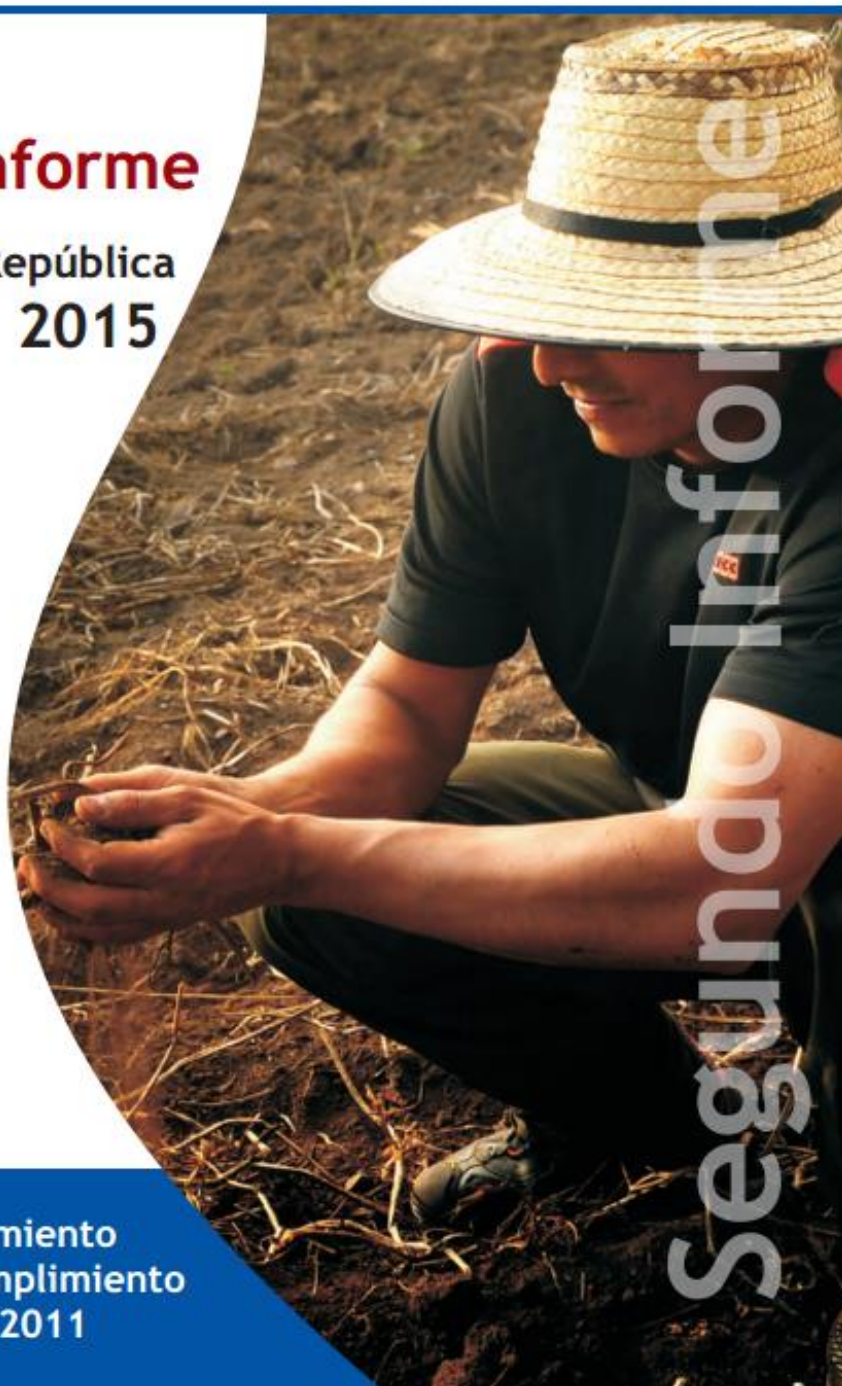




Segundo Informe al Congreso de la República 2014 - 2015

Comisión de Seguimiento
y Monitoreo al Cumplimiento
de la Ley 1448 de 2011



Segundo Informe al Congreso de la República 2014 – 2015

**Comisión de Seguimiento y Monitoreo
al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011**

**Bogotá D.C., Colombia
Agosto de 2015**

Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Yojaira Carrascal Domínguez (2013-2015)
Edgardo Rafael Flórez Martínez
Orlando Burgos García (2013-2015 y 2015-2017)
Darla Cristina González Arias (2015-2017)
Manuel Monroy (2015-2017)

