, se hace un llamado a la Armada para que incluya las categorías de enfoque diferencial necesarias que permitan la caracterización de la población.

Por otro lado, se desconoce si la recomendación de aplicar el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1861 de 2017 fue acogida o no por Mindefensa. Preocupa a la CSMLV que solo sea gratuita la expedición de la tarjeta militar para los reservistas de primera clase y el certificado digital para las víctimas reservistas de segunda clase, por lo que se les cobra la elaboración del formato físico.

El parágrafo 1 del artículo 40 de la ley en mención, indica que “el ciudadano podrá expedir certificado digital que acredita la definición de la situación militar como reservista de segunda clase a través del portal web dispuesto para tal fin (...). Las autoridades de Reclutamiento expedirán únicamente tarjeta militar a los reservistas de primera clase”. Sin embargo, el parágrafo 3 también establece que “Los derechos de expedición del documento que acredita la definición de la situación de la libreta militar como reservista de segunda clase, tendrá un costo que no podrá exceder el quince por ciento (15%) del salario mínimo legal mensual vigente. (...) Se exceptúan de este pago las personas que a la fecha de inscripción se encuentren inscritas en el Registro Único de Víctimas”.³¹⁸

Así, independientemente de que se expidan certificados digitales de manera gratuita a todos los reservistas, con causales o no de exoneración del servicio militar obligatorio, el acceso a la constancia de definición de la situación militar en cualquier formato debe ser gratuito para todas las víctimas, en cuanto significa la materialización de la medida de satisfacción y el derecho a evitar que estos retornen a los escenarios del conflicto armado. Además, aunque la certificación digital constituye un documento asequible, el formato físico gratuito puede conllevar beneficios a víctimas reservistas de segunda clase en zonas alejadas de difícil acceso y facilitar su vinculación laboral.

³¹⁸ Parágrafos 1 y 3, Artículo 40, Ley 1861 de 2017. Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. 4 de agosto de 2017. D.O. No. 50.315.



Frente a la recomendación de fortalecer el registro de información sobre el desacuartelamiento a víctimas, el Estado Mayor de Infantería de Marina, la UNIPPEP y la DIRES informaron sobre los procesos en la Armada, Policía y FAC, respectivamente. Por su parte, Altas y Bajas del Comando de Personal del Ejército y la sección equivalente en el INPEC no reportaron las solicitudes atendidas, a pesar del requerimiento de Mindefensa³¹⁹ a las instituciones para que establezcan un procedimiento interno y suministren información trimestral del personal de soldados del Ejército y FAC, infantes de marina,³²⁰ auxiliares de policía y del cuerpo de custodia, incluidos en el RUV y desacuartelados por solicitud propia. Se insta a estas dos instituciones para que lleven a cabo un registro adecuado y actualizado de la implementación de esta medida, tal como se advirtió en el Sexto y Séptimo Informe de la CSMLV.

Por otro lado, el COREC y la UARIV no reportaron el avance en el cumplimiento del indicador "Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar" del CONPES 3726 de 2012, y la información suministrada no es precisa ni suficiente para su medición. El informe de seguimiento del DNP indica que la meta de 2020 se cumplió en un 100% y que se expidieron 656 certificados digitales, sin embargo, no se cuenta con el número total de víctimas con libretas entregadas independientemente de su formato para realizar el cálculo del porcentaje. Por su parte, en el documento CONPES 4031 de 2021 se estipulan acciones para todos los derechos que componen la SSV, excepto el de identificación. En este sentido, se omiten las correspondientes estrategias para la expedición del documento de identidad y la libreta militar gratuita.

Sumado a lo anterior, si bien la Resolución 2200 de 2018 establece que el derecho a la identificación, de acuerdo con el ciclo vital, resulta indispensable para la medición de la SSV de las víctimas de desplazamiento forzado, no incluye la libreta militar. Esto, evidencia un vacío en los criterios técnicos con los cuales se evalúa el derecho, y en general, la SSV. El Gobierno nacional en el CONPES 4031 de 2021, también dejó por fuera de las metas, presupuesto, mecanismos de seguimiento relacionados con la exención en la prestación del servicio militar y el desacuartelamiento. Así las cosas, preocupa a la CSMLV que las acciones definidas resultan insuficientes para superar las afectaciones a los derechos de la población víctima.

Por último, en materia de enfoque de género se evidencian dificultades en la gestión de la información. No se cuenta con suficientes datos sobre la población víctima con OSIGD que prestó el servicio militar, sus actas de voluntariedad, las solicitudes y el efectivo desacuartelamiento, desagregados por institución. Si bien existe una única ruta para la definición de la situación militar a víctimas del conflicto armado, no se evidenció una atención y orientación diferenciada para la población con OSIGD que se acerca a los distritos militares o a las direcciones territoriales de la UARIV, no indican actividades de socialización y difusión

³¹⁹ Ministerio de Defensa, respuesta a las recomendaciones Séptimo informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Radicado. No. OFI20-79733 MDN-DVPAIDH. p.10 del 12/10/2020.

³²⁰ Armada de Colombia, respuesta a las recomendaciones Séptimo Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Radicado. No. 20200421220431071. p. 7 del 06/11/2020.



de la ruta con enfoque de género y diferencial. Tampoco se cuenta con categorías que permitan diferenciar el enfoque diferencial en las actas de voluntariedad.

Conclusiones

- Se reporta un avance del 100% en el cumplimiento de la meta de 2020 para el indicador “Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar” y la expedición de 656 certificados digitales. No obstante, no se cuenta con el número total de víctimas con libretas entregadas independientemente de su formato para realizar el cálculo del porcentaje. El Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional y la Unidad para las Víctimas, presentaron 12.020 víctimas con libreta entregada en 2020, frente a 7.099 solicitudes, por lo que se expidieron 4.921 constancias más de las solicitadas; y para 2021 informaron 1.647 solicitudes que se desconoce si derivaron o no en la entrega de la constancia. No existe un reporte de las solicitudes realizadas antes de 2020, por lo que la información suministrada no fue suficiente para medir el indicador.
- Frente al total de víctimas del conflicto armado con constancia militar entregada en 2020, el 80% contó con libreta de primera clase, el 19% de segunda y el 0,38% con constancia provisional. En el primer trimestre de 2021, el 92% contó con constancia de primera clase, el 7% de segunda y el 0,21% con libreta provisional.
- El documento CONPES 4031 de 2021 no estipula acciones en materia de identificación para la población víctima. Por su parte, la Resolución 2200 de 2018, que establece el derecho a la identificación para la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, no incluye a la libreta militar. De esta forma, el Gobierno nacional, dejó por fuera de las metas, presupuesto, mecanismos de seguimiento relacionados con la exención en la prestación del servicio militar y el desacuartelamiento que se encuentran contempladas en la Ley 1448 de 2011.
- Las cifras proporcionadas para 2020 no son claras y tampoco permiten establecer conclusiones respecto a la variable cuantitativa “Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”.
- Frente a la variable cuantitativa “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”, se reportaron 516 víctimas en 2020 y 179 en el primer trimestre de 2021 en el Ejército Nacional, 717 en 2020 en la Policía Nacional y cero en la Fuerza Aérea Colombiana. La Armada Nacional no cuenta con dicho registro y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario no reportó la información, lo cual no permitió establecer



conclusiones sobre el trámite y si las víctimas reservistas de primera clase prestaron el servicio militar voluntariamente en estas instituciones.

- Respecto a la variable “Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregada de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web”, esta coincide con el número reportado para las víctimas con constancia, lo cual significaría que todas las constancias entregadas fueron tipo tarjeta y que no se expidieron certificados digitales. No hay claridad en la razón del cobro de la expedición de constancias físicas entre el año 2014 y 2017. En general, persisten inconsistencias sobre la gratuidad en la entrega del documento a víctimas.
- Frente a la variable cuantitativa “Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital”, el informe del Departamento Nacional de Planeación sobre el Seguimiento al CONPES 3726, establece que en 2020 se expidieron 656 certificados digitales a víctimas. Sin embargo, al no contar con el número total de víctimas con libreta militar independientemente del formato de la constancia, no se puede realizar la medición del porcentaje. Por su parte, la información suministrada por el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional y la Unidad para las Víctimas no es suficiente para identificar la población que accede a la certificación digital.
- Preocupa el cobro de expedición de la libreta militar tipo tarjeta a las víctimas que definen su situación militar como reservistas de segunda clase, a pesar de que el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1861 de 2017 establece que todas las personas inscritas en el RUV están exceptuadas de dicho pago. Si bien la constancia digital es un documento público gratuito para todos los reservistas, el formato físico gratuito puede proporcionar beneficios a víctimas reservistas de segunda clase en zonas alejadas de difícil acceso. Las víctimas tienen la posibilidad de reclamar la libreta tipo tarjeta al respectivo Comandante del Distrito Militar del Ejército Nacional, aun cuando la constancia electrónica se encuentre habilitada.
- Frente al indicador de la Comisión “Porcentaje de solicitudes de desacuartelamiento atendidas”, se reporta que el 100% de las víctimas que presentaron solicitudes en 2020 en la Policía Nacional y en la Fuerza Aérea Colombiana, y en 2021 en la Armada Nacional, fueron efectivamente desacuarteladas. Solamente una solicitud en el primer trimestre de 2021 en la Fuerza Aérea, y una en 2020 en la Armada, no terminaron en el desacuartelamiento del soldado y el infante de marina, frente a lo cual se desconocen las razones. Persisten las dificultades en el registro de las cifras en el Ejército Nacional y en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. La Unidad para las Víctimas no está consolidando toda la información necesaria para verificar el acceso a la medida.
- En 2020, se acordó la centralización de los datos de la definición de la situación militar a víctimas del conflicto armado en la Red Nacional de Información, a través del cruce



de cifras con el Sistema Fénix del Ejército Nacional. Además, las entidades desarrollaron la actualización del Documento Técnico del Acuerdo de Intercambio de Información, lo cual mejoró dicha gestión. No obstante, aún persisten dificultades en el registro de las cifras, lo cual impide que la Comisión pueda hacer seguimiento únicamente a la vigencia que corresponde en cada informe, sumado a que la Unidad para las Víctimas no está consolidando la información nacional sobre fuerzas diferentes al Ejército Nacional.

- La Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Defensa Nacional han avanzado en la socialización de la información y divulgación de la ruta de definición de la situación militar para víctimas, lo cual se ha llevado a cabo a través de las orientaciones del “Lineamiento general para la implementación de la Ruta Operativa”, la capacitación a funcionarios, encuentros virtuales, la elaboración de folletos y videos didácticos. Asimismo, informaron actividades programadas con Prosperidad Social y la Agencia para la Reincorporación y Normalización. No obstante, estas actividades requieren la consideración de los problemas de conectividad territorial, y una mayor difusión.
- La página web dispuesta para la definición de la situación militar no contiene pestañas, anuncios publicitarios ni videos explicativos sobre la ruta para las víctimas del conflicto armado y las víctimas en el exterior. Esto supone una dificultad para el acceso a la información dado que todas las jornadas de orientación y capacitación, así como los folletos de divulgación, remiten a las víctimas a la página web para realizar allí los procesos de definición y consulta del proceso.
- En materia territorial, las campañas de entrega de libretas militares se han implementado de manera exitosa en Cundinamarca, Magdalena, y Norte de Santander. Sin embargo, la percepción de los coordinadores de las mesas departamentales de participación de víctimas es mayoritariamente negativa en el resto de departamentos. Se evidencian dificultades en la difusión de la información, la capacitación a funcionarios en las zonas y distritos militares, y la articulación de la Unidad para las Víctimas con los representantes de las mesas, quienes replican la información en el territorio.
- Nueve mesas departamentales de participación de víctimas, correspondientes a Amazonas, Antioquia, Cauca, Magdalena, Norte de Santander, Valle del Cauca, Bolívar, Huila y Vichada, presentaron propuestas en materia de libreta militar a los Planes de Desarrollo respectivos. Estas evidencian la necesidad de implementar jornadas masivas de definición militar y entrega de las constancias, y garantizar la gratuidad de la libreta tipo tarjeta.
- El 0.015% de las víctimas con constancia militar constituye población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa. En general, no se cuenta con suficientes datos sobre las víctimas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas que



prestaron el servicio militar con actas de voluntariedad o que fueron desacuartelados en la Armada o en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia. Tampoco se tiene conocimiento del desarrollo de jornadas de orientación con enfoque de género o la incorporación de dicha información en los folletos de divulgación sobre la ruta.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer las acciones de articulación entre el CONPES 4031 de 2021 y otras políticas sectoriales, para hacer seguimiento a la exención de la prestación del servicio militar y desacuartelamiento a víctimas, toda vez que, no fueron incluidas ni en el documento CONPES ni en la Resolución 2200 de 2018 para la evaluación de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, se reitera, fortalecer el registro de información en lo que respecta a (i) la expedición de libretas militares; (ii) las solicitudes de libretas antes de 2020; (iii) la categoría de las constancias emitidas –primera o segunda clase y documento provisional; (iv) el tipo de libretas – tipo tarjeta y certificados digitales–; (v) las víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar; (vi) las que prestan el servicio con actas de voluntariedad o reservistas de primera clase; y (vii) la información desagregada en materia de género.
- A la Dirección de Incorporación Naval y a la sección equivalente en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, reforzar el seguimiento estadístico a las víctimas que deciden prestar el servicio militar con actas de voluntariedad. De igual manera, incorporar categorías con enfoque diferencial en las actas, para la caracterización de la población.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, se reitera la necesidad de aplicar el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1861 de 2017 con el objetivo de que todas las víctimas del conflicto armado sean exceptuadas del pago de la libreta militar tipo tarjeta. La población víctima que se encuentra en las causales de exención, la cual los clasifica como reservistas de segunda clase, puede reclamar dicho formato, a pesar de que la constancia electrónica en el portal web se encuentre habilitada. Lo anterior, en atención a los beneficios que puede implicar el formato físico. En consideración del vacío legal existente entre el parágrafo 1 y 3 del artículo mencionado, así como el Decreto 977 de junio de 2018, se recomienda promover los ajustes legales correspondientes.
- A Altas y Bajas del Comando de Personal del Ejército Nacional, y a la sección equivalente en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, se reitera



fortalecer el registro de información sobre el desacuartelamiento, las solicitudes, los procesos de respuesta a la población víctima y la población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas. Asimismo, suministrar información trimestral al Ministerio de Defensa Nacional sobre el personal incluido en el RUV y desacuartelado por solicitud propia, de conformidad a lo requerido por la entidad en octubre de 2020.

- A la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, continuar con la centralización de las cifras nacionales sobre la medida de la exención en la prestación del servicio militar, en la Red Nacional de Información.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera consolidar los datos sobre desacuartelamiento, prestación del servicio militar con acta de voluntariedad, y población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas, a través del mejoramiento del intercambio de información con la Policía Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Armada Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, ampliar las jornadas de capacitación sobre la ruta operativa a funcionarios del Ejército en los distritos militares, a los profesionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas en las Direcciones Territoriales y Centros Regionales de Atención de la Unidad, y a los enlaces de víctimas en las alcaldías y gobernaciones; y extender dichas capacitaciones a los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas y/o coordinadores de las mesas departamentales para que estos repliquen la información.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, llevar a cabo un mayor número de jornadas territoriales presenciales y virtuales de orientación, definición de la situación y entrega de las constancias militares, con enfoque de género y diferencial, para las víctimas del conflicto armado y las víctimas en el exterior.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, habilitar en la página web dispuesta para la definición de la situación militar una pestaña en la barra de menú, un anuncio publicitario, el video actualizado sobre introducción a la plataforma interactiva y un video explicativo de la ruta para las víctimas del conflicto armado y las víctimas en el exterior, en aras de mejorar la accesibilidad a la información.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, (i) reforzar la difusión de la información y las jornadas, a través de campañas radiales, perifoneo y entrega de



folletos, teniendo en cuenta las dificultades territoriales; y (ii) reforzar la creación de cartillas y videos didácticos sobre la ruta operativa para connacionales víctimas en el exterior, así como la difusión de estos.

- A las alcaldías y gobernaciones, reforzar la difusión de las acciones lideradas por la Dirección de Reclutamiento y Control del Reservas del Ejército Nacional y la Unidad para las Víctimas, dirigidas a la definición de la situación militar a través de la página web, redes sociales, volantes informativos, emisoras radiales, puntos de atención al ciudadano y ferias institucionales. Asimismo, reforzar la socialización de la ruta operativa con los enlaces municipales de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, (i) diseñar e implementar estrategias de atención y orientación con enfoque de género para los ciudadanos víctimas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas y particularmente para víctimas transgénero, que requieren definir su situación militar y acceder a la constancia respectiva; (ii) garantizar el reconocimiento de los nombres identitarios de las personas transgénero en la libreta militar; (iii) incorporar información con enfoque de género en los elementos de divulgación, específica para la población transgénero; (iv) construir y socializar lineamientos de orientación a las víctimas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas para la definición de su situación militar; y (v) capacitar a los funcionarios que atienden a las víctimas para la definición de su situación militar sobre enfoque de género.



REPARACIÓN COLECTIVA

El Decreto 1084 de 2015, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, estableció que los sujetos de reparación colectiva tienen derecho a recibir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. En ese sentido, la implementación del Programa de Reparación Colectiva 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”.³²¹

Por su parte, el Acuerdo de Paz, 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”.³²² 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”.³²³

Así las cosas, la PGN, ha indicado que la materialización del Acuerdo de Paz, aportará “en la generación de condiciones adecuadas para avanzar en la garantía de los derechos de los SRC, transformar las causas estructurales de desigualdad que han permitido la violación sistemática de los derechos humanos, y la complementariedad entre la verdad, la justicia y la reparación. Pero para ello se requiere del compromiso y la concurrencia de las instituciones con el fin de adecuar la institucionalidad en pro de este propósito”.³²⁴

Sin embargo, en lo corrido de la implementación del Acuerdo de Paz, no se han superado las “fallas en la coordinación y la articulación, lo cual genera una respuesta débil que no se corresponde con la proporción de los daños y representa un incumplimiento de la apuesta emprendida por el Estado Colombiano y de los compromisos adquiridos a lo largo de la implementación de la política”.³²⁵

En este capítulo se exponen los resultados del Programa después de diez años de su creación. Para ello, se analiza la meta contenida en el PND (i) “sujetos colectivos reparados administrativamente”, las metas del PMI de (ii) “Sujetos de reparación colectiva con plan de reparación colectiva implementado”³²⁶ (iii) “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos”, y dos indicadores de la CSMLV relacionados con el (iv) avance de los SRC en

³²¹ Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Artículo 2.2.7.8.1.

³²² 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. p. 179.

³²³ *Ibidem*. Punto 5.1.3.3.2 p. 180.

³²⁴ PGN, con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Balance de la Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de Reparación Colectiva. Diciembre 2020. p. 245.

³²⁵ *Ibidem*. p.234.

³²⁶ Se aclara que en el PMI esta medición se presenta como la meta trazadora E.MT.2 y el indicador E.315, los resultados de ambas mediciones son iguales.

las fases de diagnóstico del daño y (v) formulación del del Plan Integral de Reparación Colectiva.

Asimismo, se hará referencia al resultado del seguimiento de las 13 recomendaciones emitidas por la CSMLV en su Séptimo Informe, para contribuir con la superación de algunas dificultades identificadas en la implementación del Programa de Reparación Colectiva relacionadas con: los ajustes en los reportes de los indicadores, los criterios de valoración, el fortalecimiento de la coordinación del SNARIV en cabeza de la UARIV, el alcance e implementación de los PIRC, la materialización del enfoque reparador de los PDET y el enfoque de mujer y género; dirigidas a la UARIV, DNP, ANT y ART.

Análisis cuantitativo

En la ruta de reparación colectiva se encuentran 768³²⁷ SRC, de los cuales se destaca que: el 4% (28) han terminado la ejecución de las medidas del PIRC, mientras que el 66% (511) están en las fases iniciales de la ruta³²⁸ y el 20% (150) cuentan con PIRC en implementación. Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 138: SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase

Fase en la que se encuentra el SRC	Étnicos	No étnicos	Organizaciones / Grupos	Total por fase	% por fase
Identificación.	212	1	0	213	28
Alistamiento.	140	45	19	204	26
Diagnóstico o caracterización del daño.	55	32	7	94	12
Diseño y formulación del PIRC.	40	32	7	79	10
Implementación.	52	80	18	150	20
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados.	0	25	3	28	4
Total.	449	215	54	768	100

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

En el Séptimo Informe de la CSMLV, se reportó un universo de 755 SRC, lo que significa que en un año han ingresado a la ruta 13 nuevos SRC.

- *Indicador “Sujetos colectivos reparados administrativamente”.*

³²⁷ De estos 768 SRC que hay en ruta, 17 ingresaron al Programa en la modalidad de oferta, es decir que no presentaron declaración (FUD).

³²⁸ Identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño.

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”.³²⁹ Se advierte que, en la meta de 2019 se incluyen los SRC que habían cerrado su PIRC en 2018 y que, pese a lo solicitado por la CSMLV, el Gobierno no ajustó la línea base de este indicador, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 139: Sujetos colectivos reparados administrativamente

Año	Línea base	Meta	Avance anual	% avance
S.I.				
2019		30	16	53
2020		37	12	32
2021		31	0	0
2022		42	0	0
2019-2022		140	28	20

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Persisten las diferencias en el reporte de los datos ya que en Sinergia, se reflejan 19 SRC reparados administrativamente durante 2019 con un avance en el cuatrienio del 22%, mientras que la UARIV para efectos de este informe reportó 16, con un 20% de avance, tal como se muestra en la tabla.³³⁰

Se observa además, que existe un rezago acumulado de 39 SRC, pues en 2019 y 2020 no se cumplieron las metas previstas, faltando por reparar a 14 y 25 SRC respectivamente. Lo cual significa que en lo que resta del cuatrienio se deberán redoblar los esfuerzos para cumplir las metas anuales y superar el rezago. Se alerta que, faltando poco más de un año para que finalice el PND, este indicador presenta tan solo un 20% de avance. Preocupa que a este ritmo, no se logre cumplir ni la mitad de la meta.

- *Indicador: "Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado".*

Este indicador es la meta trazadora del pilar 5.4 del PMI³³¹ y mide los PIRC que finalizan su implementación. Su avance, de acuerdo con lo reportado en la plataforma SIPO, es el siguiente:

³²⁹ DNP – Sinergia. Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1572/6143>.

³³⁰ UARIV. Radicado No. 202172011545981 del 30/04/2021.

³³¹ PMI. Meta trazadora (E.MT.2), indicador (E.315).

Tabla No. 140: Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado

Año	Línea base	Meta	Avance anual	% avance
S.I.				
2018		4	4	100
2019		30	23	77
2020		37	12	32
2021		31	0	0
2022		42	0	0
2018-2022		144	39	27

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. SIPO. (DNP).

Antes de agosto de 2019 este indicador se medía con la cifra de los PIRC implementados por la UARIV, por lo que la CSMLV le recomendó al DNP que, teniendo en cuenta la similitud de este con el indicador del PND analizado anteriormente, se unificara su descripción y que la misma no se limitara a medir las actuaciones de la UARIV. Lo anterior, teniendo en cuenta que la implementación de los PIRC es competencia del Estado en su conjunto y no de una entidad, pues solo así se podría lograr el objetivo de la reparación transformadora que contempla la Ley 1448 de 2011.

Así las cosas, actualmente la descripción de los dos indicadores es idéntica, por lo que se esperaba que los resultados año a año fueran iguales. Sin embargo, se advierten tres inconsistencias relevantes en el reporte: (i) el indicador del PMI sí contempla los cuatro SRC con PIRC implementado en 2018, los cuales deberían constituir la línea base del indicador del PND, (ii) el reporte de 2019 de los dos indicadores presenta una diferencia de siete SRC, mientras que el del PMI registra 23, el del PND es de 16 SRC con PIRC implementado y, (iii) en SIPO se registra un avance acumulado de 39 SRC, lo que no coincide con el reporte de la UARIV que es de 28.

Adicionalmente, se reitera lo manifestado por la PGN respecto a la necesidad de “realizar esfuerzos mayores en la definición de metas acordes al universo de los SRC que se encuentran en ruta. Las metas del PND y del PMI, así como aquellas que se acuerdan en las instancias de planeación no dan cuenta del universo de SRC que se encuentran en ruta”.³³² Es decir, la meta prevista de 140, solo corresponde al 18% de los SRC (768).

- *Indicador: "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos"*

Este es un indicador temático del pilar 5.4 del PMI. Su fórmula de cálculo 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,

³³² PGN, con el apoyo del Fondo Multidonante de las Nacionales Unidas para el Sostenimiento de la Paz Balance de la Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de Reparación Colectiva. Diciembre 2020. p.232.

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”.³³³ Su avance de acuerdo con lo reportado por la UARIV es el siguiente:

Tabla No. 141: Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual	% avance acumulado
	N.A.			
2018		10	10	100
2019		10	7	70
2020		10	3	30
2021		10	0	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

El Acuerdo de Paz estableció que el Gobierno nacional fortalecerá los planes nacionales de reparación colectiva, con el fin de reconocer las especiales características de la victimización de estos SRC, y así, “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”.³³⁴

De conformidad con lo manifestado por la UARIV, un plan nacional de reparación colectiva “es el conjunto de acciones que en concertación con los Sujetos de Reparación Colectiva de incidencia nacional y de acuerdo con el alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición en los componentes social, político y económico”.³³⁵ Por lo tanto, en la medición del indicador solo se deben incluir los PIRC que coinciden con esta definición.

Teniendo en cuenta que, actualmente se encuentran en ruta 11 SRC nacionales, de los cuales solo seis tienen PIRC³³⁶ y de estos, cuatro lo aprobaron antes del 31 de diciembre de 2017,³³⁷ no es claro por qué se reportan avances anuales de diez, siete y tres PIRC fortalecidos durante 2018, 2019 y 2020, respectivamente. Se evidencia que en las cifras de avance se están incluyendo SRC que, si bien han sido fortalecidos, no son de incidencia nacional y por lo tanto, la medición no se está haciendo de conformidad con la ficha técnica del indicador.

³³³ SIIPO. Consultado 15/05/2021.

³³⁴ 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 5.1.3.3.3. p.180.

³³⁵ UARIV. Radicado. No. 202172011545981 del 30/04/2021. p. 224.

³³⁶ SRC nacionales en fase de implementación: Concejales y diputados, ANUC, Corporación Nuevo Arco Iris, ANUC UR, ANMUCIC Nacional y Pueblo Rrom.

³³⁷ UARIV. Radicado No. 202172011545981 del 30/04/2021.

- *Indicador: “Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico 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, es la base para identificar las acciones que contribuirán a la superación de los daños colectivos que se derivan de los eventos a los que hace referencia el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011. De 768 SRC, 257 se encuentran en las fases posteriores a la de diagnóstico o caracterización del daño.

Tabla No. 142: Número de SRC con diagnóstico del daño

Fase en la que se encuentra el SRC	No. SRC
Diseño y formulación del PIRC.	79
Implementación.	150
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados.	28
Total	257

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Preocupa que persistan dificultades en las fases iniciales de la ruta pues, solo el 34% del universo de los sujetos cuenta con diagnóstico del daño, por lo que se requiere incrementar los esfuerzos institucionales y presupuestales teniendo en cuenta la nueva vigencia de la ley. No obstante, se destaca que, a pesar de la pandemia originada por el COVID-19, se observa un incremento en el porcentaje de SRC con diagnóstico del daño de seis puntos porcentuales.

- *Indicador: “Número de sujetos colectivos incluidos en el RUV con PIRC aprobado”.*

Este indicador también es de la CSMLV y mide cuántos de los sujetos pasan de la fase de diseño y formulación del PIRC, a la de implementación. El Plan que debe ser aprobado en el respectivo CTJT,³³⁸ es el producto que determina la finalización de una fase y el paso a la siguiente. En la etapa de implementación, deben ser materializadas todas las acciones del Plan en concordancia con los principios de gradualidad y corresponsabilidad que señala la Ley 1448 de 2011. De los 257 SRC con diagnóstico del daño, el 20% (150) del universo de SRC en ruta están en fase de implementación, y el 10% (79) se encuentran en la de diseño y formulación. 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.

³³⁸ En el caso de los SCR nacionales, su plan se aprueba a través de resolución expedida por la UARIV y en el caso de los SRC étnicos el PIRC se aprueba en el marco de la protocolización de la consulta previa.

Análisis cualitativo

Avances

En cuanto a la meta del PND de 140 sujetos colectivos reparados administrativamente, la UARIV informa que el avance es de 28 SRC,³³⁹ 12 más que los registrados en el Séptimo Informe de la CSMLV. Este indicador presenta un cumplimiento del 20% de la meta para el cuatrimenio. A continuación, se mencionan los 28 SRC que han recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en su PIRC.

Tabla No. 143: SRC que finalizaron la implementación del PIRC

SRC	Ubicación	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.	El Peñón - Cundinamarca	12/03/14	01/04/14	10/10/14	05/05/18
2 PITTA - Corregimiento Las Tablas.	Repelón - Atlántico	25/04/14	01/03/14	04/04/14	22/05/18
3 Corregimiento Santa Isabel.	Curumaní - Cesar	23/04/14	01/04/14	22/12/14	14/06/18
4 Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia – ANMUCIC (El Zulia Norte de Santander).	El Zulia - Norte de Santander	18/06/13	07/11/15	01/10/13	12/12/18
5 Cabecera Municipal de Mistrató.	Mistrató - Risaralda	25/11/13	01/07/14	09/12/14	15/12/18

³³⁹ UARIV. Radicado No. 202172011545981 del 30/04/2021.

SRC	Ubicación	Fecha de inclusión en el RUV	Fecha de diagnóstico del daño	Fecha de aprobación del PIRC	Fecha de finalización del PIRC	
6	El Tigre.	Valle del Guamuez - Putumayo	07/06/13	01/05/11	14/12/12 ³⁴⁰	22/03/18
7	Corregimiento Chimila.	El Copey - Cesar	22/07/14	01/05/14	14/10/15	06/11/19
8	Comunidad de Simacota - Sector Alto.	Simacota - Santander	06/11/13	01/03/14	10/12/14	07/11/19
9	La Cruz.	La Cruz - Nariño	21/09/15	28/08/15	23/12/15	18/11/19
10	Corregimientos de La Sonora, El Tabor, Veredas Betulia y Maracaibo.	Trujillo - Valle del Cauca	05/05/14	01/04/14	20/08/14	19/11/19
11	Pueblo Bello.	Pueblo Bello - Antioquia	17/09/13	01/05/14	13/02/14	27/11/19
12	Barrio Cerro Norte.	Cúcuta - Norte de Santander	04/03/14	01/04/14	28/07/15	30/11/19
13	Comunidad Pelaya (corregimiento Seis de Mayo).	Pelaya - Cesar	08/08/14	15/07/14	25/02/15	03/12/19
14	Niños, niñas y adolescentes del Hogar juvenil de Monterrey.	Simití - Bolívar	12/08/14	01/03/14	08/09/15	04/12/19
15	Comunidad de La Vereda El Neme del municipio de Valle de San Juan - Tolima.	Valle de San Juan - Tolima	27/02/14	01/04/14	21/10/14	12/12/19
16	Barrio El Bosque.	Chigorodó - Antioquia	30/09/15	06/10/14	16/12/15	13/12/19

³⁴⁰ 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	Ubicación	Fecha de inclusión en el RUV	Fecha de diagnóstico del daño	Fecha de aprobación del PIRC	Fecha de finalización del PIRC
17	Comunidad de los corregimientos de Turbay y el Mohán.	Suratá - Santander	26/03/14	11/03/14	12/12/14	19/11/20
18	Comunidad de Simacota Sector Bajo.	Simacota - Santander	6/11/13	30/03/14	30/09/14	25/11/20
19	Cabecera municipal Villagarzón.	Villagarzón - Putumayo	30/06/15	1/06/15	16/11/16	27/11/20
20	La Dorada.	San Miguel - Putumayo	11/03/14	13/05/15	10/12/15	2/12/20
21	Esmeralda.	El Rosario - Nariño	27/01/15	30/07/15	4/11/16	4/12/20
22	Cabecera municipal de Pueblo Rico.	Pueblo Rico - Risaralda	25/11/13	31/07/14	10/12/14	7/12/20
23	Comunidad de Guaduas.	Carmen de Atrato - Chocó	28/10/13	31/07/14	26/09/14	11/12/20
24	Pailitas.	Pailitas - Cesar	31/07/14	31/03/14	18/11/14	12/12/20
25	El Placer.	Valle del Guamuez - Putumayo	14/06/13	1/04/14	17/06/14	18/12/20
26	Comunidad del municipio de Topaipi.	Topaipi - Cundinamarca	23/04/14	1/05/14	10/10/14	21/12/20
27	Comunidad de La Encarnación, La Clara y El Maravillo.	Urrao - Antioquia.	25/11/13	1/12/16	18/11/14	22/12/20
28	REDEPAZ.	Incidencia nacional	7/10/13	22/12/14	29/09/15	24/12/20

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Llama la atención que, de los seis SRC que iniciaron su proceso hace más de diez años, en el marco de la Ley 975 de 2005 con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), cinco continúan en la ruta,³⁴¹ siendo El Tigre el único que ha finalizado su proceso.

Por otra parte, la UARIV informó que se han adelantado esfuerzos para avanzar en la implementación de los PIRC aprobados hasta el momento (150). Uno de ellos, es la expedición de las resoluciones de fortalecimiento organizativo,³⁴² con base en las cuales los SRC, que pertenecen a la categoría de organizaciones y grupos, reciben recursos para implementar acciones de sus PIRC, relacionadas con su objeto común y que tengan como finalidad promover la recuperación de su autonomía, autogestión y capacidades. Actualmente, el 33% (18) de los 54 SRC que pertenecen a esta categoría, se encuentran en fase de implementación del PIRC.

Desde el 2016 se han expedido 34 resoluciones para fortalecer 17 SRC, como se observa a continuación:

Cuadro No. 13: SRC que se han beneficiado de la entrega de recursos en el marco de las resoluciones de fortalecimiento

Año	SRC
2016	ANMUCIC Nacional, ANUC, Concejales y Diputados, REDEPAZ, Organización Femenina Popular (OFP), Instituto Popular de Capacitación, FENACON y, Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia.
2017	ANMUCIC Nacional, ANUC, Concejales y Diputados, REDEPAZ, Corporación para el Desarrollo Integral de la Mujer Montemariana, Organización Femenina Popular, Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia, Instituto Popular de Capacitación y, FENACON.
2018	ANUC, REDEPAZ, AFROMUPAZ, Instituto Popular de Capacitación, Liga de Mujeres, Universidad de Córdoba y, FEDECOMUNAL.
2019	ANUC, Corporación Nuevo Arco Iris, REDEPAZ, AFROMUPAZ, Instituto Popular de Capacitación, Mesa LGBT y, Grupo Distrital Auto 092 - GDSIA.
2020	Corporación Nuevo Arco Iris, REDEPAZ y, ATCC.
2021	AFROMUPAZ.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Si bien se reconocen los esfuerzos de la UARIV para fortalecer estos SRC, pues entre 2016 y 2021 se han entregado recursos por \$10.059 millones a 17 SRC, se hace un llamado a mejorar la calidad del reporte de la información del indicador del PMI "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos", pues en la cifra se registran organizaciones o grupos cuyos PIRC no

³⁴¹ Los SRC son: Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare - ATCC, Universidad de Córdoba, El Salado, La Libertad y La Gabarra.

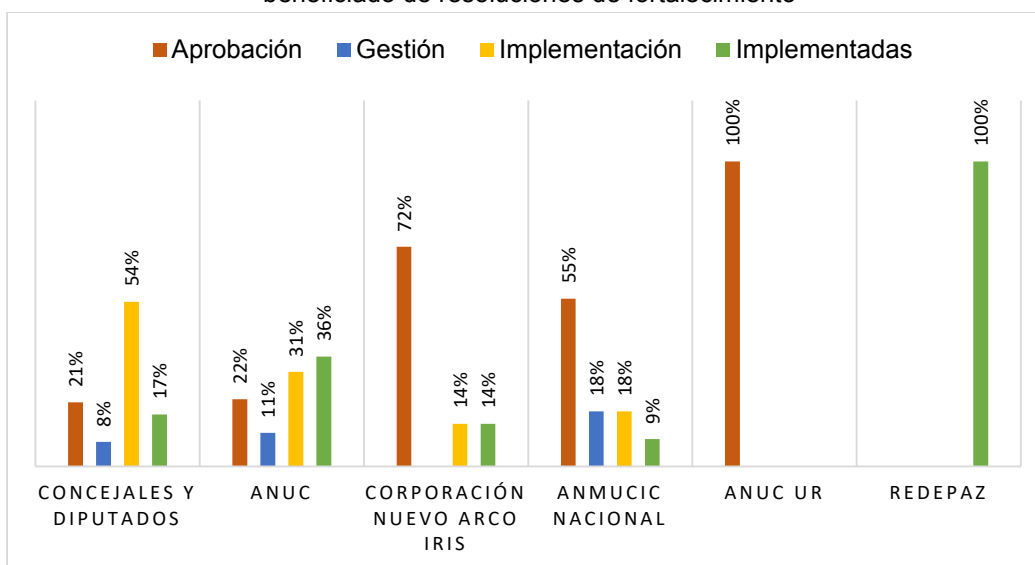
³⁴² Resoluciones 948 y 1092 de 2017, expedidas por la UARIV.

son de incidencia nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que se continúen fortaleciendo otros PIRC.

En la adopción de la recomendación relacionada con ajustar la descripción de la meta trazadora del PMI “Sujetos de Reparación Colectiva con plan de reparación colectiva implementado”, el DNP especificó que su medición corresponde a todas las acciones de su PIRC. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, pese a que la descripción de este indicador coincide con la del DNP, llaman la atención las inconsistencias entre el reporte de las cifras.

Se observa que, desde la firma del Acuerdo de Paz, se han implementado acciones para el fortalecimiento de cuatro PIRC nacionales: ANMUCIC nacional, REDEPAZ, Concejales y Diputados y la Corporación Nuevo Arco Iris. 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. 14: Balance de la implementación de las acciones de los planes nacionales que se han beneficiado de resoluciones de fortalecimiento



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Se observa que, de los planes nacionales actualmente en implementación, el de la ANUC, aprobado en marzo de 2019 y con 78 acciones, es el que presenta un mayor avance en relación con el tiempo de implementación. Seguido por el de Concejales y Diputados que fue aprobado en abril de 2016 (24 acciones), ANMUCIC aprobó su PIRC en marzo del mismo año (68), la Corporación Nuevo Arco Iris inició la implementación de su PIRC en septiembre de



2019 (71) y Asociación Nacional de Campesinos de Colombia Unidad y Reconstrucción (ANUC UR en noviembre de 2020 (55)).³⁴³

Llama la atención que, a pesar de las restricciones que se presentaron debido a la pandemia originada por el COVID-19, se incrementó el porcentaje de SRC que cuentan con diagnóstico del daño ya que, para el Séptimo Informe de la CSMLV fue del 28% y actualmente es del 34%. Asimismo, se observa un aumento significativo en los SRC que están en fase de diseño y formulación del PIRC. Para este informe se reportan 79, mientras que en el anterior la cifra fue de 41.

En cuanto a la potencialización de los procesos de reparación colectiva que prevé el Acuerdo de Paz, se tiene que de los 768 SRC, 399 (52%) se encuentran en municipios PDET, de estos, 64 (16%) están en implementación, los cuales presentan en total 1.998 acciones. De estas, 1.011 (51%) coinciden con 768 iniciativas de los PATR. La Agencia para la Renovación del Territorio (ART) ha reportado que, de esas 768, 208 tienen ruta de implementación activada.

La UARIV aclaró que una iniciativa puede coincidir con varias acciones o viceversa. No obstante, preocupa la forma en que se identifican las coincidencias, teniendo en cuenta que las acciones de los PIRC pueden corresponder al nivel veredal, mientras las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) están a nivel municipal, ya que la PGN ha verificado que no es posible hacer la correspondencia de estas últimas con las iniciativas veredales. En ese sentido, se recomienda que se priorice la implementación de las iniciativas de los PATR que coinciden con acciones de los PIRC, con el fin de que efectivamente el Acuerdo de Paz potencialice el cumplimiento de estos últimos.

En lo que respecta a los avances en la articulación de la UARIV y la ANT, se focalizaron 40 SRC (29 comunidades étnicas, diez comunidades campesinas y una organización)³⁴⁴ con acciones en sus planes, cuya materialización depende de la legalización de predios.

En cuanto a la implementación del enfoque de género en el Programa de Reparación Colectiva se han identificado avances como: (i) inclusión de preguntas con enfoque diferencial en la guía para diagnósticos del daño y, (ii) mayor participación de las mujeres en los espacios de decisión (comités de impulso y grupos de apoyo), atendiendo al indicador de género del PMI.³⁴⁵ Sin embargo, frente a las preguntas en las guías metodológicas de diagnóstico del daño, en el Séptimo informe la CSMLV señaló que no es claro cómo a través de estas³⁴⁶ se identificarán

³⁴³ A pesar del plazo de tres años establecido en el Modelo Operativo de Reparación Colectiva, se ha observado que el ritmo de avance en la implementación de cada PIRC ha variado de acuerdo con la complejidad de las acciones, la gestión de las entidades encargadas de materializarlas y las dinámicas propias de cada colectivo. Esto se evidencia en los cinco PIRC que llevan más de diez años en su implementación.

³⁴⁴ UARIV. Radicado No. 202172011709691 del 04/05/2021.

³⁴⁵ PGN, con el apoyo del Fondo Multidonante de las Nacionales Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Balance de la Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de Reparación Colectiva. Diciembre 2020. p. 226.

³⁴⁶ La UARIV en la respuesta Rad. No. 202072010077141 del 15/05/20, presentó las siguientes: (i). ¿Cuáles fueron los primeros espacios de reunión? (especificar por grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, entre



las afectaciones derivadas de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo en razón de su género.

La UARIV informó que actualmente hay diez SRC conformados por mujeres³⁴⁷ y 88 SRC que identificaron en su diagnóstico del daño afectaciones a mujeres y población con OSIGD.³⁴⁸ Asimismo, reportó que, de los 150 planes formulados hasta el momento, el 40% (61) contienen acciones para atender afectaciones específicas de mujeres. De estos 61, el 81% (50) son étnicos. Cabe señalar que en la información allegada por la UARIV no se identifican a los SRC no étnicos con acciones de este tipo.

En relación con la participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones, la UARIV informó que desde el inicio de la implementación del Programa y hasta el 31 de diciembre de 2020, se conformaron 398 espacios de toma de decisiones (209 comités de impulso y 189 grupos de apoyo),³⁴⁹ garantizando la participación de 2.810 mujeres y 3.583 hombres. De estos, durante el año 2020 se desarrollaron 25, en los cuales participaron 214 mujeres y 217 hombres.

De las 398 instancias, el 33% (135) están conformadas en su mayoría por mujeres, y el 3.5% (14) están integradas solo por mujeres. Del total de integrantes de los grupos de apoyo (2.595), el 37% (978) son mujeres y el 63% (1.617) son hombres. Mientras que del total de integrantes de los comités de impulso (3.471) se tiene que el 48% (1.484) corresponde a mujeres y el 52% (1.785) a hombres. Si bien la participación de las mujeres es mayor en los comités de impulso que en los grupos de apoyo, se advierte que ni en unos, ni en otros la participación de las mujeres es significativamente mayor, por lo que se espera que la implementación del Acuerdo de Paz continúe generando las condiciones propicias para el fortalecimiento en la aplicación del enfoque de género, de manera transversal en todas las fases de la ruta.

Aunque se reconocen los aspectos anteriormente descritos, se advierte que es necesario superar las dificultades que se describen a continuación con el fin de avanzar de manera

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?

³⁴⁷ UARIV, Rad. No. 202172011709691 del 04/05/2021. Los diez SRC son: Mesa LGBT, AFROMUPAZ, ANMUCIC El Zulia, ANMUCIC Nacional, ASOPROMUCA, OFP, Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092 “Mujer y Desplazamiento Forzado”, Liga de Mujeres Desplazadas, Narrar para Vivir y Mujeres Caminando por la Verdad.

³⁴⁸ UARIV, Rad. No. 202172011709691 del 04/05/2021. 50 SRC étnicos y 14 SRC organizaciones o grupos identificaron daños a mujeres, 23 SRC no étnicos identificaron daños a mujeres y población OSIGD y 1 a población OSIGD (Mesa LGBTI Comuna 8).

³⁴⁹ Se aclara que para el caso de los SRC étnicos los escenarios se denominan grupos de apoyo, y para el caso de comunidades, organizaciones y grupos no étnicos, se denominan comités de impulso.



significativa en la implementación del Programa y cumplir con los retos que la UARIV se propuso alcanzar en lo que resta del año 2021, los cuales son: (i) efectuar las jornadas de alistamiento para 52 SRC; (ii) conformar 30 comités de impulso; (iii) contar con 51 documentos de diagnóstico y/o caracterización del daño; (iv) formular 63 planes; (v) implementar las medidas de satisfacción y garantías de no repetición en 60 SRC, con 79 acciones; (vi) implementar la medida de restitución en 60 SRC, con 104 acciones y; (vii) cerrar 42 PIRC.³⁵⁰

Dificultades

Se advierte que a poco más de un año de finalizar el cuatrienio, el indicador que el Gobierno nacional se ha propuesto para medir el avance en la implementación del Programa de Reparación Colectiva (140 SRC reparados administrativamente), presenta un avance acumulado de solo el 20%, y un rezago de 39 SRC, a este ritmo, no se va lograr el cumplimiento de la meta. Adicionalmente, analizado el CONPES 4031 de 2021, se advierte que las metas en este componente son insuficientes frente al universo de SRC y no contiene acciones para superar las dificultades identificadas en los informes de la CSMLV. Esto resulta preocupante, si se tiene en cuenta que el Acuerdo de Paz prevé el fortalecimiento de la reparación colectiva.

En relación con la meta del PMI del fortalecimiento de los planes nacionales, la UARIV informó que para el segundo semestre de 2020 tenía prevista la aprobación de los PIRC de la Asociación Central Nacional Provienda y el de ANUC UR. Sin embargo, en noviembre del mismo año solo se aprobó este último que incluye exclusivamente acciones a cargo de la UARIV. Aunque el PIRC de ANUC es el más adelantado en su implementación, se resalta que este, al igual que el del SRC Concejales y Diputados, no presentaron ningún avance en el año 2020 y el primer trimestre de 2021.

Frente a esa misma meta, preocupa que la UARIV no informó con claridad qué estrategias ha puesto en marcha para promover, en el marco de los planes nacionales, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, de las FARC-EP, de los grupos paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que hayan generado daños en las comunidades, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

Por otra parte, aunque las entidades competentes manifestaron que acogieron 12 de las 13 recomendaciones presentadas por la CSMLV en el Séptimo Informe, para abordar algunas dificultades identificadas en la implementación del Programa, en la práctica, frente a algunos casos no se han evidenciado acciones que den cuenta del real acatamiento de las mismas. Por ejemplo: (i) el documento de transversalización del enfoque de género no ha sido entregado a la CSMLV, (ii) no se ha finalizado el nuevo texto de los lineamientos para el ajuste

³⁵⁰ UARIV. Informe de Gestión 2020. p. 56-57.



de los PIRC, (iii) la línea base del indicador del PND no ha sido ajustada y, (iv) aún no se cuenta con la nueva versión del instructivo para hacer seguimiento y ajuste a los PIRC.

Se reitera lo advertido por la CSMLV en informes anteriores respecto a la persistencia de: (i) dificultades metodológicas en el proceso de construcción de los PIRC; (ii) deficiencias en la articulación institucional para su implementación; (iii) pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva; (iv) regresividad en el alcance de los PIRC; (v) existencia de cuellos de botella en la implementación de las medidas,³⁵¹ y (vi) riesgos en la implementación de cada una de las fases del Modelo.³⁵²

Por lo anterior, la CSMLV continuará realizando seguimiento al cumplimiento de estas recomendaciones y a las demás que se desplieguen para superar las siguientes dificultades:

Inconsistencias en el reporte de los indicadores y definición de las metas relacionados con el Programa de Reparación Colectiva

Persisten inconsistencias en la información que se registra en la medición de los indicadores. Pese a que el indicador del PND “Sujetos colectivos reparados administrativamente” y el del PMI “Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado”, deberían reportar la misma cifra pues su descripción es idéntica, el primero registra un avance de 28 SRC, mientras que el segundo de 39.

Adicionalmente, se presentan inconsistencias entre lo que reporta la UARIV en sus respuestas a la CSMLV y en los sistemas de información Sinergia y SIPO. Mientras que el indicador del PND registra para 2019 en Sinergia 19 SRC reparados administrativamente, la UARIV reporta 16. En el caso del indicador del PMI, en SIPO se muestra un acumulado de 39 SRC con PIRC implementado, mientras que la UARIV reporta 28.

En cuanto al indicador contenido en el PMI de “planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos”, en la medición se están incluyendo SRC que, si bien han sido fortalecidos, no corresponden a SRC de incidencia nacional. Por lo tanto, la medición no se está haciendo de conformidad con la ficha técnica del indicador, por lo que se insistirá en que se debe revisar el reporte de esta medición.

De otra parte, a pesar de que el PMI es un instrumento de planeación diseñado a 15 años y que la Ley 2078 de 2021 prorrogó la vigencia inicial de la Ley 1448 de 2011, se advierte que

³⁵¹ 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 las medidas, falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales, así como debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad.

³⁵² Entre otras: (i) no es evidente el impacto de la fase de alistamiento en las entidades del SNARIV, pues se observa que algunas desconocen las acciones de su competencia y no tiene focalizada su oferta de acuerdo con los PIRC en implementación; (ii) demoras y estancamientos en la fase de diagnóstico del daño; (iii) en la fase de formulación, no es claro dónde quedan consignadas las acciones de competencia de otras entidades del SNARIV, y (iv) en el proceso de ajuste de los PIRC, puede generarse acción con daño en los SRC.



los indicadores: E.MT.2, E.315, E316 y E.G.1 mantienen metas formuladas hasta 2021, por lo que se recomienda su revisión con el fin de ajustarlos estableciendo metas hasta el año 2031³⁵³.