Equipo Procuraduría General de la Nación**Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados**

Jaime Álvarez Galvis

Procurador Delegado Para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados:**Equipo de Trabajo**

Santiago Hoyos Aguirre (coordinador del informe)
José Alexander Pacheco Noriega
Camilo Rojas Leal
Gina Marcela Ramírez Rojas
Mario Fernando Rodríguez Guerrero
Silvia Juliana Pradilla Rivera
Gladys Johanna Celis Medina
Claudia Liliana Hurtado Delgado
Maira Alejandra Guzmán Santos
William Sajid Ramón Ochoa
Marcela Agudelo González

Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras:

Equipo de Trabajo

Samantha Narváez Villarreal
Lorena Zabala Alvira
Jairo Andrés Ibarra Castiblanco
José Luis Rodríguez Arévalo

Grupo de Cooperación y Asuntos Internacionales:

Jorge Andrés Castillo
Jesualdo Arzuaga

Para las labores de acompañamiento y la elaboración del presente informe, se reconoce el apoyo de las procuradurías regionales y provinciales –y de sus equipos de trabajo- ubicadas en los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander

Equipo Defensoría del Pueblo

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

Juan Manuel Osorio Acevedo

Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de violaciones de DDHH y DIH

Director Sistema de Alertas Tempranas – SAT

Jorge Enrique Calero Chacón

Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada

Mauricio Vesga Carreño

Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Hernando Toro Parra

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

Equipo de Trabajo

Luisa Fernanda Paris Vallecilla (coordinadora del informe)
Miguel Hernández García
Leonardo Jiménez Medina
Luis Alberto Bonilla Cárdenas
Antonio José Guerrero Quintero
Cesar Augusto Vergara Gutiérrez
Aida Constanza Serna Cortes
Wilson Erney Chavarro Jimenez
Enith Xiomara Ebrath Sinning

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de violaciones de DDHH y DIH:

Equipo de Trabajo

Fernando Estrada Ramírez
Diana Mendoza Ospina
Diana Carolina Franco Medina
Fernando Gaitán Peña
Isabel Viviana Rojas Barbosa
Catalina Delgado Rojas
Luz Angela Bohorquez Ospina
Jennifer Miladys Fandiño Martinez

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada:

Equipo de Trabajo

Nadia Valentina Pérez Rodríguez
Edwin Manuel Tapia Góngora

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos:

Equipo de Trabajo

Marcelo Enrique Carusso Azcarate
Omar Andrés Castañeda Guerrero

Para las labores de seguimiento y elaboración del presente informe, se reconoce la fundamental participación de las Defensorías del Pueblo regionales, en particular de los Defensores del Pueblo de Valle del Cauca, Ocaña y Norte de Santander y, sus equipos de trabajo.

Equipo de la Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Equipo de Trabajo

Mercedes Ortiz Cañón (coordinadora del informe)
Jorge Enrique Espitia Zamora
Juan Carlos Villamizar
César Augusto Moreno Sánchez
Arledys Hernandez Babilonia
William Rene Carrillo Veloza
Francisco José Orduz Avella
Juan Carlos Salamanca Tarazona
Monica Viviana Pava Barbosa
Zoila Rosa Torres Noguera
Tufik Amrham Yurgaqui Zapata
Fabian Leonardo Vanegas Peña
Luigi Edison Parra Forero

Nury Grey Monroy Martínez
Ana Catalina Sarmiento Zarate
Martha Lucia Mesa Rodríguez
Diana Marcela Delgado Jerez
Juan Pablo Torres Arbeláez
Juan Pablo Sandoval Castaño
Claudia Beatriz Murcia Linares
Oscar Joaquín Villamizar Díaz