En cuanto a la definición de las metas al interior del Subcomité de Reparación Colectiva, nuevamente se evidencia que estas no corresponden con el universo de acciones de los PIRC pendientes de implementar, que hoy ascienden a 3.034. Así las cosas, las 70 acciones que se prevé implementar por entidades nacionales del SNARIV, equivalen al 2% de dicho universo, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 14: POA 2021 Subcomité Técnico de Reparación Colectiva

Acción estratégica	Resultado esperado	Entidades responsables
Implementar las acciones de los PIRC étnicos a través de la articulación de oferta de las entidades nacionales.	40 acciones de los PIRC étnicos implementadas por entidades nacionales del SNARIV.	Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.
Implementar las acciones de los PIRC no étnicos (comunidades campesinas y barriales, organizaciones y grupos), a través de la articulación de oferta de las entidades nacionales.	30 acciones de los PIRC no étnicos implementadas por entidades nacionales del SNARIV.	Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.
Desarrollar jornadas de socialización del Modelo de Reparación Colectiva a fin de fortalecer la articulación de oferta para la implementación de acciones de los PIRC.	Tres jornadas de actualización realizadas.	Miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.
Elaboración del documento que dé cuenta de la participación y aportes de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en el subcomité.	Documento elaborado por los delegados de la Mesa Nacional y socializado ante los miembros del subcomité.	Representantes de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Subcomité de Reparación Colectiva.

Fuente: Marzo 2021. UARIV.

Asimismo, se advierten tres preocupaciones fundamentales: (i) en el POA no se registran responsables específicos para cada una de las acciones estratégicas; (ii) las metas están planteadas en términos de acciones y no de PIRC intervenidos; (iii) no hay acciones estratégicas para acompañar SRC que se encuentren en fases anteriores a la de implementación y (iv) la sumatoria de las metas para implementar las acciones de los PIRC

³⁵³ Esta recomendación ya había sido emitida por la PGN en el Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz y hasta el momento no ha sido acogida.



étnicos y no étnicos, es igual a la de 2020³⁵⁴, por lo tanto, en términos reales, estas no se incrementaron.

Se insiste en que en este importante espacio de articulación deberían participar entidades como la ANT y la ART que, si bien formalmente no hacen parte del mismo, es necesario que sean invitadas. Estas entidades ejecutan acciones para contribuir con el avance del Programa y deben participar en la construcción de los lineamientos que se dan desde el Subcomité al territorio.

Restricción en el acceso de los colectivos a la inclusión en el RUV

En atención a la recomendación de la CSMLV de 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 los SRC, la UARIV manifestó que “para realizar una efectiva valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV, los Formatos Únicos de Declaración de Sujetos Colectivos (FSC) contienen la información necesaria para que los colectivos indiquen cuáles son los derechos que les han sido afectados, elementos que son indispensables para el proceso de valoración, toda vez, que este consiste en el análisis de las posibles vulneraciones a estos derechos colectivos, en concordancia con la información consignada en el FSC, valoración que se realiza de conformidad con lo establecido en los lineamientos internos y son analizados dependiendo el marco normativo aplicable a cada caso en concreto.”³⁵⁵

Con el fin de comprender en profundidad el proceso de valoración colectiva, la PGN analizó³⁵⁶ 65 resoluciones de no inclusión en el RUV, emitidas por la UARIV con posterioridad a la expedición de la Resolución 3143 de 2018, por medio de la cual se adoptó el Modelo Operativo de Reparación Colectiva. Las declaraciones correspondieron principalmente a comunidades en los departamentos de Casanare (12), Vichada (12), Valle del Cauca (8) y Antioquia (5). Para visualizar la información completa del análisis se recomienda consultar el anexo No. 12.

Las resoluciones analizadas fueron proferidas entre el 20 de diciembre de 2019 y el 24 de abril de 2020, por lo que llama la atención que no se hayan remitido por parte de la UARIV actos administrativos anteriores al 20 de diciembre de 2019, teniendo en cuenta que esta resolución se adoptó en julio de 2018. También se advierte que ninguno de los actos administrativos revisados correspondió a la valoración de declaraciones recibidas en el año 2018. Producto de este análisis se evidenciaron las siguientes situaciones:

³⁵⁴ En 2020, la meta de implementar acciones de PIRC étnicos era de 30, en 2021 es de 40, mientras que, para comunidades no étnicas, en 2020 era de 40 y en 2021 es de 30.

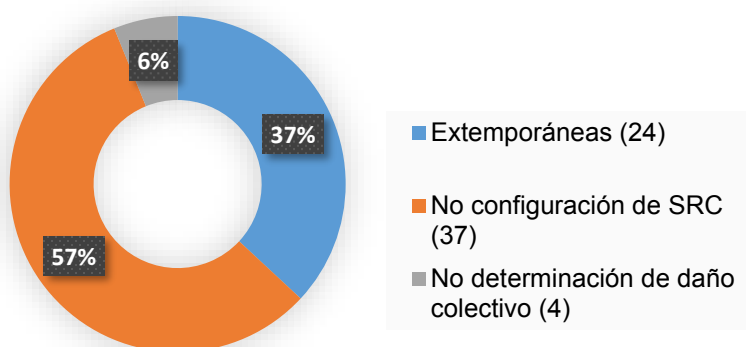
³⁵⁵ UARIV, Oficio Rad. No. 202072028116151. 23/10/21.

³⁵⁶ Los 65 actos administrativos analizados fueron remitidos por la UARIV a la PGN al requerirse todas las resoluciones de negación emitidas con posterioridad a la expedición de la Rs. 3143 de 2018, con corte de 09/2020. Para realizar este análisis se dispuso de una matriz estandarizada en la cual se incluyó y consolidó la información. Se consignaron (i) datos básicos de la resolución como número y fecha, (ii) identificación del colectivo, nombre, si es étnico o no, municipio y departamento de ubicación; (iii) datos de la declaración, como fecha, derechos vulnerados, fecha de los hechos y breve descripción de los mismos; (iv) variables de análisis: extemporaneidad, atributos del colectivo y daños; y (v) observaciones. (ver anexo 12).

- La negación de la inclusión en el RUV puede darse por cualquiera de los siguientes escenarios: (i) extemporaneidad; (ii) la no configuración de un SRC, y; (iii) la no determinación de un daño colectivo.

En la siguiente gráfica se observa que la extemporaneidad es un argumento recurrente para negar la inclusión en el RUV (37%). No obstante, la razón más frecuente es la no configuración del declarante como SRC (57%), por no cumplir con todos los atributos establecidos en la Resolución 3143 de 2018, los cuales son: (i) auto reconocimiento y reconocimiento por terceros, (ii) proyecto colectivo, (iii) prácticas colectivas, (iv) formas de organización y relacionamiento y, (v) territorio (cuando se trate de comunidades étnicas).

Gráfica No. 15: Escenarios de no inclusión de colectivos en el RUV



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

- En las resoluciones se aplican los criterios de valoración conforme a los atributos establecidos en la Resolución 3143 de 2018, restringiendo lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015.

Se advierte que la UARIV no está realizando esta valoración de cara a los tres eventos establecidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011: (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.

Se identificó que si bien en la parte motiva de los actos administrativos analizados se cita el artículo mencionado, la valoración se realiza solo teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos quinto y segundo de la Resolución 3143 de 2018 que establece que la UARIV verificará que los colectivos hayan sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los atributos. Desde ese



momento, se considera que no hay concordancia frente a lo dispuesto por la ley y en lo identificado en el proceso de valoración pues: (i) no se tienen en cuenta los tres eventos establecidos por el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 y, (ii) sólo son incluidos aquellos colectivos que cumplen con la totalidad de los atributos.

Se advierte que todo el proceso de valoración gira en torno a los atributos, los cuales no se establecieron por la Ley, ni por el decreto reglamentario. En 41 de las 65 resoluciones, la UARIV analizó la configuración del SRC³⁵⁷. Se observó que en la mayoría se cumplió con dos atributos (15 casos), ningún atributo (11 casos) y al menos uno de ellos (8 casos). Cuando se verificó la existencia de todos los atributos (4 casos), la no inclusión se argumentó a partir de la no determinación de un daño a alguno de los atributos establecidos en la resolución.

Desde este análisis, se evidencia un cambio en los requisitos para la determinación no solo del daño colectivo, sino además para la configuración de los SRC. En el mismo sentido, como lo señaló la PGN: “se ha restringido el acceso a la reparación de los colectivos en razón a que los desarrollos introducidos no responden a lo consignado en los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011 y por el contrario se avanza en una interpretación restrictiva de los mismos”.³⁵⁸

En el análisis de la configuración del SRC, preocupa la interpretación restringida del artículo segundo de la resolución, sin consideración del principio províctima o de favorabilidad. Por el contrario, se exigen requisitos que pueden resultar desproporcionados para esta población. Por ejemplo, se encontraron situaciones como:

- i) No se determinó la presencia del atributo de prácticas colectivas aun cuando en el relato se evidenció la realización de festivales, bazares o fiestas periódicas y características de la comunidad. Tampoco se tuvieron en cuenta actividades colectivas como pesca y/o caza.
- ii) No se configuró el atributo de formas de organización o relacionamiento, incluso cuando se reconocieron líderes comunitarios. Tampoco se consideró la junta de acción comunal como una forma organizativa adecuada, a pesar de ser esta la organización por naturaleza en comunidades rurales. Frente a esto, la UARIV consideró que éstas no se relacionan con el propósito común del colectivo.
- iii) En relación con el proyecto colectivo se argumentó que no se logra determinar el propósito común del colectivo.
- iv) En algunos casos en los cuales se reconoció el atributo de auto reconocimiento, este se hace a partir de la existencia del acto administrativo que establece la vereda

³⁵⁷ Las 24 restantes fueron negadas por extemporaneidad.

³⁵⁸ PGN, con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz Balance de la Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de Reparación Colectiva. Diciembre 2020. p. 224.



o crea la jurisdicción de la comunidad, lo cual evidencia que se está requiriendo un soporte legal para dar por cumplido este atributo.

- v) Recurrentemente se desconoció la relación de las prácticas colectivas o formas de organización comunitaria con el objetivo o proyecto común.

En el análisis realizado por la PGN a los extractos de las declaraciones contenidos en las resoluciones, se identificaron coincidencias entre las características de los colectivos a los que se les negó la inclusión con otros que hoy hacen parte del Programa, como por ejemplo Villagarzón, La Chinita, o Pueblo Bello. Esto podría generar una vulneración al derecho de igualdad, pues, ante similares circunstancias, están aplicándose reglas distintas que resultan restrictivas y que no corresponden a reformas legales.

Ante esta situación, la UARIV manifestó³⁵⁹ que, en algunos casos la información de la declaración no era suficiente para determinar si las dinámicas y características de cada colectivo constituían o no cada uno de los atributos, ni para establecer la relación entre estas y el objetivo común del colectivo. Preocupa que, ante la duda, la UARIV decidió que lo narrado no constituye una práctica colectiva o una forma de organización, en lugar de solicitar la correspondiente aclaración o subsanación como sucede en los casos de valoración individual. Tampoco ha ajustado el formulario para contar con campos específicos que promuevan el relato completo que permita determinar cada uno de los atributos.

Lo anterior, evidencia que no se está poniendo en práctica el principio de favorabilidad. Por esta razón, y teniendo en cuenta la complejidad del proceso de valoración, se recomienda a la UARIV que ajuste el formulario de declaración de sujetos colectivos, incluyendo una batería de preguntas que permitan garantizar que la declaración contenga toda la información necesaria para realizar la valoración.

- *Los tiempos de valoración no siempre corresponden a los de un “trámite administrativo ágil y expedito”³⁶⁰ como lo establece la norma, por el contrario, son demasiados extensos:*

Se observó que, en promedio, entre la declaración y la expedición de la resolución que decide la solicitud de inclusión, pasaron 274 días, en el peor de los casos hasta 987. Por otro lado, desde que la UARIV recibió la declaración y emitió el acto administrativo, transcurrieron en

³⁵⁹ Reunión técnica realizada entre la UARIV y la PGN el 06/05/2021.

³⁶⁰ Ley 1448 de 2011. Artículo 158. “Actuaciones Administrativas. Las Actuaciones que se adelanten en relación con el registro de las víctimas se tramitarán de acuerdo con los principios y el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo. En particular, se deberá garantizar el principio constitucional del debido proceso, buena fe y favorabilidad. Las pruebas requeridas serán sumarias. Deberá garantizarse que una solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba. En toda actuación administrativa en la cual tengan interés las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.”



promedio 184 días. No obstante, se destaca que en 37 casos de los 65 analizados, el tiempo de valoración se acercó a los 60 días hábiles previstos en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011. También se identificaron demoras en la notificación de estas resoluciones, lo cual retrasa la interposición de los recursos de ley a la que tienen derecho los colectivos.

- *Inobservancia del principio de publicidad.*

Preocupa que la publicación de los criterios de valoración con los cuales se determinó la no inclusión de los colectivos en el RUV no se ha realizado, desconociendo el principio de publicidad consagrado en la ley. Actualmente, el documento que se encuentra disponible en el sitio *web* de la UARIV es el “Manual Criterios de Valoración V2”. Este documento fue publicado en agosto de 2017, casi un año antes de que se expidiera la Resolución 3143 de 2018, la cual introdujo los atributos. Pese a ello, la UARIV ha indicado en su informe de Balance que “con base en los criterios aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, se construyó la primera y segunda versión del Manual Criterios de Valoración que contenía los lineamientos para la valoración de sujetos colectivos”³⁶¹, pero no es claro dónde se encuentran publicados los lineamientos ajustados luego de proferida la mencionada resolución.

- *No es claro cómo se aplica el enfoque de mujer y género en el proceso de valoración*

No fue posible establecer cómo se preserva la perspectiva diferencial en la valoración de los colectivos para su eventual inclusión en el RUV. En este sentido, si bien se incluye dentro de los presupuestos jurídicos sobre los que se basa la valoración el principio de enfoque diferencial, no se presentan herramientas, ni consideraciones para comprender cómo se materializa en el análisis y la valoración. A su vez, tampoco se recogen las afectaciones diferenciales a los grupos de especial protección constitucional dentro del colectivo, de forma que no se evidencia si opera algún tipo de medida afirmativa para su inclusión como SRC. En efecto, son aisladas y descontextualizadas las referencias a hechos victimizantes (reclutamiento de NNA y homicidios de mujeres con ejercicios de liderazgo en la comunidad) que tienen relación con discriminación y violencias por motivos de edad y/o género.

Limitación en el alcance del enfoque reparador y transformador de la reparación colectiva

Tanto en el proceso de ajuste, como en el de formulación de los PIRC, continúa evidenciándose la tendencia a incluir solo acciones que la UARIV puede materializar, lo que

³⁶¹ Gobierno nacional. Balance de la política pública para la atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado. p.29.



evidencia una posible regresividad en el alcance de los PIRC y en el enfoque reparador y transformador del Programa de Reparación Colectiva.

En el mes de noviembre de 2020 se seleccionó aleatoriamente, una muestra de 53 SRC que en ese momento se encontraban en la fase de formulación del PIRC y se encontró que: (i) en 17 casos (32%) EETT participaron en esta fase; (ii) en 16 casos (30%) entidades del SNARIV, diferentes a EETT participaron en esta fase; (iii) en 20 casos (38%) la fase de formulación del PIRC se adelantó únicamente con la UARIV y; (iv) si bien en 33 casos hubo participación de entidades diferentes a la UARIV, en ninguno se encontró que participaran más de dos entidades aparte de la UARIV, y actualmente el SNARIV lo componen 52 entidades nacionales, más las EETT.

Esta situación es preocupante pues el artículo 2.2.7.8.9. del Decreto 1084 de 2015 establece que, durante la fase de formulación 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 [PIRC], en atención a la responsabilidad que puedan tener en la ejecución de las medidas”.

Asimismo, el párrafo tercero del artículo 10 de la Resolución 3143 de 2018 menciona que “para el desarrollo de esta fase, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas invitará a las entidades territoriales y otras entidades del [SNARIV], con el propósito de definir recursos y tiempos de ejecución para la implementación de las acciones de acuerdo con su oferta y competencias institucionales”.

Por lo tanto, no es claro por qué la UARIV, en su rol de coordinadora y articuladora del SNARIV, en algunos casos no está convocando a las entidades que componen este sistema y que tienen competencias en la materialización de acciones para reparar los daños ocasionados por el conflicto armado, descritos en el documento de diagnóstico, a lo cual se suma la baja capacidad de convocatoria de dicha entidad. Llama la atención que en el POA del Subcomité de Reparación Colectiva, no se evidencian acciones estratégicas para acompañar a los SRC en la fase de formulación.

Se reconocen los esfuerzos de la UARIV por asumir la materialización de acciones de los planes. No obstante, se advierte que: (i) la responsabilidad de la implementación del Programa es del Estado en su conjunto y no únicamente de la UARIV y, (ii) el enfoque transformador de la reparación implica que en la materialización de los PIRC concurren varias entidades, pues la UARIV tiene una capacidad limitada y no puede por sí sola garantizar la implementación de planes con este enfoque.

Así las cosas, la PGN identificó en el “Balance de la Ley 1448 de 2011” que, “si bien hay avances en la apropiación por parte del SNARIV de la Reparación Colectiva y se avanza en



un esfuerzo por entender las necesidades de los SRC a partir de la oferta de cada entidad, aún es insuficiente frente a la magnitud del universo”.³⁶²

En este mismo informe se expuso que, “dada la importancia de una adecuada coordinación y articulación institucional para el éxito del Programa de Reparación Colectiva la implementación de las medidas de indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, así como la satisfacción de los derechos básicos, recae, por su misma naturaleza, en cabeza de diferentes entidades, son evidentes los desafíos que aún persisten en esta materia teniendo en cuenta el enfoque de integralidad que recoge la Ley de Víctimas”.³⁶³

Al respecto, la UARIV ha informado que, a partir del año 2016, ante los aprendizajes obtenidos y retos técnicos, jurídicos y financieros identificados en el cumplimiento de los PIRC “se inició el proceso de cualificación técnica del Programa de Reparación Colectiva”, lo cual dio como resultado la expedición del Modelo de Reparación Colectiva, adoptado por la UARIV a través de la Resolución 3143 de 2018. Este Modelo incluye la adopción del enfoque de marco lógico “como herramienta analítica utilizada para planificar iniciativas, mediante la formulación de objetivos que deben cumplirse dentro de un periodo establecido. La formulación del PIRC usando dicho enfoque de marco lógico contempla el análisis de problemas, objetivos, involucrados y alternativas, que posteriormente son plasmados en una herramienta de planeación de resultados”.³⁶⁴

Sin embargo, al analizar los instrumentos para la formulación, se observa que desde la identificación del árbol de problemas se empieza a limitar el alcance de los PIRC pues solo se identifican problemas relacionados con los atributos y no con la afectación a los derechos, en los términos establecidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011.

En ese mismo sentido, el anexo técnico de la resolución contiene una lista parametrizada de acciones (catálogo) que, de acuerdo con lo que establece este instrumento normativo, deberá ser tomada en cuenta al momento de formular y aprobar los PIRC. No obstante, realizado un análisis del catálogo se advierte que:

- i) Contiene 207 acciones categorizadas para reparar los daños, de acuerdo con los atributos: 16 para auto reconocimiento y reconocimiento de terceros, 18 sobre formas de organización, 22 para prácticas colectivas, 39 en proyecto colectivo y, 112 para el atributo del territorio.
- ii) No se identifican acciones que estén formuladas específicamente para mujeres, o población con OSIGD.
- iii) Al requerirse a la UARIV para que informara qué entidades podrían ser competentes en cada una de las 207 acciones, esta informó que en 204 tiene

³⁶² PGN. Balance de la Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de Reparación Colectiva. Diciembre 2019. p. 232.

³⁶³ *Ibíd.* p. 234.

³⁶⁴ Respuesta UARIV. Radicado No. 20217203950581 del 17/02/2021.



competencia directa, mientras que, en las tres restantes es compartida con otras entidades.³⁶⁵

- iv) No hay medidas relacionadas con reconstrucción, ampliación, restauración y dotación de infraestructura de salud, reconstrucción o mejora de vivienda, ni condonación o refinanciación de pasivos (predial y servicios públicos).

Se advirtió que, el catálogo solo contiene productos del alcance de la UARIV. Al respecto, esta entidad explicó que cuando el SRC propone una acción a la cual no se le identifica algún producto en el catálogo, esta como coordinadora del SNARIV, gestiona su implementación ante la entidad del SNARIV competente, pero la acción no se incluye en el PIRC.³⁶⁶

La UARIV ha manifestado que con las otras entidades de SNARIV se socializan las acciones que son de su competencia en la fase de formulación, “con el propósito de definir los recursos y tiempos de ejecución de las acciones”,³⁶⁷ y que, “está trabajando en el fortalecimiento del Subcomité de Reparación Colectiva para que las entidades del orden nacional generen oferta específica para reparación colectiva”.³⁶⁸ No obstante, preocupa que efectivamente no se está cumpliendo la recomendación de la CSMLV de conservar en los PIRC las acciones que son competencia de las demás entidades del SNARIV.

Así las cosas, el procedimiento de formulación de los PIRC está encaminado a que las acciones sean del resorte exclusivo de la UARIV, lo cual reafirma la tendencia regresiva del alcance reparador y transformador de estos, en el entendido que dicha entidad no tiene la competencia de implementar todas las acciones que se requieren para atender los daños colectivos causados por los hechos victimizantes. La parametrización no atiende, por ejemplo, afectaciones en infraestructura de salud o pasivos por servicios públicos o prediales, que afectan a los integrantes del SRC y que se generaron por el desplazamiento forzado o por la presencia de los actores armados, como sucede en el caso de Cerro de Burgos en Simití – Bolívar³⁶⁹.

En el proceso de ajuste de los PIRC, se identificaron las siguientes situaciones:

- i) Eliminación o ajuste de acciones de reconocimiento de responsabilidad, acceso a la verdad, peticiones de perdón, investigaciones judiciales y sanción de responsables.³⁷⁰

³⁶⁵ UARIV. Radicado No. 20217203950581 del 17/02/21.

³⁶⁶ Acta espacio técnico con la UARIV convocado por la PGN del 14/04/20.

³⁶⁷ UARIV. Radicado No. 202072028116151 del 23/10/20.

³⁶⁸ Sesión ampliada de la CSMLV del 11/11/20.

³⁶⁹ Entre 1998 y 2007 las AUC se instalaron en dicho corregimiento, sometieron a la comunidad a malos tratos, “se apoderaron del acueducto y dejaron una deuda del servicio de energía eléctrica, que continúa vigente hoy en día, lo que impide el acceso al agua potable...” Defensoría del Pueblo. “Documento de Análisis II: Retornos, Reubicaciones/políticas étnicas/persistencia del ECI”. P. 124. 2020.

³⁷⁰ En el análisis de los 56 PIRC ajustados, se identificó que habían sido afectadas 15 medidas de reconocimiento de responsabilidad. Dentro de las causas para su eliminación se observó que corresponden a medidas de carácter judicial o individual, pese a que ya se han implementado en algunos PIRC.



- ii) Inviabilidad por situación jurídica de los predios sobre los cuales se van a implementar las acciones.³⁷¹
- iii) Cierres administrativos o eliminación de acciones que no son de competencia de la UARIV.
- iv) Ajuste de las acciones limitándolas a las competencias de la UARIV.³⁷²
- v) Eliminación de acciones relacionadas con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, cuya materialización es compleja.³⁷³

Se insiste en que no es claro a través de qué instrumento de política pública se van a gestionar las acciones de los PIRC que se han eliminado y las cuales constituyen una expectativa pendiente por materializar para las comunidades. Se recomendó en el Séptimo Informe de la CSMLV el ajuste de los lineamientos para tal modificación de los PIRC. A pesar de que la UARIV manifestó acoger esta recomendación, se desconoce el documento de lineamientos formalizado.

Por otro lado, la UARIV, frente a la recomendación de mantener y gestionar en los PIRC las acciones relacionadas con el reconocimiento de responsabilidad, manifestó que debido al carácter administrativo del Programa de Reparación Colectiva no es su naturaleza promover el reconocimiento de este tipo de responsabilidades. No es claro este argumento, pues previamente si se han implementado este tipo de acciones, como medidas de satisfacción a las que tienen derecho los SRC de conformidad con el artículo 139, numeral J de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, los lineamientos y criterios para la implementación de acciones para el fortalecimiento de los SRC establecidos mediante la Resolución 1177 de 2021, no son coherentes con los propósitos del Programa, pues es posible que los SRC más afectados (debilitados) por el conflicto no cumplan con estos. Adicionalmente, la aplicación de dichos criterios está interrumpiendo la continuidad en la implementación de las acciones de fortalecimiento³⁷⁴. Esta situación puede poner en riesgo la sostenibilidad de los avances en la superación de las afectaciones así como de las acciones ya implementadas.

Debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV

³⁷¹ Se eliminan o ajustan medidas desestimando las gestiones ante las entidades competentes (ANT y URT).

³⁷² Reducción en el alcance de las acciones para atender el daño, pues las que son del resorte de la UARIV tiene una capacidad limitada frente a los objetivos del Programa.

³⁷³ Eliminación de acciones relacionadas con rehabilitación psicosocial, reconstrucción del tejido social, acceso a la salud, infraestructura social y comunitaria, reactivación económica, condonación de deudas, acceso a educación superior, acciones que atienden al enfoque diferencial y garantías de no repetición.

³⁷⁴ Como sucede con el SRC nuevo Arcoiris que, pese a que desde 2019 implementa resoluciones de fortalecimiento, en 2021 le fue negado el acceso a la Resolución de Fortalecimiento, debido a una situación que existía antes de acceder al programa.



En informes anteriores la CSMLV ha manifestado las debilidades en el rol de coordinación de la Unidad³⁷⁵ que conllevan “un mayor avance en las medidas que cuyo cumplimiento corresponde exclusivamente a la UARIV y un rezago en las que son competencia de otras entidades”.³⁷⁶

Al respecto, pese a los esfuerzos para fortalecer las capacidades técnicas del recurso humano a través de formaciones constantes en el Modelo de Reparación Colectiva,³⁷⁷ la tendencia a consignar en los PIRC acciones exclusivamente del resorte de la UARIV, que se evidencia en los procesos de ajuste y formulación de estos, reduce su rol de coordinación en la implementación del Programa de Reparación Colectiva.

Tampoco se observa un incremento en las metas del POA del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva y se desconoce si las entidades del SNARIV están focalizando en su oferta a los SRC, de manera que se presenten avances significativos en la implementación de aquellos planes que aún conservan medidas de competencia de entidades distintas a la UARIV.

Aunque la UARIV manifiesta que en el proceso de formulación se socializan con las entidades las acciones de su competencia, no es claro cómo efectivamente se están gestionando aquellas propuestas por los SRC, que no tienen productos relacionados en el catálogo y que, por lo tanto, no quedan consignadas en el PIRC. Lo anterior, teniendo en cuenta que no se conoce un instrumento adicional donde se estén consignando estas acciones.

Necesidad de fortalecer la materialización del enfoque diferencial de género y discapacidad

Si bien la participación de las mujeres es mayor en los comités de impulso que en los grupos de apoyo, esta no es significativamente mayor, por lo que se espera que la implementación del Acuerdo de Paz siga generando las condiciones adecuadas para el fortalecimiento en la aplicación del enfoque de género, de manera transversal en todas las fases de la ruta.

Es necesario que se continúe fortaleciendo el enfoque diferencial con OSIGD. Si bien se han incorporado preguntas en las guías metodológicas, se insiste en que ninguna de estas indaga sobre la población sujeto de la pregunta.

En relación con el “documento instructivo para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el Modelo de Reparación Colectiva” se advierte que desde hace más de un año la UARIV informó que se encuentra trabajando en el mismo. No obstante, este no ha sido compartido con la CSMLV.

³⁷⁵ Las acciones de articulación y coordinación no se realizan de manera oportuna y las entidades del SNARIV no focalizan en su oferta a los SRC.

³⁷⁶ CSMLV. Sexto informe. P. 206

³⁷⁷ UARIV. Radicado. No. 202072028116151 del 23/10/2020.



Debilidades en la articulación con la implementación del Acuerdo de Paz

Ahora bien, en relación con lo contemplado en el Punto 5 del Acuerdo de Paz, se advierte que en el cruce de información entre las acciones de los PIRC con iniciativas PDET solo contiene la información de las acciones que se encuentran en los planes que actualmente están en implementación. Teniendo en cuenta que los PATR se actualizarán cada cinco años no es claro cómo se impulsarán las acciones de los PIRC que se formulen con posterioridad a dicha actualización. A juicio de la CSMLV este es un periodo de tiempo muy largo para verificar estas coincidencias. Además, excede los tres años previstos por la UARIV para implementar los planes de reparación colectiva.

Es pertinente destacar que en el informe realizado por la PGN sobre la materialización del enfoque reparador en los PDET se concluyó que: “el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y PRyR (2.8%), así como la proporción significativa de municipios PDET que cuentan con PRyR y que no tienen iniciativas asociadas en la matriz de cruce (45%) o el 60% de acciones de los PIRC que no se asocian con iniciativas, refleja la desarticulación de las instituciones como la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador. En ese sentido, dado que las iniciativas que cruzan con alguna agenda de víctimas podrían recibir un punto adicional en la priorización para su implementación, esta podría estar dejando un importante número de iniciativas rezagado”.³⁷⁸

De otra parte, se insiste en que preocupa el manejo que se le va dar a las acciones de los PIRC que no coinciden con iniciativas en los PDET, por lo que se considera importante promover la realización de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, garantizando que se tenga en cuenta el enfoque transformador.

Finalmente, se advierte que, si bien se registra un incremento de los SRC que cuentan con diagnóstico del daño, es probable que debido a la pandemia originada por el COVID-19, algunas de las acciones y procesos propios de la implementación de algunas fases de la ruta de reparación colectiva, se puedan haber visto afectadas. Por ello, es importante que el Gobierno nacional continúe poniendo en marcha estrategias para avanzar sin que se genere un riesgo para las comunidades, y que, una vez superada la emergencia, se retomen con mayor fuerza los procesos pendientes y los que se vieron afectados.

³⁷⁸ PGN. Enfoque Reparador en los PDET, 2021. p. 33.

Conclusiones

- La Implementación del Programa de Reparación Colectiva presenta escasos avances. Cumplida la vigencia inicial de la Ley de Víctimas, únicamente el 4% (28) de los 768 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 de 2005. Se advierte que el 66% del universo se encuentra en las fases iniciales de la ruta, y el 30% en las fases de formulación e implementación de su Plan.
- La meta planteada por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo de “140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente” presenta un cumplimiento acumulado del 20%, por cuanto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informa que, a la fecha, se han reparado administrativamente 28 colectivos. Contando con que se cumpla esta meta, y sin tener en cuenta que el Registro Único de Víctimas continúa abierto, faltarían 628 planes por implementarse, lo cual tardaría más de 16 años. Adicionalmente, se presenta un rezago acumulado de 39 sujetos en el cumplimiento de las metas asociadas a este indicador.
- Se insiste en que 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 dichos planes. De esta manera, se han fortalecido cinco de los seis planes aprobados hasta el momento, los cuales han sido beneficiados con recursos para la implementación de acciones. Si bien se considera un avance que, en virtud de lo establecido por el Acuerdo de Paz, se hayan fortalecido 12 planes que no tienen incidencia nacional, el reporte del indicador debe ser coherente con su descripción y fórmula de cálculo.
- Se advierte que a pesar de que el Plan Marco de Implementación es un instrumento de planeación diseñado a 15 años y que la Ley 2078 de 2021 prorrogó la Ley 1448 de 2011, los indicadores: E.MT.2, E.315, E316 y E.G.1 únicamente tienen metas establecidas hasta el año 2021.
- 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 dispuesto por la Ley 1448 de 2011 ni por el Decreto 1084 de 2015. Se evidencia un cambio en los requisitos para la determinación no solo del daño colectivo, sino además para la configuración de los sujetos de reparación colectiva. Así las cosas, se observa



una interpretación restringida del marco normativo, sin consideración del principio províctima o de favorabilidad, lo cual limita el acceso a la reparación de los colectivos.

- En los procesos de formulación, de ajuste e implementación de los Planes, se han identificado 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 las Víctimas para la articulación de las entidades, particularmente en las fases de formulación e implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva. Preocupa que, a pesar de que esta entidad adecuará los lineamientos para llevar a cabo los procesos de ajuste, a la fecha no se ha materializado esa intención.
- Los esfuerzos de la Unidad para 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 de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- A partir de la expedición de la Resolución 3143 de 2018 se evidencia una tendencia a formular y aprobar planes de reparación colectiva que solo contienen acciones a cargo de la Unidad para las Víctimas. Es preocupante que esta dificultad no se aborde en el Subcomité de Reparación Colectiva, de tal forma que establezcan acciones efectivas para acompañar a los sujetos durante la fase de formulación de sus planes.
- 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 de Reparación Colectiva, son coherentes con los objetivos del Programa. Se insiste en que 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.
- La expedición de la Resolución 1177 de 2021, evidencia la tendencia regresiva en la implementación del Programa, al establecer criterios y requisitos que obstaculizan el acceso a recursos para implementar acciones de fortalecimiento incluidas en los planes de las organizaciones que han sido reconocidas como sujetos de reparación colectiva. Asimismo, su aplicación ha implicado un cambio en los criterios de acceso a este beneficio, lo que conlleva a la suspensión en la implementación de las acciones de



fortalecimiento, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los avances en el cumplimiento de las acciones.

- En cuanto a la potencialización de los procesos de reparación colectiva que prevé el Acuerdo de Paz, se tiene que, de los 768 Sujetos de Reparación Colectiva, 399 (52%) se encuentran en municipios que cuentan con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, de estos, 64 (16%) están en implementación, los cuales contienen en total 1.998 acciones. De estas, 1.011 (51%) coinciden con 768 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional. La Agencia de Renovación del Territorio ha reportado que, de esas 768, el 27% (208) tienen ruta de implementación activada.
- El Subcomité Técnico de Reparación Colectiva debe optimizar su funcionamiento como instancia de articulación. En cuanto a la definición de las metas al interior de este Subcomité, nuevamente se evidencia que no se compadecen con el universo de sujetos colectivos. Asimismo, se advierte que en el Plan Operativo Anual para el 2021 no registra responsables específicos, para cada una de las acciones estratégicas y, las metas están planteadas en términos de acciones, no de Planes Integrales de Reparación Colectiva intervenidos. Adicionalmente, llama la atención que hay varias entidades que tienen responsabilidad en la materialización de acciones de los planes que podrían asistir a este escenario en calidad de invitadas, tal como el Instituto Nacional de Vías, la Comisión de la Verdad, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio.
- Se reconoce que en el proceso de elaboración del CONPES 4031 las metas en reparación colectiva aumentaron entre la construcción del primer borrador y el documento final, así como también que se haya incluido una meta específica para avanzar en la implementación de los planes de reparación colectiva que se están implementando en territorios priorizados por el Acuerdo de Paz.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, articularse para que las mediciones de los indicadores contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Marco de Implementación tengan un adecuado reporte. Lo anterior, teniendo en cuenta las deficiencias que se explicaron frente a las inconsistencias en la información.
- A la Unidad para 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.



- A la Unidad para las Víctimas, adoptar estrategias para promover el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, de las FARC-EP y de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que haya generado daños, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz.
- A la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, gestionar la formulación de metas posteriores al año 2021 para los indicadores E.MT.2, E.315, E.316 y E.G.1 contenidos en el Plan Marco de Implementación, atendiendo la prórroga de la Ley 1448 de 2011 a través de la Ley 2078 de 2021. Para esto, es necesaria la articulación con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.
- A la Unidad para las Víctimas, ajustar el proceso de valoración colectiva, teniendo en cuenta lo contemplado en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 1084 de 2015, garantizando que se cumplan los principios províctima y de favorabilidad.
- A la Unidad para las Víctimas, desarrollar una batería de preguntas para que sea incorporada en los lineamientos de la toma de declaración colectiva y socializarla con el Ministerio Público. Lo anterior, con el fin de que al momento de realizar la valoración se cuente con toda la información necesaria y detallada que permita establecer con certeza las dinámicas de los colectivos y si estas responden a su objetivo común.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar una estrategia al interior del Subcomité de Reparación Colectiva, con el fin de robustecer las metas y acciones del Plan Operativo Anual de esta instancia 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.
- A la Unidad para las Víctimas, se insiste en que se debe ajustar el “Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los Planes Integrales de Reparación Colectiva” de manera que se garantice que las modificaciones que se realicen no restrinjan el enfoque transformador de la reparación. Estos lineamientos deberán socializarse ampliamente con las entidades del Sistema Nacional de Reparación Integral a Víctimas y las víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, se insiste que se deben conservar dentro de los Planes de Reparación Colectiva las acciones 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 las Víctimas, se insiste en que se debe 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 implementando en municipios priorizados en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar la idoneidad de la aplicación de los criterios establecidos en la Resolución 1177 de 2021 y verificar que esta cumple con los principios de la administración pública, teniendo en cuenta las afectaciones de los hechos victimizantes, de manera que las organizaciones más debilitadas por estos también puedan acceder a las resoluciones de fortalecimiento y que no se suspenda la implementación en aquellas que accedieron antes de la expedición de dicha resolución.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, se insiste en que se deben identificar las acciones de desarrollo económico y social que no son propias de la reparación colectiva y que se eliminaron 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 regional, los planes de acción territorial y, los planes de desarrollo departamentales y municipales.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, se insiste en que se deben articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y en particular en la Hoja de Ruta Única. Lo anterior, teniendo en cuenta que, de las 768 iniciativas que cruzan con acciones en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, únicamente tienen ruta de implementación activada el 27% (208), por lo cual es necesario que se avance con mayor celeridad en las que faltan por empezar a implementarse, pues corresponden a demandas que las comunidades tienen, incluso con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz y la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia Nacional de Tierras, continuar fortaleciendo 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 la Unidad para las Víctimas, promover que las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporen en sus Planes de Acción



medidas específicas para avanzar en la implementación de los planes de reparación colectiva, y hacer seguimiento a las mismas.



CONNACIONALES

En aras de presentar los avances y dificultades en la implementación de la política pública de víctimas connacionales, se analizan de las medidas de: (i) indemnización administrativa; (ii) restitución de tierras; (iii) satisfacción; (iv) rehabilitación y, (v) el componente de retornos y reubicaciones.³⁷⁹ Asimismo, se realiza una descripción de las gestiones y acciones institucionales que se desarrollaron para brindar atención y asistencia a los hogares en el marco de la pandemia, ocasionada por el COVID-19.

Se reitera que ni en el PND, ni en el CONPES 3726 de 2012, se formularon indicadores para medir los avances en materia de atención, asistencia y reparación a las víctimas connacionales, situación que preocupa a la CSMLV. Razón por la que este año se mantienen los indicadores que habían sido propuestos por la CSMLV desde el Sexto Informe. En ese sentido, para el desarrollo del presente capítulo se revisaron los planes de acción de la vigencia 2020 y el primer trimestre del 2021 de la UARIV, la Cancillería y la URT, los cuales fueron contrastados con la información registrada en los documentos de planeación de 2019 con el fin de identificar las variaciones efectuadas.

Por otra parte, es importante estudiar los objetivos y estado actual de la caracterización que realizó la UARIV para 2018 y 2019, cuyos resultados fueron presentados durante el año 2020. A la fecha, no se tiene prevista la realización de este ejercicio, pues el objetivo es que estos recursos sean invertidos para superar algunas de las dificultades identificadas durante este proceso en víctimas connacionales.

Finalmente, se revisaron los planes de acción para la vigencia 2020-2021 de otras de las entidades llamadas a garantizar los derechos de las víctimas connacionales y se requirió a la CEV, la JEP y la UBPD, con el fin de identificar las actividades que se vienen desarrollando para contribuir al goce efectivo de los derechos de estas víctimas, incluidos el derecho a la verdad y a la justicia, así como analizar aspectos relacionados con la articulación entre este SIVJRNR y el SNARIV.

Análisis cuantitativo

Atendiendo a la información RUV suministrada por la UARIV, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 al 31 de marzo de 2021, habían sido incluidas 25.860 víctimas en el extranjero. De las cuales 13.381 eran hombres, 12.400 mujeres, 73 víctimas con OSIGD y seis no informaron. De este grupo de víctimas en el exterior, 2.998 reportaron algún tipo de discapacidad.

³⁷⁹ Siendo las medidas que les asisten en el marco de la Ley 1448 de 2011, mientras permanezcan fuera del territorio nacional.

Aunque se desconoce con exactitud el universo de víctimas connacionales incluidas en el RUV que permanecen en el exterior, la UARIV estima que el 91% aún están fuera del país. Entre las dificultades para establecer el número exacto se encuentran que: “hay personas que pueden haber retornado sin solicitar acompañamiento y por ende no están contabilizadas; (...), la tendencia a una falta de actualización de datos dificulta conocer la ubicación más reciente de las víctimas en el exterior incluidas en el RUV (...), personas que declararon en Colombia y salieron del país sin actualizar sus datos; así mismo, hay víctimas fuera del país que no han declarado”.

Entre 2020 y el 31 de marzo de 2021, se recibieron 260 declaraciones que corresponden a 132 mujeres, 120 hombres y ocho víctimas connacionales con OSIGD. De estas, el 21% corresponde a personas en condición de discapacidad (55). A continuación, se relacionan las declaraciones que fueron tomadas a través de algunos consulados de Colombia en el exterior:

Tabla No. 144: Declaraciones recibidas en el exterior

País	Declaraciones
Alemania	1
Argentina	1
Australia	2
Brasil	3
Canadá	12
Chile	8
Costa Rica	27
Curazao	1
Ecuador	119
España	45
Estados Unidos	20
Francia	2
Gran Bretaña	1
Italia	1
Países Bajos	3
Panamá	14
Total	260

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Durante 2020 se recibieron 222 solicitudes de registro y en el primer trimestre de 2021 se presentaron 38 declaraciones, de las cuales 238 han sido valoradas y 22 se encuentran pendientes de estudio. Lo anterior implica que, de las 238 declaraciones valoradas fueron incluidas 79 personas, 158 no fueron incluidas y una se reporta como en otro estado de valoración.



Para el periodo de análisis, se tiene que de las 158 personas reportadas como “no incluidas” el 48% no se incluyó por presentar la “declaración fuera de términos según lo establecido en el artículo 61 y 155 de la ley 1448 de 2011”; el 39% corresponde a la causal “no serán considerados víctimas quienes hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno”; el 0,6% restante tiene como causal “no serán considerados víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común” y el 13% restante corresponde a “más de un motivo” de los anteriormente mencionados. De esta cifra solo cuatro víctimas interpusieron los recursos legales, tres en término.

Persiste la concentración de mayor número de connacionales víctimas en la ciudades de Esmeraldas (Ecuador) con un 13%; en Quito (Ecuador) con el 7%; Nueva Loja (Ecuador) y Montreal (Canadá) cada una con un porcentaje de 6% y Barinas (Venezuela) con el 5%.

Indemnización

- *Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas”*

Este indicador es formulado por la CSMLV, su fórmula de cálculo es “(número de víctimas en el exterior indemnizadas / número de víctimas en el exterior con derecho a ser indemnizadas) *100”.

Durante 2020 se indemnizaron un total de 783 víctimas en el exterior, de las cuales 411 fueron hombres, 369 mujeres y tres personas con OSIGD. Según el reporte de la UARIV de las víctimas connacionales indemnizadas durante este período el 14% (112) se encuentra en condición de discapacidad, el 55% (62) de estas corresponde a hombres, el 45% (50) son mujeres y no se reporta en las cifras personas con OSIGD en condición de discapacidad.

Tabla No. 145: Víctimas en el exterior indemnizadas por enfoque diferencial

Año	Víctimas	Mujer	Hombre	OSIGD	Discapacidad
2020	783	369	411	3	112
2021	4	3	1	0	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

En el primer trimestre de 2021 fueron indemnizadas cuatro víctimas connacionales, un hombre y tres mujeres. No se tiene registro de víctimas con OSIGD ni en condición de discapacidad. El reporte anual histórico de víctimas indemnizadas es:

Tabla No. 146: Víctimas en el exterior indemnizadas

Año	Víctimas
2013	140
2014	102
2015	427
2016	582
2017	785
2018	825
2019 ³⁸⁰	85
2020	783
2021	4

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Con base en los criterios de priorización de la Resolución 1049 de 2019, en el periodo de análisis, fueron efectuados los siguientes giros: (i) seis a seis víctimas en el exterior (marzo); (ii) 24 a 20 víctimas (mayo); (iii) 25 a 22 víctimas (junio); (iv) 26 a 23 víctimas (julio); (v) 635 a 616 víctimas (agosto); (vi) ocho a ocho víctimas (septiembre); (vii) 26 a 25 víctimas (octubre); (viii) 37 a 34 víctimas (noviembre); (ix) 34 a 29 víctimas (diciembre) y, (x) cuatro a cuatro víctimas en marzo 2021. En ese sentido, entre marzo de 2020 a marzo de 2021, fueron efectuados un total de 825 giros a 787 víctimas en el exterior, por la suma de \$7.494.138.180.³⁸¹

Comparadas las cifras con la vigencia pasada, se observó un incremento de 698 víctimas en el exterior indemnizadas. Sin embargo, en esta ocasión no hubo precisión sobre cuáles fueron los conceptos por los que se pagaron las sumas previamente relacionadas. Por otra parte, se observó que algunos de los pagos fueron efectuados dentro del territorio nacional, situación que sucede, según la UARIV, porque los giros y transferencias se realizan en cuentas vigentes (algunas en Colombia), pero que no afectan el estatus de víctima connacional, aseguró la entidad que se realizará la actualización correspondiente en el sistema, en aras de contar con un reporte de las víctimas en el exterior beneficiadas de la medida.

Dado que persiste la ausencia de formulación de indicadores de para víctimas connacionales por parte de la URTD, 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 incluidas en el RTDAF; y (iii) el porcentaje de víctimas connacionales con orden judicial de restitución de tierras.

³⁸⁰ Según la UARIV, la baja implementación de la medida de indemnización en el año 2019 obedeció a la adopción de la Resolución 1049 de 2019, que implicó un ejercicio de socialización e implementación de un nuevo procedimiento. Por otra parte, informan que para la fecha el método de priorización para víctimas en urgencia manifiesta y extrema vulnerabilidad, ha permitido un mayor acceso a la medida.

³⁸¹ Una persona puede recibir más de un giro, por ello el número de giros es superior al número de personas únicas.

- Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF con demanda de restitución de tierras”

Este indicador fue creado por la CSMLV, su fórmula de cálculo es “(número de víctimas inscritas en el RTDAF / número de víctimas que presentaron solicitud de inscripción en el RTDAF)*100”.

Tabla No. 147: Número de solicitudes de víctimas en el exterior en nuevas zonas microfocalizadas

Año	Solicitudes en nuevas zonas	Solicitudes de víctimas en el exterior
2019	3.353	147
2020	3.814	89
2021	1.083	15
2019-2021	8.250	236

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Tabla No. 148: Víctimas en el exterior solicitantes de inscripción en el RTDAF por enfoque diferencial

Año	Víctimas	Mujer	Hombre	OSIGD	Discapacidad
2020	49	17	28	0	4
2021	12	7	3	0	2
2020-2021	61	34	31	0	6

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Durante 2020, 49 víctimas de despojo o abandono de tierras presentaron solicitud de inscripción en el RTDAF; según la URTD el 57% de dichas solicitudes fueron presentadas por hombres, mientras que el 35% por mujeres. De las mismas, el 8% corresponden a personas en condición de discapacidad.

Entre 2020 y el 31 de marzo de 2021, presentaron solicitud de inscripción en el RTDAF un total de 12 personas. A continuación, se relacionan las solicitudes de inscripción en el RTDAF que fueron tomadas por la URT:

Tabla No. 149: Solicitudes de inscripción en el RTDAF recibidas en el exterior

País	Solicitudes
Bélgica	4
Canadá	4
Chile	1
Costa Rica	5
Ecuador	22
España	6
Estados Unidos	9
México	3

País	Solicitudes
Panamá	1
Perú	2
República Dominicana	1
Suecia	0
Venezuela	3
Total	61

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Durante 2020 se recibieron 49 solicitudes de inscripción en el RTDAF y en el primer trimestre del 2021 se presentaron 12 solicitudes.

Persiste la concentración de mayor número de connacionales víctimas de despojo y abandono de tierras en Ecuador con un 36%, lo que evidencia un alto volumen de connacionales que aún no han hecho sus respectivas reclamaciones y que continúan presentándolas mayormente en países limítrofes con el territorio nacional y en España.

Tabla No. 150: Víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF por enfoque diferencial

Año	Víctimas	Mujer	Hombre	OSIGD	Discapacidad
2020	8	3	4	0	1
2021	43	19	18	0	6
2020-2021	51	22	22	0	7

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

De acuerdo con la información reportada por la URTD, en el periodo analizado se inscribieron 51 víctimas residentes en el exterior en un número equivalente para hombres y mujeres. Se destaca mayor avance en la gestión de las solicitudes en la etapa administrativa en 2021, así como su inscripción en el RTDAF. El mayor número de solicitudes inscritas en el RTDAF, corresponde a solicitantes residentes en países como: i) Ecuador ii) Estados Unidos y iii) Venezuela.