Portada

Iván Mauricio Delgado Riveros
Diseñador Gráfico
Defensoría del Pueblo

Foto

Archivo fotográfico
Defensoría del Pueblo

TABLA DE CONTENIDO

Presentación

Introducción

I. Diagnóstico general de los componentes de la Ley 1448 de 2011.

1. Análisis del Presupuesto Destinado a la Asistencia, Atención y Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado en Colombia 2000-2015

- 1.1. La Dinámica Histórica del Presupuesto para las Víctimas 2000-2015
 - 1.1.1 El Sistema General de Participaciones y las Víctimas
 - 1.1.2 El gasto en Víctimas y su participación en los principales ingresos de la Nación
 - 1.1.3 El gasto en Víctimas y su participación en los principales gastos de la Nación
- 1.2 El gasto en víctimas en el marco de la ley 1448 – (2011-2015)
 - 1.2.1 Asistencia a las victimas
 - 1.2.2 atención
 - 1.2.3 Reparación
- 1.3 Las necesidades de financiamiento de la ley 1448 de 2011

2. Avances y dificultades en el ejercicio del Derecho a la Participación en el marco de la Ley 1448/11. Período: julio 1 de 2014 a junio 30 de 2015

- 2.1 Planes de Acción Territorial de atención a Víctimas y Planes de Desarrollo Nacional y Territoriales
- 2.2 Rendición de Cuentas de las Mesas y las Entidades
- 2.3 Resolución 00828 de 2014. Sobre el Protocolo de Participación
- 2.4 Garantías de la UARIV y de los entes territoriales para el funcionamiento de las mesas

3. Atención y Asistencia

- 3.1 Registro Único de Víctimas
 - 3.1.1 Solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas recibidas en el marco de la Ley 1448
 - 3.1.2 Solicitudes según ente receptor
 - 3.1.3 Solicitudes respecto al proceso de valoración
 - 3.1.4 Sobre el resultado de las valoraciones
 - 3.1.5 Sobre los actos administrativos

- 3.1.6 Actos Administrativos para proceso de notificación
- 3.1.7 Recursos de la vía Gubernativa
- 3.1.8 Proceso de registro de víctimas residentes en el exterior
 - 3.1.8.1 Recursos de la vía gubernativa

3.2 Atención, asistencia y reparación integral a Víctimas Residentes en el Exterior

3.3 Ayuda Humanitaria

- 3.3.1 Distribución Territorial y Atención Humanitaria
- 3.3.2 Asignación de la Ayuda Humanitaria
- 3.3.3 El Presupuesto de Ayuda Humanitaria
- 3.3.4 Rezago en Atención

3.4 Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

- 3.4.1 Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI-

4. Coordinación y Articulación Nación – Territorio

- 4.1 Análisis territorial sobre la coordinación y articulación Nación – Territorio
- 4.2 Acciones actuales y pendientes en materia de coordinación y articulación Nación - Territorio

5. Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

6. Reparación Integral

6.1 Restitución de Tierras

6.1.1 Análisis de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras 2011- 2015

- 6.1.1.1 Avances en la microfocalización
- 6.1.1.2 Presentación y Registro de solicitudes de restitución de tierras.
- 6.1.1.3 Solicitudes con demanda de restitución en sede judicial

6.1.2 Análisis de la fase judicial del proceso de restitución de tierras 2011- 2015

- 6.1.2.1 Presentación de solicitudes
- 6.1.2.2 El proceso de Restitución de Tierras en los Juzgados Civiles Especializados en Restitución de Tierras
- 6.1.2.3 El proceso de Restitución de Tierras en las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras.
- 6.1.2.4 Observaciones realizadas por los Jueces y Magistrados Civiles Especializados en Restitución de Tierras respecto a la fase administrativa

6.1.3 Cumplimiento de las órdenes para el Goce Efectivo de los Derechos de la población restituida

6.1.3.1 Coordinación y Articulación Institucional para el retorno de las familias restituidas

6.1.3.2 Fondo de Restitución de Tierras

6.1.3.3 Cumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución por parte del INCODER

6.1.3.4 Folios de matrícula inmobiliaria y actualización catastral

6.1.3.5 Víctimas con sentencias sin registro en el RUV

6.1.3.6 Vivienda: componente relevante en el retorno de las familias restituidas

6.2 Indemnización Administrativa

6.2.1 Hallazgos Generales de la Implementación de la Indemnización Administrativa

6.2.2. Implementación de la Indemnización Administrativa entre el 2012 y el 2014

6.2.3 El Presupuesto de la Indemnización Administrativa

6.2.4 Fondo para la Reparación de las Víctimas

6.2.5 Priorizaciones para la Indemnización Administrativa

6.2.6 Encargo Fiduciario

6.3 Rehabilitación

6.3.1. Drástica disminución de los recursos a ser entregados a los entes territoriales por parte del Ministerio de Salud y Protección Social para la vigencia 2015.

6.4 Medidas de Satisfacción

6.4.1 Exención del Servicio Militar para Víctimas del Conflicto Armado

6.4.2 Acciones en Materia de Memoria Histórica por parte del Centro de Memoria Histórica

6.4.3 Fortalecimiento de iniciativas de memoria existentes

6.4.4 Otras medidas de Satisfacción

7. Reparación a sujetos colectivos no étnicos

7.1 RUV y Planes de Reparación Colectiva

7.2 Medidas de reparación contenidas en los PIRC

7.3 Resultados de la acción preventiva de la Procuraduría General de la Nación a la reparación colectiva de sujetos colectivos agrarios.

8. .Prevención y protección a líderes de DDHH y reclamantes de tierras amenazados

8.1 Amenazas y vulneración DDHH de líderes y reclamantes

8.1.1 Grupos armados generadores de amenaza

8.2 Balance de la respuesta y las acciones emprendidas por la UNP, para la atención y protección de personas y comunidades amenazadas

8.3 Información de la Fiscalía General de la Nación en relación con los delitos de amenazas, extorsiones y ataques o atentados a líderes y reclamantes de tierras.

8.4 Verificación de planes de prevención en los municipios advertidos por el SAT con informes de riesgo y notas de seguimiento vigentes, frente a riesgos de líderes y reclamantes de tierras amenazados o en riesgo.

8.5 Seguimiento a la instalación de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

II. Mirada territorial a la implementación de la Ley 1448 de 2011

9. Metodología

10. Presencia de la CSML en territorio

11. Seguimiento territorial

11.1 Norte de Santander

11.2 Valle del Cauca

11.3 Magdalena

11.4 Bolívar

11.5 Meta

11.6 Putumayo

11.7 Urabá Antioqueño

11.8 Magdalena Medio

11.9 Bogotá Distrito Capital

III. Conclusiones

Presupuesto
Participación
Registro Único de Víctimas
Atención, asistencia y reparación integral a víctimas residentes en el exterior
Ayuda Humanitaria
Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación
Coordinación y Articulación Nación – Territorio
Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo
Restitución de Tierras
Indemnización Administrativa
Rehabilitación
Medidas de Satisfacción
Reparación a sujetos colectivos no étnicos
Prevención y protección a líderes de DDHH y reclamantes de tierras amenazados

IV. Recomendaciones

Presupuesto
Participación
Registro Único de Víctimas
Atención, asistencia y reparación integral a víctimas residentes en el exterior
Ayuda Humanitaria
Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación
Coordinación y Articulación Nación – Territorio
Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo
Restitución de Tierras
Indemnización Administrativa
Rehabilitación
Medidas de Satisfacción
Reparación a sujetos colectivos no étnicos
Prevención y protección a líderes de DDHH y reclamantes de tierras amenazados

Glosario

Anexos

Presentación

En cumplimiento del mandato legal, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSML-, creada mediante el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, presenta éste, que es su segundo informe de seguimiento, ante el Honorable Congreso de la República.