- *Indicador: "Porcentaje de víctimas inscritas en el RTDAF con demanda de restitución de Tierras"*

Este indicador fue creado por la CSMLV y tiene por fórmula de cálculo "(víctimas con demanda de restitución de tierras /víctimas inscritas en el RTDAF) *100"

Tabla No. 151: Víctimas en el exterior solicitantes respecto de las cuales se ha presentado o no demanda de restitución.

Año	Solicitantes inscritos en el RTDAF respecto de los cuales se ha presentado demanda de restitución			Solicitantes inscritos en el RTDAF respecto de los cuales NO se ha presentado demanda de restitución		
	Mujeres	Hombres	Víctimas en el exterior	Mujeres	Hombres	Víctimas en el exterior
2020	1849	2285	22	362	434	8
2021	387	406	8	261	281	8
2020-2021	2236	2691	30	623	715	16

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

De acuerdo con la información suministrada por la URTD se inscribieron un total de 51 de las 61 víctimas residentes en el exterior. El 56% fueron puestas en conocimiento de la especialidad de restitución de tierras.

- *Indicador “Porcentaje de víctimas en el exterior con fallo de restitución de tierras”*

Este indicador fue creado por la CSMLV, su fórmula de cálculo es “(número de víctimas en el exterior beneficiarias de fallos de restitución / número de víctimas con demanda de restitución)*100”.

La URTD reportó que para el periodo de análisis, no existen víctimas en el exterior beneficiarias de fallos de restitución, lo que evidencia un descenso en fallos a favor de connacionales en comparación con las cifras del Séptimo Informe. A continuación, se mostrará con detalle el número de víctimas y familias connacionales con sentencia de restitución de tierras, para ello se tendrá en cuenta el siguiente indicador:

- *Indicador Número de familias en el exterior beneficiarias de fallos de restitución*

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(familias en el exterior beneficiarias de fallos de restitución /familias con demanda de restitución de tierras)*100”.

Tabla No. 152: Víctimas y familias en el exterior con fallo de restitución por enfoque diferencial

Año	Familias	Víctimas	Mujer	Hombre	OSIGD	Discapacidad
2012	0	0	0	0	0	0
2013	7	20	11	9	0	0
2014	10	18	12	6	0	0
2015	10	40	19	21	0	0
2016	9	29	15	14	0	0

Año	Familias	Víctimas	Mujer	Hombre	OSIGD	Discapacidad
2017	15	52	24	28	0	0
2018	15	16	6	10	0	0
2019	1	6	4	2	0	0
2020	0	0	0	0	0	0
2021	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. URT.

Pese a que se observa que en 2017 se presentó un número considerable de sentencias a favor de connacionales, se identifica un notable descenso desde 2019 puesto que para esa anualidad solo hubo una sentencia y ninguna en 2020.

Satisfacción

La medida de satisfacción supone que el Estado, en el marco de la implementación de la PPARIV desarrolle acciones encaminadas al restablecimiento de la dignidad de las víctimas, la difusión de la verdad para la construcción de la memoria histórica y, genere bienestar para mitigar los efectos emocionales del conflicto.

Para 2020 se informó que fueron realizados un total de 36 eventos en los que se contó con la participación de 2.153 connacionales,³⁸² en los consulados de Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia (España), Chicago, San Francisco y Washington (EE.UU.), Esmeraldas y Nueva Loja (Ecuador), Montreal y Toronto (Canadá), Barinas (Venezuela), Berna (Suiza), Ciudad de Panamá (Panamá), Estocolmo (Suecia), Guadalajara (México), Londres (Inglaterra), París (Francia), San José (Costa Rica), Tabatinga (Brasil) y desde el Escritorio de Víctimas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bogotá.

Pese a que la Cancillería en la actualidad se encuentra implementando los mecanismos y medios necesarios para contar con información desagregada por enfoque diferencial, lo cierto es, que no es posible cruzar la totalidad de los datos para identificar los diferentes grupos poblacionales que participaron, dado que no todos los consulados reportaron la información con esta clasificación.

Para garantizar la participación de las víctimas connacionales en los eventos que celebran los consulados, la convocatoria, según la Cancillería, se realiza mediante los correos electrónicos de los connacionales que están registrados y a través de la difusión de información en los canales oficiales. Igualmente, se comunica sobre la ruta para acceder a la exención del servicio militar, a la cual se accede a través de la página web del Ejército Nacional.

³⁸² Entre los que se encuentran exposiciones, actos conmemorativos, eventos de dignificación, cine foros, talleres, entre otros.



Retorno y reubicación

El retorno y la reubicación son los escenarios en los que se implementan las soluciones duraderas para superar las afectaciones del desplazamiento forzado. Son derechos que también les asisten a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran fuera del territorio nacional, siempre y cuando el lugar elegido voluntariamente para permanecer indefinidamente y restablecer su proyecto de vida se encuentre dentro del territorio nacional.

- *Indicador: “Acompañamiento a las solicitudes de retorno de víctimas del exterior”.*

Para el análisis de este indicador del plan de acción 2020, es importante mencionar que la UARIV ha informado 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)”,³⁸³ lo que no significa necesariamente el regreso del hogar al territorio nacional. De acuerdo con esta información, se puede considerar acompañado un hogar que se encuentre en cualquiera de los momentos de la ruta establecida en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, previsto en 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.

Al respecto, genera confusión la respuesta emitida por la UARIV en la que menciona que “el acompañamiento inicia en el momento en el que se firma el Acta de Voluntariedad”.³⁸⁴ En ese sentido, es importante aclarar que el anexo técnico de la Resolución 3320 de 2019, menciona que dicho documento se firma “al arribo de la persona a territorio nacional en el Centro Regional de Atención a Víctimas (CRAV) o el Punto de Atención de la UARIV, más cercano al lugar de llegada de la persona”.³⁸⁵ Preocupa la falta de claridad en materia de procesos y procedimientos al interior de dicha entidad, toda vez que, esta información sería contraria a la recibida para la elaboración del Séptimo y el Octavo Informe de la CSMLV³⁸⁶.

Con esta claridad, se tiene que entre 2020 y el 31 de marzo de 2021, la UARIV reportó 1.188³⁸⁷ solicitudes de acompañamiento para el regreso al país, de las cuales, 565³⁸⁸ (48%) grupos familiares recibieron acompañamiento para el retorno o la reubicación. De estos, 312 (55%) fueron considerados retornos efectivos del exterior y los 253 (45%) restantes, se abordaron por la ruta nacional, debido a que no cumplieron con el criterio de haber permanecido 12 meses

³⁸³ UARIV, Radicado No.: 202172011545981, p. 307 del 30/04/2021.

³⁸⁴ UARIV, Radicado 202172013708131, p. 10 del 24/05/2021.

³⁸⁵ Anexo Técnico Protocolo de Retornos y Reubicaciones 2019, p. 59.

³⁸⁶ En la primera respuesta para este informe, la UARIV informaba que “El acompañamiento inicia cuando la persona pone en conocimiento de la Unidad para las Víctimas su intención de retorno (con previo aviso) o su retorno efectivo (sin previo aviso)”, en tal sentido iniciaría el primer momento de la ruta, toda vez que es en este paso en el que se lleva a cabo la manifestación expresa de la intención de ser acompañado en ese proceso.

³⁸⁷ *Ibíd.* p. 306. Estas cifras equivalen a grupos familiares no a individuos.

³⁸⁸ Esta cifra corresponde al número de hogares, no de personas únicas que retornaron o se reubicaron del exterior.



en el exterior al momento de solicitar el acompañamiento o haber regresado al país en un periodo no mayor a 12 meses.³⁸⁹

Llama la atención que, de las 1.188 solicitudes de regreso al país, 623 (52%) no hayan sido acompañadas. De acuerdo con la UARIV, las principales razones para que no se diera dicho acompañamiento fueron: (i) la dificultad para contactarlas, (ii) el desistimiento de su intención de retorno, y, (iii) el envío de la solicitud solamente para recibir información sobre el acompañamiento.

Tabla No. 153: Acompañamiento realizado para el regreso al país de los hogares víctimas que se encuentran en el exterior

Año	Solicitudes de acompañamiento para el regreso al país acompañadas	Solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior	Retornos efectivos
2020	443	973	312
2021	122	215	
Total	565	1.188	

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

De acuerdo con el reporte, de los 565 hogares que recibieron acompañamiento para el regreso al país entre 2020 y el 31 de marzo del 2021, 320 (57%) de las solicitudes fueron realizadas por mujeres y 245 (43%) por hombres.

De los grupos familiares considerados como retornos efectivos del exterior, 183 (59%) de las solicitudes fueron realizadas por mujeres y 129 (41%) por hombres. De estos 226 fueron solicitudes sin previo aviso y 86 con previo aviso. Es importante mencionar que, para el periodo de análisis de este informe, no se reportaron hogares donde la cabeza de hogar fuera población con OSIGD, o con discapacidad. En ese sentido, al no contar con la información por individuo sino por grupo familiar, no es posible determinar si dentro del hogar retornado o reubicado había personas que presentaran alguno de estos dos últimos enfoques.

³⁸⁹ La UARIV, informó a través del radicado No. 202172011545981 que se cuentan como retornos efectivos del exterior, aquellos que “al momento del retorno habían permanecido más de 12 meses fuera del país y que solicitaron el acompañamiento al retorno máximo 12 meses luego de retornar al país” p. 311 del 30/04/2021.

Tabla No. 154: Retornos efectivos del exterior por enfoques³⁹⁰

Año retorno	Hombre	Mujer	OSIGD	Discapacidad	Total
2020	129	183	0	0	312

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Se advierte que las inconsistencias en las cifras entregadas para la elaboración del Séptimo Informe³⁹¹ impidieron identificar variaciones considerables en materia de solicitudes y acompañamientos con respecto a las cifras remitidas para la realización del presente informe.

En cuanto a la oferta complementaria para la estabilización socioeconómica y la sostenibilidad del retorno y la reubicación de los connacionales, la UARIV reportó la entrega de 43 EEAF en 2020³⁹², equivalentes sólo al 18% de los 236 hogares que retornaron o se reubicaron del exterior durante ese año, todos dirigidos a hogares que se encuentran en municipios PDET. En cuanto al primer trimestre de 2021, no se reportó ninguna entrega de Esquema.

Es importante mencionar que los EEAF otorgados estuvieron destinados a atender las necesidades referentes a generación de ingresos, y ninguno dirigido a complementar la oferta en vivienda, seguridad alimentaria o con carácter mixto. De estos, 29 fueron destinados a hogares en los que la jefa de hogar era una mujer y los 14 restantes, a aquellos en que el solicitante era un hombre.

Tabla No. 155: EEAF entregados por año y componente

EEAF	2020	2021
Vivienda	0	0
Generación de ingresos y trabajo	43	0
Seguridad alimentaria	0	0
Mixtos	0	0

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

³⁹⁰ Información relacionada por jefe de hogar que realizó la solicitud.

³⁹¹ En la respuesta de la UARIV del 22/07/2020 se reportaron 442 solicitudes de acompañamiento en el exterior y que fueron acompañadas 627 solicitudes para el regreso al país, 185 más de las recibidas.

³⁹² La UARIV, mediante radicado 202172020659061 del 15 de julio de 2021, informó que para el 2020, producto del cruce de la información contenida en la base de datos del Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior –GAVE–, se lograron identificar 100 personas que se encontraban en los 34 municipios priorizados para entrega de EEAF y que no habían superado su situación de vulnerabilidad. No obstante, de esas sólo se logró contactar a 58 y se le realizó entrevista (perfilamiento) a 43, las 15 restantes, no se encontraban en el lugar reportado en la base del GAVE, no estaban interesados o vivían en la parte rural del municipio



Sobre la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado, se registra que, de los 312 hogares retornados o reubicados del exterior, 219 (70%) no la han superado, 76 (24%) la superaron y a 17 (5%) no se le ha realizado dicha medición.

Rehabilitación

- *Indicador: “Implementar la medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior”.*

Este indicador se encuentra en el plan de acción de la UARIV de 2020 y 2021. De acuerdo con la información suministrada, 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 puesto que depende en gran medida del SGSSS,³⁹³ dicha entidad informó en el 2020 del diseño de una Estrategia de Recuperación Emocional, con la que se pretenden abordar de manera complementaria “los daños ocasionados por los hechos victimizantes, las afectaciones migratorias, los recursos personales y el fortalecimiento de las redes de apoyo”.³⁹⁴

La UARIV manifestó que la estrategia no presencial comenzó a implementarse en el mes de marzo de 2021 y la presencial en julio de 2021.

Análisis cualitativo

Avances

En el marco del Séptimo Informe, se realizaron diez recomendaciones, las cuales fueron acogidas en su totalidad por la Cancillería y el CNMH. La UARIV acogió siete de las ocho recomendaciones formuladas y no hubo pronunciamiento por parte de la URT. Respecto a la recomendación relacionada con la creación de un correo electrónico específico para atender las solicitudes de las víctimas que se encuentran en el exterior, con el fin de brindar respuesta con mayor celeridad y propender por la presentación de los recursos de ley de manera oportuna por parte de estas, la UARIV no se acogió, argumentando que la entidad cuenta con filtros para escalar dichas solicitudes con el propósito que sean atendidas de acuerdo con sus particularidades.

³⁹³ Por tanto, no se cuenta, desde el Minsalud, con una oferta para atender las afectaciones y los daños en la salud física y/o mental de las víctimas en el exterior.

³⁹⁴ Respuesta UARIV. Radicado No. 202072010077141, p. 249 del 15 /05/2020.



Al respecto, las víctimas insisten en la necesidad de crear dicho correo, teniendo en cuenta las barreras geográficas, las dificultades en materia de acceso a las instituciones del orden nacional en el exterior y la demora en las respuestas por parte de dicha entidad.

La UARIV informó que, en el marco de la pandemia, las medidas de asistencia que no fueron suspendidas son: la de identificación nacional (por una vez) y la expedición de la libreta militar gratuita para hombres entre 18 y 49 años de edad; así como, las medidas de reparación en materia de indemnización administrativa, restitución de tierras (ante la URT), satisfacción y rehabilitación a partir del segundo semestre de 2021. Llama la atención que no se reportó durante esta coyuntura ninguna acción diferencial implementada en lo que respecta a la atención de los hogares que permanecen en el exterior.

De conformidad con la información remitida por la Cancillería a 30 de septiembre de 2020, se recibieron en los consulados de Antofagasta, Santiago de Chile, San José de Costa Rica, Esmeraldas, Guayaquil, Nueva Loja, Quito, Tulcán, Newark, Nueva York, Orlando, Ciudad de México y Lima, un total de 2.641 solicitudes de apoyo humanitario por parte de víctimas connacionales incluidas en el RUV que presentaban carencias en materia de alojamiento y alimentación durante la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Se destaca el ejercicio de caracterización que realizó la UARIV con víctimas en el exterior durante 2018 y 2019, cuyos resultados fueron publicados en 2020 en el documento “Las víctimas del conflicto armado en el exterior: una caracterización”. Este ejercicio resultó significativo pues permitió identificar de primera mano los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas en el exterior, con los objetivos de: (i) contar con una aproximación de las principales necesidades de las víctimas del conflicto e identificar las causas que los llevaron a abandonar el país; (ii) conocer las dinámicas migratorias de las víctimas en el exterior al salir del país; (iii) conocer la intención de retorno al país o permanencia en el país receptor e (iv) identificar las características sociodemográficas y económicas de estas víctimas.

En materia de indemnización, se reitera el avance que permitió la eliminación de cita previa para presentar la solicitud, asignar turno o entregar documentos. Las víctimas en el exterior pueden, por tanto, enviar directamente este requerimiento con sus correspondientes soportes al canal electrónico habilitado por la UARIV.³⁹⁵

Por otra parte, se resalta la celebración del contrato No. 1240 de 2020 con Acciones y Valores Comisionista de Bolsa, cuyo fin es el de materializar la entrega de la medida de indemnización administrativa a víctimas en el exterior mediante giro o transferencia internacional. Esta estrategia permitió el pago del 59% del valor total girado por concepto de indemnización para 2020. Por la simplificación y garantía que ello supone en el acceso a la medida, se recomienda continuar con un proceso de contratación similar.

³⁹⁵ servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co



Adicionalmente, se observó una mejoría en la implementación y garantía de esta medida administrativa para las víctimas en el exterior, cuya disminución había sido notoria en años anteriores. En esta ocasión se evidenció que 698 víctimas más fueron indemnizadas en comparación con el año inmediatamente anterior, en el cual tan solo 85 víctimas accedieron a esta medida.

En cuanto a la gestión de la política pública de restitución de tierras, se resalta que la URTD ajustó los registros administrativos para que la información de los reportes fuera consistente e incluyera cifras de los núcleos familiares, de los enfoques diferenciales, incluso en etapa judicial.

Más de la mitad de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas por connacionales fueron puestas en conocimiento de los jueces especializados en restitución de tierras. La URTD en asocio con determinados consulados y embajadas viene adelantado jornadas de exposición de las generalidades sobre restitución de tierras a los funcionarios. Asimismo, previo a los cierres y restricciones por el COVID-19, se realizaron jornadas de atención presencial en ciertas zonas de Ecuador y sesiones virtuales de ferias de servicios con la socialización de la oferta institucional. Se resalta el esfuerzo institucional digital de la URTD para actualizar los datos de la página web con la información de los trámites a connacionales.

Por otra parte, resultan importantes los esfuerzos en la priorización desde 2018 para la “contratación de personal de apoyo para la atención de víctimas” en los consulados, así como los esfuerzos para adelantar las capacitaciones en el componente de reparación, en medidas como la restitución.

Se reitera como avance la desagregación actual que llevan a cabo la Cancillería y la URT de la información a partir de los enfoques de género y diferenciales. 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 que pese a las dificultades que se generaron con la pandemia ocasionada por el COVID-19, la Cancillería logró realizar eventos de diferente envergadura en el exterior para garantizar este tipo de medidas. De igual forma, se destaca la disposición de esta entidad para efectuar reportes desagregados que cuenten con herramientas para clasificar la población, y así mismo identificar, dentro de la diversidad de población colombiana que atienden, cuántas víctimas en el exterior se vieron beneficiadas con la celebración de estos eventos.

Asimismo, la UARIV informó haber realizado distintas actividades de socialización y difusión de la ruta de atención, asistencia y reparación³⁹⁶ en materia de exención de la prestación del servicio militar. Además, publicó en 2020 la cartilla “Orientaciones para los colombianos

³⁹⁶ Respuesta UARIV, Radicado No. 202172020758741, p. 3 del 16/07/2021.



víctimas frente a la Ley 1448 de 2011” y el documento “Ley 1448 de 2011: miradas sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas en el exterior”, que contó con el apoyo del CNR.

Con relación al componente de retornos y reubicaciones, es importante resaltar que el acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado que regresan del exterior incluye acciones diferenciales como el giro prioritario de atención inmediata, el cual, según lo informado por la UARIV para los retornos con previo aviso,³⁹⁷ estará disponible a la fecha de llegada del hogar al país y máximo siete días después de la solicitud de acompañamiento para los casos sin previo aviso.³⁹⁸

Se destaca que para 2021 la UARIV informó que atenderá las dificultades en materia de traslado de los connacionales a territorio nacional a través del convenio de cooperación 1260 de 2021 firmado con la organización *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)*, el cual incluye entre sus líneas de trabajo “la entrega de apoyos económicos a hogares víctimas en proceso de retorno al país, en busca de cubrir sus necesidades iniciales de transporte desde el exterior y las necesidades inmediatas tras su llegada a Colombia”.³⁹⁹ De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, la falta de recursos económicos para regresar al país es la principal barrera para la materialización de su derecho al retorno o reubicación. Es importante tener en cuenta que, esta recomendación fue formulada por la PGN en el Balance a la Ley 1448 de 2011.⁴⁰⁰

Con respecto a la difusión de la ruta establecida en la Resolución 3320 de 2019, Protocolo de Retornos y Reubicaciones por parte de la UARIV, dicha entidad informó que para 2020 la difusión se realizó a través de piezas digitales y un curso virtual entre los funcionarios de 26 consulados y cinco organizaciones que atienden población migrante.

En la misma línea, la Cancillería reportó que socializó en los consulados la cartilla “Orientaciones generales para los colombianos víctimas que están en el exterior”. También manifestó que los funcionarios consulares reciben dos capacitaciones semestrales por parte de la UARIV, en las cuales se aborda la ruta de retorno y reubicación y que algunos han realizado el curso virtual “Fundamentos para la atención a víctimas en el exterior”, que incluye un módulo exclusivo sobre retornos y reubicaciones. Asimismo, informó que en julio de 2020, se realizó una capacitación en conjunto con la URT y la UARIV en algunas circunscripciones que fueron priorizadas por la concentración de solicitudes de RyR.⁴⁰¹

³⁹⁷ La solicitud de acompañamiento para el retorno se haya hecho desde el exterior.

³⁹⁸ Solicitaron el acompañamiento luego de su regreso al país.

³⁹⁹ UARIV. Correo electrónico enviado a la PGN el día 12/07/2021.

⁴⁰⁰ Balance Ley 1448 de 2011 (2020). Componente de RyR “Generar alianzas estratégicas entre el Gobierno nacional, las Organizaciones Sociales y la comunidad internacional dirigidas a la consecución de recursos para en lo que respecta el traslado desde el lugar de origen hacia Colombia, de aquellas víctimas que no cuentan con recursos para regresar al país”. P. 133.

⁴⁰¹ Orlando, Panamá, Montreal, San José, Tulcán, Quito, Esmeraldas, Barcelona, Valencia, Madrid y los Consulados en Venezuela.



Se resalta la inclusión de acciones tendientes a garantizar la atención psicosocial de las víctimas del conflicto que se encuentran en el exterior. La UARIV informó que se priorizarán para atención psicosocial presencial durante el segundo semestre de 2021, las víctimas residentes en las ciudades de Quito, Esmeraldas y Lago Agrio en Ecuador; Ciudad de Panamá en Panamá, San José en Costa Rica; y Madrid y Valencia en España.⁴⁰² Se informó que la estrategia presencial se desarrollará de manera grupal para atender 1.050 víctimas, e individual para 420, 60 por país.

En cuanto a la propuesta del nuevo CONPES 4031 de 2021, se resalta que a partir de 2022, la Cancillería adecuará los instrumentos de caracterización para la población víctima en el exterior, con el fin de que exista una interoperabilidad entre sus sistemas de información y el Modelo Integrado administrado por la Subdirección de RNI, acción que debe ocurrir sin dilaciones. Es pertinente aclarar que en anteriores informes esta Comisión ha formulado recomendaciones a la Cancillería sobre la necesidad de subsanar las dificultades en materia de registros de información y a los consulados sobre estandarizar los formatos y registros administrativos para, entre otras cosas, identificar si la persona que acude o accede a la oferta dispuesta se encuentra incluida en el RUV, el tipo de atención solicitada y su enfoque diferencial.

Con respecto al SIVJNR, es importante destacar que en 2020 para víctimas connacionales se adelantaron acciones frente a la recomendación formulada por la CSMLV en su Séptimo Informe, relacionadas con avanzar en la articulación entre el SNARIV y el SIVJNR, con el fin de implementar medidas de satisfacción, acceso a la justicia, esclarecimiento de la verdad y construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior.

En ese sentido, la UBDP informó que en el periodo de análisis se desarrollaron reuniones y actividades pedagógicas con el CNMH, la UARIV, con consulados y oficinas consulares, así como con entidades que conforman el SNARIV. Es importante destacar, que la labor se concentró en la celebración de 12 jornadas pedagógicas sobre el mandato y objetivo de la UBDP, en las que se contó con la participación de 118 personas. Estos eventos se llevaron a cabo en 81 consulados y se elaboró una pieza explicativa del proceso para las víctimas en el exterior.

La CEV por su parte, informó que se ha trabajado en la articulación de espacios para el fortalecimiento de los procesos que lideran los consulados, acciones que han sido desarrolladas de forma virtual. Sin embargo, presentó como dificultad que existe una alta desconfianza por parte de la población víctima en el exterior a la institucionalidad colombiana y se presentan molestias frente a los consulados y embajadas. Por ello, la CEV diseñó una estrategia de trabajo directo con las víctimas para garantizar la autonomía e independencia de la institucionalidad colombiana, en su calidad de actor del SIVJNR.

⁴⁰² Con esta estrategia la UARIV pretende beneficiar por medio de actividades grupales a 1050 personas y de manera individual a 420.



En el primer semestre de 2020, el presidente de la CEV solicitó apoyo a la Cancillería para la difusión de información relacionada con el trabajo que se está desarrollando en el exterior, que tuvo como resultado la realización (en mayo) del primer escenario virtual con embajadores y cónsules y la participación de la JEP y la UBPD, con el fin de explicar el funcionamiento del SIVJRNR. En junio del mismo año se adelantaron acciones conjuntas entre el Sistema y la UARIV dirigidas a víctimas en el exterior en materia de refugiados. Finalmente, se informó sobre procesos coordinados en el marco del día nacional de la memoria y la solidaridad con las víctimas.

La JEP relacionó las actividades que ha desarrollado con la UARIV, el CNMH y la Cancillería como entidades que conforman el SNARIV. Durante el 2020 se realizó: (i) acompañamiento a la jornada presencial de atención a víctimas en Ecuador, convocada por la UARIV y la Cancillería, espacio en el que la JEP informó sobre los mecanismos de participación desde el exterior; (ii) capacitación virtual interinstitucional con la UARIV, CNMH, CEV y UBPD, con el objetivo de compartir con los equipos de trabajo que prestan atención a víctimas connacionales información sobre las entidades y la coordinación de acciones conjuntas y, (iii) capacitación previamente relacionada por la CEV.

Dificultades

Pese a que se resaltan los esfuerzos de las entidades en la formulación de 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.

Si bien se reconoce el trabajo realizado por la Cancillería para mitigar las carencias en materia de subsistencia mínima y atender la crisis generada por la pandemia ocasionada por el COVID-19, se hace necesario incrementar los esfuerzos para llegar a más hogares de víctimas en el exterior que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada por la misma, toda vez que, de las 2.641 solicitudes de apoyo humanitario recibidas por los consulados, solo el 32% (841) fueron atendidas.⁴⁰³ Asimismo, se hace un llamado a la UARIV, en calidad de coordinadora del SNARIV, para que adopte acciones afirmativas que contribuyan a mejorar el bienestar, dignidad y a superar la situación de vulnerabilidad de estas víctimas.

Por otra parte, la CSMLV llama la atención frente a la baja inclusión en el RUV de los declarantes en el exterior. Tampoco resulta clara la razón de la baja interposición de recursos

⁴⁰³ En respuesta S-GAICE-21-008082 del 13/04/2021, la Cancillería informó que para atender a los hogares de víctimas connacionales que se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad, fueron dispuestos y ejecutados más de 650 millones de pesos del Fondo de Mitigación de Emergencias, asignados a la Cancillería y al su Fondo Rotatorio, a través del Fondo Especial para las Migraciones.



cuando las víctimas no son incluidas en el RUV. Preocupa el desconocimiento sobre el procedimiento, lo cual dificulta su reparación integral.

Se reconoce el esfuerzo de la UARIV que, junto con el Consejo Noruego para Refugiados (CNR) logró llevar a cabo la caracterización de 2.612 víctimas connacionales residentes en Ecuador, Panamá, EEUU, Venezuela, Costa Rica, Chile, España y Canadá. No obstante, la falta de información actualizada de estas víctimas, se convierte en una barrera para la identificación y atención adecuada de sus necesidades. Se considera necesario garantizar la continuidad de estos ejercicios de caracterización con el fin de ampliar la información e implementar las acciones pertinentes para una efectiva garantía de sus derechos

En materia de indemnización es necesario realizar una actualización sobre el lugar en el que se encuentra el beneficiario, teniendo en cuenta que el estatus de connacional se pierde una vez la víctima ingresa al territorio colombiano, caso en el que los reportes corresponden al nivel nacional, procediendo a una actualización de la información y ampliando la oferta de las entidades que están suscritas dentro del territorio.

Por otro lado, pese a que el CONPES 4031 de 2021 indica que la Cancillería desarrollará las actividades que permitan implementar la interoperabilidad entre sus sistemas de información y el Modelo Integrado administrado por la RNI mediante la adecuación de los instrumentos de caracterización para la población víctima en el exterior, no se observa en el documento de política y en la gestión de las entidades con competencia, la inclusión de las variables y metodologías que den cuenta de la problemática de los inmigrantes que sufrieron el abandono y despojo de tierras.

Los consulados no cuentan con asesores que conozcan sobre el procedimiento de restitución de tierras, por lo cual muchas víctimas de despojo o abandono de tierras, no presentan la solicitud ante la URTD. Un ejemplo de ello es, la estrategia “Consulado Móvil – Más cerca de ti” sobre la cual inquieta cómo las víctimas que están fuera de la sede consular obtienen información sobre la Ley 1448, en el especial lo referente al proceso de restitución de tierras. Sumado a lo anterior, la población connacional que está fuera de la sede consular y que requiera alguna orientación sobre las medidas de la Ley 1448 de 2011, no la podrá recibir. Se debe tener claro, que no todas las víctimas se encuentran residiendo donde está ubicada la sede del consulado o embajada.

Las solicitudes de restitución de tierras no son tomadas a través del consulado, situación que genera reprocesos y cargas excesivas para los connacionales víctimas, por ejemplo, el envío de correos electrónicos o derechos de petición para que la URTD se ponga en contacto con ellos y tome la solicitud de inscripción en el RTDAF. A pesar de los esfuerzos por capacitar a los consulados, estos resultan insuficientes. Por ejemplo, en 2020, solamente se realizó una charla sobre el proceso de restitución de tierras para los funcionarios de los Consulados de Colombia en España.



La URT y la Cancillería no están del todo articulados para la orientación y atención a víctimas connacionales. Muestra de ello es que mensualmente los consulados deben diligenciar la matriz de gestión de las orientaciones brindadas a víctimas connacionales, y en esta no se consignan relacionados con restitución de tierras. En el mismo sentido, el sistema SITAC de la Cancillería tampoco cuenta con campos de información para trámites de restitución de tierras.

Los consulados reportaron que cuentan con asesores jurídicos y asistentes sociales que prestan orientación y acompañamiento a los procesos, y que la URT establece canales directos de atención para radicar solicitudes que son utilizados frecuentemente por las víctimas.

En relación con el anexo 11 del Formato Único de Declaración (FUD), la URT informó que este no permite identificar con claridad las circunstancias de modo tiempo y lugar de los posibles hechos de despojo o abandono forzado de tierras, la identificación preliminar de predios y su calidad jurídica. Asimismo, persisten falencias estructurales en el diligenciamiento de este anexo, no se realiza seguimiento a las peticiones que no cuentan con respuesta por parte de la institucionalidad y se presenta desconocimiento sobre protección predial. Preocupa que no se observan gestiones entre la UARIV y la URT tendientes a establecer un único formulario idóneo para evitar reprocesos.

En relación con la etapa judicial, se evidenció que pese al alto número de connacionales víctimas en el extranjero en el periodo analizado, no se profirió ninguna sentencia a favor de esta población.

Por otro lado, preocupa que los medios utilizados para la difusión de las medidas de satisfacción sean limitados, lo cual desconoce las dificultades de acceso a las mismas. La UARIV informó haber realizado actividades de socialización sobre la exención del servicio militar para las víctimas y publicó la cartilla “Orientaciones para los colombianos víctimas frente a la Ley 1448 de 2011 y su implementación en el exterior”. Sin embargo, no se cuenta con información clara sobre la ruta para acceder a esta medida en la página www.libretamilitar.mil.co, teniendo en cuenta que todas las víctimas son remitidas a la misma.

Adicionalmente, otros problemas que enfrentan las víctimas connacionales para definir su situación militar y obtener su libreta reportados por la UARIV son: el desconocimiento de acceso a la medida en el exterior, la desarticulación institucional para fortalecer el acompañamiento y divulgación de la medida, los inconvenientes tecnológicos de la plataforma para el registro y descarga de la libreta digital y la dificultad para continuar capacitando a los consulados, embajadas en la ruta de definición de situación militar.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ UARIV. Radicado No. 202172020659061, p.4 del 15/07/2021.



Pese a los esfuerzos realizados desde la Cancillería por estandarizar el registro de la información en la que se evidencien las cifras con enfoques diferenciales, persistan eventos celebrados en consulados en los que solo se reporta el número de víctimas que asistieron. Se reconoce que la entidad se encuentra diseñando los formatos correspondientes, de acuerdo con las recomendaciones realizadas por esta CSMLV. No obstante, se reitera la importancia de contar con información desagregada, para medir el impacto de la implementación de las medidas en condiciones de igualdad material.

En cuanto al componente de retornos y reubicaciones, se observa que la fórmula del indicador del plan de acción 2019 (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) fue reemplazada en el 2020 por “número de víctimas retornadas del exterior acompañadas”. Mientras la primera hacía énfasis en las solicitudes de víctimas que se encontraban en el exterior, la segunda no especifica si la activación de la ruta de acompañamiento se hizo estando fuera o dentro del país.

Asimismo, llama la atención que en el plan de acción del Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV no se registran indicadores referentes al acompañamiento a víctimas connacionales que deciden retornar o reubicarse, a pesar las tareas que le fueron asignadas en el anexo técnico de la Resolución 3320 de 2019, en el cual se establece que será el encargado de recoger los insumos para la planeación y desarrollo del acompañamiento.

Por otra parte, a pesar de solicitar las cifras de los retornos de connacionales por persona, la UARIV las continuó remitiendo por grupo familiar. Llama la atención que dicha entidad no cuente con los datos por individuo,⁴⁰⁵ si esta información debe estar consignada en las actas de voluntariedad. Además de ser un insumo fundamental para la construcción de “acciones puntuales de acuerdo con las características del núcleo familiar que retorna”⁴⁰⁶.

Esto dificulta la identificación adecuada de las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado que han regresado al país e inician su proceso de retorno o reubicación, así como el adecuado seguimiento al restablecimiento de sus derechos y a la focalización de la oferta conforme con sus particularidades.

Preocupa el criterio de permanencia establecido por la UARIV de por lo menos un año fuera del país, para que la solicitud sea considerada como un retorno o reubicación del exterior. Si bien esta entidad indicó que lo acoge de las “Recomendaciones estadísticas de las migraciones internacionales” de la ONU, es importante que se tenga en cuenta que dicho

⁴⁰⁵ En respuesta brindada por la UARIV con radicado 202172013708131 del 24/05/2021, esta informó que “La unidad de medida corresponde a hogares, el acompañamiento al retorno del exterior se brinda al hogar, pero la información con la que cuenta la Unidad es referente solamente al jefe de hogar, quien es el que hace la solicitud, recibe la información y orientación del acompañamiento”. P. 7.

⁴⁰⁶ UARIV. Radicado No. 202172011545981, p. 278 del 30/04/2021.



documento también reconoce que entre las nuevas características de movilidad internacional se encuentra “el aumento de traslados internacionales por breve plazo distintos al turismo”.⁴⁰⁷ Es así como recomienda reunir la información suficiente de las causales y personas que permanecen en un país distinto al suyo por menos de 12 meses.

Así las cosas, se considera que este condicionamiento podría desconocer la realidad de aquellos desplazados que han salido de Colombia y al no encontrar condiciones para permanecer en el país receptor, deciden regresar. Es conveniente considerar que no todas las víctimas en el exterior cuentan con protección internacional, y que, además, la falta de atención y garantías en los países receptores, podría convertirse en una de las razones para el regreso al país, toda vez que “la dificultad más frecuente para las víctimas en el exterior es su situación económica. En la mayoría de los casos, los ingresos de las personas son insuficientes para cubrir sus necesidades. Esto se debe a los desafíos que enfrentan para ejercer una actividad económica, principalmente por no cumplir requisitos (tales como documentación para el trabajo) o por algún tipo de discriminación, normalmente asociada a su condición de migrante”.⁴⁰⁸

Una vez llegan al país y se trasladan al lugar de retorno o reubicación, el hogar puede acceder a los tres apoyos para la sostenibilidad del retorno o la reubicación. Sin embargo, preocupa que se establezca como requisito para recibir el segundo y tercer giro, que el hogar haga la solicitud a través de los canales dispuestos por la UARIV y que le haya sido realizada la medición de la SSV. Esta situación podría convertirse en una barrera de acceso para aquellos desplazados que regresan del exterior y se retornan o reubican en lugares geográficamente apartados, con dificultades de conectividad y/o falta de recursos económicos. Además, pasaría por alto las dificultades que enfrentan muchos de los hogares desplazados para reconstruir su proyecto de vida y la complejidad del proceso de consolidación y estabilización socioeconómica que, en gran parte de los casos, puede llevar más de doce meses luego de su regreso al lugar de expulsión o llegada a otro diferente.

Adicionalmente, se observa que la UARIV no cuenta con unos lineamientos o una guía sobre la ruta de retornos y reubicaciones para los equipos técnicos que reciben y orientan las solicitudes de víctimas connacionales, más allá de la información contenida en el Protocolo. Al indagar por este aspecto, la entidad respondió que la ruta se encuentra establecida en el anexo técnico. Ante esta omisión, no fue posible establecer en qué momento el funcionario de la UARIV le informa al hogar su obligación de solicitar el segundo y tercer giro para el apoyo de la seguridad alimentaria y el procedimiento para realizar dicho trámite.

Respecto a la oferta dispuesta por la UARIV para contribuir con la estabilización socioeconómica, preocupa que, en 2020 de los 312 retornos efectivos, tan solo 43 fueron

⁴⁰⁷ ONU. Recomendaciones estadísticas de las migraciones internacionales, p. 10.

⁴⁰⁸ UARIV y CNR “Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: una caracterización” (2020). p.113.



beneficiarios de EEAF.⁴⁰⁹ En el primer trimestre de 2021 no fue entregado ninguno, aun cuando se reportaron 122 retornos de connacionales acompañados y 76 retornos efectivos.

Del mismo modo, llama la atención que a partir de 2021 los hogares deben postularse para ser beneficiarios de un EEAF y para esto diligencian un formulario que se encuentra en la página web de la UARIV. Al respecto, las víctimas han insistido que suelen enfrentarse a dificultades geográficas, tecnológicas, de conectividad y alfabetización, que podrían ser un obstáculo para hacer efectiva dicha postulación.

Con esta postulación, se observa que se genera un nuevo requisito para la víctima, además de la caracterización que se hace al iniciar la ruta.⁴¹⁰ No es claro en qué momento se les informa a los hogares que pueden beneficiarse de un EEAF y del procedimiento de postulación para acceder a estos.

También la UARIV informó que el número de postulantes para beneficiarse de EEAF se redujo en el 2020 al momento de identificar las capacidades durante el proceso de selección, lo que también constituye un criterio excluyente, en la medida que las capacidades de un hogar se fortalecen a través de la asistencia técnica que se recibe al momento de la implementación del EEAF. Así las cosas, la responsabilidad de fortalecer las capacidades de los beneficiarios no debería recaer sobre el hogar, sino en la entidad responsable de implementar el programa o proyecto.

Asimismo, preocupa que los postulantes “no deben haber sido beneficiarios o estar participando en programas similares como: Mi negocio, Familias en su Tierra u otros proyectos similares dispuestos por las entidades del SNARIV y de otras entidades públicas y/o privadas,”⁴¹¹ puesto que desconoce el enfoque transformador de la Ley 1448 de 2011 y el carácter complementario de estos programas, los cuales, para impactar significativamente las condiciones económicas del hogar de manera sostenible, deben ir acompañados de la implementación de la oferta complementaria y sectorial para la generación de ingresos y la empleabilidad.

Por otra parte, como sucede con los casos al interior del país, sigue representando un gran reto para el Estado llevar a las víctimas de desplazamiento forzado que regresan del exterior,

⁴⁰⁹ UARIV, informó que para el 2020, producto del cruce de la información contenida en sus bases de datos se lograron identificar 100 personas que se encontraban en los 34 municipios priorizados para entrega de EEAF y que no habían alcanzado la SSV. No obstante, de esas sólo se logró contactar a 58 y se le realizó entrevista (perfilamiento) a 43, los 15 restantes, no se encontraban en el lugar reportado en la base del GAVE, no estaban interesados o vivían en la parte rural del municipio. radicado 202172020659061 del 15/07/2021.

⁴¹⁰ En respuesta con radicado 202172013708131, la UARIV informó que “desde el momento en el que inician la ruta de acompañamiento serán potenciales beneficiarios para acceder a los EEAF. Durante el seguimiento brindado por la Unidad al retorno, en un periodo de 6 meses a 1 año se indagará sobre la vocación de permanencia en Colombia y la potencialidad frente a ideas de negocio o negocios en curso, aspectos a considerar para la selección de los beneficiarios de los EEAF”. p. 9.

⁴¹¹ UARIV. Radicado 202172011545981, p. 309 del 30/04/2021.



más allá de los niveles de pobreza y pobreza extrema. Muestra de ello es que más del 70% (219) de los 312 hogares que retornaron o se reubicaron entre 2020 y el 31 de marzo de 2021, no han logrado el restablecimiento de sus derechos vulnerados y, por tanto, no han superado su situación de vulnerabilidad. A esto, se suma que la medición de la SSV tal como está planteada, podría no reflejar la realidad de los hogares a los que se les ha realizado dicho procedimiento antes de llegar al lugar donde permanecerán indefinidamente.

Al respecto preocupa que se dé por cumplido el acompañamiento en el momento en que se verifique un avance en la garantía de un derecho⁴¹² (respecto a la medición de la SSV que se encontraba vigente al inicio del acompañamiento). Esto implica que el acompañamiento al retorno y la reubicación puede suspenderse sin que se hayan superado las afectaciones del desplazamiento y no contribuye necesariamente a la sostenibilidad del proceso, ni a la transformación de las condiciones de vida de los hogares que regresaron del exterior y se encuentran en alguno de los escenarios de soluciones duraderas.

En cuanto al seguimiento y focalización de la oferta institucional por parte de los hogares connacionales, aún no se formula un indicador que permita medir el acceso efectivo a programas y proyectos que contribuyan a la estabilización socioeconómica de estos hogares. Esto es 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”,⁴¹³ y el goce efectivo de los mismos.

La falta de recursos para el traslado desde el país receptor hacia Colombia, sigue siendo uno de los obstáculos más frecuentes para la materialización del regreso al territorio nacional de las víctimas connacionales. Además, de las restricciones por el cierre de los pasos fronterizos.

En cuanto a la coordinación entre la oferta institucional y las acciones construidas en el marco del acompañamiento al retorno de las víctimas en el exterior en aras de garantizar progresivamente el acceso a derechos prioritarios como “empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien”.⁴¹⁴ Adicionalmente, en el fortalecimiento de la articulación a nivel territorial e integración de los hogares a los planes existentes en los territorios, no se reportan acciones concretas por parte de la UARIV como coordinadora del Sistema para su materialización, más allá de mencionar que al momento de

⁴¹² UARIV. Radicado 202172013708131 del 24/05/2021 que “si al analizar los resultados de esta medición al finalizar el periodo de un año y se evidencia un avance en su cumplimiento (bien sea porque se superó un derecho adicional o porque se superó la situación de vulnerabilidad en su totalidad), se podrá afirmar que se ha cumplido con el acompañamiento”. p. 5.

⁴¹³ PGN. Informe en respuesta al Auto 331 de 2019. (12/2019).

⁴¹⁴ Acuerdo de Paz (2016). p.183.



la orientación, se le informa al hogar que debe presentarse ante el enlace de víctimas del municipio para que se inicien las acciones del acompañamiento.⁴¹⁵

Con relación al restablecimiento de los derechos básicos, tampoco se evidencia una ruta clara para la articulación y participación de las otras entidades del SNARIV diferentes a las alcaldías. Al respecto es importante recordar que el Decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.6.5.8.6 establece como responsabilidades de la UARIV, coordinar y articular “el diseño e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales”, y que no es suficiente con informarle al grupo familiar “que posiblemente en el lugar al que desea trasladarse, para permanecer de manera indefinida, existen planes de retornos y reubicaciones comunitarios y que podrían verse beneficiados de las acciones concertadas con la comunidad” (Subrayado fuera del texto).

Por otra parte, en lo que respecta a la difusión de la información relacionada con los derechos de las víctimas en el exterior, principalmente aquellos relacionados con la indemnización administrativa y el retorno y la reubicación, no se observa una estrategia clara y articulada por parte de la UARIV y los consulados para la difusión masiva, entre las víctimas y las organizaciones de víctimas, de la normativa que reglamenta el acceso a estos dos derechos. Aspecto fundamental si se tiene en cuenta que las organizaciones se convierten en un canal importante de orientación, en aquellos casos en que, por la desconfianza institucional⁴¹⁶, distancias geográficas, conectividad, recursos económicos o cualquier otro motivo, las víctimas connacionales no acceden a la información difundida de manera virtual o no acuden a los consulados.

En la misma línea, llama la atención que tan solo 26 consulados y embajadas, así como cinco organizaciones que atienden población migrante recibieron el curso “Fundamentos para la atención a víctimas en el exterior”, durante 2020. Asimismo, se advierte que, dentro de las ciudades priorizadas para dicha capacitación, solo nueve (38%) se encontraban entre las que tenían mayor concentración de víctimas.

Las afectaciones emocionales de las víctimas en el exterior producto del conflicto armado y la migración han sido desatendidas por el Estado⁴¹⁷, por eso es necesario que, se amplíen los tiempos de implementación de la estrategia, así como su cobertura, toda vez que se plantea con una duración de cinco meses⁴¹⁸ en los que se pretende alcanzar, bajo la modalidad

⁴¹⁵ UARIV. Radicado 202172013708131 del 24/05/2021. p 5.

⁴¹⁶ Este aspecto fue identificado por la UARIV y el CNR en el documento de 2020 “Las víctimas del conflicto armado en el exterior: una caracterización”.

⁴¹⁷ *Ibíd.*

⁴¹⁸ UARIV. Radicado No. 202172013708131 del 24/05/2021. “Este convenio, finaliza el 30 de noviembre del 2021. De acuerdo con lo anterior, el proyecto tiene una fase de alistamiento y una fase de implementación. La implementación se tiene proyectado iniciar en el mes de julio”. p. 2.



presencial, a 1.050 personas por medio de actividades grupales y a 420 con terapia individual. Esto llama la atención de la CSMLV, dada la importancia que tiene para las víctimas la implementación de acciones que propendan por la superación de los impactos emocionales y psicológicos producto del conflicto armado.

Si bien el Minsalud reconoce “la necesidad de los connacionales de contar con una oferta de rehabilitación, por lo que se han habilitado diversos espacios de conversación con la UARIV a fin de adelantar los diversos procesos de intercambio técnico y articulación interinstitucional, con el fin de adelantar las acciones a que haya lugar”⁴¹⁹, en la actualidad no cuenta con un programa diseñado para la rehabilitación psicosocial de víctimas que se encuentran en el exterior.

Se advierte que en la versión del primer trimestre del plan de acción 2021, la UARIV incluyó un indicador dirigido a “implementar la medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior” pero que el nombre de la actividad es “Acompañamiento al retorno de víctimas en el exterior”, como si el acceso a los escenarios de soluciones duraderas hiciera parte de la medida de rehabilitación o viceversa. Ante esta falta de precisión se recomienda una revisión por parte de la UARIV para evitar confusiones en la medición.

Frente al CONPES 4031, se advierte que, si bien en el apartado de diagnóstico se reconocen las dificultades de articulación para el acompañamiento y atención a los procesos de retorno de connacionales víctimas, dicho documento de planeación no registra acciones específicas para avanzar en la articulación con procesos enmarcados en la política pública como la restitución de tierras, ni en la creación de esquemas diferenciados de atención para víctimas connacionales.

Como se mencionó anteriormente, aunque el PAPSIVI se rige por el principio de territorialidad, el CONPES 4031 hace referencia a la necesidad de hacer extensivas las estrategias de recuperación emocional, fundamentales para sobrellevar las afectaciones psicológicas producto del conflicto y del proceso migratorio y que para ello se debe “fortalecer el mecanismo de identificación para determinar quiénes de las víctimas manifiestan la voluntad de acceder al proceso”⁴²⁰, aspecto a tener en cuenta al momento de evaluar el alcance de la estrategia que implementará la UARIV, dado que esta entidad ha manifestado que la responsabilidad es principalmente del Minsalud y por tanto ellos actúan solamente de manera complementaria.

⁴¹⁹ Minsalud. Radicado No. 202116101121431, p. 13 del 15/07/2021.

⁴²⁰ DNP (2021) Borrador documento CONPES “Lineamientos de actualización de metas, presupuesto y seguimiento del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” p. 49.



Conclusiones

- La Cancillería implementó acciones estratégicas de carácter humanitario para reducir el impacto de la pandemia ocasionada por el COVID-19 en materia de subsistencia mínima de aquellos hogares que solicitaron apoyo económico a los consulados. Es así como, el 32% de las víctimas connacionales que hicieron la solicitud, fueron beneficiarias de los apoyos económicos de carácter humanitario. Con respecto a la Unidad las Víctimas, no se reportaron acciones para atender las vulneraciones acentuadas producto de la pandemia.
- Se destaca el desarrollo del ejercicio de caracterización publicado en 2020 por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados, así como la puesta en marcha de acciones que permitan sobrepasar las barreras identificadas. Es necesario darle continuidad, dado que es un mecanismo que permite identificar las causas estructurales de migración por víctimas del conflicto armado y los obstáculos a los que se enfrentan en los países receptores que agudizan su vulnerabilidad.
- En lo que se refiere a la medida de indemnización, se observa un avance en el pago de la indemnización a las víctimas en el exterior, que en comparación con el año inmediatamente anterior incrementó en 698 víctimas connacionales. No obstante, llama la atención que la medida puede verse frenada una vez más por factores contractuales y territoriales, dado que la contratación del operador ha permitido observar un avance significativo.
- Las medidas de satisfacción que fueron implementadas en el período de análisis incluyeron la celebración de 36 eventos, así como el acceso virtual a la exención del servicio y expedición de la libreta militar. Sin embargo, preocupa que esta medida sea comunicada y tramitada mediante canales exclusivamente virtuales, teniendo en cuenta los inconvenientes tecnológicos presentados en la plataforma para el registro y descarga de la libreta militar, tal como lo informó la UARIV, además de las dificultades de conectividad que pueden presentar las víctimas en el exterior.
- A juicio de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, abordar las solicitudes de retorno y reubicación desde el exterior con el criterio de permanencia de 12 meses establecido por la Unidad para las Víctimas, podría favorecer el subregistro de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han salido del país y solicitan ser acompañadas en su proceso en Colombia. Esto debido a que, si no cumplen con este requisito, el caso será acompañado y reportado como un retorno o reubicación desde el territorio nacional.