El propósito del informe es hacer un balance en el diseño, la implementación, y la ejecución de la ley, a través del examen de sus componentes, a fin de identificar los logros y las dificultades que se han evidenciado durante el período 2014-2015. Con base en los resultados del análisis, se obtienen algunas conclusiones y se proponen recomendaciones dirigidas al Sistema Nacional de Atención y reparación Integral a Víctimas –SNARIV-, cuyo objetivo es contribuir a superar las dificultades halladas por la CSML. Asimismo, se presentan los resultados del seguimiento que ha adelantado la Comisión en ocho zonas del territorio nacional.

La CSML está integrada por el Procurador General de la Nación, quien la preside, el Defensor del Pueblo, quien ejerce la secretaría técnica, el Contralor General de la República y tres representantes de víctimas, elegidos por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. Son seis miembros con voz y voto. Dado que durante el primer semestre de 2015 se surtió el proceso de elección de nuevos representantes de la población víctima a las mesas de participación municipal, departamental y a la mesa nacional, la elaboración de este informe contó con la participación de Yojaira Carrascal Domínguez, Edgardo Flórez Martínez, quienes culminaron su periodo de representación, de Darla Cristina González Arias, Manuel Monroy, quienes fueron elegidos por la Mesa Nacional como representantes a la Comisión, el pasado 9 de junio, y de Orlando Burgos García, quien fue reelegido como representante ante la CSML.

Esta Comisión considera que la asistencia, atención y reparación a las víctimas¹ contribuye al logro de la reconciliación nacional y la paz, objetivo central de la justicia transicional conforme lo dispone la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras².

De acuerdo con la información oficial, en la actualidad la Red Nacional de Información –RNI- cuenta con un universo de 7.490.375 víctimas, de las cuales 5.916.381 personas son sujetos de atención, asistencia y reparación integral. Adicionalmente, en el Registro Único de Víctimas –RUV- se encuentran 303 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 91 cuentan con planes en formulación y de éstos, 72 se encuentran en fase de implementación³. Estas cifras ponen de manifiesto la magnitud de la demanda del proceso de atención, asistencia y reparación integral

¹ Conforme a lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y los lineamientos de la UEARIV, existen 5 medidas de reparación integral: i) las medidas de satisfacción, ii) la indemnización administrativa, iii) la rehabilitación (física y psicológica), iv) la medida de restitución (vivienda, tierras, empleo, medidas financieras), y v) las garantías de no repetición.

² Artículo 8°. Justicia Transicional. “Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, rindan cuentas de sus actos, satisfagan los derechos a la justicia, la verdad, y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.”

³ Información consultada en la página oficial de la UARIV el 3 de agosto de 2015. Ver en el siguiente enlace:
<http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/>

para las víctimas en Colombia, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva. Considerando lo anterior y, dado que restan seis años de la vigencia de la ley, es necesario avanzar con mayor celeridad en su implementación.

A pesar de lo anterior, la percepción de la CSML es que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV- no cuenta con la jerarquía política y jurídica para realizar esta tarea, en razón a que, siendo la entidad encargada de coordinar el SNARIV y de ejercer la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo, tiene un rango inferior a las entidades que encabezan los Sectores de Gobierno que tienen la responsabilidad de implementar las políticas públicas complementarias para la atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas. La Comisión advierte entonces un fallo en el diseño institucional ya que la entidad encargada de coordinar e implementar la oferta estatal para las víctimas del conflicto armado, no se erige como cabeza de algún Sector de Gobierno.

La presentación de este documento coincide con varios hechos coyunturales en la vigencia de la Ley 1448 de 2011. En primer lugar, el pasado 10 de junio del 2015 fue la fecha de vencimiento para la toma de declaraciones a las víctimas que fueron afectadas por hechos ocurridos antes de la promulgación de la ley. Esto sugiere que el número de víctimas tenderá a estabilizarse, en la medida en que a partir de este momento solamente serían incluidas en el RUV aquellas víctimas que hayan sufrido por hechos ocurridos con posterioridad al año 2011⁴.

Adicionalmente, en el mes de enero del presente año, el Departamento Nacional de Planeación presentó las bases del *“Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”*, documento en el cual se condensan y presentan las metas del Gobierno Nacional en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Aunque, la CSML reconoce que las metas trazadas por el Gobierno Nacional implican una importante carga presupuestal e institucional, éstas resultan insuficientes con relación al universo de víctimas a atender, asistir y reparar y al carácter temporal de la Ley. En ese sentido la CSML considera de vital importancia que el gobierno actual procure las condiciones que permitan al próximo gobierno -2018 - 2022- la culminación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, garantizando los derechos de asistencia, atención, reparación integral, prevención y protección de todas las víctimas incluidas en el RUV.

De otro lado, las elecciones de mandatarios municipales y departamentales a realizarse el próximo mes de octubre, no solo implican una recomposición de los entes territoriales, sino que se constituyen en una oportunidad única para el necesario ajuste de las políticas públicas en el marco de la Ley 1448 de 2011 en el territorio. En consecuencia, las víctimas deberán erigirse como el eje central de los planes de gobierno y su participación deberá ser plenamente reconocida y garantizada por los nuevos mandatarios.

Las recientes elecciones de las mesas municipales, distritales, departamentales y mesa nacional de víctimas se constituyen en otro hecho importante; en razón al cambio en un porcentaje

⁴ Conforme a lo dispuesto por el artículo 155 la Ley 1448 de 2011, las víctimas que hayan sufrido hechos victimizantes después de su promulgación tendrán un tiempo de dos (2) años desde la ocurrencia del hecho para rendir la declaración ante el Ministerio Público.

significativo de sus representantes, lo que sugiere nuevas dinámicas en el ejercicio de la participación de las víctimas en todo el territorio nacional. En ese sentido, resulta fundamental que los representantes de víctimas se apropien de la normatividad, de tal manera que su responsabilidad de hacer seguimiento, ejercer veeduría e incidir de manera real y efectiva resulte positivo para la ejecución de la Ley.

En la última sesión de trabajo formal de la CSML, los tres representantes de víctimas que ejercieron durante el período 2013-2015, se pronunciaron con respecto al trabajo adelantado por la Comisión; señalaron los logros, obstáculos y recomendaciones para el buen funcionamiento de este espacio institucional. Los representantes coincidieron en manifestar que, durante este tiempo, la CSML garantizó su participación, dado que pudieron incidir de manera concreta y real en el seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En cuanto al ejercicio de seguimiento en el territorio refirieron que valoran positivamente la presencia de la CSML en el terreno, así como la esperanza percibida entre muchos de los representantes de las mesas municipales y departamentales que aportaron en ese ejercicio y que acudieron a las visitas formales de este año, razón por la cual consideran que el seguimiento con presencia territorial *“es un instrumento válido que debe continuar”*. Los representantes destacan especialmente que, con ocasión de las mencionadas visitas formales al territorio, *“pudieron constatar la situación real en las regiones”*. Finalmente, demandan una mayor publicidad e injerencia desde el nivel nacional frente a las recomendaciones allí encontradas.

La CSML no quiere finalizar esta presentación sin agradecer el reconocimiento del que ha sido objeto su labor por algunas organizaciones que adelantan trabajo especializado, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUH), quien reconoce en la CSML un mecanismo para asegurar la implementación de la ley; a lo que se suma el reconocimiento de los informes de la Comisión por parte de organizaciones como el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), en razón a que ofrecen una mayor visibilización a la política pública de víctimas del conflicto armado en Colombia, y especialmente a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

INTRODUCCION

El presente informe que da cuenta del seguimiento efectuado por la CSML para el periodo 2014 – 2015, consta de tres secciones principales.

La primera de ellas desarrolla el diagnóstico general de los componentes de la Ley 1448 de 2011, a partir de los temas de presupuesto, participación de las víctimas, Registro Único de Víctimas, el nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación, coordinación y articulación Nación – Territorio, atención, asistencia y reparación integral a víctimas residentes en el exterior y restablecimiento de las capacidades productivas y empleo.

Estos capítulos se complementan con los relativos a la reparación integral en sus medidas de restitución de tierras, indemnización administrativa, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición; incluyendo los avances sobre la reparación a sujetos colectivos no étnicos.