- Se requieren indicadores que permitan medir el impacto del acompañamiento institucional a connacionales con el fin de determinar la contribución al restablecimiento de derechos y a la Superación de la Situación de la Vulnerabilidad producto del desplazamiento forzado; toda vez que, se observa que el 70% de víctimas de desplazamiento forzado que retornaron del exterior entre 2020 y el 31 de marzo de 2021 continúan sin superarla. Adicionalmente, preocupa que pueda darse por terminado el acompañamiento si se evidencia solo una variación en alguno de los derechos que componen la Superación de la Situación de la Vulnerabilidad.
- De igual forma, es necesario que los indicadores den cuenta del universo de las víctimas que fueron acompañadas en su proceso de retorno y reubicación del exterior, así como también, del acceso a la oferta del Estado en materia de estabilización socioeconómica.
- Resulta significativa la labor de algunas entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y Garantías de No Repetición, en las acciones que propenden por la garantía del goce efectivo de los derechos a la verdad, y construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior. No obstante, pese a los reportes presentados, no se observa que haya avances significativos de articulación institucional que permitan garantizar los derechos de las víctimas en el exterior.
- Se resaltan los esfuerzos de la Unidad para a las Víctimas por implementar de manera complementaria una Estrategia de Recuperación Emocional para víctimas connacionales. No obstante, en la información allegada, no son claras las razones por las que no se dio inicio en 2020 a las actividades de manera virtual.
- Persisten falencias en la sistematización de la información de las víctimas en el exterior. La Unidad para las Víctimas no cuenta con información actualizada del universo, ni del total de personas que han sido acompañadas en su proceso de retorno o reubicación. Esto llama la atención porque en las actas de voluntariedad suscritas se cuenta con la información de todas las personas del núcleo familiar, y no contar con esta información individualizada podría convertirse en un cuello de botella para el acompañamiento y atención adecuada, así como favorecer el subregistro de los retornos y reubicaciones del exterior.
- En cuanto a la atención en restitución de tierras: (i) continúan las barreras para que esta sea accesible, oportuna y técnica; (ii) falta orientación y acompañamiento para que las víctimas connacionales de despojo y abandono puedan adelantar los trámites de notificaciones, declaraciones, presentación de peticiones, recursos, entre otras; (iii) los consulados no cuentan con asesores expertos en el proceso de restitución de



tierras y protección predial que orienten a potenciales beneficiarios de las medidas; (iv) existe débil articulación entre los consulados y la Unidad de Restitución de Tierras para realizar jornadas móviles de atención a connacionales; y (v) continúa la baja caracterización de las víctimas en el exterior con derecho a la restitución.

- Actualmente, no se cuenta con un diagnóstico integral de la demanda de la población a ser atendida. Estos instrumentos de diagnóstico y medición son necesarios para dar cuenta de los avances, dificultades y retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población víctima de abandono o despojo de tierras que reside fuera del país.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, ampliar la oferta institucional a los hogares de víctimas en el exterior, cuya situación socioeconómica se vio afectada por la pandemia ocasionada por el COVID-19.
- A la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y al Ministerio de Relaciones Exteriores, continuar con los ejercicios de caracterización de víctimas en el exterior, con el fin de contar con la información suficiente sobre sus particularidades y necesidades, para facilitar la implementación de acciones tendientes a garantizar el acceso y goce efectivo de los derechos que les asisten.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, estandarizar sus registros y reportes de atención y orientación a víctimas para su implementación en todos los consulados y embajadas. Se sugiere complementar el formato con las casillas de “víctima del conflicto” y “tipo de orientación”, para mejorar el proceso de caracterización.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer las acciones para garantizar la atención a víctimas connacionales y la implementación de las medidas de su competencia en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.
- A la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, fortalecer la estrategia de difusión y capacitación sobre las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz para funcionarios y personal de apoyo de los consulados, así como a las víctimas en el exterior y sus organizaciones. Se sugiere contar con módulos de formación disponibles para consulta permanente.



- A la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación, formular indicadores de goce efectivo de derechos, que se adecúen a los criterios establecidos por la Corte Constitucional. Esto permitirá analizar la efectividad de la política pública para las víctimas connacionales, así como realizar ajustes institucionales y tomar decisiones de política pública que permitan garantizar el derecho fundamental a la restitución de tierras de todas las víctimas en igualdad de condiciones.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, establecer un formulario de declaración único idóneo que contenga de manera clara y completa la información que se requiere para recibir la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Asimismo, fortalecer la toma de declaración de hechos victimizantes de despojo con el fin de que la acción estatal no genere más traumatismos y reprocesos que afectan a las víctimas.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Unidad para las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, formular un plan estratégico de atención a las víctimas en los consulados y embajadas, que permita organizar la oferta institucional, la atención al público y el seguimiento a las necesidades de los connacionales.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, desarrollar campañas informativas, más allá de las redes sociales, a las víctimas de desplazamiento forzado, en condición de inmigrantes en otros países sobre el procedimiento de restitución de tierras.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer su articulación, con el fin de incrementar las jornadas de capacitación, orientación y difusión de la ruta para la exención del servicio y expedición de la libreta militar por parte de las víctimas en el exterior, las cuales deben estar dirigidas a las víctimas connacionales, sus organizaciones, y a funcionarios consulares.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer las estrategias de comunicación y ampliar la información dispuesta en la página de web www.libretamilitar.mil.co, para las víctimas dentro y fuera del país, sobre su derecho a la exención de la prestación del servicio militar y la expedición de la libreta gratuita.
- A la Unidad para las Víctimas, reducir el tiempo de permanencia fuera del país requerido para que un retorno o reubicación sea considerado como del exterior. Esto de conformidad con el principio de favorabilidad para las víctimas y con la necesidad de revisar y considerar las causales por las cuales una víctima decide regresar a Colombia antes de los 12 meses.



- A la Unidad para las Víctimas, promover la articulación de oferta necesaria para ampliar la cobertura de los esquemas especial de acompañamiento para las víctimas connacionales que retornan o se reubican, especialmente aquellas que lo hacen en entornos rurales.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar indicadores para medir el impacto de la oferta para la estabilización socioeconómica en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas que retornaron o se reubicaron desde el exterior, así como para hacer seguimiento a la atención de sus solicitudes y al acompañamiento de las mismas.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer alianzas entre el Gobierno nacional, las organizaciones sociales y la comunidad internacional, con el fin de gestionar mayores recursos o acuerdos para garantizar el traslado desde el lugar de origen hacia Colombia, de aquellas víctimas que desean regresar al país, pero por su situación socioeconómica no pueden cubrir estos gastos.
- A la Unidad para las Víctimas, incrementar los esfuerzos para garantizar que los hogares retornados o reubicados del exterior puedan beneficiarse de manera efectiva de la oferta institucional en los territorios. Así como intensificar los esfuerzos tendientes a fortalecer la estrategia de corresponsabilidad para la gestión de oferta dirigida a las víctimas connacionales que retornan o se reubican, tal como lo establece el Acuerdo de Paz.
- A la Unidad para las Víctimas, reportar por personas únicas las cifras de connacionales que fueron acompañados en su proceso de retorno o reubicación. Es necesario consignar en los registros administrativos la información no sólo por hogar sino por persona, a partir de los datos obtenidos de las actas de voluntariedad y el proceso de acompañamiento.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, ampliar los canales de comunicación y difusión de la información relacionada con la Ley 1448 de 2011 y la normatividad vigente en materia de indemnización, retornos y reubicaciones. Se insta a hacer uso de otras herramientas y estrategias de comunicación adicionales a las digitales.
- A la Unidad para las Víctimas, agilizar el proceso de contratación para realizar giros y transferencias internacionales, que permitan continuar con la implementación de la medida de indemnización administrativa para víctimas en el exterior.
- A la Unidad para las Víctimas, considerar la puesta en marcha de la Estrategia de Recuperación Emocional de manera presencial, tal como lo contempla el convenio



establecido para tal fin, atendiendo todas las medidas de bioseguridad. Asimismo, ampliar el tiempo de ejecución y cobertura tanto de la modalidad virtual como de la presencial, dadas las necesidades de atención psicosocial de las víctimas en el exterior.

- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Protección Social, generar una estrategia de articulación que permita fortalecer y dar continuidad a la atención psicosocial bajo la modalidad grupal e individual a las víctimas que se encuentran en el exterior.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera la recomendación del Séptimo Informe en cuanto a la necesidad de 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 estas víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recursos administrativos de manera oportuna.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, tramitar con mayor celeridad las solicitudes que presentan las víctimas en el exterior y en las que solicitan la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas.



SEXTA SECCIÓN: EJES TRANSVERSALES

PARTICIPACIÓN

El ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado se realiza principalmente a través de las MPEV. La Ley 1448 de 2011 creó estas instancias para que la política pública contara, a nivel nacional, departamental y municipal con la incidencia directa de los destinatarios de esta, razón por la cual, la CSMLV realiza seguimiento a este componente, como aspecto transversal a la implementación de la ley, la cual no es legítima sin la participación de las víctimas del conflicto armado en ella.

Así las cosas, este capítulo se desarrolla con el fin de determinar si el ejercicio de la participación cuenta con las garantías legales previstas en el marco de la atención, asistencia y reparación integral, que permiten que las víctimas no solo tengan voz, sino que también sus observaciones e iniciativas sean tenidas en cuenta por las instituciones y EETT que implementan la PPARIV, en aplicación del principio de dignidad contenido en el artículo cuarto de la Ley 1448 de 2011 y el cumplimiento de las obligaciones legales previstas en la misma norma.

A partir de esto, y en aras de realizar el monitoreo, la CMSLV identificó en la normatividad⁴²¹ los principales productos de la política, tales como: la instalación de las MPEV, su funcionamiento a través de las sesiones ordinarias y extraordinarias,⁴²² así como la respuesta a las propuestas y observaciones realizadas a los instrumentos de planeación local como el PDT, el PAT o las realizadas al CONPES 4031 DE 2021.⁴²³

Continuando con la metodología aplicada en los informes anteriores, el seguimiento se desarrolló: (i) con la mesa nacional, (ii) con las 32 mesas departamentales, y (iii) diez municipales de cinco departamentos, tres de las cuales no se habían analizado en informes pasados. Estos municipios fueron: Acacías (Meta), Armenia (Quindío), Calarcá (Quindío), Gigante (Huila), Itsmina (Chocó), Neiva (Huila), Mitú (Vaupés), Puerto López (Meta), Quibdó (Chocó) y Taraira (Vaupés). Es importante señalar que durante el 2019-2020 no se contó con información de los municipios de Quibdó y Armenia, por lo cual se continuó con su seguimiento en el presente informe.

⁴²¹ Ley 1448 de 2011 y Decreto 1084 de 2015.

⁴²² 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.

⁴²³ Artículo 194 de la Ley 1448 de 2011.



En la aplicación de la metodología, los aspectos anteriores fueron analizados cuantitativamente, siendo objeto de análisis cualitativo los siguientes componentes: (i) la aplicación del nuevo Protocolo de Participación Resolución 1668 de 2020, (ii) el desarrollo de planes de trabajo, (iii) la participación en la actualización del CONPES 3726 de 2012, (iv) el proceso de elección, (v) las garantías para la aplicación del voto electrónico. Adicionalmente, se reiteran conclusiones y recomendaciones del Séptimo Informe de la CSMLV.

La recolección de información se realizó mediante requerimientos a gobernaciones, alcaldías, secretarías técnicas de las MPEV (defensorías del pueblo regionales y personerías municipales), UARIV y Consejo Directivo de la URT. De igual forma, se realizaron entrevistas a los delegados de los CTJT y/o coordinadores de mesa. Para el inicio del presente análisis, cabe anotar que el periodo de seguimiento comprende desde enero de 2020 a 31 de marzo de 2021. No se obtuvo información por parte de las personerías de Neiva (Huila) y Calarcá (Quindío), lo que impidió realizar seguimiento a esas mesas de participación municipal.

Análisis cuantitativo

- *Indicador: “Elecciones de mesas departamentales”*

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.

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 verificó su instalación para los cuatro periodos anunciados en los 32 departamentos del país, con la meta de una mesa instalada en cada año electoral. Como se evidenció en el Séptimo Informe, en los cuatro periodos electorales se eligieron todas las MPEV, se obtuvo de cada departamento un avance del 100% en esta meta. Este no registró ningún cambio para esta anualidad.

No obstante, en aplicación de la modificación del Protocolo –Resolución 1668 de 2020– el periodo de elección cambió para 2021, pasando de dos años a cuatro.

- *Indicador: “Elecciones de mesas municipales”*

Este indicador fue propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(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.

La Personería de Neiva (Huila) no remitió información para el ejercicio, lo que impidió el análisis, verificación y cumplimiento de lo ordenado en el Protocolo. En cuanto a los que remitieron información, se pudo establecer lo siguiente:

Tabla No. 156: Elección mesas municipales

Municipio	Periodo	Meta elecciones	Avance	%
Acacías	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Armenia	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Calarcá	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Gigante	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Itsmina	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Puerto López	2013	1	1	100
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
Neiva	2013	1	S.I.	S.I.
	2015	1	S.I.	S.I.
	2017	1	S.I.	S.I.
	2019	1	S.I.	S.I.
Mitú	2013	1	0	0
	2015	1	1	100
	2017	1	0	0
	2019	1	1	100
Quibdó	2013	1	1	100

Municipio	Periodo	Meta elecciones	Avance	%
Taraira	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100
	2013	1	0	0
	2015	1	1	100
	2017	1	1	100
	2019	1	1	100

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo

En la tabla anterior se observa que los municipios de Taraira y Mitú del departamento del Vaupés no pudieron acreditar la instalación de la mesa para los cuatros periodos. Por otra parte, se tiene información del funcionamiento de la mesa mas no del acta de su instalación en los siguientes casos: Gigante Huila, periodo 2015; Quibdó Chocó, 2013 y 2015; Taraira Vaupés, 2015 y 2017.

- *Indicador: “Sesiones de mesas departamentales”*

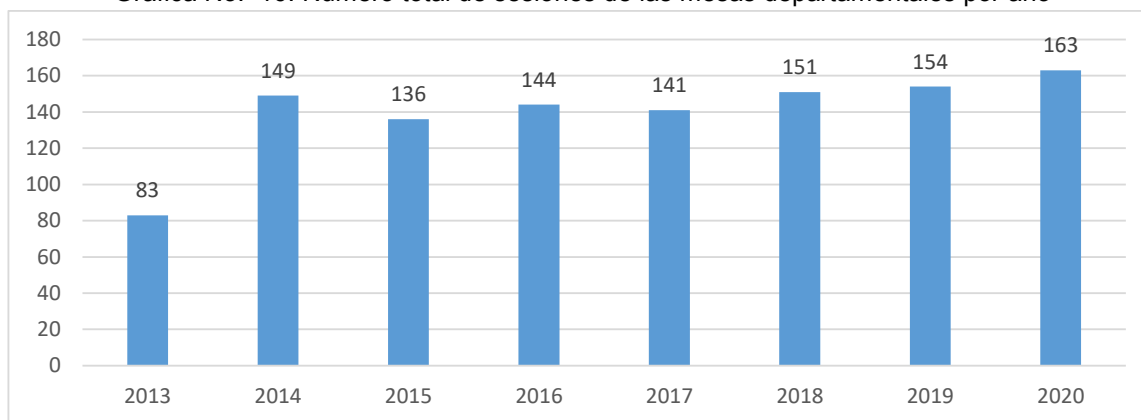
Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(Número total de sesiones de las mesas departamentales por año) *100 / meta de sesiones por año”.

La presente medición se realiza de acuerdo con el número de sesiones establecidas en el artículo 21 del Protocolo hasta 2020, es decir, dos reuniones por semestre para un total de cuatro plenarios al año. La medición se realizó desde 2013 a 2020, para los 32 departamentos del país,⁴²⁴ mientras que el año 2021 no se mide, toda vez que las mesas se encuentran en pleno desarrollo de sus sesiones y la meta es anual.

Teniendo en cuenta que la medición del indicador comprende un archivo extenso (ver anexo No. 9) se muestra el avance de cada departamento en cuanto al número de sesiones. Para el periodo comprendido entre el 2013 y 2020, las mesas departamentales sesionaron 1.121 veces, así:

⁴²⁴ En el Séptimo Informe de la CSMLV se realizó la medición de 2013 a 2019.

Gráfica No. 16: Número total de sesiones de las mesas departamentales por año



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.⁴²⁵

En 2020 se registró el mayor número de sesiones departamentales desde la existencia de las mesas: 117 virtuales, 24 presenciales y 22 mixtas. Por otra parte, los departamentos que no sesionaron el número de veces obligatorio⁴²⁶ fueron:

⁴²⁵ En el Séptimo Informe de CSMLV, por error involuntario, se informó 160 sesiones para 2019.

⁴²⁶ Para 2013, dos sesiones. De 2014 en adelante, cuatro sesiones.

Cuadro No. 15: Departamentos que no cumplieron la meta por año de acuerdo con el Protocolo

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	Arauca	Bolívar	Cesar	Bolívar	La Guajira	Arauca	Amazonas
Caquetá	Bolívar	Boyacá	Chocó	Cesar	Guaviare	Chocó	Arauca
Casanare	Boyacá	Caldas	Córdoba	Chocó	Santander	La Guajira	Cesar
Cundinamarca	Caquetá	Casanare	La Guajira	Córdoba	Valle del Cauca	Putumayo	La Guajira
La Guajira	Casanare	Chocó	Guaviare	La Guajira	Vichada	Santander	Guaviare
Guaviare	Norte de Santander	La Guajira	Putumayo	Guaviare	N.A.	Vichada	Putumayo
Vichada	Santander	Santander	Valle Del Cauca	Tolima	N.A.	N.A.	San Andrés
N.A.	Sucre	Valle Del Cauca	Vichada	Valle Del Cauca	N.A.	N.A.	N.A.
N.A.	Valle Del Cauca	Vaupés	N.A.	Vichada	N.A.	N.A.	N.A.
N.A.	N.A.	Vichada	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo



En 2020, siete mesas departamentales como se observa en la tabla, no sesionaron el número de veces legalmente establecido. Desde 2013 a 2020, La Guajira no cumplió con el número de sesiones obligatorias en siete años salvo en 2014, Vichada en seis y Guaviare y Valle del Cauca en cinco ocasiones (anexo No. 9). Los años en que se registró el mayor número de departamentos que no cumplieron con la meta de sesiones anuales obligatorias siguen siendo 2014 (nueve), 2015 (diez) y 2017 (nueve).

Los departamentos que cumplieron con el número reglamentario de sesiones para los ocho años objeto de seguimiento fueron Antioquia, Atlántico, Cauca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño y Quindío. Con respecto al resto de mesas, se evidenció que algunos departamentos cumplieron la meta establecida únicamente en tres años o menos.

Por último, a marzo de 2021 las mesas departamentales de Boyacá, Caldas, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre, Valle del Cauca y Vichada realizaron un total de 22 sesiones. Lo hicieron de manera virtual nueve departamentos, presencial cinco y de manera mixta tres, evidenciando que Nariño y Putumayo sesionaron tres veces.

- *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 municipales por año) *100 / meta de sesiones por año”. Se calcula para cada anualidad desde 2013 a 2020.

La presente medición se realiza de acuerdo con el número de sesiones establecidas en el artículo 21 del Protocolo, es decir, dos reuniones por semestre para un total de cuatro plenarios al año. Para 2013, al ser instaladas las mesas en el segundo semestre, la meta se fijó en dos sesiones, mientras que para los años posteriores la meta se mantuvo en cuatro.

Respecto al número de sesiones que debieron llevar a cabo las mesas municipales por año, no se contó con la información de la Personería de Neiva debido a que no dio respuesta a la solicitud de información y Calarcá no proporcionó estos datos en su comunicado.

Considerando que presentar la medición del indicador por municipio y año comprende un archivo extenso, en el anexo No. 11 se presenta por años el avance de cada entidad territorial en cuanto al indicador de sesiones, encontrando lo siguiente:

Cuadro No. 16: Municipios que no cumplieron la meta por año de acuerdo con el Protocolo

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gigante	Gigante	Gigante	Gigante	Gigante	Acacias	Itsmína	Mitú
Puerto López	Puerto López	Puerto López	Quibdó	Puerto López	Mitú	Puerto López	N.A.
Mitú	Quibdó	Mitú	Taraira	Mitú	N.A.	N.A.	N.A.
Quibdó	Taraira	Quibdó	N.A.	Taraira	N.A.	N.A.	N.A.
Taraira	N.A.	Taraira	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2021. Defensoría del Pueblo.

De los municipios analizados, Armenia ha cumplido desde la creación de las mesas con el número de sesiones establecidas legalmente, Acacias e Itsmína únicamente incumplieron en una sola anualidad, mientras que las mesas municipales de Taraira, Gigante, Puerto López y Mitú no sesionaron las veces reglamentarias en cinco periodos, es decir, solo cumplieron en tres años con la obligación legal.

Con respecto a lo anterior, las personerías de Quibdó, Mitú y Taraira, reportaron cero para varios años debido a que no encontraron información ni actas de sesión. Por su parte, Itsmína presentó los datos explicando que tuvo acceso a información diferente a la contenida en el archivo de las actas. De esta forma, no se tienen datos completos de cómo se desarrolló el ejercicio participativo en esos municipios, dejando sin sustento las actividades y gestiones desarrolladas por las mesas.

Por último, se destaca que en el primer trimestre de 2021 sesionaron los municipios de Acacias, Armenia, Gigante, Puerto López, y Taraira. Se observó que el primer municipio sesionó seis veces, superando la meta de cuatro sesiones por año, a la vez que Armenia, Gigante y Puerto López lo hicieron en tres ocasiones y Taraira en una sola oportunidad.

- *Indicador: “Propuestas al PAT con respuesta a nivel departamental”*

Este indicador fue creado por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(número de propuestas de la mesa departamental al PAT 2020-2023 con respuesta por parte de las gobernaciones / número de propuestas presentadas por la mesa departamental al PAT 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 MPEV al PAT 2020-2023, según lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011.

Para determinar el número de propuestas presentadas por las mesas departamentales, así como las respuestas de las gobernaciones, 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 respuestas las actas de reunión y de sesiones de los CTJT, afirmaciones en las entrevistas realizadas a las víctimas y oficios de las EETT dirigidas a las MPEV.

Tabla No. 157: Número de propuestas al PAT de las mesas departamentales resueltas por gobernaciones

Departamento	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Amazonas	24	24	100
Antioquia	12	12	100
Arauca⁴²⁷	107	107	100
Atlántico	23	23	100
Bolívar	68	68	100
Boyacá	14	14	100
Caldas	7	7	100
Caquetá	6	6	100
Casanare	10	10	100
Cauca	18	18	100
Cesar	S.I.	S.I.	S.I.
Chocó	15	15	100
Córdoba	28	S.I. ⁴²⁸	S.I.
Cundinamarca	10	10	100
La Guajira	S.I.	S.I.	S.I.
Guainía⁴²⁹	S.I.	S.I.	S.I.
Guaviare	27	27	100
Huila	81	81	100

⁴²⁷ Según acta de CTJT del 9/09/21 se tiene el número de propuestas y la respuesta obtenida, mas no el tema de las mismas.

⁴²⁸ No hay información concluyente sobre si se proporcionó respuesta o no.

⁴²⁹ Según acta de CTJT del 5/08/20 se afirma la construcción del PAT se llevó a cabo con el apoyo y participación de las MPEV. Sin embargo, el PAT no fue adoptado por unanimidad y no se registró quiénes de los asistentes votaron en contra. Por su parte, la gobernación no dio respuesta a las propuestas al PAT.

Departamento	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Magdalena	58	0	0
Meta⁴³⁰	112	112	100
Nariño	23	23	100
Norte de Santander	7	7	100
Putumayo	4	4	100
Quindío	4	4	100
Risaralda	3	3	100
San Andrés	1	0	0
Santander	S.I.	S.I.	S.I.
Sucre	99	99	100
Tolima	4	4	100
Valle del Cauca	S.I.	S.I.	S.I.
Vaupés	2	2	100
Vichada	96	96	100
Total	863	775	89

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo

En esta oportunidad no se obtuvo información por parte de las gobernaciones de Cauca, Magdalena y San Andrés, por lo que el registro de sus propuestas se realizó a partir de las entrevistas al coordinador de mesa y delegado en el CTJT. Tampoco se obtuvo información de las propuestas presentadas por las mesas en los departamentos de Cesar, Guainía y Santander, en razón a la inexistencia de actas del PAT.⁴³¹ No obstante, integrantes de la mesa y de la gobernación indicaron que sí se dieron respuestas a las inquietudes presentadas de manera positiva, negativa o parcial.

⁴³⁰ Según la entrevista al delegado de la mesa departamental en el CTJT, se realizaron 112 propuestas de las cuales 79 fueron aceptadas por la gobernación del Meta, y de estas, solo 47 tuvieron respuestas negativas, parciales y positivas y no se tiene información sobre 32. Con respecto a las 33 propuestas restantes, no se obtuvo respuesta por parte de la gobernación. Para el presente ejercicio, se tomó el dato brindado en la entrevista y se calificó con un 100% el cumplimiento del deber de respuesta a las propuestas, al ser claro que todas recibieron una contestación por parte de la EETT.

⁴³¹ No se realiza en sesiones de mesa, sino en reuniones bilaterales.

Por último, la mesa departamental del Valle del Cauca afirmó que se pronunciaría en proceso de ajustes al PAT,⁴³² pero no presentó propuestas específicas al mismo.

A nivel general, se observó que el 40% de las propuestas recibieron respuestas en el marco de sesiones de mesa y el 32% en el marco de reuniones. De las respuestas, el 53% fueron positivas, 10% negativas, 16% parciales y el 4% indicaron que estudiarían su inclusión. El mayor número de propuestas fueron en los temas de generación de ingresos, prevención y protección y salud. En cuanto a la población objeto, el 5% fueron propuestas específicas para jóvenes, el 4% mujeres, el 4% pueblos étnicos y solo el 3% para víctimas con discapacidad.

Así, se presentaron 863 propuestas de las víctimas para los PAT departamentales, de las cuales el 89% obtuvieron respuesta. Las gobernaciones de Magdalena y San Andrés no respondieron a las observaciones realizadas por las mesas departamentales, esto representa un 6% del total de departamentos.⁴³³

- *Indicador: “Propuestas al PAT con respuesta a nivel municipal”*

Este indicador creado por la CSMLV tiene la fórmula de cálculo “(número de propuestas de la mesa municipal al PAT 2020-2023 con respuesta por parte de las alcaldías / número de propuestas presentadas por la mesa municipal al Plan de Desarrollo Territorial (PDT) 2020-2023) *100”.

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 institucional⁴³⁴ a las propuestas presentadas por las MPEV al PAT 2020-2023.

Tabla No. 158: Número de propuestas de mesas municipales resueltas por alcaldías

Municipios	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Acacías	9	9	100
Armenia	3	3	100
Calarcá	2	2	100
Gigante	66	66	100
Itsmína	72	72	100
Mitú	1	1	100

⁴³² CTJT Valle del Cauca. Acta No. 2 del 14/08/20.

⁴³³ Lo presentado no obsta para que después de la fecha de recolección de información por departamentos, estas entidades hayan dado respuesta a las propuestas, en el marco de los procesos de ajustes y actualizaciones del PAT.

⁴³⁴ Se consideró como institucional las respuestas a las propuestas contenidas en: actas de reunión, actas de los CTJT, entrevistas de las víctimas y oficios de las EETT.

Municipios	Propuestas	Propuestas con respuesta	%
Neiva	52	52	100
Puerto López	0	0	N.A.
Quibdó	20	0	0
Taraira	2	2	100
Total	227	207	91

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Se presentaron 227 propuestas, de las cuales el 91% tuvieron respuesta. El 33% de las propuestas recibieron respuestas en el marco de reuniones, 23% durante sesiones de mesa y el 32% de manera escrita. El 56% recibió respuesta positiva, el 1% negativa, el 33% restante fueron acogidas de manera parcial o en estudio. El mayor número de las propuestas estuvieron relacionadas con los temas de prevención y protección, participación, salud y generación de ingresos. Por otra parte, en cuanto a la población objeto, el 7% fueron propuestas específicas para jóvenes, el 4% adultos mayores, el 4% pueblos étnicos y solo el 3% para víctimas con discapacidad.

La Alcaldía de Quibdó no pudo probar la respuesta a las propuestas presentadas por la mesa al PAT. Por su parte, en el municipio de Mitú el PAT recibió observaciones por la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional y posterior a esto se inició la construcción conjunta con la entidad territorial y las víctimas.

Contrario a lo anterior, la mayoría de las alcaldías realizaron procesos de socialización del PAT en el marco de reuniones y sesiones, previa a su adopción, lo que permitió la recolección de propuestas y respuestas a las mismas en esos espacios, las cuales se pudieron acreditar a través de actas y otros documentos las respuestas y jornadas de trabajo.

Según información suministrada por la personería, la mesa de Puerto López no realizó propuestas debido a la renuncia del coordinador de la mesa y a la falta de un enlace municipal de víctimas. El PAT fue adoptado por la entidad territorial el 30 de junio de 2021 en el marco del CTJT, sin embargo, no ha entregado a la mesa el plan a ejecutar. Adicionalmente, indican que el proceso de ajuste se ha realizado de manera concertada con las víctimas.

- *Indicador: “Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas”.*

En este indicador propuesto por la CSMLV, la fórmula de cálculo es: “(número de sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional de víctimas / número de sesiones del Consejo Directivo de la URT)*100”.



El artículo 107 de la Ley 1448 de 2011 determinó que dos representantes de la mesa nacional harán parte del Consejo Directivo de la URT, el cual, de acuerdo con su reglamento interno,⁴³⁵ 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.

Tabla No. 159: Avance de las sesiones del Consejo de la URT

Año	Meta	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	7	175
2021	4	1	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Se concluye que el Consejo superó en 2014, 2015, 2016, 2019 y 2020 el número mínimo de sesiones, en tanto que en 2020 dos sesiones fueron presenciales y cinco virtuales. A marzo de 2021, se reunieron una sola vez.

- *Indicador: “Propuestas presentadas por víctimas en el Consejo Directivo de la URT con respuesta”*

La fórmula de cálculo de este indicador propuesto por la CSMLV es “(número de propuestas contestadas en el Consejo Directivo de la URT / número de propuestas presentadas en el Consejo Directivo de la URT por parte de los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas) *100”.

Esta medición corresponde al cumplimiento del Consejo Directivo de la URT con respecto a la obligación legal de dar respuesta institucional a las propuestas de los representantes de las víctimas que integran la instancia. Para su análisis, se compara el número de propuestas presentadas en el marco de la sesión, con el número al que la URT le dio respuesta.

⁴³⁵ Acuerdo No. 002 de 2012 de la URT.

Tabla No. 160: Número de propuestas de la mesa nacional resueltas por el Consejo Directivo de la URT

Año	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	%
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	1	1	100
2021	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

El Consejo cumplió con la obligación de responder a la propuesta presentada en 2020, consistente en hacer encuentros en los cuales los solicitantes conozcan el estado de avance de sus solicitudes. La URT afirmó que dio respuesta y que ha desarrollado la estrategia de núcleos de exigibilidad de derecho con mujeres que han sido beneficiarias de medidas de restitución.

- *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 del SNARIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional / número de Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV) *100”.

El Comité Ejecutivo, máxima instancia de decisión del SNARIV, debe sesionar dos veces al año (una cada seis meses),⁴³⁶ a las cuales podrá convocar a los representantes de la mesa nacional, quienes asisten en calidad de invitados.⁴³⁷

En este sentido, para efectos de la medición, la meta es el número de sesiones del Comité y el avance el número de estas a las cuales fueron invitados y asistieron delegados de la mesa nacional.

⁴³⁶ Ley 1448 de 2011. art. 165.

⁴³⁷ *Ibidem*, parágrafo 2.

Tabla No. 161: Avance sesiones Comité Ejecutivo SNARIV

Año	Meta No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV	Avance No. de sesiones a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional	%
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	1	1	100
2021	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

Conforme a la información recopilada, se evidenció 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% en lo relacionado con 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 Ejecutivo del SNARIV por parte de los miembros de la mesa nacional) *100”.

Esta medición se refiere a la capacidad que tiene el Comité Ejecutivo de dar respuesta institucional a las propuestas de los representantes de la mesa nacional. Para su análisis, se compara el número de propuestas presentadas en el marco de la sesión, en relación con el número de respuesta dadas por el Comité.

Tabla No. 162: Propuestas de la mesa nacional resueltas por el Comité Ejecutivo del SNARIV

Año	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	%
2014	S.I.	S.I.	S.I.

Año	No. propuestas presentadas	No. propuestas con respuesta	%
2015	10	2	20
2016	3	1	33
2017	8	0	0
2018	S.I.	S.I.	S.I.
2019	3	S.I.	S.I.
2020	7	7	100

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Defensoría del Pueblo.

La UARIV en respuesta al requerimiento de la CSMLV, indicó que las observaciones estaban relacionadas con la: “ampliación del periodo de las mesas de participación efectiva de población víctima, apoyos económicos en tiempos de pandemia, celeridad en el proceso de indemnización para víctimas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, acceso a subsidios de vivienda, formulación de CONPES y propuestas para el pago de la indemnización no solamente en un solo pago o en efectivo”.⁴³⁸

Las respuestas que obtuvieron fueron compromisos dirigidos a: (i) desarrollar mesa pre-CONPES 4031 de 2021 de la PPARIV; (ii) revisión de la política de vivienda así como los mecanismos y rutas a nivel nacional y territorial para el acceso a subsidios de vivienda; (iii) análisis de las responsabilidades institucionales frente al diseño y puesta en marcha de la política de generación de ingresos; (iv) materialización de una propuesta de reparaciones diferidas, partiendo de la premisa: cobertura – atención - mecanismo de ingreso con estabilidad; y (v) revisión del periodo de las MPEV, acorde con los periodos del Gobierno nacional o territorial.⁴³⁹ Se planteó el compromiso de presentar la gestión de estos acuerdos en la próxima sesión del Comité Ejecutivo del SNARIV.

Análisis cualitativo

Avances

Al igual que en el informe anterior, se cuenta con 1.047 mesas municipales⁴⁴⁰ (95%), 32 departamentales (100%) y una nacional (100%), lo que significa la continuidad en estos resultados.

Tabla No. 163: Mesas municipales instaladas a nivel nacional

Periodo	Meta	Avance	%

⁴³⁸ UARIV. Radicado. No. 202172011545981. p. 165 del 30/04/21.

⁴³⁹ *Ibidem* p.165-166.

⁴⁴⁰ *Ibidem* p. 165.



	No. total de municipios	No. total de mesas municipales instaladas	
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 2021. UARIV.

Los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cauca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño y Quindío han cumplido en ocho años el número de sesiones reglamentarias, al igual que los municipios de Armenia y Quindío. Por otro lado, aunque no se tiene un registro por parte de las mesas de los departamentos que solicitaron aplicación del principio de subsidiaridad para otorgar las garantías de participación necesarias para el desarrollo de las sesiones de las mesas departamentales, la UARIV informó que prestó este apoyo para los departamentos de Caquetá, Guajira, Cesar, Nariño, Casanare, Córdoba, Arauca, y Boyacá.⁴⁴¹

En diez departamentos⁴⁴² se informó que se desarrollaron sesiones de mesa en las cuales se presentaron los contenidos del PAT antes de su aprobación y las mesas presentaron sus propuestas y obtuvieron respuestas. En siete departamentos⁴⁴³ se dieron en el marco de reuniones con las gobernaciones, ocurriendo lo mismo en ocho de los diez municipios estudiados. Se resalta que la capacidad de respuesta de los departamentos a las propuestas de las MPEV a los instrumentos de planeación subió de un 40% a un 87%. En lo municipal, si bien no es posible realizar una comparación con los resultados del año pasado, al ser municipios distintos, se aprecia una capacidad de respuesta del 91%.

A pesar de que las MPEV han expresado de manera reiterativa la preferencia por la presencialidad,⁴⁴⁴ se ha dado un acercamiento en el uso de herramientas tecnológicas para el desarrollo de reuniones virtuales. De estas, se realizaron 117 en 2020, y 13 en 2021.

Al prorrogarse la Ley 1448 de 2011, se llevó a cabo un proceso de actualización del CONPES 3726 de 2012 que resultó en el nuevo CONPES 4031 de 2021. Para su elaboración, se desarrollaron siete jornadas con las MPEV de 30 ciudades y una con el plenario nacional. A partir de este ejercicio, se recogieron 674 ideas, el 60% (402) de las cuales se refirieron a las problemáticas identificadas y el 40% (272) a las propuestas de solución. De dichas propuestas, 212 fueron incluidas explícita o implícitamente en el PAS y 60 no. Además, el DNP llevó a cabo en mayo de 2021 una reunión con la mesa nacional para socializar la

⁴⁴¹ *Ibidem* p. 166.

⁴⁴² Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Putumayo y Vichada.

⁴⁴³ Amazonas, Arauca, Boyacá, Casanare, Sucre, Santander y Cesar.

⁴⁴⁴ Expresado en las diferentes sesiones de MPEV y encuentros con la RNEC realizadas en abril y mayo de 2021.



metodología del Sisbén IV, dando respuesta a algunas de las inquietudes planteadas por los representantes.

En respuesta a la recomendación del Séptimo informe de la CSMLV sobre modificar el Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas para que respondiera a las necesidades actuales del ejercicio participativo y a las solicitudes de las mesas nacional y departamentales, la UARIV emitió la Resolución 1668 de 2021.⁴⁴⁵ Para ello, se garantizó la inclusión en la agenda de los plenarios de la mesa nacional de marzo, julio, noviembre y diciembre de 2020, de ocho talleres subregionales con 32 mesas departamentales y una sesión extraordinaria exclusiva para la discusión de propuestas. Asimismo, la comisión de impulso de reforma al Protocolo, conformada por siete integrantes de la mesa nacional, consolidó el documento final de propuestas y observaciones, el cual fue entregado a la UARIV el 22 de septiembre de 2020.

Finalmente, la UARIV dio respuesta a los comunicados de la mesa nacional el 30 de julio y el 20 de noviembre de 2020, asimismo realizó una presentación en la sesión de diciembre de dicho año sobre los avances en el proceso de reforma al Protocolo, con base en un documento con propuestas y observaciones presentado por el Comité Ejecutivo de la mesa nacional y dividió la exposición en cuatro momentos: (i) artículos modificados, (ii) artículos nuevos, (iii) artículos eliminados y (iv) propuestas no viables. La entidad indicó que existió consenso en 78% de las propuestas presentadas.⁴⁴⁶

Dificultades

La Resolución 1668 del 30 de diciembre de 2020 estableció que las elecciones de las mesas de participación municipales, distritales, departamentales y nacional se deben llevar a cabo de manera presencial y únicamente de forma virtual en casos excepcionales. Frente a esto, la Corte Constitucional emitió el Auto 006 de 2021 y ordenó a los órganos de control analizar la situación expuesta por las víctimas sobre la presencialidad de las sesiones, e informar si el Protocolo de Participación advierte retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, por lo que cada entidad presentó sus consideraciones sobre el asunto.

La UARIV como promotora de las elecciones virtuales, pidió concepto a la RNEC. Se desarrollaron mesas de trabajo técnicas en los meses de marzo y mayo de 2021, en las cuales la entidad expresó que los sistemas de información para el voto electrónico debían contar con al menos tres características: (i) seguridad de la información, (ii) identificación del votante y (iii) presencia de testigos electorales. Lo anterior implicaría que cada municipio desarrollara un *software* de este tipo para que cada persona pudiera votar desde la virtualidad. Esta medida

⁴⁴⁵ El debate de modificar el Protocolo de Participación viene dándose desde 2018, momento en el que la UARIV socializó un proyecto de ajuste en temas como: fechas de elección, requisitos de las organizaciones, entre otros. Esta intención finalmente no fue materializada en esa fecha y se decidió retomarla en 2019 con los actuales integrantes de la mesa nacional.

⁴⁴⁶ UARIV. Radicado 20211003452071 del 9/02/20.



debe analizarse ya que municipios como Acacías, Puerto López y Gigante únicamente cuentan con sumas inferiores a los siete millones de pesos para el desarrollo de las elecciones.

Se advierte que si las administraciones municipales no cuentan con una herramienta con las características enunciadas, las elecciones de las mesas, nacional, departamentales y municipales serían dispares, poco transparentes y carecerían de seguridad jurídica y legitimidad. Sumado a ello, según el Ministerio de Tecnologías de la información y comunicaciones (Mintic), la conectividad en el país escasamente cubre al 50% de los hogares colombianos, esta cifra disminuye considerablemente en estratos 1 y 2, y en zonas rurales del país.⁴⁴⁷

Por otro lado, los departamentos de Amazonas, Cesar, Cundinamarca, Norte de Santander, Guaviare, Putumayo y Quindío no tienen un rubro dentro del presupuesto destinado a la participación de las víctimas del conflicto armado. Las gobernaciones de Guainía, Santander, Magdalena, San Andrés, Cauca y Vaupés no dieron respuesta a la pregunta sobre recursos destinados para las elecciones de mesa. Por su parte, en el caso de los departamentos del Guaviare y Chocó, el primero expresó que no cuenta con el recurso y el segundo que lo está gestionando.

Igualmente, se considera que la aplicación del enfoque de mujer y género sufrió un retroceso al determinarse en la Resolución 1668 de 2021 que cuando no se encuentren mujeres inscritas para representar un determinado enfoque o hecho, el cupo podrá ser ocupado por un hombre. Es decir que existe el riesgo de que las organizaciones no se vean avocadas a la tarea de buscar la representación de mujeres en las mismas.

En lo que respecta al Comité Ejecutivo del SNARIV, en 2019 y 2020 este no sesionó el número de veces reglamentarias. Sin embargo, en mayo se realizó una reunión de la UARIV con la mesa nacional en la Presidencia de la República donde se abordaron diferentes temas de la ejecución de la PPARIV, entre estos el CONPES 4031 de 2021 y la aplicación de la Ley 2056 de 2020. Así las cosas, si bien hay un trabajo de la mesa con Presidencia, esto no reemplaza la obligación legal de que el Comité Ejecutivo sesione.

Por otra parte, se esperan la materialización del Proyecto del Acto Legislativo⁴⁴⁸ que creará las curules para la paz en los municipios de Cauca, Arauca, Antioquia Norte de Santander, Caquetá, Chocó, Meta, Bolívar, Nariño, Putumayo, Cesar, La Guajira, Bolívar, Córdoba y Tolima, con base en lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU150 de 2021. Asimismo, se esperan las modificaciones del calendario electoral, ordenadas a la RNEC, con el fin de tener claras las reglas de participación en estas justas electorales.

Si bien el DNP afirmó que el 78% de las propuestas de los representantes de las MPEV al CONPES 4031 de 2021 fueron incluidas explícita o implícitamente en el PAS, persisten sus

⁴⁴⁷ Mintic. Estadísticas. <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-36342.html>

⁴⁴⁸ Proyecto de Acto Legislativo No. 017/2017 Cámara de Representantes y 005/2017 Senado.



preocupaciones⁴⁴⁹ por el reconocimiento en el documento y el abordaje de: (i) el impacto desproporcionado de la pandemia ocasionada por el COVID-19 en la población víctima; (ii) el impacto del Sisbén IV; (iii) la generación de empleo para mujeres víctimas; y (iv) la atención de los hijos e hijas nacidos de hechos de violencia contra la integridad, libertad y formación sexual.

Conclusiones

- Las mesas departamentales de Amazonas, Arauca, Cesar, La Guajira, Guaviare, Putumayo y San Andrés no sesionaron el número de veces establecidas legalmente en 2020. Incumplieron en 2019, las gobernaciones de Arauca y Putumayo.
- Existen vacíos jurídicos para la aplicación del Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas, específicamente en las Resoluciones 1668 de 2020 y 066 de 2021, en temas como idoneidad de la representación, aplicación del voto electrónico, participación de sujetos de reparación colectiva y mujeres, entre otros. Esto impide tener reglas claras para el desarrollo del ejercicio participativo.
- No están dadas las condiciones para el desarrollo de votaciones electrónicas por razones de conectividad y garantía de herramientas tecnológicas que cuenten con participación de testigos electorales, seguridad de la información, identificación y presupuesto. Asimismo, no se ha tenido conocimiento de parámetros nacionales o gestiones que permitan que todas las elecciones municipales cumplan con estándares mínimos y suficientes para su realización.
- La capacidad de las gobernaciones en cuanto a la respuesta a iniciativas presentadas por las mesas departamentales mejoró al pasar del 40% al 90%. Si bien el primer porcentaje corresponde al ejercicio de formulación del Plan de Desarrollo y el segundo al Plan de Acción Territorial, demuestra la mejora de la disposición de las entidades territoriales a la interlocución directa y conjunta con las mesas de participación.
- Se abre un nuevo panorama de participación para las víctimas con la orden de la Corte Constitucional de ratificar el Proyecto de Acto Legislativo No. 017/2017 Cámara de Representantes y 005/2017 Senado “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes” para los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

⁴⁴⁹ Sesión de la CSMLV realizada el 29/06/21, en la que el DNP asistió en calidad de invitado para abordar el CONPES 4031 de 2021.



- Las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas hicieron parte del proceso de construcción del CONPES 4031 de 2021. Se recolectaron 674 ideas, el 60% sobre las problemáticas y el 40% acerca de las propuestas de solución, de las cuales el 78% fueron incluidas explícita o implícitamente en el Plan de Acción y Seguimiento. No obstante, la mesa nacional ha expresado su inconformidad con aspectos como el impacto desproporcionado de la pandemia ocasionada por el COVID-19 en la población víctima, el impacto y uso de la herramienta Sisbén IV, la generación de empleo para mujeres víctimas y la atención de los hijos e hijas nacidos de hechos de violencia contra la integridad, libertad y formación sexual.
- El proceso de gestión documental de las personerías y en especial del desarrollo de las secretarías técnicas debe ser fortalecido, debido a que no es posible la construcción de una memoria histórica del proceso participativo municipal, referente a la instalación y funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a Ley de Víctimas realizó un análisis de las garantías de participación a nivel departamental en cuanto a instalación, sesiones e incidencia en política pública.
- El Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras cumple el número de sesiones obligatorias e incluso en algunos años supera esta meta, contando con la participación de los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas y una debida respuesta a sus propuestas.
- 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 en 2019 y 2020 solo sesionó una de cuatro veces.

Recomendaciones

- A las gobernaciones de Arauca y Putumayo, gestionar la realización de las cuatro sesiones reglamentarias ordinarias de sus Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- A las entidades territoriales, continuar con la interlocución directa con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, y mejorar el registro de las reuniones, propuestas de los representantes y respuestas a las mismas, en todos los ejercicios de construcción, socialización y concertación.



- A la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Congreso de la República, realizar las gestiones requeridas para dar cumplimiento a la Sentencia SU 150 de 2021 de la Corte Constitucional que ratifica el Proyecto de Acto Legislativo No. 017/2017 Cámara de Representantes y 005/2017 Senado “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes” para los periodos 2022-2026 y 2026-2030.
- Al Archivo General de la Nación, al Centro Nacional de Memoria Histórica y a las entidades territoriales, fortalecer el proceso de gestión documental de las personerías puesto que contiene información del proceso participativo establecido en la Ley 1448 de 2011.
- 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.
- A la Unidad para las Víctimas, difundir ampliamente toda la legislación y reglamentación del proceso electoral de las curules para la paz, en especial para los departamentos de Cauca, Arauca, Antioquia, Norte de Santander, Caquetá, Chocó, Meta, Bolívar, Nariño, Putumayo, Cesar, La Guajira, Bolívar, Córdoba y Tolima.
- Al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, sesionar el número de veces reglamentarias garantizando la participación de las víctimas en la toma de decisiones estratégicas en este espacio para la efectiva implementación de la política pública.



COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO

La Corte Constitucional⁴⁵⁰ ha sido insistente sobre la necesidad de mejorar en la coordinación nación-territorio, teniendo en cuenta los diferentes análisis que impedían la superación del ECI, precisando como condición de posibilidad para tal superación, la necesidad de resolver los problemas de coordinación a través de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial; y el mejoramiento tanto del compromiso presupuestal como de la capacidad técnica de las EETT.

La CSMLV, en varios de sus informes, ha orientado sus recomendaciones hacia la necesidad de: (i) fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las EETT, (ii) definir acciones frente a los entes territoriales que en varias vigencias son considerados “concernidos”,⁴⁵¹ (iii) mejorar el bajo nivel en la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial, (iv) simplificar y ajustar los instrumentos de planificación y seguimiento a la PPARIV en el territorio e (v) integrar la Estrategia de Corresponsabilidad con las acciones derivadas del Acuerdo de Paz, entre otros.

En relación con la coordinación de la nación con los territorios, el PND estableció como una de sus medidas, el ajuste a las herramientas para el seguimiento a esta política en el ámbito territorial. Resultado de lo anterior, el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial (EIATT),⁴⁵² a partir de 2020 ajustó el tablero PAT⁴⁵³ pasando al POA del PAT, que se diligencia directamente en la herramienta Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO)-VIVANTO. Este instrumento se comenzó a aplicar por parte de la UARIV con las nuevas administraciones locales y se tenía prevista la evaluación de sus primeros resultados en el mes de julio de 2021 y en adelante se tiene proyectado un seguimiento trimestral.

⁴⁵⁰ En la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, particularmente el 373 de 2016.

⁴⁵¹ 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.

⁴⁵² De acuerdo con el artículo 2.2.8.3.7 del Decreto 1084 de 2015, las entidades que conforman el EIATT son: Mininterior, Minhacienda, Minjusticia, PS quien actúa por intermedio de la UARIV, y, DNP.

⁴⁵³ Considerado como el instrumento mediante el cual, la entidad territorial llevaba un mayor nivel de detalle en la gestión en términos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, en coherencia con lo definido en los PAT.

Análisis cuantitativo

- Indicador: *“Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”*.⁴⁵⁴

Este indicador es del PND y su fórmula de cálculo está dada por la “Sumatoria del número de pactos territoriales que se estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base”, cuya fuente de información es el DNP. En Sinergia se observa como meta 2018-2022, la puesta en marcha de 22 pactos territoriales⁴⁵⁵. En la vigencia 2020 se suscribieron tres, llegando a 17. Para 2021 en el primer semestre se alcanzó la meta de suscribir 20 pactos territoriales.

Tabla No. 164: Número de pactos territoriales en ejecución

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	13			
2019		15	14	50
2020		17	17	100
2021		20	20	100
2019 - 2021		22	20	77,8

Fuente: Elaboración propia. Junio de 2021. Sinergia DNP

Aunque para la vigencia 2019 se presentó un rezago en la meta propuesta, se evidencia que esta se alcanzó para 2020, adicionalmente, se observa que ya se encuentran suscritos los pactos propuestos para 2021. Así las cosas, además de los contratos plan,⁴⁵⁶ bajo la denominación de Pactos Territoriales se encuentran en ejecución los siguientes: Pacto Bicentenario, Pacto Regional Pacífico, Pacto Caribe, Pacto Territorial Pacto Funcional Bolívar, Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo, Pacto Funcional Corredor Costero del Atlántico y Pacto por el Arte, la Cultura y la Vida de Bello (Antioquia).

- Indicador: *“Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV – XI. Pacto por la Construcción de Paz”*.

Este indicador es del PND, su fórmula de cálculo corresponde al “(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”.

⁴⁵⁴ Como ya se ha manifestado en los informes anteriores, 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.

⁴⁵⁵ La definición de Pactos Territoriales está contenida en el artículo 250 de la Ley 1955 de 2019.

⁴⁵⁶ Los contratos de la línea base son: Atrato Gran Darién, Nariño, Tolima, Boyacá, Cauca, Santander, Arauca, Bolívar y Sucre, Meta, Caquetá, Guaviare, Guainía y Valle del Cauca.



Tabla No. 165: Porcentaje de Víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	N.A.			
2019		20	26,8	134
2020		40	40	100
2021		75	S.I.	S.I.
2019-2022		100	40	40

Fuente: Elaboración propia. Junio 2021. Sinergia DNP

Para 2020 se reportó un avance del 100% de la meta proyectada para la vigencia y una ejecución acumulada del 40% del total de la meta del cuatrienio.⁴⁵⁷ No obstante, en la información remitida por el DNP,⁴⁵⁸ con corte a 01 de abril de 2021, un total de 4.056.642 víctimas se encuentran registradas en Sisbén IV,⁴⁵⁹ lo que representa un porcentaje del 55.2% del total de las personas incluidas en el RUV. Esta población se ubica en los grupos A (28,75%), B (40,89%), C (25,36%) y D (4,99%).

• *Indicador: “Medición del Desempeño Municipal - MDM”⁴⁶⁰*

La Medición de Desempeño Municipal (MDM) tiene como objetivo medir y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión de las EETT y la consecución de resultados de desarrollo entendido como el aumento de la calidad de vida de la población. Se tienen en cuenta las capacidades iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales.

La MDM se mide al interior de seis grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos

⁴⁵⁷ La meta total para el cuatrienio es lograr la inclusión del 100% de las víctimas inscritas en el RUV que tengan caracterización socioeconómica en el Sisbén IV. Para la vigencia 2020 la meta era la inclusión del 40%.

⁴⁵⁸ DNP. Radicado 20213120361001 del 20 de abril de 2021.

⁴⁵⁹ La metodología del Sisbén IV establece cuatro grupos en los cuales se puede ubicar la población. Cada uno está compuesto por subgrupos, identificados por una letra y un número que permiten clasificar más detalladamente a las personas, así:

Grupo A: pobreza extrema, población con menor capacidad de generación de ingresos, conformado por cinco subgrupos (desde A1 hasta A5).

Grupo B: pobreza moderada, población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A, conformado por siete subgrupos (desde B1 hasta B7).

Grupo C: vulnerable, población en riesgo de caer en pobreza, conformado por 18 subgrupos (desde C1 hasta C18).

Grupo D: población no pobre, no vulnerable, conformado por 21 subgrupos (desde D1 hasta D21).

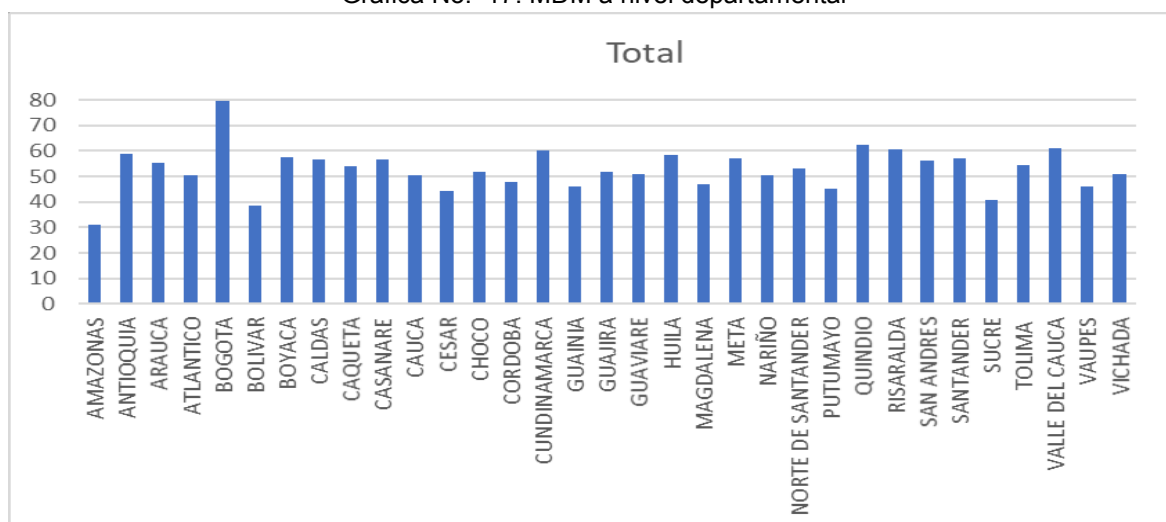
⁴⁶⁰ Esta nueva metodología no es una actualización del Índice de Desempeño Institucional (IDI), y en este sentido no son índices comparables. Según lo manifiesta el DNP en el informe de resultados 2019, la nueva medición evalúa el desempeño bajo nuevos criterios, que responden a lineamientos nacionales e internacionales en materia de gestión pública y desarrollo territorial. La metodología de la medición y otros documentos relacionados pueden ser consultados en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>

controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial. Los grupos son: ciudades (13 principales ciudades), grupo 1 (nivel alto de capacidades), grupo 2 (medio alto), grupo 3 (nivel medio), grupo 4 (medio bajo) y, grupo 5 (nivel bajo)⁴⁶¹.

Se aclara que, la MDM de la vigencia 2020 estará disponible después de agosto de 2021. por lo que se analizará el resultado de la medición 2019⁴⁶² a nivel municipal, en la cual, se encontró que: (i) 217 municipios (19,7%) se encuentran ubicados en un nivel alto de desempeño institucional; (ii) otros 217 municipios (19,7%) presentan un nivel medio alto de este indicador; (iii) 218 municipios (19,8%) tienen una capacidad media en términos de gestión de recursos y resultados; (iv) 218 municipios (19,8%) muestran un nivel medio bajo; y (v) nuevamente, 218 municipios (19,8%) tienen un nivel bajo en su gestión. El restante 1,20% corresponde al grupo de ciudades principales de las cuales se destaca Cali como la de mejor puntuación con 83,7%.

A nivel departamental, calculando el promedio simple de la medición por municipios, se observa lo siguiente:

Gráfica No. 17: MDM a nivel departamental



Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. DNP

En relación con el análisis realizado para el Séptimo Informe de la CSMLV, se puede evidenciar que departamentos como Amazonas, Bolívar, Cesar y Guainía disminuyeron su nivel de desempeño; en tanto que los demás entes territoriales muestran una tendencia a mejorar los índices de su gestión siendo más notoria en San Andrés y Vichada.

⁴⁶¹ Informe de resultados MDM 2019. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/MDM/InformeResultados_MD M_2019.pdf

⁴⁶² La calificación se encuentra entre 0 y 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente; 55 o más, alto; entre 45 y 55, medio, y por debajo de 45, bajo.



Se destacan los siguientes resultados:

- (i) Departamentos con baja calificación como Amazonas (30), Bolívar (38), Cesar (44) y Sucre (40), se reitera la observación del Séptimo informe de la CSMLV en razón a que es necesario adelantar procesos de fortalecimiento de las capacidades territoriales en los municipios pertenecientes a cada departamento para garantizar la implementación de la PPARIV.
- (ii) Departamentos como Atlántico (50), Caquetá (54), Cauca (50), Chocó (52), Córdoba (47), Guainía (46), La Guajira (52), Guaviare (50), Magdalena (46), Nariño (50), Norte de Santander (53), Putumayo (45), Tolima (54), Vaupés (45) y Vichada (51) obtuvieron una calificación media.
- (iii) Nuevamente los departamentos del Valle del Cauca (61) y Quindío (62) sobresalen entre los 14 que obtuvieron un puntaje alto. Asimismo, Bogotá obtuvo el mayor puntaje con 79.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia una variación respecto a la medición del año anterior la cual tiende hacia la baja⁴⁶³, toda vez que en esta medición el 59,3% 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 PPARIV.

Si bien esta última cifra puede resultar alentadora frente a lo observado en el Séptimo informe de la CSMLV, no puede perderse de vista que en estos departamentos se concentra un número importante de víctimas que reclaman de sus municipios mayores servicios para superar sus condiciones de vulnerabilidad.

En concordancia con la MDM, dentro del PND Pacto XVI por la descentralización: “conectar territorios, gobiernos y poblaciones, dentro del programa de gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable”; el Gobierno nacional propuso dos indicadores. El primero de estos, busca hacer el conteo de municipios con un puntaje superior a 50 puntos, en el componente de gestión de la MDM y el segundo, hacer el conteo de municipios que tienen un puntaje superior a uno en el componente de ajuste por resultados de la MDM. La metodología y resultados se describen a continuación:

⁴⁶³ En el Séptimo Informe de la CSMLV se evidenció que el 90% de los departamentos presentó un nivel medio – bajo en sus capacidades territoriales, institucionales, así como falencias en la gestión administrativa, financiera y técnica.

- *Municipios con puntuación superior a 50 puntos en el componente de gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)*⁴⁶⁴

Este indicador mide el número de municipios con puntaje superior a 50 puntos en el componente de Gestión de la MDM, las metas y medición para el indicador se muestran a continuación:

Tabla No. 166: Total Municipios con puntuación mayor a 50 en el componente de gestión de la MDM

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	497	-		-
2019		500	786	157,2
2020		520	S.I.	S.I.
2021		555	S.I.	S.I.
2019 - 2022		580	786	135,5

Fuente: Elaboración propia. Junio 2021. Sinergia DNP

La línea base, calculada en el 2018, es de 497 municipios, que para el 2017 obtuvieron más de 50 puntos en el componente de gestión de la MDM.

A corte de 31 de diciembre de 2019, en Sinergia se reporta un avance de 157,2%. Sin embargo, en la descripción de los resultados⁴⁶⁵ se aclara que se trabajó en la captura y el procesamiento de la información para 2020, sin contar con resultados para el primer semestre de este año.

- *Municipios con puntuación superior a uno en el componente de resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)*⁴⁶⁶

Tabla No. 167: Total Municipios con puntuación superior a uno en el componente de resultados de la MDM

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	545	-		-
2019		555	549	98,92
2020		560	S.I.	S.I.

⁴⁶⁴ 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. (<https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1434/5653>)

⁴⁶⁵ La fórmula de cálculo, la ficha técnica y la evolución del indicador se pueden consultar en <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1434/5653/29>

⁴⁶⁶ 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.



Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
2021		580	S.I.	S.I.
2019 - 2022		600	549	91,50

Fuente: Elaboración propia. Junio 2021. Sinergia DNP

De acuerdo con la línea base en el año 2017, 545 municipios obtuvieron un puntaje de más de uno en el componente de ajuste por resultados de la MDM. Para 2019 la medición del indicador se ubicó en 549 municipios.

La información de los resultados cualitativos de este indicador es igual a la del anterior, por lo cual no existe un análisis sobre la utilidad de esta medición.

• *Indicador: “Índice de Capacidad Territorial - ICT”⁴⁶⁷*

Este indicador tiene como objetivo servir de insumo para el fortalecimiento de las EETT, a partir de la corresponsabilidad jerárquica, y se basa en el análisis ponderado de la capacidad presupuestal y administrativa de las EETT. El resultado de la medición se ubica en los siguientes rangos de puntuación: muy bajo (entre 0,19 y 0,32); bajo (entre 0,32 y 0,46); aceptable (entre 0,46 y 0,59); bueno (entre 0,59 y 0,73) y alto (de 0,73 y 0,86).

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 Índice de Capacidad Territorial para la atención integral a las víctimas (ICT) para el año 2020, razón por la cual se presentan a continuación los resultados de la medición de 2019⁴⁶⁸ realizada por Mininterior a 1.100 municipios:

- (i) 19 (1,7%) se ubicaron en el rango muy bajo y 182 (16,5%) municipios en el rango bajo, lo que hace indispensable que se generen procesos de fortalecimiento en el marco de la estrategia de corresponsabilidad.
- (ii) 534 (48,5%) municipios se ubicaron en el rango aceptable en sus capacidades presupuestales y administrativas para la atención a las víctimas.
- (iii) 335 municipios (30,5%) se ubicaron en el nivel bueno y solamente 30 (2,7%) están en el nivel alto de capacidad para el cumplimiento de sus responsabilidades legales relacionadas con la atención y reparación a las víctimas.

⁴⁶⁷ Según Mininterior en el oficio OFI2021-14641-OAP-1100, enviado vía correo electrónico el 27/05/2021, la metodología de la medición del ICT fue modificada en el marco del plan de trabajo del EIATT frente al componente de Estrategia de Corresponsabilidad.

⁴⁶⁸ Mininterior. Oficio OFI2021-14641-OAP-1100 del 27/05/2021, Anexo 3.



En relación con las mediciones mostradas en el Séptimo Informe de la CSMLV⁴⁶⁹, puede considerarse que los resultados de la vigencia 2019 reflejan una mejoría en las capacidades de los municipios para la atención de la población víctima. No obstante, ello puede deberse al ajuste de la metodología realizado en el 2020, toda vez que según el Mininterior, la medición anterior presentaba una perspectiva general de la capacidad de los municipios, sin hacer énfasis en las acciones dirigidas al cumplimiento de la PPARIV.

En este sentido, al igual que el año anterior, se hace un llamado para que se fortalezcan las capacidades administrativas y de gestión de municipios como Nemocón (Cundinamarca) y Francisco Pizarro (Nariño), los cuales repiten en niveles muy bajos de gestión. Asimismo, es importante que se continúe el fortalecimiento de las capacidades presupuestales y administrativas de los municipios que reportan un bajo desempeño y a su vez tienen mayor número de víctimas ubicadas, tales como Balboa (Cauca), Pailitas (Cesar), Pivijai (Magdalena), Sabanas de San Ángel (Magdalena) y Olaya Herrera (Nariño), así como en los otros 199 municipios ubicados en los niveles bajos y muy bajos de gestión frente a los retos de la implementación de esta política pública.

Indicadores cumplimiento del Auto 383 de 2010:⁴⁷⁰

En cumplimiento de la orden cuarta del Auto 383 de 2010, el Gobierno nacional diseñó en conjunto con el DNP una serie de indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como la Fórmula Individualizadora. Se presentan resultados del análisis de la vigencia 2019, pues para el primer semestre, el Gobierno no ha concluido la medición correspondiente a 2020.

• Indicador: “Fórmula Individualizadora”⁴⁷¹

La Fórmula Individualizadora permite identificar aquellas EETT que cuentan con capacidad de inversión y al mismo tiempo con una situación crítica de desplazamiento o victimización, y que a su vez presentan bajos niveles de inversión orientada hacia la población desplazada o víctima, identificándolas como entidades “concernidas”.

⁴⁶⁹ En el Séptimo Informe de la CSMLV se evidenció que de los 1.100 municipios, 117 se consideraban en un nivel crítico, 748 se ubicaron en un nivel bajo, 212 se ubicaron en el nivel medio, 20 se consideraban con capacidades territoriales satisfactorias, y solo tres municipios lograban obtener un puntaje superior al 80% para ser considerados con capacidades territoriales sobresalientes.

⁴⁷⁰ Para la medición de estos indicadores el Gobierno nacional a través del DNP, desarrolló metodologías particulares, dada la complejidad de estas, por lo que se especificará el enlace para consultar cada una en el apartado correspondiente.

⁴⁷¹ La metodología del indicador puede ser consultada en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe-Individualizacion-entidades/territoriales-2019.pdf>. También se encuentra en capítulo función disciplinaria en la tabla No.192. Resumen Fórmula Individualizadora.



La construcción y aplicación de la Fórmula Individualizadora conlleva dos contenidos principales, uno para desplazados y otro para víctimas de otros hechos conforme al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Es decir, el informe del Gobierno nacional da cuenta de dos resultados: uno para víctimas en general, y otro para desplazados.

Para la vigencia 2019, el resultado de la medición fue el siguiente:

- (i) Municipios concernidos – desplazados (17): Alejandría, Yondó, San Francisco, Buriticá, Argelia y Peque (Antioquia); Arauca (Arauca); Rio Viejo (Bolívar); Chiriguaná (Cesar), Mapiripán y Puerto Concordia (Meta); Cumbitara y Los Andes (Nariño); San Calixto (Norte de Santander); Puerto Caicedo (Putumayo), Barrancabermeja (Santander) y Colosó (Sucre).
- (ii) Municipios concernidos – víctimas (4): Peque (Antioquia); Chiriguaná (Cesar); Puerto Caicedo (Putumayo) y Colosó (Sucre).

Como ya se había mencionado, los resultados muestran la medición de 2019 dado que al primer semestre de 2021, el Gobierno nacional no había concluido la medición de 2020, observando que el número de municipios concernidos en víctimas se mantiene constante. Igualmente, se evidenció un aumento de cinco nuevos municipios concernidos para desplazados en relación con el año 2018, lo que según la información del DNP se debe a falta de reporte.

Frente a la medición de los departamentos, no se reporta ninguno concernido ni para víctimas, ni para desplazados.

En cuanto a los resultados, la CSMLV comparte el análisis realizado por el Gobierno nacional según el cual, al comparar los municipios concernidos en las vigencias 2018 y 2019 se encuentra que dos municipios para víctimas y tres para desplazados vuelven a ser identificados como concernidos,⁴⁷² adicional a que Chiriguaná (Cesar) y Colosó (Sucre) son concernidos para las dos poblaciones. Finalmente se resalta que Colosó (Sucre) también fue identificado como concernido en el 2017.

En este punto, la CSMLV llama la atención sobre los municipios reincidentes bajo la calificación de “concernidos” para las tres últimas vigencias analizadas, por lo que se considera necesario que el Gobierno nacional realice el seguimiento estricto con retroalimentación de los resultados

⁴⁷² En el Séptimo Informe de la CSMLV se estableció que para la vigencia 2018, los municipios concernidos – víctimas fueron: Caloto (Cauca), La Jagua de Ibérico y Chiriguaná (Cesar), Colosó (Sucre). Los municipios concernidos –desplazados, Norosí (Bolívar), Florencia (Caquetá), Caloto (Cauca), Becerril; Chiriguaná; El Paso; La Jagua de Ibérico y San Diego (Cesar), Bajo Baudó y Carmen del Darién (Chocó), Barrancabermeja (Santander), Colosó (Sucre).



obtenidos y así cada municipio pueda implementar las acciones efectivas para superar esta reiterada calificación y garantizar la implementación de la PPARIV.

Indicadores de coordinación:

A continuación, se presentan los resultados del análisis de la vigencia 2019, dado que para la vigencia 2020, en razón a los ajustes al Decreto de Corresponsabilidad y a que durante el año en mención, las EETT desarrollaron sus ejercicios de planeación, la UARIV reportó que aún se encuentra en un proceso de ajuste de las metodologías para la publicación de los resultados, los cuales se proyectan entregar en julio de 2021.⁴⁷³

- *Indicador: “Coordinación Nación Territorio - ICNT”*

En 2019, el EIATT realizó la medición en 1.103 municipios,⁴⁷⁴ mostrando un buen grado de coordinación en el 93% de los mismos, con valores entre el 51% y 85%. Se encontraron los mayores niveles de coordinación en los municipios de Bosconia (Cesar); Arboleda (Nariño); Marsella (Risaralda); Pueblo Nuevo (Córdoba) y Consacá (Nariño), con niveles superiores al 80%. En contraste, 75 municipios solo alcanzaron niveles entre el 0% y el 50%, con los porcentajes más bajos en: Barrancominas (Guainía); Balboa (Cauca); San Andrés y Providencia (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).

El análisis realizado a cada uno de los componentes que conforman el indicador de coordinación permite observar que, en planeación, 1.023 municipios (93%) contaron con compromisos, ya sea provenientes del nivel nacional (311.807) o departamental (44.626), con un promedio a nivel nacional de 348 compromisos por municipio. Existen 695 municipios (63%) que contaron con compromisos nacionales, pero no departamentales, y 80 municipios que no contaron con ningún compromiso por parte de los otros dos niveles de gobierno.

En el componente de fortalecimiento y acompañamiento institucional se encontró que casi la totalidad de los municipios (1.099), contaron con asistencia técnica por parte del nivel nacional y departamental y, suscribieron convenios interadministrativos con otro nivel de gobierno.

Por su parte, en relación con las instancias de articulación, solo el 78% (864) de los municipios muestran algún grado de asistencia a los CTJT ampliados, al paso que la asistencia a estos espacios por parte del nivel nacional asciende al 94% (1.041).

⁴⁷³ UARIV. Oficio 202172011545981 del 30 de abril de 2021.

⁴⁷⁴ 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 diez indicadores, incluidos en cinco componentes: (i) aplicación de principios de subsidiaridad y concurrencia 40%; (ii) planeación 15 %; (iii) fortalecimiento y acompañamiento institucional 15 %; (iv) instancias de articulación 10%; y (v) sistemas de información 20 %. Las fuentes principales de información para esta medición fueron: RUSICST, tablero PAT y otras fuentes secundarias como: Bases UARIV y de SNARIV (SIGO-RNI).



Finalmente, el componente de sistemas de información muestra que 1.087 EETT retroalimentaron las remisiones de SIGO y, de las 1.022 EETT evaluadas, la totalidad cuenta con acuerdo de intercambio operando con la RNI.

La aplicación de principios subsidiariedad y concurrencia serán analizados a continuación:

- *Indicador: “Subsidiariedad”*

El objetivo de este indicador es medir el comportamiento del principio del apoyo subsidiario en materia de AHL, brindado desde la nación hacia los municipios, en los componentes de alimentación y alojamiento.

Desde 2018, la metodología viene aplicándose en dos componentes que responden, por una parte, a la asignación del apoyo subsidiario y su formalización y por otra, al requerimiento y ejecución de éste, según la necesidad de la entidad territorial.

Las fórmulas de cálculo son: “Municipios que formalizaron apoyo subsidiario / Municipios a los que se ofertó el apoyo subsidiario”, y “municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario / municipios que formalizaron el apoyo subsidiario”, respectivamente.

Tabla No. 168: Indicador de subsidiariedad- Primer componente

Indicador apoyo subsidiario y formalización	Resultados
Asignación del apoyo subsidiario y formalización	58%
Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario	1.100
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	635

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019 UARIV

De los 1.100 municipios a los que le fue ofertado el apoyo subsidiario en razón a que fueron focalizados por la UARIV, solo el 58% formalizó su calidad de posibles beneficiarios de la subsidiariedad, presentando una disminución del 33% respecto al 2018 (91%) y, 171 EETT (16%) iniciaron el proceso de formalización, pero no lo finalizaron.

Tabla No. 169: Indicador de subsidiariedad-Segundo componente

Indicador Requerimiento, ejecución y formalización	Resultados
Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario	35%
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	635
Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario	221

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. UARIV

De los municipios que formalizaron, el 35% lo requirieron y ejecutaron, lo que permite inferir que, o no se presentaron eventos de necesidad o la gestión de los municipios para la ejecución del apoyo subsidiario aún presenta debilidades, situación que debe ser evaluada por la UARIV.

Para la implementación de la subsidiariedad, los municipios pueden activar el apoyo a través de los dos mecanismos dispuestos por la UARIV: (i) mecanismo individual, que puede ser en dinero o en especie periódico y, (ii) el mecanismo en especie por evento, para apoyar a la atención de eventos masivos. Su comportamiento durante el 2019 fue el siguiente:

Tabla No. 170: Resultados por tipo de mecanismo subsidiario.

Resultados por tipo de mecanismo - 2019			
Municipios que formalizaron		Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario- aceptados	
635		221	
AHI individual	Dinero	Hogares	7.864
		Ejecución (Millones de \$)	10.730
	Especie Periódico	Hogares	1.267
		Ejecución (Millones de \$)	864
AHI masivo	Especie Evento	Hogares	3.608
		Ejecución (Millones de \$)	2.693
	Total	Hogares	12.739
		Ejecución	14.288

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. UARIV.

De los 221 municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario, 210 lo utilizaron para emergencias individuales y 25 para la atención de eventos masivos. De estos, 14 requirieron a su vez AHI para emergencias individuales, los cuales, se encuentran ubicados en los departamentos de Antioquia, Cauca, Córdoba, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca.

- *Indicador: “Concurrencia”*

El principio de concurrencia, opera sobre las competencias en las cuales dos o más niveles de gobierno deben garantizar de manera conjunta las medidas definidas por las disposiciones relativas a la PPARIV, cuando así esté establecido. El objetivo de este indicador es medir el comportamiento del principio de concurrencia dentro del marco de la política pública, 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 nacional construyó dos variables para la medición de este indicador: (i) porcentaje de cada una de las necesidades reportadas por el municipio que son atendidas por los tres niveles de gobierno en su conjunto; y (ii) porcentaje de los niveles que efectivamente concurren, basados en los niveles de gobierno que deberían concurrir según sus competencias. De este proceso, se excluyen las necesidades en las cuales se identificó que no debía haber concurrencia.⁴⁷⁵

A nivel nacional, el porcentaje de concurrencia en la mayoría de las EETT es bajo, de las 1.103 evaluadas, el 96% no alcanzó niveles superiores al 30% (1.059), de estas, el 57% (631 EETT) no supera un 10%, el 4% (41 EETT) alcanzaron un nivel de concurrencia entre 30% y 60%, y solo tres municipios alcanzan un nivel superior al 67%: Sucre (Cauca), Bosconia (Cesar) y Arboleda (Nariño).

A nivel departamental, la situación no es diferente, pues el nivel de concurrencia presenta niveles muy bajos, donde solo tres de los 32 departamentos presentan un resultado mayor al 20%, Guainía 25%, Amazonas 24% y Caquetá 24%.

En materia de derechos, el mayor promedio de concurrencia se presentó en aquellos que componen el eje transversal de la PPARIV, estos son participación y coordinación nación territorio, y el menor promedio de concurrencia se encontró en reparación integral:

Tabla No. 171: Indicador de concurrencia por derechos para población víctima.

Derechos	Promedio concurrencia
Eje transversal	36,7%
Subsistencia mínima	30%
Vida, integridad, libertad y seguridad	21%
Generación de ingresos	21,3%
Verdad	20,4%
Vivienda	14,1%
Reparación integral	12,8%

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2019. UARIV.

⁴⁷⁵La fórmula de cálculo del Indicador de concurrencia es “% cubierto de la necesidad * % de niveles de gobierno que concurren”. Se puede consultar en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf>



Pese a los resultados arrojados, la CSMLV insiste en que el indicador de concurrencia debe ser analizado con precaución, dadas las múltiples deficiencias que existían en su momento en el diligenciamiento del tablero PAT, fuente de información utilizada para el reporte de necesidades y compromisos de las EETT y nacionales. Falencias reiteradas en los informes anteriores de la CSMLV.

- *Variable cuantitativa de la CSMLV: RUSICST, Coordinación y Seguimiento Territorial de la PPARIV*

La UARIV reportó que los resultados obtenidos del diligenciamiento del tablero PAT 2020 – 1 fueron: (i) 100% de alcaldías tenían usuario para el diligenciamiento; (ii) 1.028 alcaldías enviaron el reporte del primer semestre 2020, lo que corresponde al 93%; y (iii) 10 alcaldías quedaron en 100% de diligenciamiento, pero les faltó únicamente dar clic en el botón enviar.

En el caso de la encuesta RUSICST 2020-1, el Mininterior manifestó que brindó acompañamiento continuo para la generación de usuarios, soporte técnico para el cargue de información en la plataforma y orientación para su diligenciamiento. Reportó los siguientes resultados: (i) 100% de las gobernaciones enviaron RUSICST, (ii) 99,5% de las alcaldías guardaron información, (iii) 97% de las alcaldías guardaron plan de mejoramiento y, (iv) 96% de las alcaldías enviaron RUSICST.

Aunado a lo anterior, se informó que el esquema de retroalimentación RUSICST 2020-2 estará compuesto por tres secciones, para dar cumplimiento al parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 2460 de 2015 como sigue:

- Balance del diligenciamiento histórico de la UARIV correspondiente al periodo 2018-2022, en el cual se presenta el resultado conforme a las etapas: guardó información, guardó plan de mejoramiento y envió RUSICST.
- Recomendaciones sobre la información reportada, con relación a temas de gran relevancia tales como: la clarificación de rutas en el marco de los planes de contingencia y planes integrales de prevención; el fortalecimiento de los CTJT para la planeación, implementación y seguimiento a la PPARIV; la ejecución de procesos de retorno, reubicación e integración local y reparación colectiva que articulen la visión de los territorios; la garantía de la participación efectiva de las víctimas; la coordinación y promoción de acciones de verdad y memoria; el fortalecimiento de la articulación de la oferta institucional para la garantía del goce efectivo de derechos; y la disponibilidad de personal capacitado para atender a las víctimas.
- Recomendaciones relacionadas con el plan de mejoramiento, como una herramienta de diagnóstico para identificar debilidades y desarrollar acciones que permitan superarlas.



En cuanto a las acciones desarrolladas en 2020 y con corte a 31 de marzo de 2021, para hacer seguimiento al Plan de Mejoramiento RUSICST de los municipios y distritos, se informó que en el mes de octubre de 2020, el Mininterior realizó un ejercicio de revisión y análisis de los planes de mejoramiento de todos los municipios del país, ejercicio que fue socializado con las gobernaciones y tenía como objetivo fortalecer su rol articulador. De esta forma, se les entregó un informe de análisis sobre los planes de mejoramiento de los municipios de su jurisdicción, derivado del reporte 2020-I, a partir del cual podían propiciar espacios orientados a fortalecer la capacidad institucional de las alcaldías desde la ejecución de las actividades programadas para la vigencia 2020 en materia de PPARIV. Lo anterior, para dar cumplimiento al parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 2460 de 2015 con relación a la retroalimentación a gobernaciones y alcaldías con miras a fortalecer la capacidad para la gestión territorial de la política pública.

En este proceso, se presentó un análisis de resultados por sección del plan de mejoramiento, se identificaron las acciones más recurrentes de los municipios de cada departamento, se elaboró un semáforo que permitió clasificar a aquellas entidades que requerían un mayor acompañamiento para fortalecer las debilidades encontradas a través del plan de mejora, y se presentó el apoyo sugerido para adelantar acciones articuladas dirigidas a aquellos municipios que más lo requerían. A 31 de marzo de 2021 se reporta la realización de acompañamiento a las EETT para el diligenciamiento del plan de mejoramiento, explicando la estructuración, acciones y su proceso de socialización.

Análisis cualitativo

Avances

Estrategia de corresponsabilidad, simplificación y ajuste de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales

El PND como una de sus medidas estableció, el ajuste a las herramientas para el seguimiento de la política en el ámbito territorial; frente a lo anterior, el EIATT reporta algunos avances relacionados con el tablero PAT y VIVANTO, sin embargo, frente a otras herramientas de planeación y seguimiento, no se ha llevado a cabo el proceso de simplificación y aún no existe interoperabilidad entre ellas, como es el caso del Formulario Único Territorial – FUT, RUSICST y eSigna.

Se resalta el ajuste realizado, con base en el cual se pasa del tablero PAT al POA del PAT, así como su transición a la herramienta SIGO-VIVANTO; allí las EETT deben consignar directamente en la herramienta tecnológica, los planes, programas, proyectos, requisitos, temporalidad y recursos de la oferta para la implementación del PAT durante la vigencia fiscal. Adicionalmente, durante la vigencia 2020 se realizaron modificaciones al RUSISCT. Como resultado de este ejercicio se ajustó la encuesta alcaldías y gobernaciones.



Con los nuevos ajustes según la UARIV, se pasa de preguntas generales a precisar la planeación y ejecución del PAT durante el año, la información se reporta a través de ejercicios de identificación de potenciales beneficiarios, su vinculación a la oferta y el cargue de los mismos.

Teniendo en cuenta que este ajuste se comenzó a implementar durante la vigencia 2020, aún no es posible determinar la idoneidad de estas modificaciones y su capacidad para solventar las debilidades inherentes al tablero PAT evidenciadas por la CSMLV. En particular, se llama la atención sobre la baja calidad de los datos reportados por los municipios (necesidades, compromisos y asignación de recursos); la falta de armonización del tablero PAT con el PDT, su imposibilidad para optimizar la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia; y para que las entidades nacionales puedan reportar sus compromisos.

Cabe señalar que para el presente informe no se realizó el análisis de los resultados del tablero PAT, debido a que la UARIV no llevó a cabo el seguimiento para el segundo semestre de 2020. Se espera que con los ajustes realizados a esta herramienta, se superen las falencias de este instrumento las cuales sido reiteradas en los diferentes informes de la CSMLV.

Incorporación de la política de víctimas en los PDT y la expedición de los PAT

Teniendo en cuenta el cambio de gobierno a nivel territorial, las acciones realizadas durante 2020 se concentraron en adelantar los ejercicios de planeación de las EETT, para lo cual fue de vital importancia el acompañamiento realizado por parte del Gobierno nacional. De acuerdo con la información reportada por las entidades que conforman el EIATT, en el primer semestre del año la gestión se centró en la prestación de asistencia técnica, en julio y agosto se realizó la revisión de los PAT cargados en SIGO, y de septiembre a diciembre se orientaron a los ajustes necesarios de los mismos.

A 31 de marzo de 2021, como resultado de dicho ejercicio, 921 EETT (895 municipios y 26 gobernaciones) realizaron el POA del PAT; en donde la UARIV identificó 22.440 programas que serán ejecutados durante el presente año en los componentes de asistencia y atención (55%), prevención y protección (15%), reparación integral (15%) y ejes transversales (15%).

Frente a los PDT se resalta que el instrumento de seguimiento denominado Plan Indicativo fue adecuado para las actuales administraciones locales. Para ello, se estableció una nueva columna donde se pudieran asociar las metas de producto relacionadas al cumplimiento de las políticas transversales de “construcción de paz” y/o “garantía de los derechos de la población víctima”.

El EIATT manifestó su preocupación frente a que, al momento de la formulación de estos instrumentos de planeación territorial, muchas entidades no contaban con un diagnóstico



detallado de la población víctima y que en la gran mayoría de los casos no se contaba con recursos específicos para víctimas en el Plan Plurianual de Inversiones. Estas debilidades han sido expuestas previamente por la CSMLV.

En este sentido, se pudo establecer que durante la vigencia 2020 y con corte al 31 de marzo de 2021, la UARIV no acompañó presupuestalmente ningún ejercicio de caracterización en el país,⁴⁷⁶ por lo que los recursos presupuestales de estos ejercicios fueron aportados en el 100% por las EETT y el acompañamiento de la UARIV fue conceptual y técnico. En este sentido, es necesario que la asistencia técnica y presupuestal prestada desde el nivel central, sea oportuna desde la formulación del PDT, para que las EETT apropien los instrumentos dispuestos por las entidades del orden nacional en relación con los procesos de caracterización de las víctimas a nivel territorial.

En cuanto a las acciones desarrolladas y previstas en el año 2020 y primer trimestre de 2021 para garantizar la armonización de los PDT con los PAT, la UARIV tanto de forma presencial como virtual, instó a las EETT para que estos instrumentos guardaran coherencia entre sí, y adoptó un criterio de certificación territorial para evaluar la incorporación de la PPARIV en los mismos.

Teniendo en cuenta que la vigencia 2020 fue un año de inicio de las administraciones locales, se destaca que en el proceso de certificación territorial se tuvieron en cuenta criterios de valoración a la implementación de la PPARIV en la planeación territorial en los PDT; elaboración y aprobación de los PAT 2020-2023; asignación presupuestal a los componentes de la política y armonización presupuestal del PDT con el PAT; la asignación de una oferta programática y la participación de las víctimas en los procesos de planeación territorial.

Desde la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, se reitera la necesidad de que la planeación se pueda orientar de forma más oportuna y eficaz y, que el tablero PAT (hoy Plan operativo Anual del PAT) tenga un tiempo de construcción en los primeros meses y que se pueda tomar como matriz para el segundo semestre correspondiente.

Certificación territorial⁴⁷⁷

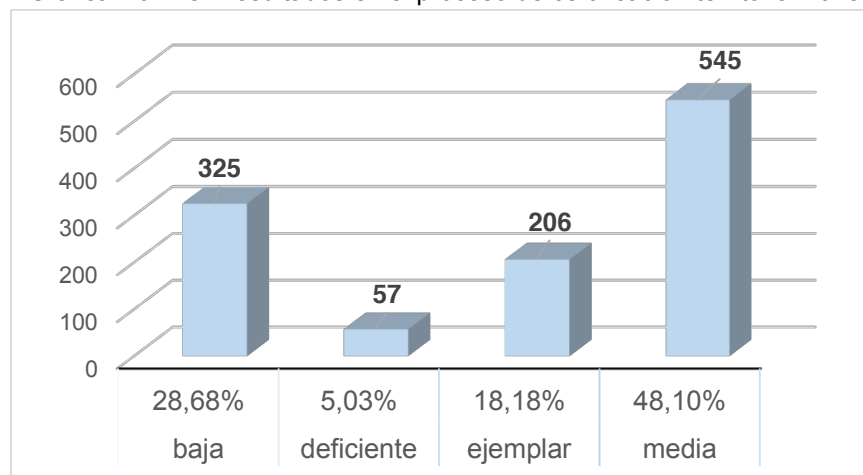
Se considera que los procesos de medición han sido útiles para que las EETT identifiquen sus avances, fortalezas, debilidades y oportunidades frente a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Las entidades del orden territorial que son objeto de esta certificación para la vigencia 2019 son 1.133, de las cuales 32 son departamentos y 1.101

⁴⁷⁶ UARIV. Radicado 202172011545981. p. 74 del 30 de abril de 2021.

⁴⁷⁷ La certificación territorial tiene como objetivo medir la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce efectivo de los derechos de las víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral.

municipios. Es importante resaltar que el proceso de certificación se lleva a cabo anualmente sobre la ejecución realizada por las EETT durante la vigencia anterior.

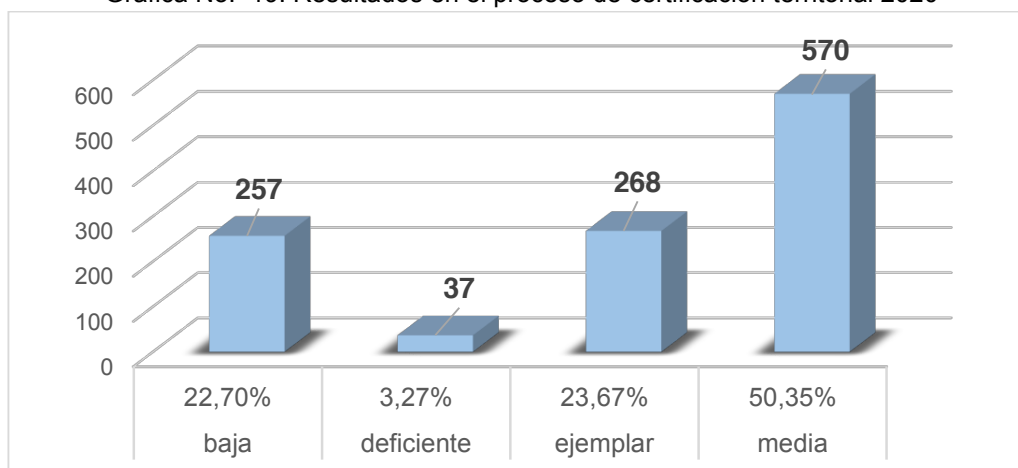
Gráfica No. 18: Resultados en el proceso de certificación territorial 2019



Fuente: Elaboración propia. Abril 2021. UARIV.

Para la vigencia 2020 se revisó la contribución⁴⁷⁸ de 32 gobernaciones y 1.100 municipios, cuyos resultados se muestran a continuación

Gráfica No. 19: Resultados en el proceso de certificación territorial 2020



Fuente: Elaboración propia. Junio 2021. UARIV

⁴⁷⁸ Los niveles de contribución se dividieron en cuatro categorías, con un rango de diferencia de 25% entre cada una, siendo una contribución ejemplar los valores entre >76% - ≤ 100%, contribución media > 51% - ≤ 75%, contribución baja > 26% - ≤ 50%; contribución deficiente > 0% - ≤ 25%.



En 2020 se reportó la construcción de la metodología de certificación para la vigencia 2020-2023, de acuerdo con las competencias de las EETT en la implementación de los componentes de la PPARIV. Se destaca, que la definición de los criterios se realizó por primera vez con la intervención de las víctimas, para lo cual se llevó a cabo una jornada virtual con sus representantes en las distintas instancias de participación.

Fortalecimiento de capacidades de las EETT para la implementación de la política pública de víctimas – estrategia “Proyectos de Fortalecimiento Territorial”

El Mininterior desarrolla la estrategia “Proyectos de Fortalecimiento Institucional”⁴⁷⁹, para apoyar a las EETT en el proceso de implementación de la política pública de víctimas de acuerdo con las características particulares y a las necesidades específicas de las EETT en articulación con los planteamientos del PND.

Según lo reportado por el Mininterior, la propuesta que se ha venido construyendo incorpora cuatro componentes: (i) fortalecimiento técnico; (ii) administrativo, (iii) de gestión financiera, y (iv) gestión estratégica; los cuales son desarrollados en las etapas de alistamiento, formulación y evaluación de proyectos, ejecución y acompañamiento. Una vez entregados los insumos materiales y las asistencias técnicas requeridas, se realiza una actividad de entrega y cierre del proyecto a la administración municipal.

Todas las etapas cuentan con el acompañamiento de asesores territoriales del Mininterior, para garantizar el alcance de los resultados planteados en el proyecto. Aproximadamente después de un año de la ejecución, se realizan acciones de verificación de resultados y gestión del conocimiento en donde se realiza una visita de revisión de las capacidades instaladas en el marco del proyecto ejecutado, y se toma información cualitativa y cuantitativa que permita saber el avance de cada uno de los componentes que hicieron parte del proyecto.

Según lo reportado por el Mininterior, esta estrategia se ha ejecutado e implementado desde 2015 en 121 EETT en 24 departamentos del país, con una inversión cercana a los \$16.095 millones, para un promedio de \$133 millones por municipio.⁴⁸⁰

Regionalización de la inversión (DNP)

Señala la UARIV que en el marco de la autonomía institucional, presupuestal y de planeación que tienen las entidades del orden nacional inmersas en el proceso de la Regionalización Indicativa de Recursos, derivada del Auto 219 de 2011 y los artículos 2.2.8.3.1.16 y 2.2.8.3.5

⁴⁷⁹ Los proyectos de fortalecimiento institucional tienen por objetivo fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para la implementación de la política pública de atención y reparación a población víctima del conflicto armado.

⁴⁸⁰ El listado de los municipios beneficiados se encuentra en el documento enviado por el Ministerio del interior radicado OFI2021-14641-OAP-1100 del 27/05/2021.



del Decreto 1084 de 2015, son las entidades las que definen qué criterios van a usar para establecer la distribución de los recursos. Por tanto, la UARIV en su rol de coordinadora del Sistema, emite la información a las entidades como instrumentos informativos, en este caso tablero PAT, para que estas si así lo consideran, usen el insumo y a partir de ello definan y planeen la distribución de los recursos en respuesta al ejercicio de regionalización indicativa de los proyectos de inversión.

Producto de lo anterior, desde 2013 la UARIV certifica la regionalización indicativa de los proyectos de inversión, por medio de los cuales las entidades nacionales del SNARIV asisten, atienden y reparan a esta población.

Tabla No. 172: Número de entidades y proyectos certificados⁴⁸¹

Año	Entidades certificadas	Proyectos certificados
2019	27	80
2020	28	85

Fuente: Elaboración propia. Abril 2021. UARIV.

De acuerdo con esto, para la vigencia 2020, 28 entidades fueron certificadas, con un total de \$4,5 billones, de los cuales el 46% se destinó a proyectos focalizados, es decir, que su uso fue el 100% para programas y proyectos de víctimas de desplazamiento forzado y el 54% restante fueron obtenidos de proyectos que destinan un porcentaje del total a esta población.

Número de Pactos Territoriales suscritos

Al revisar el impacto real de aquellos Pactos Territoriales que se encuentran en ejecución, el Gobierno nacional reportó⁴⁸² que con ocasión del Contrato Plan del departamento de Arauca suscrito desde el año 2013, fue incluida la línea temática de reparación: “Colombia atiende y repara a las víctimas”, en el sector Inclusión Social y Reconciliación, dentro del cual se incorporó el proyecto denominado “Apoyo a la generación de ingresos para la reactivación económica de las familias víctimas, del departamento de Arauca”.

De otro lado, dentro del marco del Pacto Territorial del Golfo de Morrosquillo suscrito el 7 de febrero de 2020, se incluyó como uno de sus componentes el proyecto “Construcción Sistema de acueducto en el corregimiento de Rincón del Mar, municipio de San Onofre”. Este proyecto pretende asegurar el acceso al servicio de agua potable a 450 viviendas. Es importante destacar que los recursos con los que se financió este proyecto hacen parte de la fuente asignación para la Paz, por lo que se dirige a población afectada por el conflicto armado en el país. Adicionalmente, corresponde a un municipio PDET- de la subregión de los Montes de María.

⁴⁸¹ UARIV. Radicado 202172011545981 del 30 de abril de 2021. P. 78 y 79

⁴⁸² Oficio DNP - GPE 20213120361001 del 20/04/2021.



Dificultades

La CSMLV ha sido insistente sobre la necesidad de ajustar el Decreto 2460 de 2015 “Por el cual se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno”.⁴⁸³ Pese a que esto se viene advirtiendo desde años atrás y que el gobierno ha manifestado su voluntad de hacerlo, a la fecha aún no se ha realizado dicha modificación.

En este Decreto se define la temporalidad para que las EETT y las entidades del orden nacional realicen el cargue en el “Tablero PAT”, la cual no coincide con los ciclos de planeación de los diferentes niveles de Gobierno, lo que afecta de manera importante el diligenciamiento de compromisos. En la medida en que el Decreto 2460 de 2015 no ha sido modificado, permanece esta dificultad.

Frente a la simplificación y ajuste de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales cabe destacar que si bien, se observan cambios en la herramienta tablero PAT y su transición al SIGO - VIVANTO, la simplificación e interoperabilidad con otros sistemas de información y seguimiento a la PPARIV como FUT, RUSICST y eSigna, no presenta mayores avances, complejizando la labor de reporte de las EETT.

Tal como ocurrió en el Séptimo Informe de la CSMLV, a primer semestre de este año el Gobierno nacional tampoco realizó la medición de los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en el primer trimestre tal como lo establece artículo 2.2.8.3.1.22 del Decreto 1084 de 2015. Este retraso, limita el análisis por parte de la CSMLV y conlleva a que las cifras presentadas en los informes de seguimiento resulten rezagadas.

Aunado a lo anterior, dado el cambio del instrumento tablero PAT, la UARIV no hizo seguimiento a la medición del tablero PAT para el segundo semestre de 2020, por lo que no fue posible llevar a cabo el análisis por parte de la CSMLV.

Para la integración de la Estrategia de Corresponsabilidad con las acciones derivadas del Acuerdo de Paz, la UARIV dentro del documento “Orientaciones PAT”, planteó la importancia de articular este instrumento de planeación de la política de víctimas con las iniciativas relacionadas en los PATR. Una vez analizado el citado documento, este se limita a señalar que el PAT se debe articular con los diferentes instrumentos de planificación y ejecución de la política pública, entre los que se relacionan los PDET. No establece orientaciones específicas, ni la obligación y la forma en que las EETT deben incorporar las iniciativas PATR en los 170 municipios priorizados PDET. En este sentido, se observan acciones incorporadas solo en el

⁴⁸³ En el Séptimo Informe la CSMLV recomendó: ajustar la estrategia de corresponsabilidad, en especial, a efectos que se pueda determinar el nivel de compromiso y su cumplimiento por parte del nivel nacional.



POA 2021 del Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial, lo que indica que el logro de la convergencia de acciones entre la PPARIV y el Acuerdo de Paz puede verse retrasada tal como se indicó en el capítulo de reparación colectiva de este informe.

La falta de articulación interinstitucional se evidencia en casos tales como que de los 17 municipios concernidos para desplazados y los 4 para víctimas en la vigencia 2019 como parte de la medición de la fórmula individualizadora del DNP, ninguno de ellos fue incluido dentro de la estrategia de Proyectos de Fortalecimiento Territorial del Mininterior en la vigencia 2020.

Frente al indicador de certificación territorial el cual mide la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce efectivo de los derechos de las víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral, los resultados mostraron que para el caso de las gobernaciones a pesar de ser el porcentaje más bajo 16%, cinco de ellas no hacen aportes significativos al goce efectivo de los derechos de las víctimas y en este mismo sentido 37 municipios no hacen lo propio, razón por la cual se recomienda hacer un trabajo diferencial no solo de acompañamiento, sino también de exigencia en su gestión para lograr mejores resultados que redunden en beneficios para esta población.

Frente a las Alianzas Estratégicas⁴⁸⁴ el Mininterior se propuso establecer dos de estas figuras que corresponden a procesos impulsados por el Grupo de articulación de la política de víctimas de Mininterior (GAPV), uno con gobernaciones y otro con sus respectivas ciudades capitales. No obstante, para el año 2020, solo se reporta la realización de un encuentro relacionado con la socialización y retroalimentación del documento CONPES referente al Plan Nacional de Atención y Asistencia a Población Víctima del Conflicto Armado 2021 – 2031, esto debido a las restricciones generadas por la pandemia ocasionada por el COVID – 19, con lo cual no se evidencia avance en la suscripción de nuevas alianzas.

En este mismo sentido no se reporta avance en la reglamentación de las Alianzas Estratégicas como mecanismo de concurrencia y coordinación, lo cual no permite contar con reglas claras para su constitución, operación, sostenibilidad y seguimiento.

⁴⁸⁴ Las Alianzas estratégicas son un mecanismo que permite a las entidades territoriales la gestión de problemáticas comunes a partir de su articulación, orientado a la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima; el cual puede ser realizado a partir de acuerdos estratégicos entre municipios, municipios y departamentos y municipios con entidades sectoriales del orden nacional, que pueden revestir la forma de Acuerdos de Voluntades, o que pueden enmarcarse en procesos de más largo aliento, tales como la constitución de Regiones de Planificación y Gestión u otra de las figuras asociativas previstas por la Ley 1454 de 2011, siendo este mecanismo una herramienta que permite integrar lo dispuesto en materia de integración territorial por parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con los objetivos de la Ley de víctimas.

Conclusiones

- Teniendo en cuenta que la corresponsabilidad es medida a partir de diferentes indicadores, no se observa una clara articulación entre ellos. En efecto, aunque el indicador de coordinación muestra un buen desempeño en los municipios y departamentos evaluados, los principios de concurrencia y subsidiaridad, componentes fundamentales de este indicador que representan un 40%, muestran niveles muy bajos; a su vez, el componente de planeación en donde se mide el compromiso departamental o nacional en las entidades municipales, evidencia un buen resultado a pesar de que el principio de concurrencia presenta escasos avances.
- Frente al indicador de subsidiaridad, se observa una notable disminución de los municipios que formalizan el apoyo subsidiario. De los 1.100 municipios a los que le fue ofertado el apoyo, solo el 58% formalizó su calidad de posibles beneficiarios de la subsidiaridad, presentando una disminución de 33% respecto de 2018. Esta disminución, a juicio de la Unidad Para las Víctimas, pudo presentarse debido a alta rotación de los enlaces municipales de víctimas, el cambio de administraciones en la vigencia 2019 y las dificultades tecnológicas y de conectividad en algunas entidades territoriales.
- A pesar de que el artículo 2.2.8.3.1.13 del Decreto 2460 de 2015, establece expresamente que en aplicación del principio de subsidiariedad, la Nación y los departamentos apoyarán a los municipios y distritos en el cumplimiento de las competencias de ayuda y atención humanitaria inmediata y auxilio funerario, la medición del indicador de subsidiariedad no tiene en cuenta este último.
- Pese a que la simplificación y ajuste de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales, han sido una dificultad anunciada años atrás y que desde el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se proyectó como una estrategia, su ejecución ha sido lenta, y aún continúan instrumentos sin interoperar, reportando avances únicamente en lo relacionado al ajuste del tablero del Plan de Acción Territorial, el cual pasa a ser el Plan Operativo Anual del Plan de Acción Territorial que se diligencia directamente en la herramienta SIGO-VIVANTO.
- Teniendo en cuenta que el ajuste al tablero PAT y su transición al plan operativo se comenzó a implementar durante la vigencia 2020, aún no es posible para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras determinar la idoneidad de estas modificaciones y su capacidad para solventar las debilidades inherentes del tablero PAT, en particular, para mejorar calidad de los datos reportados y la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia.



- A la fecha no se ha concluido con el ajuste al Decreto 2460 de 2015 “Por el cual se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno”.
- La intervención por parte del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial para que las entidades territoriales incorporaran las iniciativas Planes de Acción para la Transformación Regional en los 170 municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se vio limitado al documento de orientaciones de Plan de Acción Territorial, por lo que su eficacia debe valorarse en el transcurso del tiempo.
- El indicador de pactos territoriales en ejecución, que si bien no es exclusivo para la política pública de víctimas, pero comporta un avance importante en los procesos de coordinación entre la nación y las entidades territoriales que en últimas también benefician a esta población, a la fecha no cuenta con la respectiva reglamentación, lo cual denota que aquellos que se han suscrito han sido ejecutados sin atender a un lineamiento general, ni una política clara para su suscripción, operación y seguimiento.
- Pese a que se ha alcanzado la meta propuesta de caracterización de víctimas en Sisbén IV, hace falta pedagogía sobre sus efectos en relación con los programas sociales, ya que persiste el descontento de las víctimas frente a los resultados del ejercicio, el cual se percibe como una herramienta para limitar el acceso a la oferta institucional.
- Los indicadores de medición del desempeño municipal y sus relacionados, el índice de capacidad territorial y la fórmula individualizadora, mantienen un rezago en la presentación de resultados, lo que además de limitar el análisis de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no permite evidenciar los avances o retrasos presentados en cada uno de ellos restringiendo su objetivo de servir de insumo para el fortalecimiento de las entidades territoriales y ser instrumentos para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades.
- Se reitera la necesidad por parte de la Mesa Nacional de Víctimas sobre la oportunidad y eficacia de la planeación, en el sentido de que el tablero PAT (hoy Plan operativo Anual del PAT) tenga un tiempo de construcción en los primeros meses y que se pueda tomar como matriz para el segundo semestre correspondiente, pues si bien, el diseño de la nueva herramienta PAT, permite establecer los programas que va a ejecutar cada entidad territorial de manera anualizada, es necesario que la Unidad para las Víctimas desarrolle el apoyo técnico necesario que permita la planeación oportuna y la articulación entre las Entidades Territoriales.



Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, revisar la efectividad de la metodología de medición de los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, así como la articulación de sus resultados.
- A la Unidad para las Víctimas, identificar en relación con los bajos resultados arrojados en los indicadores de concurrencia y subsidiaridad, cuáles han sido los principales cuellos de botella que enfrenta la Estrategia de Corresponsabilidad y los ajustes operativos y normativos requeridos para fortalecer la implementación de la Ley de Víctimas en el territorio.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar estrategias que optimicen el acceso a la ayuda subsidiaria por parte de las entidades territoriales, toda vez que, los resultados de la vigencia 2019 reflejan dificultades para apoyar a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se derivan de la Ley 1448 de 2011.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, continuar en el desarrollo de la estrategia planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en cuanto a la simplificación, ajuste e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales, como Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno - RUSICST, Formulario Único Territorial, y eSigna.
- A la Unidad para las Víctimas, Prosperidad Social, Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación llevar a cabo el ajuste del Decreto 2460 de 2015.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar seguimiento y retroalimentación de manera oportuna al plan operativo tablero PAT, a fin de determinar si los ajustes realizados permiten la simplificación de las herramientas, realizar el seguimiento a las acciones de corresponsabilidad y solventar las dificultades encontradas sobre el tablero PAT.
- A la Unidad para las Víctimas realizar el apoyo técnico necesario a las Entidades Territoriales que permita la planeación y articulación oportunas para garantizar la eficacia, efectividad y economías de escala en la destinación de los recursos.
- A la Unidad para las Víctimas acompañar técnica y presupuestalmente a las entidades territoriales en la apropiación de instrumentos dispuestos por las entidades del orden



nacional y en los ejercicios de caracterización necesarios para la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Territorial y de los PAT.

- A las Entidades Territoriales, apropiar los instrumentos dispuestos por las entidades del orden nacional para los procesos de caracterización de las víctimas a nivel territorial.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, hacer seguimiento para que las entidades territoriales que no lo han hecho, incorporen en la parte programática y presupuestal de los Planes de Desarrollo Territoriales y los Planes de Acción Territorial, productos asociados a las iniciativas contenidas en los planes de acción para la transformación regional en los 170 municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar el seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad y la medición de sus indicadores, en los tiempos establecidos en el artículo 2.2.8.3.1.22 del Decreto 2460 de 2015.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar el acompañamiento técnico a las gobernaciones y municipios que mostraron una deficiente contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas y con ello lograr que la certificación territorial sea un instrumento eficaz para la implementación territorial de la Ley 1448 de 2011.
- Al Ministerio del Interior, reglamentar las alianzas estratégicas y fortalecer su implementación en las diferentes regiones del territorio nacional, para obtener mejores resultados de este valioso mecanismo de concurrencia y coordinación.



SÉPTIMA SECCIÓN: ENFOQUE DE GÉNERO

Al primer trimestre de 2021, en el RUV se encuentran incluidas 9.123.123 víctimas de las cuales 4.455.558 son mujeres, 418 intersexuales y 3.643 personas con orientación sexual o identidades de género diversa⁴⁸⁵. Es decir, el 49% de las víctimas son mujeres, personas intersex o con OSIGD. La MPEV solicitó a la CSMLV que se incluyera en el presente informe un capítulo específico para esta población. Es así como, se atendió este llamado, reconociendo la importancia de hacer un análisis diferenciado que permita comprender si se están garantizando sus derechos en el marco de la implementación de la PPARIV, dando cumplimiento a lo que establece la Ley 1448 de 2011⁴⁸⁶ y la Corte Constitucional.⁴⁸⁷

Como ha manifestado el alto tribunal,⁴⁸⁸ de la efectiva incorporación del enfoque de género depende la superación del ECI. Así, se debe dar una verificación objetiva del goce material y

⁴⁸⁵ UARIV. Radicado No.: 202172014321511 del 28/05/2021.

⁴⁸⁶ La Ley 1448 de 2011 presenta los enfoques diferenciales en su artículo 13, pero cuenta con disposiciones específicas para mujeres en artículos como el 31, 35, 38, 41, 42, 114, 115, 116, 117, 118, 136 y 137. Además, cuenta con disposiciones a favor de la población con OSIGD, en los artículos 3 y 6.

⁴⁸⁷ La Corte Constitucional se ha referido sobre la importancia de la incorporación del enfoque diferencial y de género en Autos como el 092 de 2008, 237 de 2008, 009 de 2015, 373 de 2016, y 737 de 2017.

⁴⁸⁸ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016.



sustancial de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, y la población con OSIGD, y una efectiva incorporación del enfoque diferencial en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado.

En este sentido, se analiza (i) la arquitectura institucional en materia de género, (ii) la transversalización del enfoque en los componentes abordados en capítulos anteriores, y (iii) ocho indicadores relevantes en la materia.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

La Resolución 150 de 2021 de la UARIV estableció que la nueva fase del MOEDG quedará en cabeza de la Subdirección General y que se trabajará el enfoque desde cada una de las dependencias, “como una medida que potencializa e irradia con mayor impacto su implementación y visibiliza su materialización en la ruta de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”, eliminando así el Grupo de Enfoque Diferencial y de Género (GEDyG). En este sentido, es fundamental hacer un análisis sobre la arquitectura institucional dispuesta para la incorporación de este enfoque.

Ante la eliminación del GEDyG, la PGN presentó comentarios al borrador de dicha resolución manifestando su preocupación ante la posible regresividad en materia de garantía de derechos para sujetos de especial protección constitucional, corriendo el riesgo de replicar lo sucedido en 2018 con la Resolución 00041⁴⁸⁹. A juicio del órgano de control, la coordinación de un grupo resultaba fundamental para responder a las necesidades de las mujeres y personas con OSIGD. Después de la expedición de la resolución, se confirmó que la Subdirección General asumió el liderazgo del enfoque⁴⁹⁰, contando con tres personas responsables de esta labor.⁴⁹¹

Además, la articulación de otras dependencias con responsabilidades en materia de género, con la Subdirección General, es necesaria para avanzar en una implementación sólida. La UARIV reportó que los ajustes a los lineamientos y metodologías del MOEDG se adelantarán

⁴⁸⁹ Previamente, con la Resolución 00041 de 2018, la entidad había reestructurado el GEDyG. Tal como fue manifestado por organizaciones de la sociedad civil en su momento, y como se reiteró en el Balance realizado por la PGN, esta decisión se consideró un retroceso para el avance en la incorporación del enfoque en la política. El Grupo formaba parte de la Dirección de la entidad, y permitía contar con un equipo enfocado específicamente en la materia, que tenía la capacidad de incidir en la planeación de la entidad.

⁴⁹⁰ UARIV. Radicado: 20217204956481 del 03/03/2021.

⁴⁹¹ La UARIV informó que frente al funcionamiento del MOEDG, las acciones de la Subdirección General se centrarán en: (i) la construcción, definición, validación y seguimiento de los planes de fortalecimiento de las 20 DDTT adelantados con cada área misional de la entidad; (ii) la construcción del cronograma de asistencias técnicas; (iii) el fortalecimiento en la articulación misional y territorial; (iv) definición de la línea técnica, acompañamiento y retroalimentación a los enlaces territoriales; (v) espacios de formación y de asistencia técnica, (vi) retroalimentación de documentos, procesos de asesoría; y (vii) acompañamiento a los planes y estrategias de la entidad. Además, el seguimiento al MOEDG, lo realizará utilizando la metodología del GEDyG, verificando y analizando lo reportado por las DDTT, con base en una batería de indicadores operativos y de servicio.



por parte de cada área misional y dirección territorial, de acuerdo con la línea técnica de la Subdirección General.⁴⁹² Con respecto a los enlaces territoriales, se resalta la asistencia técnica brindada, el seguimiento a la sostenibilidad del MOEDG, y las acciones de incidencia en espacios interinstitucionales tales como: los Subcomités de Enfoque Diferencial y de Género, Comités de Salud Mental y jornadas para iniciativas comunitarias de los PDET, entre otros.

La CSMLV hace un llamado para que la Subdirección de la UARIV continúe la labor que adelantaba el GEDyG respecto a la implementación de acciones para la efectiva incorporación de enfoques en las demás entidades que conforman el SNARIV. Dentro de las acciones que realizó el GEDyG, se destacan: (i) brindar lineamientos para la inclusión de actividades para la incorporación del enfoque de género por parte de las entidades nacionales⁴⁹³, (ii) desarrollar procesos de formación⁴⁹⁴, y (iii) revisar los PDT dando recomendaciones técnicas para la incorporación de los enfoques.⁴⁹⁵

Con el fin de fomentar la incorporación del enfoque de género, se insta a la UARIV para que las acciones del MOEDG cuenten con mayor incidencia en las decisiones y lineamientos de sus áreas misionales. Además, es necesario fortalecer el ejercicio de seguimiento que se adelanta para la incorporación de acciones en materia de género por parte de las demás entidades del SNARIV. Se reportó que algunas entidades contaban con objetivos y actividades al respecto,⁴⁹⁶ mientras que otras no lo hacen.⁴⁹⁷ Sin embargo, el Ministerio Público ha tenido conocimiento de algunas herramientas para la incorporación del enfoque de género dentro de su funcionamiento.

⁴⁹² UARIV. Radicado: 202172011545981 del 30/04/2021

⁴⁹³ Mediante la Circular 035, dirigida a las entidades del SNARIV del orden nacional, se presentaron lineamientos para la formulación del plan de acción y fortalecimiento de la vigencia de 2021. Dentro de esta se hizo referencia al enfoque diferencial, y reconoce a las mujeres y a las personas con OSIGD como sujetos de especial protección constitucional. Así, indican que, dentro de los planes de acción de las entidades, y de acuerdo con las competencias de cada entidad, se debían incluir actividades al respecto, y ejecutar acciones de focalización, y priorización de su oferta en estas poblaciones.

⁴⁹⁴ El GEDyG adelantó acciones de formación en género a las entidades del SNARIV a nivel nacional, de acuerdo con la Resolución No. 1166 de 2018. Esta presenta orientaciones sobre el Enfoque de Acción Sin Daño, y ofrece un curso virtual para las entidades, el cual se incluyó como criterio en los lineamientos de certificación para la actual vigencia. Frente al curso, reportan 363 funcionarios certificados en el curso virtual en Enfoque Diferencial y de Género, de 455 funcionarios inscritos en el curso.

⁴⁹⁵ Además, el GEDyG brindó recomendaciones técnicas a las direcciones territoriales, mediante el documento "Incorporación del enfoque diferencial y de género en el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial 2020-2021", socializado con los enlaces territoriales de la Subdirección Nación Territorio, y en el marco de la estrategia Nuevos Mandatarios, se incluyó en el plan de acción de la incorporación del enfoque diferencial y de género en el proceso de construcción de los PAT 2020-2023.

⁴⁹⁶ DNP, Mincomercio, Minjusticia; Mintrabajo, Mininterior, PS; UNP, IGAC, y INML.

⁴⁹⁷ ADR; ART; ANT; ARN; Alta Consejería para el Sector Privado y la Competitividad; AGN; BAC; Bancoldex; CNMH; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; Consejería Presidencial para los DDHH; CSJ; Defensoría del Pueblo, Descontamina Colombia; Fiscalía General de la Nación; FNG S.A; Finagro; ICBF; ICETEX; Minagricultura; Mincultura; Mindefensa; Mineducación; Minhacienda; Minjusticia; MinTic; Cancillería; Minsalud; Minvivienda; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Organizaciones Solidarias; Policía Nacional de Colombia; PGN; RNEC; SENA; Servicio Público de Empleo; SIC; SNR; SFC; URT.



A su vez, la CSMLV reitera que existe la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación en materia de género al interior del SNARIV, con el SIVJRNR y los procesos de formación y capacitación que brinda la UARIV a las entidades del SNARIV, teniendo en cuenta las competencias particulares de cada entidad.

Conclusiones

- Se considera que la eliminación del Grupo de Enfoque Diferencial y de Género al interior de la Unidad para las Víctimas constituye un posible retroceso en la incorporación del enfoque en la política pública de atención y reparación integral a víctimas. Sobre el funcionamiento de la nueva estructura dispuesta esta entidad, no se cuenta con información que permita concluir si estos ajustes contribuyen al avance en la implementación del enfoque de género.
- Es necesario que la Unidad para las Víctimas continúe con el trabajo que adelantaba el Grupo de Enfoque Diferencial y de Género, guiando la política pública de víctimas hacia el fortalecimiento de la incorporación del enfoque de género y fortaleciendo las metas y los planes de trabajo al interior de la entidad y con las otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- El trabajo de la Unidad para las Víctimas debe atender los diez riesgos⁴⁹⁸, y las 18 facetas⁴⁹⁹ de género que afectan de manera diferenciada a las mujeres víctimas de

⁴⁹⁸ El Auto 092 de 2008 expone diez riesgos que se refieren a “factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres”. Estos riesgos son: (i) violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual; (ii) explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por estos actores; (iii) reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales con integrantes de grupos armados ilegales o Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; (v) los derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los DDHH; (vi) persecución y asesinato debido al control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas por parte de grupos armados ilegales; (vii) asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y redes de apoyo material y social; (viii) despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por parte de los actores armados ilegales dada su posición histórica vulnerable ante la propiedad, especialmente rural; (ix) discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

⁴⁹⁹ En el Auto 092 de 2008 la Corte Constitucional identificó 18 facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres. Estas son: (i) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al



desplazamiento forzado, identificados por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015. Asimismo, debe establecer metas y planes definidos para responder a ellas, evitando los bloqueos institucionales, y garantizar la capacidad institucional, recursos para atender la política, y adelantar planes y políticas para responder a los derechos afectados⁵⁰⁰.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la capacidad institucional y los recursos para que la reestructuración derivada de la Resolución 00150 de 2021 no signifique un retroceso en la incorporación del enfoque de género dentro de la política de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, dar continuidad a los procesos que llevaba el Grupo de Enfoque Diferencial y de Género identificar las acciones que debe fortalecer para trazar una ruta de trabajo que permita continuar avanzando en la incorporación del enfoque en la política.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar acciones de asistencia técnica, formación y capacitaciones periódicas, en materia de enfoque de género y diferencial, tanto al interior de la entidad, como a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, conforme a las competencias de cada una.

desplazamiento pero que se ven potenciados por el mismo; y (ii) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan. En la primera categoría se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas al ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como: (i) violencia y abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, con problemas de salud, con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y NARP desplazadas; (x) violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los DDHH; (xi) discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) desconocimiento de sus derechos como víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La segunda categoría incluye: (i) especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas que se han visto gravemente insatisfechos; (ii) problemas específicos de las mujeres ante el RUV y procesos de caracterización; (iii) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (iv) alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (v) enfoque “familiarista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres que no son cabezas de familia; y (vi) reticencia estructural para otorgar la prórroga de la AHE a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla.

⁵⁰⁰ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017.



- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, para garantizar la incorporación del enfoque de género en la política pública.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer los mecanismos y herramientas internas para dar seguimiento a las acciones, estrategias y programas con las que cuentan las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas en materia de género, que puedan impactar la vida de las mujeres y la población con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, para garantizar una debida articulación.
- A la Unidad para las Víctimas, generar y fortalecer espacios de articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, de manera que se brinde una respuesta más sólida en materia de garantías de no repetición a las mujeres víctimas.

PRESUPUESTO

El Balance a la Ley 1448 de 2011 realizado por la PGN señaló que una de las brechas para la implementación efectiva de la política de víctimas, era la ausencia de un presupuesto autónomo y específico para adelantar acciones institucionales e interinstitucionales en materia de enfoques diferenciales. La CMSLV solicitó información al respecto, y la UARIV reportó que no cuenta con un trazador presupuestal, ni un presupuesto específico asignado para la transversalización del enfoque de género en cada una de las dependencias de la entidad. Asimismo, explicó que no es posible hacer una desagregación presupuestal para la atención de un enfoque específico, porque: “(i) una víctima puede pertenecer a varios enfoques, lo que impide determinar con certeza el presupuesto para un solo concepto, (ii) al interior de la UARIV hay áreas misionales que no cuentan con proyecto de inversión propio y sus recursos provienen de la destinación que se hace de los mismos desde otras áreas misionales, y (iii) la entrega de las medidas de atención, asistencia y reparación puede variar de acuerdo con la demanda de la población víctima que accede a los servicios que integran los proyectos y a los procesos en materia de reparación.”⁵⁰¹

Sobre el segundo punto, se solicitó que informara a la CSMLV sobre los lineamientos que se brindan al interior de la entidad para contar con los recursos necesarios que permitan la implementación de acciones en desarrollo del enfoque de género. Al respecto, informó que

⁵⁰¹ UARIV. Radicado: 202172011545981 de 30/04/2021.



se realizan recomendaciones a las áreas para que se analice la viabilidad jurídica y financiera en la destinación de recursos, de acuerdo con las acciones en materia de enfoques diferenciales y de género que se contemplen en los planes de trabajo. En ese sentido, la identificación de necesidades y elaboración de acciones concretas en materia de género dentro de los planes de trabajo, resulta fundamental para que se asigne un presupuesto específico que facilite su implementación.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, asignar un presupuesto específico y autónomo para la implementación de acciones en materia de género, incorporando un trazador que permita dar seguimiento a la destinación de estos recursos.

ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

En lo concerniente a los CRAV, del total de víctimas atendidas en el 2020 (831.389), el 34% (284.773) fueron hombres, 64% (538.097) mujeres, 0,4% (3.645) población con OSIGD y 6% (51.889) con discapacidad. Por otro lado, del total de víctimas atendidas en el primer trimestre de 2021 (236.370), el 33% (79.365) fueron hombres, 64% (151.413) mujeres, 0,4% (1.153) población con OSIGD, 5% (13.528) con discapacidad. Se evidencia que las mujeres constituyen el grupo poblacional que más solicita atención en los CRAV.

Teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial de la Ley 1448 de 2011 y con base en el MOEDG, la UARIV cuenta con 24 enlaces designados en cada DDTT para liderar e implementar los enfoques, de acuerdo con la Resolución 3557 de 2021. La CSMLV reconoce como avance el desarrollo de las jornadas de asistencia técnica en territorio y del curso de enfoque diferencial para 134 funcionarios y 1.222 contratistas.

Asimismo, se destaca que la UARIV realizó ajustes al Manual de Servicio al Ciudadano, el cual contempla: (i) la realización de preguntas sobre identidad de género y orientación sexual en la caracterización de la población; (ii) el reconocimiento de los nombres identitarios de las víctimas; (iii) las recomendaciones para la atención a víctimas con OSIGD y sus parejas afectadas por los hechos declarados; y (iv) la toma de solicitud para la modificación de nombres y componentes de sexo en los registros.



Conclusiones

- Se observó que las mujeres constituyen el grupo poblacional que más solicita atención en los Centros Regionales de Atención y Orientación a Víctimas, con un 64% para 2020 y primer trimestre de 2021.
- Se reconocen como un avance en la atención a personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversa, los ajustes realizados al Manual de Servicio al Ciudadano de la Unidad para las Víctimas.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, diseñar de manera participativa protocolos de atención para población con OSIGD que garanticen el reconocimiento del género identitario, y tratos libres de prejuicios y estigmatización.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar acciones para garantizar la socialización y apropiación del Manual de Servicio al Ciudadano, en específico de las nuevas disposiciones que buscan garantizar una atención respetuosa a personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas, y promover la adopción de estrategias similares por parte de las otras entidades que asisten a los Centros Regionales de Atención.

ASISTENCIA

ATENCIÓN HUMANITARIA

La Ley 1448 de 2011, establece en su artículo 13 que las medidas de ayudas humanitarias, atención, asistencia y reparación integral incluirán el enfoque diferencial. En ese sentido, se destaca que el enfoque de género busca visibilizar y desnaturalizar los condicionamientos socioculturales que establecen y mantienen desigualdades de poder entre hombres y mujeres e implica tener en cuenta las consecuencias e impactos de estas inequidades en los campos políticos, sociales, laborales y económicos.

Así, la UARIV reportó que entre 2019 y 2021, de los hogares a los que se les realizó colocación de giro de atención humanitaria, la persona autorizada en 809.350 hogares era mujer, y en 204 era una persona con OSIGD. Durante este mismo periodo, se reportaron 2.544 hogares con madres gestantes o lactantes, por lo que el monto adicional asignado representó \$108.015.000.



En lo concerniente a los casos priorizados por el CERREM de Mujeres, se tiene que, entre enero de 2020 y marzo de 2021, se identificaron 51 giros colocados a 24 hogares por \$40.085.000. Adicionalmente, se identificaron tres casos en los cuales la víctima mujer no fue beneficiaria directa de los giros, sin embargo, hacen parte de hogares atendidos por ruta de primer año.

La CSMLV reconoce la labor de la UARIV para determinar cuáles de los hogares víctimas de desplazamiento cuentan con población con OSIGD, y la colocación de la ayuda humanitaria a los mismos. Sin embargo, considera importante que para la debida inclusión del enfoque de género se determine a cuáles de esos hogares pertenecen personas trans, lesbianas, bisexuales, gay, y demás identidades que se encuentran dentro de este espectro. Esto, teniendo en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado para estas poblaciones, como fue señalado en el informe presentado ante el comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW)⁵⁰² en el cual se: hizo un llamado para “abordar riesgos concretos y las necesidades particulares de diferentes grupos de desplazados y las formas diversas y entrecruzadas de discriminación” (Recomendación No. 30).

Además, desde la CSMLV se resalta la importancia de que la ayuda humanitaria comprenda la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran los hogares de jefatura femenina, así como aquellos en donde se encuentran víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y, particularmente, los hogares de jefatura femenina en donde hay hijos e hijas que son producto del hecho victimizante de violencia sexual.

Frente a esto, la Corte Constitucional ha reiterado que dicha vulnerabilidad⁵⁰³ otorga el carácter de protección reforzada, y el derecho a la entrega de la ayuda humanitaria cuando estas son madres cabeza de familia⁵⁰⁴. Así las cosas, se considera necesario que se incluya dentro de los contadores, hechos de violencia sexual para que exista una protección reforzada de las mujeres víctimas de este hecho.

En cuanto a la AHI, la UARIV señaló que depende del tamaño del grupo familiar e incluye elementos de salud y aseo como toallas higiénicas, preservativos, atendiendo a los derechos en salud sexual y reproductiva y a la inclusión del enfoque de género. Al respecto, la CSMLV hace un llamado a que se tengan en cuenta los criterios del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) sobre el kit de dignidad básico ante respuestas humanitarias, el cual, además de lo expuesto, sugiere que contenga ropa interior femenina, detergente o polvo para lavar, cepillo de dientes, crema dental, peine, jabón de baño e información sobre prevención de violencias basadas en género, específicamente sobre violencia sexual.

Si bien, como respuesta al Auto 737 de 2017, la UARIV modificó el MOEDG y actualizó el Manual del servicio al ciudadano, dichas acciones no dan respuesta al peregrinaje institucional

⁵⁰² CEDAW, Colombia diversa y otras. Situación de mujeres lesbianas, trans y bisexuales en Colombia CEDAW. 2019.

⁵⁰³ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008, Auto 009 de 2015, Sentencia T-418/15.

⁵⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU 599/19.



al que se enfrentan las víctimas, o “ruta de victimización”, como tampoco a la activación de las rutas de justicia, salud y protección cuando una mujer víctima de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual acude a los CRAV. Tampoco dan cuenta del manejo adecuado de los funcionarios frente a la atención de estos casos desde el enfoque de género en intersección con los otros enfoques diferenciales.

RETORNOS Y REUBICACIONES

- *Indicador: “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”*

De acuerdo con el reporte en el SIPO, el indicador E.G.3 del PMI busca medir los planes de retorno o reubicación con enfoque territorial y de género que se formulan a las comunidades, mediante la asistencia técnica brindada por la UARIV y las EETT, identificando el acompañamiento por parte del Estado para garantizar sus derechos. Como se evidencia en la siguiente tabla, las metas establecidas anualmente aumentan de diez en 2019, a 30 en 2021, y para el periodo de 2019-2022 se tiene una meta de 60. En el SIPO se reportó el 100% de la meta cumplida para 2019, 70% para 2020 y no se brinda información para 2021.

Tabla No. 173: Porcentaje de comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género

Año	Meta	Avance cuantitativo	% de avance
2019	10	10	100
2020	20	N.R.	70
2021	30	N.R.	N.R.

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. SIPO.

En el SIPO, a 30 de septiembre de 2020, la UARIV reportó avances en 14 planes de retorno y reubicación formulados con enfoque territorial y de género, de los cuales diez se encuentran en actualización de acuerdo con la Resolución 03320 de 2020. Además, la entidad⁵⁰⁵ informó que los planes, en general, se encuentran en proceso de actualización, y que en el marco de dicho ejercicio se identificaron 69 acciones con enfoque diferencial y de género. De estas, 20 ya estaban incluidas, 16 fueron ajustadas, y 33 corresponden a nuevas acciones.

Asumiendo que las 69 acciones se encuentran formuladas o en implementación dentro de los territorios PDET, estas representarían solo el 1% de las acciones. En este sentido, las metas

⁵⁰⁵ UARIV Radicado: 202172011545981 de 30/04/2021.



y los avances reportados para la incorporación del enfoque de género resultan ser insuficientes para cumplir con el propósito del indicador.

Ahora bien, en la actualidad hay un total de 864 comunidades con planes de retorno y reubicación formulados. Solo en los 170 municipios PDET se encuentran 319 con plan aprobado, que cuentan con 5.811 acciones a 31 de marzo de 2021. En este sentido, la meta de 30 comunidades reubicadas y retornadas con enfoque de género para 2021, comprendería únicamente el 4% del total de comunidades con planes de retorno y reubicación, y el avance de 14 planes únicamente representaría el 2%.

Es fundamental resaltar que la incorporación del enfoque de género debe transversalizarse a todos los procesos de retorno y reubicación, de manera que se atiendan las particularidades de las mujeres y población con OSIGD, tanto por parte de la UARIV, como de todas las entidades del Estado involucradas.

En este sentido, no se observan avances significativos en el cumplimiento del indicador, y las gestiones adelantadas resultan insuficientes frente al universo de acciones que contienen los planes de retorno y reubicación.

Conclusiones

- Se reconocen los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas al determinar cuáles de los hogares víctimas de desplazamiento cuentan con población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas, y la colocación de ayuda humanitaria a los mismos.
- Preocupa que las metas establecidas para la incorporación del enfoque de género dentro de los procesos de retornos y reubicaciones resultan insuficientes y no responden al objetivo del Acuerdo de Paz.
- Solo se identificaron 69 acciones en materia de género, las cuales resultan insuficientes para responder a las necesidades que se tienen en los procesos de retornos y reubicaciones. No se identifican acciones concretas para la transversalización del enfoque en todos los procesos de retorno y reubicación.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, desagregar la información sobre los hogares de víctimas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, de manera que se cuente con información específica de personas trans, lesbiana, bisexuales, gay y demás identidades dentro de este espectro.



- A la Unidad para las Víctimas, incluir dentro de los contadores, hechos de violencia sexual para que se reconozca la protección reforzada de la que goza la población víctima con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar y ampliar las metas propuestas para el cumplimiento del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación, de manera que se cumpla el propósito de avanzar en la transversalización del enfoque.
- A la Unidad para las Víctimas, aprovechar el proceso de actualización de los planes de retorno y reubicaciones para garantizar la transversalización del enfoque de género dentro de estos, incorporando acciones que respondan a las particularidades de las mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas.

REPARACIÓN INTEGRAL

Esta sección aborda los avances en el programa “Reparando el Derecho a Ser”, y analiza: (i) el indicador contenido en el PND “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”; (ii) las acciones que ha puesto en marcha la CEV con el fin de contribuir con la reparación integral que se ha realizado en favor de las mujeres y población con OSIGD víctimas en el marco del conflicto armado; y (iii) el avance de las medidas de indemnización administrativa y rehabilitación para las mujeres víctimas de violencia sexual, y población con OSIGD.

- *Indicador: “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”.*

Este indicador se encuentra contenido en el PND. De conformidad con la UARIV, la cifra de mujeres focalizadas y atendidas corresponde a la totalidad de las mujeres que accedieron a la Estrategia de Reparación Integral de la entidad.

Tabla No. 174: “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
	8.814			
2019		1.200	793	66
2020		1.200	1.531	127



2021	1.200	0	0
2022	1.200	S.I.	S.I.
2019-2022	4.800		

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. UARIV.

Se observó que la meta para el cuatrienio es llegar a 13.614 mujeres focalizadas y atendidas, por cuanto esta cifra incluye la línea base que es de 8.814 mujeres y la nueva meta establecida para atender y focalizar otras 4.800 mujeres. Para 2020, la UARIV atendió a 1.531, lo cual corresponde a un cumplimiento de 127% superando la meta para ese año, y de 48% frente a la meta del cuatrienio. Sin embargo, para 2021, no reportó avances.

La UARIV informó que dentro de las acciones de recuperación emocional EREG se atendieron 80 víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual. Se reportaron 1.531 mujeres atendidas en la Estrategia de Reparación Integral. Asimismo, indicó que con la estrategia Vivificarte espera atender a 1.700 de estas víctimas en el segundo semestre de 2021. No obstante, se advierte en el RUV están inscritas 30.016 mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, por lo que la meta para esta estrategia representa únicamente el 6% del universo por atender.

En la siguiente tabla se puede observar que la capacidad del Gobierno nacional para cumplir la meta de 2020 fue de 99%, superando la meta anual de 1.200 mujeres con una focalización y atención de 1.531 víctimas para ese año.

Tabla No. 175: 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	96
2020		11.214	11.138	99
2021		12.414	S.I.	S.I.
2022		13.614	S.I.	S.I.
2019-2022		13.614	11.138	82

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. UARIV.

Análisis de cifras de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

En la siguiente tabla se presentan cifras desagregadas del número de hombres, mujeres y personas con OSIGD que se encuentran inscritos en el RUV por violencia sexual, así como el número de mujeres víctimas que como consecuencia del hecho han tenido hijos.

Tabla No. 176: Número de víctimas que se encuentran inscritos en el RUV por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual

Género	Víctimas incluidas en el RUV
Hombres	2.732
Mujeres	30.016
Intersexual	3
OSIGD	510
No informa	2

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

Del total de víctimas inscritas en el RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual (33.263), el 8% (2.732) son hombres, 90%(30.016) son mujeres, 0.009%(3) intersexual, 1.5% (510) con OSIGD y el 0.006%(2) no informa.

La UARIV reportó que se encuentran incluidos en el RUV 783 NNA nacidos como consecuencia de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en desarrollo del conflicto armado. Es importante aclarar que de las 30.016 mujeres que se encuentran incluidas en el RUV por este hecho victimizante, 759 registran hijos nacidos como consecuencia del hecho victimizante.

Acciones adelantadas por la CEV que contribuyen a la reparación de las mujeres víctimas

La CEV, durante 2020 y el primer trimestre de 2021, adelantó múltiples espacios con mujeres y población con OSIGD, para visibilizar los impactos del conflicto armado en sus vidas, así como los mecanismos de afrontamiento y las resistencias que se desarrollaron desde los territorios. Además, en cada proceso se preguntaron recomendaciones para la no repetición del conflicto, con el fin de incluirlas en el informe final de la entidad.

Entre los espacios adelantados, se resaltan los siguientes: (i) La Música cuenta la Verdad; (ii) Entrevista colectiva a mujeres negras; (iii) Reflexiones éticas y políticas con Ingrid Betancourt; (iv) “Trenzando la verdad con las mujeres: aportes de la Ruta Pacífica de las Mujeres a la Comisión”; (v) Escucha con mujeres insurgentes; (vi) Nombrar lo innombrable; (vii) Aporte y liderazgo de las mujeres en los pueblos étnicos; (viii) Entrevista colectiva a mujeres integrantes de la OFP.



Adicionalmente, se destacan los siguientes informes entregados por las organizaciones sociales a la CEV, entre otros:

- (i) Informe sobre violencias sexuales contra hombres y niños en el marco del conflicto armado interno por parte de la organización *All Survivors*, en colaboración con la Red de mujeres víctimas y profesionales.
- (ii) “Despojadas de su humanidad: Violencia sexual contra niñas y mujeres familiares de víctimas de desaparición forzada” por parte de la Fundación Nidia Erika Bautista.
- (iii) “Memorias, verdades y resistencias de mujeres que construyen territorios de paz en Bogotá” del Centro de Promoción y Cultura
- (iv) “Unidas por la memoria y la verdad” a la CEV y a la JEP por parte de la organización MAFAPO.
- (v) “Entre silencios y palabras: informe sobre el conflicto armado, construcción de paz y diversidad sexual y de género en los departamentos de Arauca, Cauca, Caquetá, Cesar y Magdalena Medio” por parte de la organización Caribe Afirmativo.
- (vi) Informe de la Asociación de Mujeres AINI a la CEV.
- (vii) “Racismo, patriarcado y conflicto armado” por parte del Centro de Estudios Afrodiaspóricos de la universidad ICESI.
- (viii) “Nos decían tras de negras, maricas: experiencias e impactos del conflicto armado en personas afro LGBTI del sur de Bolívar y el sur del pacífico”.
- (ix) “Mujeres sumapaceñas en juntanza por el esclarecimiento de la verdad”.

Además, la CEV reportó que en 2020 realizó 12.492 entrevistas en diferentes municipios del país, incluyendo los PDET. De estas, 11.592 fueron individuales y 900 colectivas. La información fue sistematizada en metadatos y fichas, desagregando por año, sexo, orientación sexual e identidad de género.

De las 9.670 entrevistas reportadas en los metadatos, 3.578 corresponden a hombres, 5.325 a mujeres, cinco a intersex, y 762 no informaron. De las entrevistas individuales por municipios PDET, se realizaron 3.891, de las cuales 1.345 fueron a hombres, 2.212 a mujeres, tres a intersex y 331 no informaron.

Por su parte, las 8.623 entrevistas reportadas⁵⁰⁶ según las fichas corresponden a 28.243 hechos identificados de 21.251 víctimas. Con las entrevistas se tiene un promedio de 2.46 víctimas caracterizadas y tres hechos por entrevista. De estas, 5.134 entrevistas corresponden a mujeres, 6.567 a hombres y siete a intersex. Para la categoría de identidad de género y orientación sexual, se reportaron 145 entrevistas a personas transgénero, 156 a lesbianas, 270 a gays y 41 a bisexuales.

En 2020, la CEV reportó tener registradas 3.582 entrevistas en los 170 municipios PDET, que corresponden a 11.705 hechos identificados de 8.390 víctimas. Esto equivale a un promedio

⁵⁰⁶ Se aclara que una entrevista puede contener varios hechos victimizantes asociados.



de 2 víctimas caracterizadas y 3 hechos por entrevista. Se tienen 2.151 entrevistas de personas cuyo sexo asignado al nacer es mujer, 2.660 hombres y una intersex. Para la categoría de identidad de género y orientación sexual reportó 59 entrevistas a personas transgénero, 41 a lesbianas, 89 a gays y 13 a bisexuales.

En cuanto a las entrevistas colectivas, la CEV informó que los espacios colectivos no están parametrizados para recolectar y diferenciar la información por sexo y género. Se realizaron 50 espacios (entrevistas colectivas, diagnósticos comunitarios y entrevistas a SRC étnicos) con la participación de 603 mujeres. Adicionalmente, realizaron entrevistas a mujeres trans, campesinas, afrodescendientes, y la OFP.

Por otro lado, frente al funcionamiento de la Mesa de Asistencia Técnica de Género de la CEV, se reportó que esta sesionó en octubre de 2020, con el fin de presentar la estrategia de transversalización del enfoque de género en el Informe Final. En 2021 se socializará la decisión sobre la inclusión del enfoque en dicho Informe y los hallazgos preliminares en clave de género.

La CEV suscribió dos acuerdos de entendimiento con organizaciones de mujeres y personas con OSIGD (*All Survivors Project* y OFP). Adicionalmente, de las organizaciones y entidades que hacen parte de la Mesa, el 31% han firmado acuerdos de entendimiento, y 18 han entregado 34 informes, que corresponden al 65% de los informes de género. A continuación, se relacionan los 21 informes entregados en el segundo semestre de 2020:

Tabla No. 177: Informes entregados al Grupo de Trabajo de Género de la CEV

Fecha	Autor y nombre del informe
17/12/20	Caribe Afirmativo. Informe “Juguemos en el bosque mientras el lobo no está” (sobre violencias contra niños y niñas con identidad de género no normativas).
11/12/20	<i>All Survivors Project</i> . Informe sobre la violencia sexual contra hombres y niños, relacionada con los conflictos.
03/12/20	Caribe Afirmativo. Informe “Resistimos callando, reexistimos gritando”.
30/11/20	Corporación Justicia y Dignidad. Informe “Defendiendo el territorio de La Piedra Grande”.
30/11/20	Corporación Justicia y Dignidad. Informe “Mujer Nasa, tejedora de vida y comunidad”.
30/11/20	Fundación Carlos Pizarro. Informe “Análisis político del M-19, durante el período de vigencia del Estatuto de Seguridad Nacional y su Incidencia en las Violaciones de los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario a sus Militantes”.
23/11/20	Movimiento Social y Político de Mujeres Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en sus identidades diversas. Informe “La importancia de la transversalización del enfoque antirracista en la Comisión de la Verdad”.

Fecha	Autor y nombre del informe
18/11/20	La Red de Mariposas de alas nuevas. Informe “Las espinas del racismo en la guerra”.
12/11/20	Fundación Nidia Erika Bautista. Informe “Nunca Más el olvido, informe sobre desapariciones forzadas, reclutamiento de menores y mujeres desaparecidas en los llanos orientales”.
09/11/20	FARC. Informe “Una mirada crítica retrospectiva: Hechos de violencia sexual contra guerrilleras en las filas de las FARC-EP”.
09/11/20	Fundación Círculos de Estudios. Informe “Derechos de voz(s). Informe sobre 479 casos de violencia sexual por motivo del conflicto armado en Colombia”.
31/10/20	Instituto Pensar, Universidad Javeriana. Informe “Maternidades forzadas, realidades ocultas en el conflicto armado colombiano”.
31/10/20	El Centro de Derechos Reproductivos. Informe “Salud reproductiva y glifosato en el contexto de conflicto armado”
26/10/20	UCLA Los Ángeles y Casa Diversa de Medellín. Informe “Vidas y territorios en disputa: dolor, memoria y lucha de población LGBTI en las laderas”
31/08/20	Escuela Nacional Sindical. Informe “Mujeres sindicalistas: entre violencias históricas, resistencias, legados de paz y democracia”.
30/07/20	Casa de la Mujer y otras organizaciones. Informe “VerdadES- politizar el dolor y las emociones de las mujeres”.
30/07/20	Corporación Humanas. Informe “Violencia sexual para despojar, Chimborazo, Cantagallar, Las Nigrinis y Los Ceibones”.
30/07/20	Corporación Humanas. Informe “Justicia para todas: informe sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado en Norte de Santander”
30/07/20	Corporación Humanas “Informe sobre violencia sexual contra niñas, jóvenes y mujeres en el contexto del conflicto armado en la región de Montes de María y San Andrés de Sotavento”.
07/07/20	CITpax y ANUC. Informe “Resistencia y persistencia, un relato sobre los efectos de la violencia en el proyecto de vida campesino contado por las mujeres y los jóvenes de la ANUC”.
30/06/20	Colombia Diversa. Informe “Vivir bajo sospecha - Estudios de caso: personas LGBT víctimas del Conflicto Armado en Vistahermosa y San Onofre”.

Fuente: Dirección De Diálogo Social/ Coordinación Enfoque De Género

En este sentido se valora positivamente los esfuerzos realizados por la CEV para garantizar la incorporación del enfoque de género, y así conocer la verdad de las mujeres y personas con OSIGD víctimas del conflicto armado.

GENERACIÓN DE INGRESOS



A partir de las mediciones realizadas en torno a la SSV, se evidenció que hay un rezago en el acceso a los derechos por parte de las mujeres. Concretamente en el derecho a la generación de ingresos, se encontró que el 40% de las mujeres supera la situación de vulnerabilidad en este derecho, frente al 42 % referido a hombres.⁵⁰⁷ Lo anterior, como consecuencia de los obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas para acceder a los programas destinados a atender este derecho, debido a las cargas extraordinarias que se les imponen al asumir el rol de jefatura de hogar y que dificultan su desempeño económico, así como los prejuicios que las consideran poco capacitadas para asumir ciertos cargos.

Se observó que, con respecto a la línea de enganche laboral, para el periodo comprendido entre 2018 y 2020, las agregaciones realizadas por la UARIV corresponden a 1.398.865 de mujeres víctimas vinculadas al mercado laboral, lo que representa la mitad de los 2.341.880 hombres beneficiados.

Frente al emprendimiento y fortalecimiento, la tendencia se invierte, ya que, de un total de 131.172 víctimas con iniciativas, el 72% (94.195) son mujeres y el 28% restante (36.787) hombres.

REHABILITACIÓN

El Minsalud informó que se encuentra en validación un documento con “Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Salud” para el cierre de brechas por razones de género y orientación sexual, en el que se incorporan líneas en materia de adecuación institucional para garantizar una comunicación incluyente y sensible al género. Además, impulsó el proceso “Transversalización del enfoque diferencial”, para que los planes, programas y proyectos dirigidos a personas en vulnerabilidad, cuenten con elementos de género en su formulación, implementación y seguimiento. En complemento, se capacitaron los funcionarios públicos para promover la atención diferencial e integral a personas con OSIGD y mujeres víctimas, entre otras poblaciones.

En cumplimiento de las leyes 1438 de 2011 y 1751 de 2015, así como de la Política de Atención Integral en Salud –PAIS, el Minsalud indicó que el PAPSIVI “contempla acciones diferenciales y subdiferenciales para las personas víctimas del conflicto armado, como parte esencial de la respuesta del sector salud para restablecer y proteger el derecho fundamental a la salud”⁵⁰⁸. Partiendo de esto como base para la incorporación de medidas de género dentro del componente de rehabilitación, este capítulo analiza cuatro indicadores específicos que se presenta a continuación.

⁵⁰⁷ Documento CONPES 4031 de 2021, Pág. 40

⁵⁰⁸ Minsalud. Radicado No.: 202116100713661 del 07/05/2021.

- *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”. En Sinergia,⁵⁰⁹ se reporta un avance en el cumplimiento de la meta del 95%.

Tabla No. 178: 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

Año	Meta	No. de departamentos priorizados	% avance
2019	0	0	0
2020	8	23	288
2021	16	S.I.	S.I.
2022	24	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. Sinergia.

El Minsalud indicó que en 2020 brindó asistencia técnica a 23 departamentos priorizados debido al alto número de víctimas del conflicto armado: Antioquia, Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.⁵¹⁰

Si bien este indicador reflejó un alto cumplimiento para 2020, no se cuenta con información para 2021. Es necesario continuar con el fortalecimiento institucional a nivel territorial para atender a las víctimas de violencia sexual y realizar un seguimiento desde el Minsalud a la apropiación e implementación de los lineamientos socializados, de tal forma que se pueda establecer la efectividad de la asistencia técnica brindada.

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

⁵⁰⁹ Reporte actualizado el 9 de marzo de 2021.

⁵¹⁰ La asistencia fue presencial para los departamentos de: Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Nariño, Cesar, Magdalena, Cauca y Córdoba. Gracias a la virtualidad, Guaviare, Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Cali, Valledupar, Montería, Riohacha, Santa Marta y Buenaventura, que no habían sido priorizados, pudieron participar en los espacios.

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. Su fórmula de cálculo es: “(número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atención en salud / número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100”.

Tabla No. 179: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud

Año	Mujeres víctimas	Mujeres víctimas atendidas	Línea base	Meta	Avance %
81%					
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		84%	92
2019	26.986	21.993		84%	81
2020	29.538	18.424		84%	62
2021	N.A	N.A		N.A	0

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. PAPSIVI- SISPRO - Minsalud

Se observa que entre 2015 y 2018 se garantizó la atención en salud a la mayoría de las mujeres víctimas delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, dado que, en estos años, el porcentaje de atención fue superior al 91%, lo que indica un avance significativo en el cumplimiento del indicador. Sin embargo, para 2019 y 2020 el número de atenciones fue muy bajo, de 81% y 62% respectivamente, sin que llegara a cumplirse la meta establecida. También se llama la atención que, en el Informe del Gobierno nacional sobre este CONPES no se reporta el cumplimiento del indicador.⁵¹¹

Adicionalmente, el Minsalud, reportó información específica sobre la atención que se brindó en materia de salud física. Reportó para el 2019 un cumplimiento del 99% (21.869) de la meta establecida para la atención física de mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, para el 2020 el 75%(18.240), lo que denota que para estos años la entidad no cumplió con las metas planteadas. No se presentó información para 2021.

⁵¹¹ DNP. Informe Seguimiento CONPES 3726 de 2012, 2020-II. P. 27. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe_seguimiento_CONPES_3726_2020_II.pdf

Tabla No. 180: Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con atención física

Año	Mujeres Víctimas	Mujeres víctimas atendidas ⁵¹²	Meta	% cumplimiento
2015	9.797	15.924	7.891	202
2016	16.105	14.513	12.503	116
2017	21.686	16.794	17.540	96
2018	25.206	18.824	20.397	93
2019	26.986	21.869	22.129	99
2020	29.538	18.240	24.221	75
2021	N.R	N.R	N.R	0

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. PAPSIV- SISPRO-Minsalud

De acuerdo con lo explicado por el Minsalud en visita administrativa realizada el 15 de julio de 2021, se aclaró que, tanto para esta variable, como las siguientes, el número de víctimas atendidas puede superar el número de víctimas por año, en cuanto a que la cifra que se presenta es el acumulado de víctimas atendidas. No obstante, no es claro para la CSMLV, cómo pueden atenderse más víctimas de las registradas, como ocurre en 2015 y 2016, evidenciándose así, deficiencias en el registro de la información.

- *Variable de la CSMLV: "Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con atención psicosocial"*

Tabla No. 181: Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con atención psicosocial

Periodo	Mujeres víctimas	Número de mujeres víctimas de violencia sexual con atención psicosocial
2015	9.797	263
2016	16.105	407
2017	21.686	399
2018	25.206	238
2019	26.986	753

⁵¹²De acuerdo con lo explicado por el Ministerio de Salud en visita administrativa realizada el 15 de julio de 2021, se aclaró que, tanto para esta variable, como las siguientes, el número de víctimas atendidas puede superar el número de víctimas por año, en cuanto a que la cifra que se presenta es el acumulado de víctimas atendidas.

Periodo	Mujeres víctimas	Número de mujeres víctimas de violencia sexual con atención psicosocial
2020	29.538	847
2021	N.R.	N.R.
2015-2020	129.318	2.907

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. PAPSIVI- SISPRO-Minsalud

El Minsalud reportó que 2.907 mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención psicosocial entre 2015 y 2020. Preocupa que esto corresponde solo al 10% de las mujeres incluidas en el RUV por este hecho victimizante (30.016).

Adicionalmente, el Minsalud informó sobre la atención en salud y atención psicosocial que recibieron hombres y población con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual como se expone a continuación.

- *Variable de la CSMLV: “Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron atención en salud”*

Tabla No. 182: Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron atención en salud

Año	No. de hombres víctimas	No. de hombres que recibieron atención en salud
2015	703	676
2016	1.124	680
2017	1.612	808
2018	1.879	1.017
2019	2.014	1.237
2020	2.080	993
2015-2020	9.412	5.411

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. PAPSIV- SISPRO-Minsalud.



Entre 2015 y 2020 el Minsalud reportó 5.411⁵¹³ hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron atención en salud. Esto no corresponde con el universo hombres incluidos por este hecho victimizante en el RUV, 2.732.⁵¹⁴

Con respecto a las metas solicitadas la entidad informó que ha identificado la necesidad de ampliar la comprensión sobre el enfoque de género, permitiendo programar metas sobre atención a hombres víctimas, de tal manera que si bien a la fecha no se establecieron de manera tácita, la misma responde al remanente de la meta de mujeres víctimas en relación a la meta global⁵¹⁵.

El Minsalud no reportó información sobre 2021, en tanto la consolidación de la misma no se realiza de manera trimestral, sino semestral, por lo que a la fecha aún no se cuenta con un dato definitivo⁵¹⁶.

- *Variable de la CSMLV: “Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron atención en salud física”*

Tabla No. 183: Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron atención física

Año	Número de hombres víctimas	Número de hombres víctimas con atención física
2015	703	671
2016	1.124	676
2017	1.612	802
2018	1.879	1.010
2019	2.014	1.235
2020	2.080	990
2021	N.A.	N.A.

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. PAPSIV- SISPRO-Minsalud.

Se evidencia que la atención en 2018 y 2019 era superior al 60%. Sin embargo, en 2020 se presentó un descenso al 47% en la atención física a hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, puesto que solo se atendieron 990.

⁵¹³ Minsalud. Radicado: 202116100972061 de 21/06/2021

⁵¹⁴ UARIV. Radicado: 202172014321511 de 28/05/2021

⁵¹⁵ Minsalud. Radicado: 202116100972061 de 21/06/2021

⁵¹⁶ Minsalud. Radicado: 202116100972061 de 21/06/2021

- *Variable de la CSMLV: “Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con atención psicosocial”*

Tabla No. 184: Hombres víctimas de delitos contra la libertad integridad y formación sexual con atención psicosocial

Año	No. de hombres víctimas	No. de hombres víctimas con atención psicosocial
2015	703	11
2016	1.124	12
2017	1.612	13
2018	1.879	12
2019	2.014	44
2020	2.080	54
2021	N.A	N.A

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. PAPSIV- SISPRO-Minsalud

El Minsalud reportó que 146 hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual han recibido atención psicosocial entre 2015 y 2020, cifra que representa el 5% de los hombres incluidos en el RUV (2.732)⁵¹⁷ por este hecho victimizante, aclarando que estas cifras están sujetas a la demanda de hombres que requieran la atención.

Preocupa a la CSMLV que las cifras reportadas por el MSPS, de víctimas con OSIGD de este hecho victimizante recibieron atención en salud, no coinciden, por los que fue necesario hacer dos requerimientos. Sin embargo, al comparar las dos respuestas⁵¹⁸ la información no fue posible analizarla.

- *Indicador: “Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos”.*

Este indicador se encuentra dentro de los tres indicadores con marcación de género del PMI, el responsable de su implementación es el Minsalud. Su fórmula de cálculo es “sumatoria de mujeres víctimas plenamente identificadas con atención psicosocial”. De acuerdo con lo informado por esta entidad, la atención psicosocial, definida con la UARIV, comprende el enfoque diferencial como parte central de la atención para dignificar a las víctimas, respetando

⁵¹⁷ UARIV. Radicado: 202172014321511 del 28/05/2021.

⁵¹⁸ Minsalud. Radicados: 202116100713661 del 7/05/2021 y 202116100972061 de 21/06/2021.

el marco social y cultural en el que han construido sus nociones de afectación, sufrimiento, sanación, recuperación, equilibrio y alivio.

Según lo reportado en el SIPO para el indicador, la atención psicosocial a víctimas se brinda por parte de la Fundación Forjando Futuros, UT Víctimas y la Corporación Infancia y Desarrollo. Se informó que en septiembre de 2020 se avanzó en la fase de alistamiento y selección de los equipos, contando con un escenario para la implementación de acciones en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

En el mismo reporte se explicó que la focalización de las víctimas se realizó mediante la revisión de fuentes de información, y una vez identificadas, se les ofertó el programa y se brindó la atención.

Tabla No. 185: Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos

Año	Meta	Cumplimiento	% de cumplimiento
2017	64.442	78.386	122
2018	34.820	34.820	100
2019	48.000	68.409	144
2020	60.000	N.R.	N.R.

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. SIPO.

De acuerdo con el SIPO entre 2017 y 2019 el Minsalud superó las metas propuestas, y en 2020 estableció que no era posible alcanzar la meta de 60.000 mujeres atendidas debido a la pandemia generada por el COVID-19, por lo que la atención para este año se proyectó en dos ciclos de 24.000 mujeres atendidas. Asimismo, el ministerio informó que, en cumplimiento del indicador, durante 2020 se brindó atención a 51.219 mujeres víctimas, (213%) frente a la meta de 24.000 atendidas. Dicha atención se brindó en diferentes departamentos de la siguiente manera:

Tabla No. 186: Número de mujeres que recibieron atención psicosocial en 2020 por departamento.

Departamento	Número de mujeres
Amazonas	53
Antioquia	11.388
Arauca	539

Departamento	Número de mujeres
Archipiélago de San Andrés y Providencia	5
Atlántico	1.523
Bogotá	1.767
Bolívar	3.907
Boyacá	406
Caldas	747
Caquetá	357
Casanare	465
Cauca	2.046
Cesar	2.980
Chocó	2.418
Córdoba	2.001
Cundinamarca	644
Guainía	104
Guaviare	201
Huila	955
La Guajira	760
Magdalena	1.775
Meta	1.130
Nariño	606
Norte de Santander	2.230
Putumayo	365
Quindío	177
Risaralda	105

Departamento	Número de mujeres
Santander	2.036
Sin departamento	1
Sucre	3.958
Tolima	665
Valle del Cauca	4.690
Vaupés	127
Vichada	88
Total	51.219

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud.

Por otro lado, el Minsalud reportó que entre los años 2013 y 2020, 389.430 mujeres víctimas del conflicto armado recibieron atención psicosocial, lo que representa una cobertura del 9% de la población de mujeres establecida por la RNI en 4.461.223⁵¹⁹. En ese mismo periodo de tiempo, 41.824 personas con OSIGD contaron con atención psicosocial, correspondiente al 940% frente a la población identificada con OSIGD (4.445). Estos datos muestran falencias en los reportes de información, puesto que los reportados en SIIPO no coinciden con los de Minsalud.

Tabla No. 187: Desagregación por Mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención psicosocial

Año	Mujeres	Personas con OSIGD
2013	251	616
2014	23.304	5.376
2015	50.881	7.686
2016	77.298	10.805
2017	78.426	6.136
2018	36.075	2.407
2019	71.976	5.422
2020	51.219	3.376
2013-2020	389.430	41.824

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2020. Minsalud-SISPRO Especial RUV.

La atención psicosocial a mujeres se complementa con la elaboración por parte de la UARIV, de documentos como: (i) la Guía de elementos para la incorporación del Enfoque Psicosocial

⁵¹⁹ Consultado en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> 01/06 2021.



en el sistema de atención y reparación integral a las víctimas; (ii) la Caja de Herramientas: Lineamientos de atención psicosocial para mujeres en situación de riesgo; y (iii) los Lineamientos de atención psicosocial para víctimas de violencia delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado. Estos reconocen las condiciones estructurales a las que se enfrentan las mujeres y población con OSIGD, que condicionan las violencias a las que se enfrentan y la manera en la que se debe garantizar su atención; son socializados en espacios de asistencias técnicas del nivel nacional al territorio, en el marco del plan de fortalecimiento del MOEDG.

Se advierte que la brecha entre el número de la atención psicosocial y el número de la atención por razones de salud física y mental se amplía significativamente en lo concerniente a las mujeres, la población con OSIGD y la población con discapacidad. Los problemas de desarticulación entre los componentes del PAPSIVI señalados anteriormente, se expresan de forma particular por el desconocimiento de la relación entre lo emocional con la salud física y mental de acuerdo con un tipo específico de victimización. En este sentido, se insiste en la importancia de cualificar los procesos de atención en salud con enfoque psicosocial a través del Protocolo dispuesto como mecanismo tendiente a una atención diferencial en consideración a la condición de víctima del conflicto armado y su situación de sujeto de especial protección constitucional.

Preocupa la insuficiente cobertura en salud mental de mujeres y personas con OSIGD. Esto afecta de manera desproporcionada la garantía del enfoque de género en especial, frente a las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en desarrollo del conflicto armado. En este sentido, el derecho de rehabilitación tendría que ampliar su comprensión de las violencias basadas en género y la atención a la población de mujeres, y de forma particular, la atención a población con OSIGD desde la comprensión de las discriminaciones sociales y culturales contra estas personas.

El balance de la medida de rehabilitación elaborado por la PGN, señaló la importancia de una atención psicosocial continua, estable y duradera. En otras palabras, que se debe contar con este tipo de programas durante todo el tiempo que las víctimas lo necesiten y su disponibilidad debe estar incluso más allá de la vigencia de las medidas de carácter transicional. Según este punto de vista, las medidas de rehabilitación no pueden supeditarse a las circunstancias cambiantes en materia de contratación con los operadores del PAPSIVI.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-045 de 2010 en relación con el acceso al derecho a la salud integral por parte de un grupo de mujeres de la comunidad de El Salado, ilustra los efectos adversos de suspender de manera imprevista la atención psicosocial: “las mujeres no habían contado con tratamientos continuos, los profesionales que atendieron sus dolencias rotaron en varias ocasiones y estaban ubicados en diferentes zonas de la región; lo que imposibilitaba un seguimiento basado en su historia clínica, que los procedimientos



médicos tuvieran un hilo conductor y un seguimiento sistemático a la evolución de sus afectaciones”.⁵²⁰

INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Del total de víctimas indemnizadas entre 2020 y 2021, el 49,8% (118.406) corresponde a hombres, el 50% a mujeres, y el 0,2% a población con OSIGD. Este comportamiento es similar a la tendencia histórica que ha tenido el pago de la medida, pues las mujeres representan una asignación del 54% y la población con OSIGD de 0.078%. Asimismo, se destaca que la UARIV ha reportado la inclusión de acciones diferenciales en el Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos para las mujeres con el objetivo de responder a sus necesidades de reparación y aportar a la reconstrucción de sus proyectos de vida.

- *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. 188: Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance*
	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	349	175
2021		748	30	4
Total		5.786	5.005	91

Fuente: Elaboración propia. Marzo de 2021. UARIV.

En 2019, la UARIV no cumplió con la meta que estableció el indicador. Sin embargo, para 2020 a 349 mujeres víctimas de violencia sexual se les hizo efectivo el pago de la

⁵²⁰ PGN (2020) Balance Ley 1448 de 2011, p. 111.



indemnización, lo que correspondió al 175% del total de mujeres incluidas por este hecho victimizante para ese año.

En el primer trimestre de 2021, se indemnizaron a 30 mujeres víctimas de violencia sexual, lo que representa un cumplimiento del 4% de la meta anual. A marzo de 2021, se encontraban incluidas en el RUV 30.016 mujeres víctimas de violencia sexual, de las cuales a 9.145 se les hizo efectivo el pago de la indemnización por este hecho victimizante, es decir que, solo se ha garantizado este derecho al 31% de las víctimas.

Para 2020, de las 349 mujeres indemnizadas, 79 fueron por ruta general, 265 por ruta prioritaria y 5 por orden judicial. En 2021, de las 30 mujeres que recibieron indemnización, ocho accedieron a esta medida a través de la ruta general y 22 a través de la ruta prioritaria.

En la siguiente tabla se presentan las cifras de NNAJ incluidos en el RUV nacidos producto de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, con pago de la indemnización, discriminando la información por número de giros y pagos por año.

Tabla No. 189: NNA incluidos en el RUV, nacidos producto de delitos contra la libertad e integridad sexual con pago de la indemnización

Año	Giro	Personas	Valor
2012	1	1	\$ 3.776.489
2014	5	4	\$ 33.176.000
2015	3	3	\$ 28.458.792
2016	12	12	\$ 147.301.847
2017	30	30	\$ 574.361.448
2018	3	3	\$ 33.398.096
2019	2	2	\$ 11.510.812
2020	10	8	\$ 55.243.406
2012-2020	66	63	\$ 887.226.890

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

A marzo de 2021, tan solo han sido indemnizados 63 (8%) NNAJ nacidos por el hecho victimizante de violencia sexual. Esta cifra es preocupante si se tiene en cuenta que 783 se encuentran incluidos en el RUV.⁵²¹ Es de anotar que la UARIV no reportó cifras para 2013, pues informó que no se realizaron pagos por concepto de indemnización administrativa a esta población.

⁵²¹ UARIV. Radicado 202172011545981 del 30/04/2021.

Asimismo, de conformidad con el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, en los casos de reconocimiento de indemnización administrativa a favor de un NNA, se ordena la constitución de un encargo fiduciario, recursos a los cuales podrán acceder las víctimas al cumplir la mayoría de edad. Sin embargo, es importante aclarar que el encargo fiduciario se mantiene constituido hasta el cobro de los recursos, y su constitución se hace a nivel nacional, dado que no se asigna a una sucursal bancaria de un departamento o municipio específico.⁵²²

En la siguiente tabla, se presentan cifras de mujeres indemnizadas víctimas de violencia sexual con lesiones permanentes, causadas por el hecho victimizante de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

Tabla No. 190: Mujeres indemnizadas víctimas de violencia sexual con lesiones permanentes, causadas por el hecho victimizante de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual

Año	Giro	Personas	Valor
2010	14	13	\$ 216.300.000
2011	113	111	\$ 1.814.612.800
2012	431	430	\$ 7.426.603.500
2013	577	577	\$ 10.210.107.660
2014	2.081	2.076	\$ 38.456.880.000
2015	2.146	2136	\$ 41.432.508.483
2016	883	883	\$ 18.191.377.965
2017	1.056	1056	\$ 23.300.164.732
2018	479	478	\$ 11.171.367.635
2019	59	59	\$ 1.445.888.052
2020	406	405	\$ 10.590.778.342
2021	44	43	\$ 1.137.781.634
2010-2021	8.289	8.267	\$ 165.394.370.803

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. UARIV.

La UARIV indemnizó a 8.267 mujeres víctimas de violencia sexual con lesiones permanentes, causadas por el hecho victimizante de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, con 8.289 giros por un valor de \$165.394 mm.

Por otra parte, el Programa “Reparando el Derecho a Ser” busca contribuir al fortalecimiento de los proyectos de vida de las víctimas con OSIGD, y aportar a la construcción de un sentido

⁵²² UARIV. Radicado 202172014321511 del 28/05/2021.



reparador y transformador de sus recursos de indemnización. La UARIV reportó que se encuentra formalizando el procedimiento e incorporándolo en la Estrategia Fortaleciendo Capacidades. En 2021, tiene previsto implementar un piloto de la nueva versión de esta metodología. Al solicitar información sobre las acciones concretas para atender a la población con OSIGD, la UARIV refirió solamente los ejercicios de formación a sus equipos, sin especificar acciones concretas para garantizar los derechos de esta población.

REPARACIÓN COLECTIVA

Se han identificado avances como: la inclusión de preguntas con enfoque diferencial en la guía para diagnósticos del daño y una mayor participación de mujeres en los espacios de decisión (comités de impulso y grupos de apoyo), atendiendo al indicador de género del PMI.⁵²³ Sin embargo, frente a las preguntas de las guías, en el Séptimo informe, la CSMLV señaló que no es claro cómo a través de estas⁵²⁴ se identificarán las afectaciones derivadas de hechos victimizantes perpetrados contra miembros del sujeto colectivo en razón de su género.

La UARIV informó que actualmente hay diez SRC conformados por mujeres⁵²⁵ y 88 SRC que identificaron en su diagnóstico del daño afectaciones a mujeres y población con OSIGD⁵²⁶. Asimismo, reportó que, de los 150 planes formulados hasta el momento, el 40% contienen acciones para atender afectaciones específicas de mujeres, de estos 61, el 81% (50) son étnicos. Cabe señalar que en la información allegada por la UARIV no se identificaron SRC no étnicos con acciones de este tipo.

⁵²³ PGN, con el apoyo del MPTF. Balance de la Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de Reparación Colectiva. Diciembre 2020. p. 226.

⁵²⁴ UARIV. Radicado. No. 202072010077141 del 15/05/20: (i). ¿Cuáles fueron los primeros espacios de reunión? (especificar por grupos poblacionales: mujeres, NNAJ, entre otros); (ii) ¿Alrededor de qué espacios se encontraba la comunidad? (deportes, convites, mingas, bazares, procesiones, fiestas) (especificar por grupos poblacionales: mujeres, NNAJ, entre otros); (iii) ¿Qué espacios y lugares comunitarios se vieron vulnerados o modificados a causa del conflicto armado? (especificar por grupos poblacionales: mujeres, NNAJ, 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, NNAJ, entre otros); (vi) ¿Cómo cambiaron los niños y las niñas después del conflicto armado?, ¿Cómo las mujeres? ¿Cómo los 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 manera?

⁵²⁵ UARIV. Radicado: 202172011709691 del 04/05/2021. Los diez SRC son: MESA LGBT, AFROMUPAZ, ANMUCIC El Zulia, ANMUCIC Nacional, ASOPROMUCA, OFP, Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092 "Mujer y Desplazamiento Forzado", Liga de Mujeres Desplazadas, Narrar para Vivir y Mujeres Caminando por la Verdad.

⁵²⁶ UARIV. Radicado: 202172011709691 del 04/05/2021. 50 SRC étnicos y 14 SRC organizaciones o grupos identificaron daños a mujeres, 23 SRC no étnicos identificaron daños a mujeres y población con OSIGD y una a población con OSIGD (Mesa LGBTI Comuna 8).

- Indicador “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados”.

Este indicador (E.G.1) se encuentra en el PMI, la entidad responsable de su implementación es la UARIV y su fórmula de cálculo es (número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación de programados / Número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación de conformados) *100.

Tabla No. 191: Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementado.

Año	Meta	% de avance
2017	N. R	N. R.
2018	100	100
2019	100	100
2020	100	N. R.
2021	100	N. R.
2022	100	N. R.

Fuente: Elaboración propia. Junio 2021. SIPO.

Se estableció una meta anual de 100 espacios desde 2019 hasta 2022. De acuerdo con lo reportado en SIPO, para los años 2018 y 2019 se cumplió la meta, y no se reportan avances desde 2020. Con esta información se tiene que el avance es del 20% de la meta acumulada, preocupa a la CSMLV las demoras en la implementación de acciones concretas que permitan alcanzar la meta.

Adicionalmente, la UARIV informó que desde el inicio de la implementación del Programa y hasta diciembre de 2020, se han conformado 398 espacios de toma de decisiones (209 comités de impulso y 189 grupos de apoyo),⁵²⁷ garantizando la participación de 2.810 mujeres y 3.583 hombres. De estos, durante el año 2020 se desarrollaron 25 en los que participaron 214 mujeres y 217 hombres.

De las 398 instancias, el 33% (135) están conformadas en su mayoría por mujeres, y el 3.5% (14) están integrados solo por mujeres. Del total de integrantes de los grupos de apoyo (2.595), el 37% (978) son mujeres y el 63% (1.617) son hombres. Mientras que del total de

⁵²⁷ Se aclara que para el caso de los SRC étnicos los escenarios se denominan grupos de apoyo, y para el caso de organizaciones, grupos y no étnicos se denominan comités de impulso.



integrantes de los comités de impulso (3.471) se tiene que el 48% (1.484) son mujeres y el 52% (1.785) son hombres. Si bien la participación de las mujeres es mayor en los comités de impulso que en los grupos de apoyo, se espera que la implementación del Acuerdo de Paz continúe generando las condiciones propicias para el fortalecimiento en la aplicación del enfoque de género, de manera transversal en todas las fases de la ruta, y así avanzar hacia la paridad en estas instancias.

La UARIV informó que para dar cumplimiento a lo planteado en el indicador, durante la quinta jornada de la fase de alistamiento se propone al SRC que en la conformación de los grupos de apoyo o comités de impulso se garantice diversidad en sus liderazgos y su población. Para esto, cuenta con guías y actas que complementan el trabajo.

Además, al preguntar sobre la manera en la que se incorpora el enfoque de género en los procesos de reparación colectiva, la UARIV se refirió a los SRC de organizaciones y grupos de mujeres, con OSIGD.⁵²⁸ Pese a que se reconoce que los PIRC reportados están en implementación o han sido finalizados. Se reconoce que la incorporación del enfoque de género no se limita a la implementación de medidas para grupos no mixtos, sino a la transversalización del enfoque en todos los sujetos, de manera que se reconozcan las situaciones particulares de mujeres y población con OSIGD dentro de los colectivos a los que pertenecen.

No fue posible establecer cómo se preserva la perspectiva diferencial en la valoración de los colectivos para su eventual inclusión en el RUV. Si bien, el principio de enfoque diferencial se incluye dentro de los presupuestos jurídicos sobre los que se basa la valoración, no se presentan herramientas, ni consideraciones para comprender cómo se materializa en el análisis y la valoración. A su vez, tampoco se recogen las afectaciones diferenciales a los grupos de especial protección constitucional dentro del colectivo, de forma que no se evidencia si opera algún tipo de medida afirmativa para su inclusión como SRC. En efecto, son aisladas y descontextualizadas las referencias a hechos victimizantes que tienen relación con discriminación y violencias por motivos de edad y/o género (reclutamiento de NNAJ y homicidios de mujeres con ejercicios de liderazgo en la comunidad).

También expuso que persisten dificultades por causa de la pandemia ocasionada por el COVID-19, para llevar a cabo las reuniones presenciales en las que se escogen estas instancias. No obstante, se han promovido convocatorias para apoyar la participación de las mujeres, en los comités de impulso y grupos de apoyo.⁵²⁹ El desarrollo de estos espacios

⁵²⁸ La UARIV se refirió a: Mesa LGBT, AFROMUPAZ, ANMUCIC EL ZULIA, ANMUCIC NACIONAL, ASOMUPROCA, OFP, Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092" Mujer y Desplazamiento Forzado", Liga de Mujeres Desplazadas, Narrar para Vivir, y Mujeres Caminando por la Verdad.

⁵²⁹ UARIV. Radicado 202072016946301 del 23/07/2020. Los grupos de apoyo están definidos "como un grupo de personas representativo del Sujeto de Reparación Colectiva étnico, responsable de dinamizar el proceso y es el interlocutor con la UARIV, otras instituciones y organizaciones del sector civil. El grupo de apoyo y acompañamiento podrá tomar el nombre que la comunidad prefiera y contará con la participación de las autoridades tradicionales, líderes y lideresas representativos de la comunidad. Vale la pena destacar que, durante la quinta jornada de la Fase de Alistamiento, se propone al sujeto colectivo que la conformación de estos grupos garantice la diversidad de sus



contribuye a (i) mejorar la calidad de vida de las mujeres de los SRC, (ii) a la superación de brechas de desigualdad, (iii) reconoce a las mujeres como defensoras de sus derechos, (iv) permite que su labor tenga más visibilidad dentro de escenarios comunitarios, (v) visibilizan sus capacidades, y (v) promueven el reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos con incidencia en la implementación del Programa de Reparación Colectiva.

En relación con el “documento instructivo para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el Modelo de Reparación Colectiva”, se advierte que desde hace más de un año la UARIV informa que se encuentra trabajando en el mismo. No obstante, este no ha sido compartido con la CSMLV.

Por último, se observa con preocupación que el cumplimiento del indicador se mide únicamente teniendo en cuenta el número de mujeres que conforma cada instancia, sin embargo, este se refiere a las condiciones para garantizar la participación. Así las cosas, es necesario contar con herramientas que permitan la participación efectiva de mujeres y que no se mida únicamente con su asistencia. Así, el documento instructivo se constituye como una oportunidad para brindar lineamientos al respecto.

CONNACIONALES

En 2020, se indemnizaron 783 víctimas connacionales, de las cuales el 47% (369) corresponde a mujeres, y el 0.4% (tres) fueron identificadas como población con OSIGD. En ese mismo sentido, de conformidad con los parámetros establecidos por la Resolución 1049 de 2019, de estas víctimas connacionales, 112 se encuentran en condición de discapacidad, de las cuales 50 son mujeres. A marzo de 2021 se indemnizaron cuatro víctimas en el exterior, tres de ellas mujeres.

Pese a las recomendaciones que ha realizado la CSMLV desde el Sexto Informe, no se cuenta con más datos y/o información desagregada que permita medir el acceso y garantía de las medidas que le asisten a las víctimas mujeres en el exterior.

En cuanto al retorno y la reubicación de las víctimas connacionales, la UARIV informó que para el periodo de análisis de este informe se registraron 676 solicitudes de regreso al país realizadas por mujeres, 320 fueron acompañadas. Sin embargo, es importante mencionar que esta cifra no corresponde a quienes efectivamente retornaron o se reubicaron, dado el alcance que da la UARIV a la definición de acompañamiento.⁵³⁰ Es así como de las 320 solicitudes

liderazgos y su población, incluyendo la representación de sujetos de especial protección constitucional que hagan parte del colectivo”.

⁵³⁰ UARIV. Radicado 202172011545981. “El acompañamiento inicia cuando la persona pone en conocimiento de la Unidad para las Víctimas su intención de retorno (con previo aviso) o su retorno efectivo (sin previo aviso)”, esto quiere decir que, de acuerdo con esta definición implementado por la UARIV, el acompañamiento a las solicitudes



realizadas por grupos familiares en los que la cabeza de hogar era una mujer, solo 183 tuvieron acompañamiento institucional efectivo. Por otro lado, para 2020 y el primer trimestre de 2021, la UARIV no reportó solicitudes, ni acompañamiento a grupos familiares que tuvieran como jefe de hogar una persona con OSIGD.

Con respecto al acceso de programas y proyectos complementarios para contribuir a la estabilización de los hogares que retornan y se reubican del exterior, se observó que en 2019 se entregaron 43 EEAF, de los cuales 29 fueron destinados a familias cuya jefa de hogar era una mujer. No se relaciona información de población con OSIGD beneficiaria de esquemas debido a que no se registraron solicitudes de esta población durante el 2019, ni el primer trimestre de 2021.

Referente a la medida de rehabilitación, la UARIV expuso que implementara en el segundo semestre de 2021 una “Estrategia de Recuperación Emocional” virtual y presencial para víctimas en el exterior. Sin embargo, en la respuesta brindada por esa entidad para la elaboración del Séptimo⁵³¹ y Octavo⁵³² Informe, no se observó un abordaje diferencial en materia de género para las víctimas en el exterior.

En atención al indicador de “organizaciones de víctimas en el exterior apoyadas en la implementación de proyectos dirigidos a víctimas”, se identificó que, de las 11 organizaciones beneficiarias reportadas por la UARIV, ninguna está integrada exclusivamente por mujeres o población con OSIGD. Asimismo, se observó que solo una de las actividades realizadas estuvo relacionada con el enfoque de género, en este caso el de mujer. Es importante el reconocimiento del enfoque de derechos de mujer y género en los procesos organizativos, no solo para su inclusión en las diferentes decisiones en materia de política pública, sino también para la incidencia y exigibilidad de derechos que les asisten a estas víctimas que se encuentran fuera del país.

Conclusiones

- Si bien en 2020 se atendieron 1.531 víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, mediante la Estrategia de Reparación Integral, superando las metas planteadas, se advierte que estas resultan insuficientes teniendo en cuenta que el universo de víctimas reconocidas es de 33.263 personas.
- Se valora positivamente los esfuerzos realizados por la Comisión de la Verdad para garantizar la incorporación del enfoque de género, y así conocer la verdad de las mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas víctimas

de retorno no necesariamente implica que el hogar haya regresado al país ni que se encuentren efectivamente en alguno de los escenarios de soluciones duraderas como el retorno o la reubicación.

⁵³¹ UARIV. Radicado 202072010077141 del 15/05/2020.

⁵³² UARIV. Radicado 202172011545981 del 30/04/2021.



del conflicto armado, a través de (i) 12.492 entrevistas en diferentes municipios del país, incluyendo los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, (ii) 34 informes recibidos, y (iii) múltiples espacios para visibilizar los impactos del conflicto armado en estos grupos vulnerables, así como los mecanismos de afrontamiento y las resistencias que se desarrollaron desde los territorios.

- En el derecho a la generación de ingresos, se encontró que el 40% de las mujeres supera la situación de vulnerabilidad en este derecho, frente al 42% referido a hombres. Se encontró que, entre 2018 y 2020, 1.398.865 mujeres víctimas estuvieron vinculadas al mercado laboral, lo que representa la mitad de los hombres beneficiados. Adicionalmente, 94.195 mujeres víctimas accedieron a programas de iniciativas de emprendimiento y fortalecimiento.
- Preocupa que los programas en generación de ingresos no respondan a las necesidades particulares de las personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas para garantizar su estabilización socioeconómica.
- Se observó un incumplimiento frente a la meta de atención psicosocial para 2020. En tal sentido, el acumulado de atención para los primeros diez años de implementación de la Ley 1448 de 2011 fue de 889.066, siendo inferior a la meta del CONPES 3726 de 2012 de 3.000.000 de víctimas con atención psicosocial para 2021.
- Es indispensable realizar un diagnóstico integral sobre las causas asociadas al insuficiente acceso a las medidas de rehabilitación para las víctimas con daños causados en el marco del conflicto armado.
- Los datos de atención psicosocial y atención integral en salud física y mental reportados por el Ministerio de Salud y Protección Social para mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, muestran debilidades manifiestas en la garantía del enfoque de género. Se reconocen los desafíos particularmente frente a las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con ocasión del conflicto armado. Llama la atención que este enfoque sea comprendido mayoritariamente solo desde la línea de derechos de la mujer y se desconozca la línea de diversidad sexual; con lo cual, la rehabilitación psicosocial tendría limitaciones.
- Se reconocen los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social para avanzar en la incorporación del enfoque de género dentro de la atención que se brinda a la población víctima. Se resalta el ejercicio de priorización de departamentos y la asistencia técnica brindada, lo que permite la territorialización de una atención diferenciada. A la fecha se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas 33.263 personas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, de las



cuales 30.016 son mujeres, 2.732 hombres, 510 con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, tres intersexual, y dos no brindan información. Asimismo, se encuentran incluidos 783 niños, niñas y adolescentes nacidos de 759 mujeres, víctimas de estos hechos.

- Se destacan los ejercicios de transversalización del enfoque de género que adelanta el Ministerio de Salud, atendiendo lo que establece el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas. El fortalecimiento en materia de género al interior de las entidades, permite un impacto positivo en la vida de las mujeres y víctimas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas.
- La pandemia generada por el COVID-19 facilitó el diseño de estrategias virtuales para llevar a cabo ejercicios de asistencia técnica a los departamentos. No obstante, se continúan presentando algunas barreras para avanzar en la implementación de acciones que requieren de la presencialidad.
- El indicador del CONPES 3726 de 2012 de mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud, presentó un cumplimiento para 2020 del 62% (18.424 mujeres atendidas).
- El Ministerio de Salud y Protección Social informó que entre 2015 y 2020, 2.907 mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual recibieron atención psicosocial, cifra que no corresponde con el universo de mujeres incluidas en el RUV (30.016) por este hecho victimizante. Se aclara que la atención física y psicosocial se garantiza de acuerdo con la demanda de mujeres que la soliciten.
- No se ha logrado transversalizar el enfoque diferencial de género. No existen indicadores de inclusión del enfoque con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas en los procesos de reparación colectiva, y en general, persiste el desconocimiento sobre la aplicación del mismo, tal como se ha mencionado en informes anteriores. 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.
- Si bien la Unidad para las Víctimas, informó que ha avanzado en la construcción del documento de Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Programa de Reparación Colectiva, esta herramienta aún no se ha publicado, divulgado ni



socializado con las entidades del Sistema Nacional de Reparación Integral a Víctimas, ni con las víctimas.

- El cumplimiento del indicador E.G.1, del Plan Marco de Implementación, frente a la participación de mujeres en los grupos de apoyo y comités de impulso, se mide evaluando únicamente los grupos no mixtos, ignorando la importancia de la transversalización de acciones para garantizar avances al respecto en estos sujetos.
- La Unidad para las Víctimas no cuenta con herramientas que permitan incorporar la perspectiva diferencial en la valoración de los colectivos para su eventual inclusión en el Registro Único de Víctimas.
- El cumplimiento del indicador E.G.1 del Plan Marco de Implementación se mide de acuerdo con el número de mujeres que hacen parte de los grupos de apoyo y comités de impulso de los sujetos de reparación colectiva, sin tener en cuenta las herramientas, estrategias o programas que se brindan para garantizar que la participación sea efectiva.
- De las 118.406 víctimas indemnizadas entre 2020 y 2021, el 50% fueron mujeres, y el 0,2% población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa. Asimismo, se destaca que la Unidad para las Víctimas ha reportado la inclusión de acciones diferenciales en el Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos para esta población con el objetivo de responder a sus necesidades de reparación y aportar a la reconstrucción de sus proyectos de vida.
- Se evidencia la necesidad de fortalecer el enfoque de género dentro de las políticas que se adelantan a favor de las víctimas en el exterior, de manera que se atiendan sus necesidades particulares y se comprenda la situación diferenciada en la que se encuentran.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la implementación de la Estrategia de Reparación Integral para mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, con el fin de cumplir la totalidad de la meta planteada para el cuatrienio.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer los ejercicios de difusión de los servicios de atención en salud mental a los que pueden acceder las víctimas de violencia sexual, para aumentar la cobertura en una de las medidas que resulta prioritaria en estos casos de reparación.



- A la Unidad para las Víctimas, generar una estrategia para avanzar de manera efectiva en la reparación integral de las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, con acciones diferenciadas para hombres y población con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el registro de información sobre la Estrategia de Reparación Integral para mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar y ampliar la meta planteada para dar cumplimiento al indicador “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”, teniendo en cuenta que representa únicamente el 6% del universo por atender.
- A la Unidad para las Víctimas, identificar las barreras para que la garantía del derecho de generación de ingresos y el acceso a los programas sea equitativo para las mujeres con respecto a los hombres, especialmente en aquellos relacionados con la vinculación laboral.
- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, garantizar que dentro de su Informe Final se visibilice lo expuesto por las víctimas sobre violencia sexual, para esclarecer patrones de violencia y las afectaciones diferenciadas para las mujeres y las personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, cuyas victimizaciones han sido naturalizadas e invisibilizadas históricamente.
- A la Unidad para las Víctimas, agilizar el proceso de implementación de la estrategia “Reparando el Derecho a Ser” y garantizar la transversalización del enfoque a favor de la población con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas en el componente de reparación de la política pública.
- A la Unidad para las Víctimas, impulsar y promover que las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas transversalicen el enfoque a favor de la población con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas en los diferentes programas y acciones que adelanten en implementación de la política pública.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas, realizar un diagnóstico integral sobre las causas asociadas al insuficiente acceso a las medidas de rehabilitación para las víctimas con daños causados en el marco del conflicto armado. Este diagnóstico debe incluir de manera desagregada y particular las



siguientes poblaciones: mujeres, personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, e integrantes de la fuerza pública.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, incorporar la línea de diversidad sexual como parte del enfoque de género en búsqueda de la comprensión de las violencias basadas en género para la rehabilitación psicosocial de la población con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, verificar la información reportada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, teniendo en cuenta que los datos no coinciden con los reportados a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, incorporar dentro del documento de Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en el sector salud para el cierre de brechas por razones de género y orientación sexual, disposiciones específicas para la atención de población víctima del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, continuar avanzando en el proceso de fortalecimiento del enfoque de género y diseñar e implementar estrategias para que las secretarías de salud repliquen prácticas similares, en el territorio.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, implementar herramientas de seguimiento o evaluación sobre la incorporación de las medidas de atención a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el conflicto armado, de acuerdo con los procesos de asistencia técnica que se brindan en los departamentos.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer los ejercicios de socialización de documentos para la incorporación del enfoque de género dentro de la atención psicosocial: (i) la Guía de elementos para la incorporación del Enfoque Psicosocial en el sistema de atención y reparación integral a las víctimas; (ii) la Caja de Herramientas: Lineamientos de atención psicosocial para mujeres en situación de riesgo; y (iii) los Lineamientos de atención psicosocial para víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- A la Unidad para las Víctimas, incorporar el enfoque de género y enfoque diferencial dentro de la “Estrategia de Recuperación Emocional” que se adelantará con víctimas connacionales, de manera que se garantice la atención diferenciada.



- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promover la inclusión de temas en materia de género dentro de la labor que adelantan las organizaciones de víctimas en el exterior, de manera que se contemplen sus necesidades en la elaboración de políticas públicas.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera que se debe publicar y socializar tanto con las entidades del Sistema Nacional de Reparación Integral a Víctimas, como con las víctimas, el documento de Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Programa de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera tener en cuenta el enfoque de Orientación Sexual e Identidades de Género Diversas 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 las Víctimas, implementar y fortalecer las estrategias para generar las condiciones para la participación efectiva de mujeres en los comités de impulso y grupos de apoyo, de manera que el cumplimiento del indicador E.G.1 no se mida únicamente con el número de mujeres que conforman estas instancias.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar acciones concretas para la transversalización del enfoque de género en la reparación colectiva tal como lo establece el indicador E.G.1, y comprenderlo más allá de las acciones que se adelantan en los sujetos no mixtos.
- A la Unidad para las Víctimas, desagregar la información disponible en materia de acceso y garantía de las medidas que les asisten a las víctimas en el exterior, para contar con información concreta sobre mujeres y personas con Orientación Sexual y e Identidades de Género Diversas.
- A la Unidad para las Víctimas, incorporar el enfoque de género y diferencial en la “Estrategia de Recuperación Emocional” que se adelantará con víctimas connacionales, de manera que se garantice una atención diferenciada.
- A la Unidad para las Víctimas, promover la inclusión de temas en materia de género dentro de la labor que adelantan las organizaciones de víctimas en el exterior, de manera que se contemplen sus necesidades en la elaboración de políticas públicas.

EJES TRANSVERSALES



COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN - TERRITORIO

En cumplimiento del CONPES 3784 de 2013, el Gobierno dispuso de (i) herramientas de socialización de inclusión de preguntas con enfoque de género en el Tablero PAT, (ii) la inclusión del enfoque como criterio de priorización del mecanismo de cofinanciación de proyectos de inversión en el nivel territorial y, (iii) la modificación del RUSICST para incluir preguntas sobre este.

Posteriormente, en cumplimiento del Auto 737 de 2017 expedido por la Corte Constitucional, el Gobierno reportó que se avanzó en la socialización de la cartilla de “Lineamientos sobre enfoque de género, derechos humanos de las mujeres, orientación sexual e identidades de género”, la cual brindaba orientaciones a las EETT sobre la importancia de incorporar este enfoque en los instrumentos de planificación, en especial en el PAT.

Bajo este instrumento la inclusión de los enfoques se realiza a través de los ejercicios de sistematización y anualización de los PAT que las mismas EETT realizan, y no por medio de preguntas indicativas como se venía realizando en años anteriores. Debido a que este instrumento se comenzó a implementar en 2020, aún no se conoce su potencial para superar los cuellos de botella identificados por los órganos de control,⁵³³ y que están relacionados con la existencia de una brecha territorial en la garantía del enfoque diferencial y de género que se relaciona con capacidades, conocimientos y recursos, así como la débil incorporación del enfoque diferencial y de género en las metodologías de construcción de estos instrumentos en los que se omiten lineamientos para el debido seguimiento de estas.

Conclusiones

- Se reconocen los avances y las acciones adelantadas para la incorporación del enfoque de género mediante lo dispuesto en el Plan Operativo Anual Plan de Acción Territorial, y se espera que este se constituya en una herramienta que permita dar respuesta a las debilidades en la arquitectura institucional en materia de género.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, continuar adelantando estrategias de manera que se fortalezcan las acciones en materia de género a nivel territorial.

⁵³³ PGN. Balance Ley 1448 de 2011. Componente de arquitectura institucional del SNARIV.



SECCIÓN OCTAVA: INVESTIGACIONES FISCALES Y DISCIPLINARIAS

FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011.

Verificar el cumplimiento de la PPARIV ha ocupado un lugar primordial en la agenda de la PGN. En el ejercicio de la función disciplinaria se ha propendido por identificar los escenarios en los que funcionarios y servidores públicos han desatendido sus obligaciones en la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

En aras de presentar los resultados de la función disciplinaria y entendiendo el papel fundamental que desempeña en los mismos, la implementación de la “fórmula individualizadora” del DNP, se propone como estructura del presente capítulo: (i) contenido de la fórmula individualizadora; (ii) respuesta a las consideraciones presentadas por la PGN al DNP y, (iii) resultados de los procesos disciplinarios adelantados por el órgano de control.

Desde el Séptimo Informe de la CSMLV, se ha evaluado el estado y efectividad de la “Fórmula Individualizadora” del DNP, frente a la cual el órgano de control presentó consideraciones y recomendaciones. Lo anterior, resulta vital para determinar la responsabilidad disciplinaria cuando las EETT incumplen obligaciones. En el marco de la Sentencia T-025 de 2005, la Corte Constitucional instó al DNP para que “(...) elabore e implemente 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 (...)”.⁵³⁴

Fue así como, en 2011, en concordancia con el Decreto 2460 de 2015 y el Decreto 1084 de 2015, se creó este mecanismo de medición cuya fórmula de cálculo es:

⁵³⁴ Auto 383 de 2010, seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional.

Tabla No. 192: Metodología Fórmula Individualizadora

Componente	Variables y cálculo	Fuente
Capacidad de inversión	Municipios: (i) Se estandarizan las siguientes variables: - Recursos Disponibles Inversión = ICLD + SGP + SGR + Superávit (t-1) - Ingresos totales per cápita = $\frac{\text{Ingresos totales de la ET}}{\text{Población DANE}}$ (ii) Se calcula un promedio simple de ambas variables.	Reporte de las entidades territoriales FUT.
	Departamentos: (i) Se estandariza la siguiente variable: Recursos Disponibles Inversión = ICLD + SGP + SGR + Superávit (t-1)	
Situación crítica de desplazamiento o víctimas	Municipios: (i) No. de desplazados ubicados en la entidad territorial. (ii) Concentración de desplazados (víctimas) = $\frac{\text{Desplazados (víctimas) ubicados}}{\text{Población DANE}}$	Reporte de desplazados ubicados de la UARIV y población proyectada DANE.
	Departamentos: (i) Porcentaje de municipios en situación crítica en el departamento.	
Inversión en desplazados o víctimas	Inversión per cápita en población desplazada (víctima) = $\frac{\text{Inversión en población desplazada (víctima)}}{\text{Desplazados ubicados}}$	Reporte de EETT en el FUT (Categoría Víctimas) y reporte de desplazados o víctimas ubicados por la UARIV.

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2021. DNP.

La aplicación de la fórmula permite determinar cuáles EETT están concernidas, esto es, las que contando con recursos para atender a la población víctima no cumplen con sus obligaciones legales. Para ello deben concurrir los tres componentes de la tabla.⁵³⁵

En ese sentido, el último informe publicado por el DNP para la vigencia 2019, resalta entre otras cosas, que:

⁵³⁵ Siendo 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 Constitucional en el Auto 383 de 2010.

- (i) Durante este periodo hubo un aumento de las EETT en situación crítica con presencia de víctimas, con una dispersión de la población víctima a otras EETT.
- (ii) Tres de cada cuatro municipios no reportan ninguna inversión en víctimas y, 73 no realizan el reporte en relación con esta población.
- (iii) La inversión *per cápita* es cuatro veces más en víctimas por otros hechos victimizantes que en población desplazada en municipios de entorno temprano.⁵³⁶ Verificándose una inversión por aquellos municipios con un entorno robusto en comparación con los de entorno temprano e intermedio (entre tres y once veces).
- (iv) Se reporta un incremento en la inversión en municipios de entorno temprano e intermedio, en comparación con la vigencia pasada.⁵³⁷
- (v) 17 municipios se identificaron como concernidos en la presente vigencia con relación a la población desplazada, y cuatro, para la población víctima.
- (vi) No hay departamentos concernidos.

Por otra parte, frente a las recomendaciones formuladas por la CSMLV en el Séptimo Informe, el DNP manifestó que:⁵³⁸

- (i) Las falencias señaladas no se ajustan por completo a la finalidad de la medición en el componente de “recursos disponibles para la inversión” de la Fórmula Individualizadora.⁵³⁹
- (ii) En ese sentido, no se han realizado ajustes metodológicos de la fórmula de medición desde el año 2017.

⁵³⁶ El DNP realizó una propuesta metodológica para la creación de tipologías municipales y departamentales, con el fin de identificar grupos con una aproximación homogénea de EETT que caracteriza entornos de desarrollo, a través de la verificación de variables que incluyen calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional aplicada a los 1.100 municipios, 32 departamentos y Bogotá. En ese entendido, 68 municipios del país están clasificados en desarrollo más favorable o robusto, 320 en entorno menos favorable o temprano y 712 se encuentran en condiciones de desarrollo intermedio. Esta herramienta de tipificación permite la articulación del Gobierno nacional, departamental y municipal para la construcción de políticas públicas con acciones claras y responsables que se ajuste a las características territoriales de las entidades. DNP, Tipologías Departamentales y Municipales, 2015. Consultado en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20\(tipolog%C3%ADas\)%2023.pdf?Web](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20(tipolog%C3%ADas)%2023.pdf?Web)

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ Respuesta DNP. No. 20213120182141 de fecha 16 de marzo de 2021.

⁵³⁹ El DNP, en respuesta No. 20213120182141 reportó que: (i) la variable superávit no se resta, sino que se suman los excedentes financieros de la anterior vigencia (“t” corresponde a la vigencia sobre la cual se estima); (ii) metodológicamente, la adición de los excedentes se realiza con los recursos que pueden ser invertidos en la vigencia subsiguiente en los programas y proyectos de libre elección de la entidad territorial; (iii) se debe hacer una diferenciación entre el ICDL y el SGP para que no sean confundidos; (iv) se debe entender que la capacidad de inversión de la fórmula de medición se da por un cálculo de los Recursos Disponibles para Inversión; (v) la inclusión de los recursos en el SGP en cada doceava parte se destinan a educación, salud, agua potable, saneamiento básico y propósito general de la población, pero que de conformidad con la PPARIV hacen parte de la fase asistencia y son objeto de seguimiento; (vi) la destinación en propósito general, en un porcentaje pueden destinarse libremente para la inversión u otros gastos de la entidad territorial, es decir, que pueden destinarse a población víctima y, (vii) en el caso del SGR, los proyectos formulados con estos recursos también pueden beneficiar a la población víctima, y en ese sentido, el acceso a estos recursos permite “(...) liberar otros recursos diferentes y asignarlos a otros sectores”. p. 3.



- (iii) El FUT permite la diferenciación entre población desplazada y víctimas por otros hechos victimizantes, orientación que se imparte a las EETT (en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional).
- (iv) La información de víctimas en cada entidad responde a la caracterización que se registra en la RNI y, no solo, a ejercicios realizados por la entidad territorial y las personerías.
- (v) Cuando hay inversiones extraordinarias, se realiza una medición orientada a evaluar el ejercicio de coordinación de los tres niveles de gobierno respecto de las acciones tendientes para atender a la población víctima.⁵⁴⁰

Por otra parte, las variables de los procesos disciplinarios que se expondrán a continuación se concentran en: (i) graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado; (ii) incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, y (iii) posible incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.

Al cruzar los datos del Sistema de Información Misional de la PGN, se determinó que desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 al primer trimestre de 2021, hay 1.631 procesos disciplinarios activos en contra de funcionarios y servidores públicos, incluidos miembros de la Fuerza Pública.

Procesos adelantados en contra de funcionarios, servidores públicos, miembros de la Fuerza Pública e indeterminados por presuntas violaciones a los DDHH, e infracciones al DIH en el marco del conflicto armado no internacional.

Por hechos de similar naturaleza, durante el año 2020 se recibieron en las dependencias de la PGN 146 quejas con posible incidencia disciplinaria, en contra de funcionarios determinados y por determinar. De la precitada cifra se tiene que el 38% (55) no registran actualización en el sistema; el 37% (54) están en etapa probatoria de indagación preliminar; un 19% (28) se encuentra en estudio preliminar; el 5% (ocho) en etapa probatoria de investigación disciplinaria y el 1% (uno) a la espera de evaluación de indagación preliminar.

Hasta el 31 de marzo de 2021 se han recepcionado un total de 16 procesos disciplinarios, de estos el 69% (11) se encuentra en estudio preliminar y el 31% restante (cinco) corresponde a la etapa probatoria de indagación preliminar.

Dentro de estos procesos, actualmente se adelantan acciones disciplinarias en contra de 11 alcaldes y una contra el gobernador del Chocó. Las EETT en las que ocurrieron los presuntos

⁵⁴⁰ “De esta manera, el Decreto 2460 de 2015 establece el mecanismo de corresponsabilidad, que comprende una batería de indicadores específicos a través de los cuales se miden los diferentes componentes de la coordinación Nación- Territorio, particularmente el indicador de concurrencia da cuenta de lo referido en la recomendación.” *Ibidem*. p. 5.



hechos son, entre otras: Antioquia, Bogotá, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Procesos adelantados en contra de funcionarios públicos por posible incumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

La PGN hace un seguimiento especial al cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T-025 de 2004 y adelantó en 2020 17 procesos disciplinarios y dos durante el primer trimestre de 2021. De estos 19 procesos se tiene que el 48% (nueve) fueron trasladados por competencia institucional, un 26% (cinco) están en estudio preliminar y el 26% (cinco) restante se encuentra en etapa probatoria de indagación preliminar. Tres de ellos adelantados contra funcionarios directivos de la gobernación de Amazonas, la alcaldía de Bucaramanga y el ICBF Regional Atlántico. Otros procesos se encuentran en Nariño, Santander y en Bogotá.

Procesos adelantados por presunto incumplimiento de la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y los Decretos Ley étnicos.

Este componente se divide en: (i) posibles incumplimientos en las obligaciones de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y los Decretos Ley étnicos y, (ii) las 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.⁵⁴¹

Frente al primer elemento, durante el año 2020 se recibieron 34 casos disciplinarios y durante el primer trimestre de 2021 se recibieron siete. De estos, 41 procesos el 44% (18) corresponden a la etapa probatoria de indagación preliminar, un 39% (16) se encuentran en estudio preliminar, un 7% (tres) en decisiones de archivo, un 5% (dos) fueron trasladados por competencia y un 5% restante corresponden a dos procesos, uno en etapa probatoria de investigación disciplinaria, y otro en apelación. De estos, se adelantan siete contra alcaldes y uno para el gobernador de Norte de Santander.

En cuanto a los procesos de designación especial adelantados por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública y la Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, con base en los resultados de la fórmula individualizadora, se cuenta con 53 investigaciones disciplinarias contra funcionarios de EETT, que posiblemente, teniendo capacidad para atender sus obligaciones con la población víctima no lo hicieron.

Cabe resaltar que de la anterior cifra, 48 procesos son adelantados por designación de funcionario especial y cinco de ellos por comisión disciplinaria especial. Estas actuaciones

⁵⁴¹ Resoluciones No. 162 de 2017 y No. 127 de 2018, PGN.



incluyen hechos con posible incidencia disciplinaria en: Antioquia, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Norte de Santander, Quindío, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

Finalmente, es importante destacar que desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y con corte a 31 de marzo de 2021, se mantiene el registro de 438 funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública sancionados por conductas que guardan relación directa con el conflicto armado; de los cuales 12 fallos sancionatorios corresponden al incumplimiento de las obligaciones contenidas en esta norma y en los decretos Leyes étnicos.

INVESTIGACIONES FISCALES

Control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.

Conforme lo establece el ordenamiento constitucional en su artículo 267,⁵⁴² la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la CGR, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en los diferentes niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

Concordante con lo anterior y en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, el presente capítulo expone los principales resultados de los ejercicios de auditorías de cumplimiento y financieras, así como de las actuaciones especiales realizadas durante el segundo semestre de 2019 y el año 2020⁵⁴³ a tres de las entidades encargadas de la atención a la población víctima del conflicto armado. Asimismo, se exponen las principales gestiones adelantadas en virtud del trámite de peticiones, y las denuncias relacionadas con recursos asociados a la atención de víctimas.

Los resultados de las auditorías de cumplimiento⁵⁴⁴ realizadas se presentan a continuación:

⁵⁴² Artículo modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019.

⁵⁴³ Conforme los planes de auditoría de la CGR, los ejercicios de control fiscal que se muestran en el presente capítulo se realizaron en el 2019 y primer semestre 2020, y sus respectivos informes se liberaron en el 2020.

⁵⁴⁴ Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo para evaluar si las actividades derivadas de la gestión fiscal, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con las regulaciones o normatividad que rige a la entidad o materia auditada. Las normas comprenden las leyes y reglamentos, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos establecidos, términos acordados o los principios generales que rigen una administración financiera sana del sector público.

Cuadro No. 17: Auditorías de cumplimiento

Entidad	Concepto	Hallazgos
<u>Incumplimiento material adverso</u> ⁵⁴⁶		
Auditoría de cumplimiento al Programa VISR - Fiduagraria - BAC 2020 ⁵⁴⁵	<i>“La muestra seleccionada priorizó el análisis de asignaciones destinadas a población víctima. A la luz de los resultados obtenidos en la auditoría, se concluye que las debilidades y falencias que impiden o afectan la materialización de los subsidios, contribuyen al incremento de la condición de vulnerabilidad, restan efectividad e impacto a las decisiones de política orientadas a proteger o restituir los derechos, y somete a la población víctima a mantenerse en tal condición, puesto que no se vislumbran acciones para materializar la aplicación del recurso en una solución de vivienda digna”</i> El concepto emitido se fundamentó entre otros aspectos en: (i) Deficiencias en el proceso de viabilización de los proyectos, especialmente en lo relacionado con el cumplimiento del requisito asociado a la disponibilidad de predios.	23 hallazgos administrativos. De estos, 20 tienen presunta incidencia disciplinaria, 11 alcance fiscal con un presunto daño patrimonial por total de \$5.531 millones y se solicitó apertura de seis indagaciones preliminares.

⁵⁴⁵ Informe de auditoría disponible en <https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/sector-gestion-publica-e-instituciones-financieras/auditorias-gestion-publica-liberadas-ano-2020>

⁵⁴⁶ En la auditoría de cumplimiento, se tienen los siguientes tipos de conclusión o concepto, de acuerdo con el estado de cumplimiento o no de las normas identificadas como criterios del asunto o materia evaluada:

A. Conclusión o concepto sin reservas: Se formula cuando de conformidad con la evaluación efectuada, se considera que la información obtenida sobre la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

B. Conclusión o concepto con reservas: Esta conclusión o concepto se da cuando en el desarrollo de la auditoría se ha identificado algún incumplimiento material o se han presentado limitaciones en el alcance. Existen las siguientes opciones:

Incumplimiento material – conclusión o concepto con reserva: De acuerdo con la evaluación se considera que salvo en lo referente a (se describe la excepción de acuerdo al caso), la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

Incumplimiento material – conclusión o concepto adverso: Este concepto se presenta cuando la CGR considera que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme con los criterios aplicados.

Limitación en el alcance - conclusión o concepto con reservas: Corresponde a los casos en los que realizada la evaluación se considera que, salvo en lo referente a (describir la limitación), la información acerca de la materia controlada en la entidad resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

Limitación en el alcance - abstención de conclusión o concepto: Este concepto corresponderá a las situaciones en las que realizada la evaluación y el trabajo de auditoría efectuado, no se puede emitir un concepto.

Entidad	Concepto	Hallazgos
	(ii) Incumplimiento en los plazos previstos para la ejecución de los subsidios. (iii) Omisión en la aplicación de los mecanismos establecidos legal y contractualmente para garantizar la debida y oportuna ejecución de los recursos de SVISR, (iv) Desconocimiento del estado y avance de las obras y debilidades en la labor de seguimiento a su ejecución por parte del otorgante. (v) Inoperancia del Comité de Validación. Figura responsable de garantizar la ejecución de los proyectos, aprobar modificaciones y avalar los informes de interventoría, desconociendo las atribuciones y obligaciones a él conferidas. (vi) Incumplimiento de cronogramas y obligaciones por parte de los contratistas de obra. (vii) Omisiones en la designación oportuna y permanente del interventor de los proyectos y notorias deficiencias en la ejecución de este rol. (viii) Escasa articulación entre los actores que desempeñan los roles inherentes a otorgantes, oferentes, operadores y contratistas. Frente al plan de mejoramiento⁵⁴⁷ formulado por el BAC, se evaluaron 27 hallazgos. Se evidenció la persistencia de deficiencias y debilidades, con lo que se considera que dicho plan es inefectivo.⁵⁴⁸	
Auditoría de cumplimiento intersectorial	<u>Incumplimiento material con reserva</u>	18 hallazgos administrativos, de los cuales uno tiene incidencia fiscal en cuantía de \$7.4 millones, y diez
UARIV – FRV,	Se evidenciaron inconsistencias en los siguientes aspectos:	

⁵⁴⁷ Los planes de mejoramiento son las acciones que deben tomar las entidades con base en los resultados de las auditorías, para corregir situaciones observadas por la CGR. Este plan que contiene acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, deberá ser reportado a través del SIRECI.

⁵⁴⁸ Se considera que el plan de mejoramiento es inefectivo cuando las acciones propuestas por la entidad, para corregir las situaciones observadas por la CGR en las auditorías previas realizadas, no han sido eficaces para atacar la causa que dio origen a los hallazgos.

Entidad	Concepto	Hallazgos
2019 a junio 30 de 2020 ⁵⁴⁹	(i). Reconocimiento y pago por la medida de indemnización por hechos victimizantes directos por encima de los 40 SMMLV, excediendo el tope máximo, lo cual contraviene lo estipulado en el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015.⁵⁵⁰ (ii) Información contrastada entre el aplicativo indemniza y el RUV. (iii) Registros de la ejecución presupuestal, en las resoluciones de asignación de las indemnizaciones judiciales. (iv) Información reportada en indemniza a través del aplicativo VIVANTO (en la muestra auditada). (v) En el control y seguimiento financiero al gasto público para la administración de los BAAF. Asimismo, se presentaron debilidades y fallas en los procedimientos, falencias en los registros de cuentas al omitir gastos públicos importantes, lo que no permite revelar la realidad de los costos y gastos aprobados y ejecutados por el FVR para la administración de estos inmuebles. Frente al Plan de Mejoramiento, las acciones propuestas fueron efectivas para atender las causas de solo 22 de los 44 hallazgos evaluados. Así las cosas, la efectividad del plan fue del 50%, lo que lo sitúa como inefectivo.	tienen presunta incidencia disciplinaria.

Fuente: Elaboración CGR. Junio 2021

⁵⁴⁹ Informe de auditoría disponible en <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/resultados/proceso-auditor-auditorias-liberadas/sector-inclusion-social/auditorias-liberadas-sector-inclusion-social-2021>

⁵⁵⁰ Hallazgo 13. Registro con más de 40 SMMLV. La CGR evidenció el reconocimiento y pago de una (1) indemnización administrativa por valor de \$40.576.938 equivalentes a 49 SMMLV, por un valor de \$7.452.298 correspondiente al pago de 9 SMMLV por encima del monto máximo. Como consecuencia de lo anterior, se evidencian deficiencias en el control de identificación de los casos frente a las bases de datos con la finalidad de establecer los casos aptos para incluir en la ejecución presupuestal partiendo de los topes máximos a reconocer, denotando una presunta gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inequitativa, toda vez que al realizar el pago de indemnizaciones administrativas excediendo el monto máximo, se está dejando de cubrir a otras víctimas y ocasiona un menoscabo en el PgN.

Los resultados de las auditorías financieras⁵⁵¹ se presentan a continuación:

Cuadro No. 18: Auditorías financieras

Entidad	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Hallazgos
UARIV – Vigencia 2020	Opinión estados contables: ⁵⁵² <u>Sin salvedades.</u> <i>“Los estados financieros de la UARIV a 31 de diciembre de 2020, presentan razonablemente en todo aspecto significativo la situación financiera, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por la Contaduría General de la Nación.”</i>	Fenece la cuenta fiscal de la UARIV por la vigencia fiscal 2020.	Cinco hallazgos administrativos. De estos, uno con incidencia fiscal por \$968.184, tres con presunta incidencia disciplinaria, y uno con solicitud de indagación preliminar.
	Opinión presupuestal – <u>Razonable</u> ⁵⁵³ <i>“Teniendo en cuenta que no se evidenciaron incorrecciones, la ejecución del presupuesto en la vigencia auditada, excepto en lo relacionado con las cuentas por pagar constituidas en 2019 y ejecutadas en 2020, cumplió con la normativa presupuestal aplicable, por lo tanto, la</i>		

⁵⁵¹ Las auditorías financieras son los exámenes independientes, objetivos y confiables 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 que se reconocen, se miden y se presentan en los mismos. Igualmente, analizan el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, y comprueban que en su elaboración y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes.

⁵⁵² La opinión contable puede ser: (i) sin salvedades, (ii) con salvedades, (iii) negativa y (iv) abstención.

⁵⁵³ La opinión sobre la ejecución presupuestal puede ser: (i) razonable, cuando se concluya que el presupuesto fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable; (ii) con salvedades, cuando las incorrecciones evidenciadas individualmente o de forma agregada son materiales pero no generalizadas; (iii) no razonable, cuando las incorrecciones evidenciadas individualmente o de forma agregada son materiales y generalizadas; (iv) abstención, cuando las limitaciones al trabajo del auditor son materiales y generalizadas.

Entidad	Opinión	Fenecimiento de la cuenta	Hallazgos
<i>opinión sobre el manejo presupuestal es razonable”.</i>			
PS - Vigencia 2020 ⁵⁵⁴	Estados contables: <u>Sin salvedades</u> <i>“Los estados contables de PS a 31 de diciembre de 2020, revelan apropiadamente las políticas contables significativas, seleccionadas y aplicadas, las cuales son adecuadas y congruentes con el marco de información financiera aplicable. De igual forma, las estimaciones contables realizadas son razonables y la información presentada en los estados financieros es relevante, fiable, comparable y comprensible”.</i> Estados presupuestales: <u>Razonable</u> La opinión presupuestal se fundamentó en el análisis de los documentos soportes suministrados por la entidad y en la evaluación mediante pruebas selectivas a: (i) las diferentes etapas del ciclo presupuestal, correspondientes a la planeación y programación presupuestal y la ejecución del presupuesto; (ii) la valoración de la justificación de la constitución de las reservas presupuestales de 2020; (iii) la exigibilidad de las cuentas por pagar constituidas al cierre del ejercicio; y (iv) la afectación al cumplimiento de los principios y normas presupuestales.	Fenecimiento de la cuenta fiscal de PS, vigencia fiscal 2020.	Tres hallazgos administrativos, de los cuales dos tienen presunta incidencia disciplinaria y una indagación preliminar. Estos, serán trasladados a los organismos competentes.

⁵⁵⁴ Informe de Auditoría disponible en <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/sector-inclusion-social/auditorias-liberadas-sector-inclusion-social-2021>



Fuente: Elaboración CGR. Junio 2021

Actuaciones de control fiscal y resultados (2012-2020)

La siguiente tabla concluye los resultados del control y vigilancia fiscal realizados por la CGR desde el 2012 hasta 2020. Se han realizado 32 auditorías, es importante aclarar que se relacionan principalmente aquellas efectuadas a entidades responsables directamente de la política pública de víctimas, como sigue:

Tabla No. 193: Actuaciones de control fiscal (2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020	Total
No. de auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	3	32
No. de actuaciones especiales	0	6	7	6	11	18	0	0	0	48
Ejercicios de seguimiento							12	61	80	153
Total ejercicios de control fiscal- Seguimiento	1	8	8	9	13	20	27	64	83	233

Fuente: Elaboración CGR. Abril 2021.

Tabla No. 194: Relación de resultados actuaciones de control fiscal (2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	2020	Total
Tipo de hallazgo										
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	52	1612



Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	11	42
Posible detrimento (\$)	734	255	9087	5916	0	11662	240	2509	5.538	35.941
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	20	323
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	9
Indagación Preliminar	0	0	1	5	0	0	4	1	6	17

*Incluye otras entidades del SNARIV relacionadas con la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Fuente: Elaboración CGR. Abril 2021.

Seguimiento territorial a la implementación de la PPARIV.

La CGR ha llegado a los territorios más pobres, alejados y menos visibles para la institucionalidad nacional con la finalidad de hacer presencia, acompañamiento y seguimiento efectivo. En este ámbito, se adelantaron acciones de seguimiento a los recursos públicos destinados a las políticas públicas de víctimas y posconflicto y actividades de Control Fiscal Participativo, con el objeto de promover, dinamizar y fortalecer a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, para aportar en la garantía de derechos de los ciudadanos e integrar los resultados de dicho control con la correcta inversión de los recursos públicos en los municipios priorizados por el Acuerdo Final⁵⁵⁵.

Dichas acciones y actividades se llevan a cabo por medio de la recolección de información para trazar el flujo de los recursos del PgN, los recursos del SGR, los recursos de Fondo Colombia en Paz y la inversión territorial, destinados a bienes y servicios para la ciudadanía beneficiaria desde el origen hasta su ejecución final; a través de la ubicación territorial de las inversiones, y la identificación de los recursos utilizados en los procesos administrativos, de asistencia técnica y apoyo a la gestión.

Actividades de vigilancia Fiscal y seguimiento permanente al recurso público.

⁵⁵⁵ Este estudio se realizó a través de los Convenios 158 de 2020 y 195 de 2021 suscritos con la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI- bajo responsabilidad de la Contraloría Delegada para el Posconflicto.



En atención a las facultades otorgadas a la CGR para el ejercicio del control preventivo y concomitante, se adelantaron tres ejercicios regulares de seguimiento permanente al recurso público.

En el primer semestre de 2020 estos ejercicios se enfocaron en la vigilancia de los recursos públicos y las medidas extraordinarias generadas por los gestores fiscales, para atender la pandemia ocasionada por el COVID-19 en los programas de posconflicto y víctimas: (i) pagos por indemnizaciones y ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado, (ii) pagos mensuales de asistencia alimentaria inmediata en el marco del PNIS y (iii) pago de las rentas básicas otorgadas a los excombatientes de las FARC y los pagos administrativos correspondientes a los ETCR. Durante el segundo semestre de 2020, se efectuó un especial seguimiento dirigido a la identificación de los recursos públicos interagenciales destinados a la implementación de los PATR (PDET), Obras PDET, y PNIS.

Adicionalmente, se realizó una intervención funcional excepcional, al municipio de Mesetas (Meta), para la vigilancia y control fiscal de los recursos endógenos municipales destinados a los PDET.

Modelo de seguimiento al posconflicto en el marco de analítica de datos en conjunto con la DIARI.

El Modelo de Analítica para el Posconflicto y Ley de Víctimas también hace parte de las nuevas herramientas utilizadas por la CGR para el monitoreo en tiempo real de los recursos fiscales destinados para el posconflicto y la PPARIV. Este modelo fue desarrollado conjuntamente entre la Dirección de información análisis y reacción inmediata de la CGR (DIARI) y la Delegada para el Posconflicto con el propósito de aplicar medios tecnológicos y cruces de bases de datos que permiten identificar irregularidades en el uso de recursos fiscales al igual que inconsistencias en la información de bases de datos relacionadas con la ejecución de estas políticas públicas.

El Modelo cuenta con bases de datos conectadas en tiempo real de múltiples programas y entidades transversales a la ejecución del presupuesto destinado al Posconflicto y la PPARIV. En la actualidad, dentro del modelo se encuentran 18 tableros de analítica descriptiva con información detallada sobre ejecuciones de entidades como la UARIV y el Ministerio de Vivienda. Además de información de contratación de las principales bases del Gobierno como lo son: El SECOP I y SECOP II, SIA, GESPROY⁵⁵⁶ y el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI). Resultado de lo anterior se han encontrado las siguientes inconsistencias en las bases de datos:

⁵⁵⁶ Herramienta tecnológica para el reporte de información sobre la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.



Tabla No. 195: Principales alertas generadas con la implementación de la analítica de datos.

Alertas en ayudas humanitarias desde 2015	Valor (cifra en millones)
Cobros posteriores a la fecha de defunción del beneficiario	493 giros por \$ 228,2
Nombre reportado que no coincide con la RNEC	135 giros por \$ 78,5
Documento de identidad del destinatario no coincide en la RNEC	266 giros por \$ 234,9
Pagos a víctimas fallecidas de pueblos afrocolombianos	56 giros por \$ 32
Pagos a víctimas fallecidas de pueblos indígenas	9 giros por \$ 6,8
Alertas asociadas a indemnizaciones (INDEMNIZA) desde 2012	Valor (cifra en millones)
Cobros posteriores a la fecha de defunción del beneficiario	75 giros por \$ 647,3
Nombre reportado no coincide con la RNEC	655 giros por \$ 4.208
Documento de identidad del destinatario no existe en la RNEC	289 giros por \$ 1.941
No reporte de documento de identidad del destinatario	156 giros por \$ 801
No reporte de la fecha en la cual se realizó el pago	10.770 giros por \$ 56,6
Alertas en subsidios de vivienda urbana para víctimas desde 2003	Valor (cifra en millones)
Cobros posteriores a la fecha de defunción del beneficiario	207 giros por \$3.055
Nombre reportado no coincide con la RNEC	916 giros por \$ 15.596
Más de un subsidio al mismo beneficiario en modalidades de adquisición de vivienda o construcción en sitio propio de los programas de vivienda gratuita, bolsa esfuerzo territorial y VIPA	3 giros por \$122
Beneficiarios cuyo subsidio permanece en las cuentas de ahorro programado – CAP no han accedido al derecho a la vivienda	13.044 registros

Fuente: Elaboración CGR. Junio 2021

Dado lo anterior, la CGR insta a las entidades SNARIV, a mejorar sus sistemas de información, y realizar la depuración de datos de vigencias anteriores, así como mejorar las marcaciones para la población víctima, étnica y con enfoque de género, e implementar controles efectivos



para la aplicación de los procedimientos y el registro de la información, a fin de evitar riesgos de pérdida de recursos. Lo anterior en pro de fortalecer y simplificar la presentación de los registros de los procesos y procedimientos en las bases de datos y brindar a la ciudadanía mayor transparencia y acceso a la información.

La CGR a través de estas herramientas continuará con el seguimiento a la PPARV y lo ordenado en los autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, a partir de los cruces y análisis de información sobre subsidios otorgados a población víctima en bases de datos relacionadas con programas de SVISR, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario, Devolución del IVA, Restitución de Tierras, entre otros. Asimismo, con los cruces de información de bases de datos de SPI, FUT, Sisbén III y IV, SIMAT y PAE, entre otras.

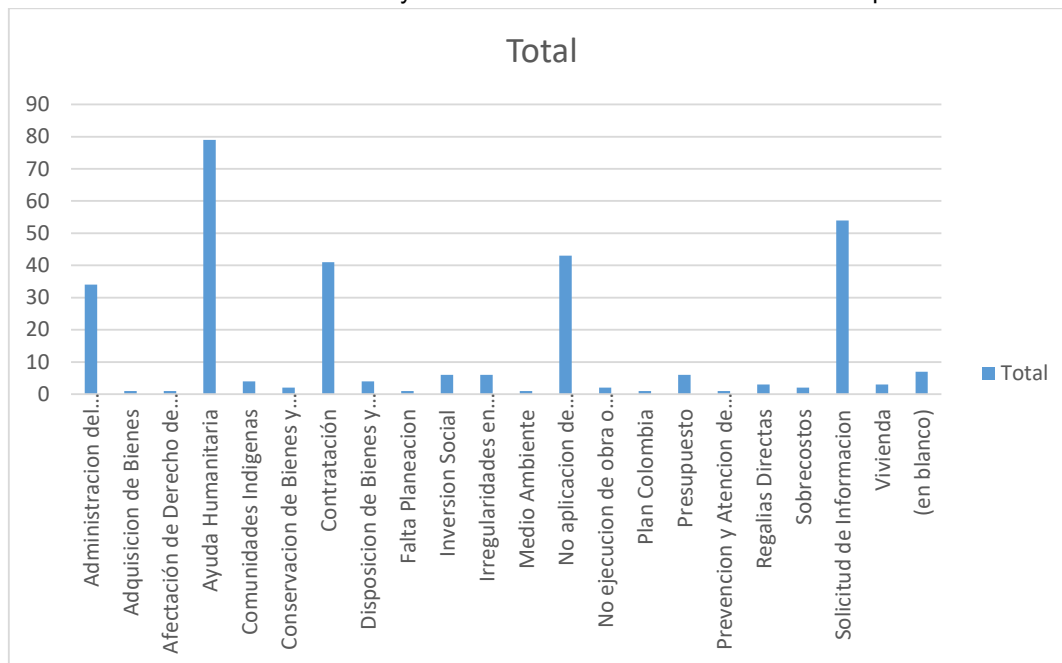
Con base en las inconsistencias detectadas, este órgano de control adelantará las actuaciones que se consideren pertinentes, en el marco del nuevo esquema de control fiscal preventivo y concomitante.

Atención de solicitudes ciudadanas

La CGR privilegia la participación ciudadana en el control fiscal como una estrategia decisiva para el buen uso de los recursos públicos y considera a los ciudadanos "aliados fundamentales" para enfrentar la corrupción y la ineficiencia de las entidades públicas. En este sentido, promueve la participación activa denunciando hechos o conductas por un posible manejo irregular de los bienes o fondos públicos y ha dispuesto distintos canales para que se presenten las denuncias o solicitudes ciudadanas ante este Ente de Control Fiscal, teniendo en cuenta que todos los aportes son valiosos para afianzar la Participación Ciudadana en el control y vigilancia fiscal.

En el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2021 y el 31 de marzo de 2021 se atendieron 302 solicitudes ciudadanas relacionadas con ayudas humanitarias, contratación, medio ambiente, inversión social, uso adecuado de recursos de regalías, vivienda entre otros.

Gráfica No. 20: Denuncias y otras solicitudes ciudadanas atendidas por la CGR



Fuente: Elaboración CGR. Junio 2021



ÍNDICE DE TABLAS:

Tabla No. 1: Recursos para política pública por componente comprometido (con SGP) Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021.....	4
Tabla No. 2: Recursos política pública por componente comprometido (sin SGP) Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021.....	5
Tabla No. 3: Presupuesto total comprometido por medidas y componentes de la Ley 1448 de 2011. (sin SGP). 2012-2021. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021	6
Tabla No. 4: Presupuesto de inversión por sectores de gasto 2020-2021 Cifras en miles de millones de pesos corrientes.....	10
Tabla No. 5: Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011. Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2021	11
Tabla No. 6: Proyectos SGR por medidas y componentes de la PPARIV (2012-2020) Cifras en millones de pesos constantes de 2021.....	12
Tabla No. 7: Recursos destinados a la política pública por EETT Cifras en miles de millones de pesos corrientes	14
Tabla No. 9: Registro de población afectada por desplazamientos masivos y confinamientos, por departamento primer semestre de 2021.....	32
Tabla No. 10: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020.....	33
Tabla No. 11: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020 por grupo poblacional	33
Tabla No. 12: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020 por género	34
Tabla No. 13: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2020.....	34
Tabla No. 14: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2021.....	35
Tabla No. 15: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2021 por grupo poblacional	36
Tabla No. 16: Conductas vulneratorias contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH registradas en 2021 por departamento	36
Tabla No. 17: Estudios de nivel de riesgo individual para población en la categoría nueve, víctimas de violaciones a los DDHH.....	37
Tabla No. 18: Acumulado anual de víctimas del conflicto armado con nivel de riesgo.....	38
Tabla No. 19: Estudio de nivel de riesgo para mujeres víctimas con medidas y sin medidas.....	39
Tabla No. 20: Mujeres víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente, con medidas de protección implementadas.....	39
Tabla No. 21: Acumulado anual de evaluaciones de riesgo colectivo y resoluciones de protección colectiva	40
Tabla No. 22: Distribución de accidentes por MAP-MUSE-AEI por principales departamentos	42
Tabla No. 23: Estado de operatividad de los CRAV a nivel nacional 2021.....	56
Tabla No. 24: Asistencia de las entidades del SNARIV a los CRAV.....	57
Tabla No. 25: Víctimas atendidas en los CRAV 2016 - 2021.....	58
Tabla No. 26: Comparativo de las cifras reportadas por las DDTT y el nivel nacional de la UARIV sobre el número de personas atendidas en el primer trimestre de 2021	59



Tabla No. 27: Víctimas atendidas y agendadas para documentación en CRAV	60
Tabla No. 28: Documentadores CRAV	62
Tabla No. 29: Porcentaje de solicitudes de indemnización atendidas y radicadas	64
Tabla No. 30: Solicitudes de indemnización tramitadas en CRAV	65
Tabla No. 31: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria	78
Tabla No. 32: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2020 y 31 de diciembre de 2020 y cuyo hecho de desplazamiento forzado ocurrió en el último año antes del registro	79
Tabla No. 33: Número de hogares incluidos en el RUV entre el 1 de octubre de 2020 y 31 de diciembre de 2020, 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 2021	79
Tabla No. 34: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima viables para atención humanitaria	80
Tabla No. 35: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima con colocación de atención humanitaria	80
Tabla No. 36: Hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria	81
Tabla No. 37: Número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima con colocación y pago efectivo de la atención humanitaria	82
Tabla No. 38: Número de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual incluidas en el RUV cuya ocurrencia del hecho victimizante es tres meses anteriores al registro de esta y que recibieron ayuda humanitaria	86
Tabla No. 39: Avance acumulado y capacidad: Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente	99
Tabla No. 40: Número de personas que accedieron a cada uno de los componentes de la oferta dispuesta por derecho 2020-2021	99
Tabla No. 41: Número de personas que accedieron a dos o tres componentes de la oferta dispuesta por derecho	100
Tabla No. 42: Número de mujeres y población con OSIGD que accedieron a cada uno de los componentes de oferta dispuesta por derecho.	101
Tabla No. 43: Avance acumulado y capacidad: Víctimas que han SSV causada por el desplazamiento forzado.	102
Tabla No. 44: SSV verificada superación del Índice Global de Restablecimiento de Derechos.	102
Tabla No. 45: Número acumulado de víctimas con SSV que recibieron acompañamiento por escenario de soluciones duraderas	103
Tabla No. 46: Acompañamiento en retornos y reubicaciones	106
Tabla No. 47: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial	117
Tabla No. 48: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial	118
Tabla No. 49: Desagregación por mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención psicosocial	118
Tabla No. 50: Desagregación por número de víctimas con discapacidad con atención psicosocial	119
Tabla No. 51: Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud física y número de atenciones	120
Tabla No. 52: Desagregación por mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención integral en salud física	120
Tabla No. 53: Desagregación por número de personas con discapacidad con atención integral en salud física	121
Tabla No. 54: Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud mental y número de atenciones	121



Tabla No. 55: Desagregación por mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención integral en salud mental	122
Tabla No. 56: Sumatoria de atendidas por enfoque diferencial en los componentes del PAPSIVI desde 2013 a 2020.....	122
Tabla No. 57: Desagregación por número de víctimas con discapacidad con atención integral en salud mental	123
Tabla No. 58: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados	126
Tabla No. 59: “CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”	127
Tabla No. 60: “Avance del indicador Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”	127
Tabla No. 61: Número de hectáreas y áreas microfocalizadas del proceso de restitución.....	138
Tabla No. 62: Cantidad de nuevas zonas microfocalizadas por la URT (2020- 2021).....	139
Tabla No. 63: Número de solicitudes en nuevas zonas microfocalizadas.....	140
Tabla No. 64: Número de solicitudes inscritas en nuevas zonas microfocalizadas.....	140
Tabla No. 65: Estado histórico de las decisiones recibidas y con decisión de fondo y avances respecto del número de solicitudes recibidas e inscritas en el RTDAF.....	141
Tabla No. 66: Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante la especialidad de restitución de tierras	142
Tabla No. 67: Número de órdenes de atención a segundos ocupantes según año de emisión de la sentencia o auto	147
Tabla No. 68: Órdenes de segundos ocupantes cumplidas a la fecha	147
Tabla No. 69: Predios existentes en el inventario del Fondo de la URT	148
Tabla No. 70: Total de órdenes dirigidas a la URT.....	149
Tabla No. 71: Órdenes cumplidas por la URT Vs sentencias proferidas	149
Tabla No. 72: Predios entregados y/o compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras	150
Tabla No. 73: Órdenes cumplidas y proferidas por el IGAC	151
Tabla No. 74: Órdenes cumplidas y proferidas por la SNR	152
Tabla No. 75: Porcentaje de sentencias de restitución de tierras a las que la UARIV ha dado cumplimiento.	152
Tabla No. 76: Sentencias judiciales cumplidas por la UNP	153
Tabla No. 77: mero de sentencias cumplidas por el SENA.....	154
Tabla No. 78: Histórico de priorizaciones de subsidios por la URT a entidades otorgantes.	155
Tabla No. 79: Gestión RUPTA – inscripción por dirección territorial – 2020 UAEGRTD.....	156
Tabla No. 80: Inscripción en el RUPTA por Dirección Territorial (2019).....	157
Tabla No. 81: Tipo de órdenes	159
Tabla No. 82: Asignación de Subsidios de Familia de Vivienda Gratuita, atención diferencial 2012 – marzo de 2021.....	172
Tabla No. 83: Distribución de SFV en los diferentes programas 2019 – marzo de 2021	173
Tabla No. 84: Número de hogares con vivienda en condiciones de dignidad a 2020.....	173
Tabla No. 85: Subsidios de vivienda asignados acumulado.....	174
Tabla No. 86: Subsidios asignados y legalizados (2012 a marzo de 2021).....	175
Tabla No. 87: Estado de Proyectos de Vivienda (2012 a marzo de 2021).....	175
Tabla No. 88: Presupuesto asignado y ejecutado vigencia 2020 – a marzo de 2021 (Millones)	176
Tabla No. 89: Distribución de los SFVISR a población víctima por programa vigencias 2018- 2020 (millones) ..	183
Tabla No. 90: Atención diferencial en la asignación de SFVISR 2018 – 2019	183



Tabla No. 91: Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.....	184
Tabla No. 92: Subsidios de vivienda asignados por el BAC 2012-2017.....	185
Tabla No. 93: Subsidios de vivienda asignados por Minagricultura-Fiduagraria 2018-2020 (valor en Millones).....	186
Tabla No. 94: Subsidios de vivienda asignados - Atención Diferencial Minagricultura-Fiduagraria 2018-2020.....	186
Tabla No. 95: Distribución Departamental Recursos Indexados del Minagricultura.....	187
Tabla No. 96: Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad de PS 2019- marzo de 2021 (Inversión en millones).....	189
Tabla No. 97: Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación -Convenio 389 de 2013. Cifras en millones de pesos.....	194
Tabla No. 98: Recursos aportados por el Mineducación al Fondo de Educación *Cifras en millones de pesos... ..	195
Tabla No. 99: Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados. Mujeres víctimas beneficiarias de créditos aprobados.....	195
Tabla No. 100: Beneficiarios de créditos condonables del Fondo de Educación.....	196
Tabla No. 101: Número de víctimas beneficiarias Generación E, valor total de recursos por año (Cifras en millones de pesos)	197
Tabla No. 102: Créditos aprobados y legalizados del Fondo para la Educación Superior vigencia 2020.	198
Tabla No. 103: Número de víctimas vinculados por nivel de educación superior y tasa de deserción. Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017.....	200
Tabla No. 104: Presupuesto asignado Vs. Presupuesto comprometido para créditos condonables Cifras en millones de pesos constantes de 2021	201
Tabla No. 105: Cupos otorgados y deserción de la población víctima en el SENA.....	202
Tabla No. 106: Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA.....	203
Tabla No. 107: Número de jóvenes víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior	205
Tabla No. 108: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de formación para el trabajo	214
Tabla No. 109: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	215
Tabla No. 110: Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral	216
Tabla No. 111: Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo	217
Tabla No. 112: Proyectos línea generación de ingresos	219
Tabla No. 113: Víctimas que accedieron a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento	224
Tabla No. 114: Víctimas vinculadas al mercado laboral.....	225
Tabla No. 115: Discriminación por años de “Víctimas indemnizadas administrativamente”	233
Tabla No. 116: Número de víctimas indemnizadas por departamento en 2020 y 2021.....	235
Tabla No. 117: Víctimas indemnizadas por enfoque diferencial	236
Tabla No. 118: Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales	237
Tabla No. 119: Resultados del Programa de Acompañamiento por estrategia	238
Tabla No. 120: Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido.....	241
Tabla No. 121: NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.....	242
Tabla No. 122: Total general de giros sin reclamar después de cumplir 18 años.....	244
Tabla No. 123: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta prioritaria	244
Tabla No. 124: Víctimas atendidas e indemnizadas por ruta general Resolución 1049 de 2019	246
Tabla No. 125: Presupuesto por listado y porcentaje en ruta general	247
Tabla No. 126: Reconocimiento de la medida Resolución 1049 de 2019	247



Tabla No. 127: Porcentaje de hombres víctimas del conflicto armado que solicitan y cuentan con libreta militar	259
Tabla No. 128: Número de hombres víctimas del conflicto armado mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar	260
Tabla No. 129: Avance en el cumplimiento del indicador “Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar”	260
Tabla No. 130: Información sobre la entrega de libretas militares a víctimas reportada por diversas fuentes ..	263
Tabla No. 131: Número de víctimas del conflicto armado con constancia militar entregada, desagregado por categoría o clase.....	264
Tabla No. 132: Número de víctimas del conflicto armado con OSIGD mayores de 18 años que cuentan con libreta militar	264
Tabla No. 133: Comparativo entre el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar y el de aquellas con libreta entregada desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011	265
Tabla No. 134: Comparativo entre el número de víctimas con OSIGD exceptuadas de prestar el servicio militar y el número de víctimas con OSIGD con libreta entregada desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011	265
Tabla No. 135: Número de víctimas que prestaron voluntariamente el servicio militar	267
Tabla No. 136: Número de libretas tipo tarjeta expedidas de manera gratuita a víctimas	269
Tabla No. 137: Comparativo entre el número de libretas militares tipo tarjeta entregadas gratuitamente a víctimas, el número de libretas tipo tarjeta cobradas y el valor recaudado	270
Tabla No. 138: “Número de víctimas que solicitaron desacuartelamiento y fueron desacuarteladas en las diferentes Fuerzas Militares”	271
Tabla No. 139: SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase	284
Tabla No. 140: Sujetos colectivos reparados administrativamente	285
Tabla No. 141: Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	286
Tabla No. 142: Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos	287
Tabla No. 143: Número de SRC con diagnóstico del daño	288
Tabla No. 144: SRC que finalizaron la implementación del PIRC	289
Tabla No. 145: Declaraciones recibidas en el exterior	317
Tabla No. 146: Víctimas en el exterior indemnizadas por enfoque diferencial.....	318
Tabla No. 147: Víctimas en el exterior indemnizadas.....	319
Tabla No. 148: Número de solicitudes de víctimas en el exterior en nuevas zonas microfocalizadas.....	320
Tabla No. 149: Víctimas en el exterior solicitantes de inscripción en el RTDAF por enfoque diferencial.....	320
Tabla No. 150: Solicitudes de inscripción en el RTDAF recibidas en el exterior	320
Tabla No. 151: Víctimas en el exterior inscritas en el RTDAF por enfoque diferencial	321
Tabla No. 152: Víctimas en el exterior solicitantes respecto de las cuales se ha presentado o no demanda de restitución.....	322
Tabla No. 153: Víctimas y familias en el exterior con fallo de restitución por enfoque diferencial	322
Tabla No. 154: Acompañamiento realizado para el regreso al país de los hogares víctimas que se encuentran en el exterior.....	325
Tabla No. 155: Retornos efectivos del exterior por enfoques	326
Tabla No. 156: EAAF entregados por año y componente	326
Tabla No. 157: Elección mesas municipales	349
Tabla No. 158: Número de propuestas al PAT de las mesas departamentales resueltas por gobernaciones.....	355
Tabla No. 159: Número de propuestas de mesas municipales resueltas por alcaldías	357
Tabla No. 160: Avance de las sesiones del Consejo de la URT	359
Tabla No. 161: Número de propuestas de la mesa nacional resueltas por el Consejo Directivo de la URT.....	360



Tabla No. 162: Avance sesiones Comité Ejecutivo SNARIV.....	361
Tabla No. 163: Propuestas de la mesa nacional resueltas por el Comité Ejecutivo del SNARIV	361
Tabla No. 164: Mesas municipales instaladas a nivel nacional.....	362
Tabla No. 165: Número de pactos territoriales en ejecución.....	370
Tabla No. 166: Porcentaje de Víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV	371
Tabla No. 167: Total Municipios con puntuación mayor a 50 en el componente de gestión de la MDM	374
Tabla No. 168: Total Municipios con puntuación superior a uno en el componente de resultados de la MDM	374
Tabla No. 169: Indicador de subsidiariedad- Primer componente.....	379
Tabla No. 170: Indicador de subsidiariedad-Segundo componente	379
Tabla No. 171: Resultados por tipo de mecanismo subsidiario.	380
Tabla No. 172: Indicador de concurrencia por derechos para población víctima.....	381
Tabla No. 173: Número de entidades y proyectos certificados	388
Tabla No. 174: Porcentaje de comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	404
Tabla No. 175: “Número de mujeres víctimas de violencia sexual que han sido focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”	406
Tabla No. 176: Número de mujeres víctimas de violencia sexual que han sido focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral.....	407
Tabla No. 177: Número de víctimas que se encuentran inscritos en el RUV por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.....	408
Tabla No. 178: Informes entregados al Grupo de Trabajo de Género de la CEV	410
Tabla No. 179: 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.....	413
Tabla No. 180: Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud	414
Tabla No. 181: Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con atención física	415
Tabla No. 182: Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual con atención psicosocial	415
Tabla No. 183: Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual que recibieron atención en salud	416
Tabla No. 184: Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual que recibieron atención física.....	417
Tabla No. 185: Hombres víctimas de delitos contra la libertad integridad y formación sexual con atención psicosocial	418
Tabla No. 186: Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	419
Tabla No. 187: Número de mujeres que recibieron atención psicosocial en 2020 por departamento.....	419
Tabla No. 188: Desagregación por Mujeres víctimas y personas con OSIGD con atención psicosocial	421
Tabla No. 189: Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.....	423
Tabla No. 190: NNA incluidos en el RUV, nacidos producto de delitos contra la libertad e integridad sexual con pago de la indemnización.....	424
Tabla No. 191: Mujeres indemnizadas víctimas de violencia sexual con lesiones permanentes, causadas por el hecho victimizante de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual	425



<i>Tabla No. 192: Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementado.</i>	427
<i>Tabla No. 193: Metodología Fórmula Individualizadora</i>	439
<i>Tabla No. 194: Actuaciones de control fiscal (2012-2020)</i>	449
<i>Tabla No. 195: Relación de resultados actuaciones de control fiscal (2012-2020)</i>	449
<i>Tabla No. 196: Principales alertas generadas con la implementación de la analítica de datos.</i>	452



ÍNDICE DE GRÁFICAS:

Gráfica No. 1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 Vs. Recursos comprometidos para la política pública de víctimas.....	2
Gráfica No. 2: Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2021).....	3
Gráfica No. 3: Atención psicosocial por departamentos.	124
Gráfica No. 4: Número de sentencias por departamento y por año.....	143
Gráfica No. 5: Diagrama de caja de la duración en la etapa judicial por tribunales superiores especializados en las salas de restitución de tierras	143
Gráfica No. 6: Sentido de la decisión de acuerdo con el tipo de tenencia y el hecho victimizante (Abandono vs Despojo).....	145
Gráfica No. 7: Sentido de la decisión en las sentencias de restitución por juzgados y por tribunales, salas especializadas en restitución de tierras.....	146
Gráfica No. 8: Promedio de decisiones de no inclusión en el RTDAF por dirección territorial	161
Gráfica No. 9: Diagrama de caja de la duración promedio del trámite administrativo distribuido por Direcciones Territoriales de la URT	163
Gráfica No. 10: Número de víctimas indemnizadas por hecho victimizante entre 2011-2021.....	234
Gráfica No. 11: Número de indemnizaciones otorgadas.....	238
Gráfica No. 12: Consolidado de participantes del programa de acompañamiento a la inversión adecuada de recursos	240
Gráfica No. 13: Encargos fiduciarios constituidos, cobrados y vigentes.....	243
Gráfica No. 14: Balance de la implementación de las acciones de los planes nacionales que se han beneficiado de resoluciones de fortalecimiento.....	293
Gráfica No. 15: Escenarios de no inclusión de colectivos en el RUV	300
Gráfica No. 16: Número total de sesiones de las mesas departamentales por año	351
Gráfica No. 17: MDM a nivel departamental	372
Gráfica No. 18: Resultados en el proceso de certificación territorial 2019.....	386
Gráfica No. 19: Resultados en el proceso de certificación territorial 2020.....	386
Gráfica No. 20: Denuncias y otras solicitudes ciudadanas atendidas por la CGR.....	454



ÍNDICE DE CUADROS:

<i>Cuadro No. 1: Indicadores objeto de seguimiento CONPES 3726 de 2012</i>	<i>1</i>
<i>Cuadro No. 2: Metas y productos objeto de seguimiento PND 2018-2022</i>	<i>4</i>
<i>Cuadro No. 3: Indicadores DNP</i>	<i>5</i>
<i>Cuadro No. 4: Indicadores del PND 2014-2018</i>	<i>7</i>
<i>Cuadro No. 5: IGED</i>	<i>7</i>
<i>Cuadro No. 6: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI.....</i>	<i>8</i>
<i>Cuadro No. 7: Plan de Acción UARIV 2020</i>	<i>9</i>
<i>Cuadro No. 8: Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–</i>	<i>9</i>
<i>Cuadro No. 9: Indicadores CSMLV</i>	<i>10</i>
<i>Cuadro No. 10: Variables cuantitativas de la CSMLV</i>	<i>15</i>
<i>Cuadro No. 11: Municipios priorizados por la UARIV para la construcción y entrega de CRAV 2021</i>	<i>55</i>
<i>Cuadro No. 12: Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND</i>	<i>226</i>
<i>Cuadro No. 13: SRC que se han beneficiado de la entrega de recursos en el marco de las resoluciones de fortalecimiento</i>	<i>292</i>
<i>Cuadro No. 14: POA 2021 Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.....</i>	<i>298</i>
<i>Cuadro No. 15: Departamentos que no cumplieron la meta por año de acuerdo con el Protocolo</i>	<i>352</i>
<i>Cuadro No. 16: Municipios que no cumplieron la meta por año de acuerdo con el Protocolo.....</i>	<i>354</i>
<i>Cuadro No. 17: Auditorías de cumplimiento.....</i>	<i>444</i>
<i>Cuadro No. 18: Auditorías financieras.....</i>	<i>447</i>