En su segunda sección el documento presenta el resultado del seguimiento territorial adelantado por la CSML en 31 municipios de los departamentos de Magdalena, Bolívar, Meta y Putumayo y, las regiones de Urabá Antioqueño y Magdalena Medio; así como en 9 municipios de los departamentos de Norte de Santander, Valle del Cauca y el Distrito Capital en 2015.

Una tercera sección expone las conclusiones y recomendaciones derivadas del ejercicio de seguimiento nacional y territorial, información complementada por el glosario y los anexos respectivos.

I. Diagnóstico general de los componentes de la Ley 1448 de 2011.

1. Análisis del Presupuesto Destinado a la Asistencia, Atención y Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado en Colombia 2000-2015

En el presente capítulo, la Comisión de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011, presenta un análisis del comportamiento de los rubros presupuestales destinados a la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado en el período de 2000 a 2015.

Este análisis tiene en cuenta las proyecciones de gasto presentadas por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015, en el cual se formulan unas perspectivas macroeconómicas y fiscales para el país hasta el año 2026. En ese documento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hace una proyección de lo que será el gasto presupuestal derivado de la implementación y ejecución de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. Allí, se afirma que a partir de 2015, el Gobierno destinará al menos \$9,5 billones por año para la asistencia, la atención y la reparación integral a las víctimas hasta el año 2021, cuando termina la vigencia de la ley. De esta manera, el Estado colombiano habrá destinado para la implementación y ejecución total de la Ley 1448 de 2011, \$90 billones de pesos. Ahora bien, si se considera el plan financiero que acompaña a la Ley 1448 de 2011, explicitado en el documento CONPES 3712 de 2011, en el cual se estimaba un esfuerzo fiscal cercano a los \$54,9 billones de pesos para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, lo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está manifestando en el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo es la existencia un esfuerzo fiscal adicional del Gobierno Nacional de cerca de \$35 billones de pesos.

Considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la CSML resalta las siguientes consideraciones: (i) Las cuentas del Gobierno Nacional incluyen los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que no pueden ser presentados como parte de un esfuerzo fiscal especial, en aras de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia; (ii) Las proyecciones de gasto del Gobierno Nacional no tienen en cuenta la realidad y la magnitud creciente del fenómeno de la victimización producto del conflicto armado interno, y menos se corresponden con una reparación integral y transformadora, según los estándares establecidos en la Ley 1448 de 2011; (iii) Es necesario realizar un análisis más riguroso tanto de los rubros incluidos en las cuentas, como de su ejecución presupuestal para hacer más eficaz y eficiente el esfuerzo fiscal realizado en favor de las víctimas; (iv) Es fundamental actualizar el plan financiero que acompaña a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a la luz de las implicaciones en los costos reales de las medidas de asistencia, atención, y reparación integral derivadas del aumento creciente de la población víctima inscrita en el RUV; (v) Las estimaciones realizadas por la Contraloría General de la República (CGR) en lo relativo a los recursos necesarios para garantizar al conjunto de las víctimas incluidas en el RUV al 30 de enero de 2015, los derechos ya garantizados en la ley en lo referente a las medidas de indemnización y vivienda, evidencian un faltante de aproximadamente \$33,6 billones de pesos y (vi), Se deben realizar ejercicios de costeo para el total de las medidas dispuestas en la Ley 1448 de 2011.

Desde que la Corte Constitucional formuló el Estado de Cosas Inconstitucional en la Sentencia T-025 de 2004, estableció que una de las medidas de política que el Gobierno debía tomar, era hacer todo lo necesario para aclarar el monto del Presupuesto General de la Nación (PrGN) destinado a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Si bien se han aclarado algunos de los rubros de los cuales salen los recursos para estos fines, y es evidente el aumento de algunas de las partidas, así como de la creación de una institucionalidad nueva para cumplir con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, es evidente la debilidad de las asignaciones presupuestales realizadas frente a la dimensión de la problemática derivada de los múltiples hechos victimizantes fruto del conflicto armado que persiste en el país.

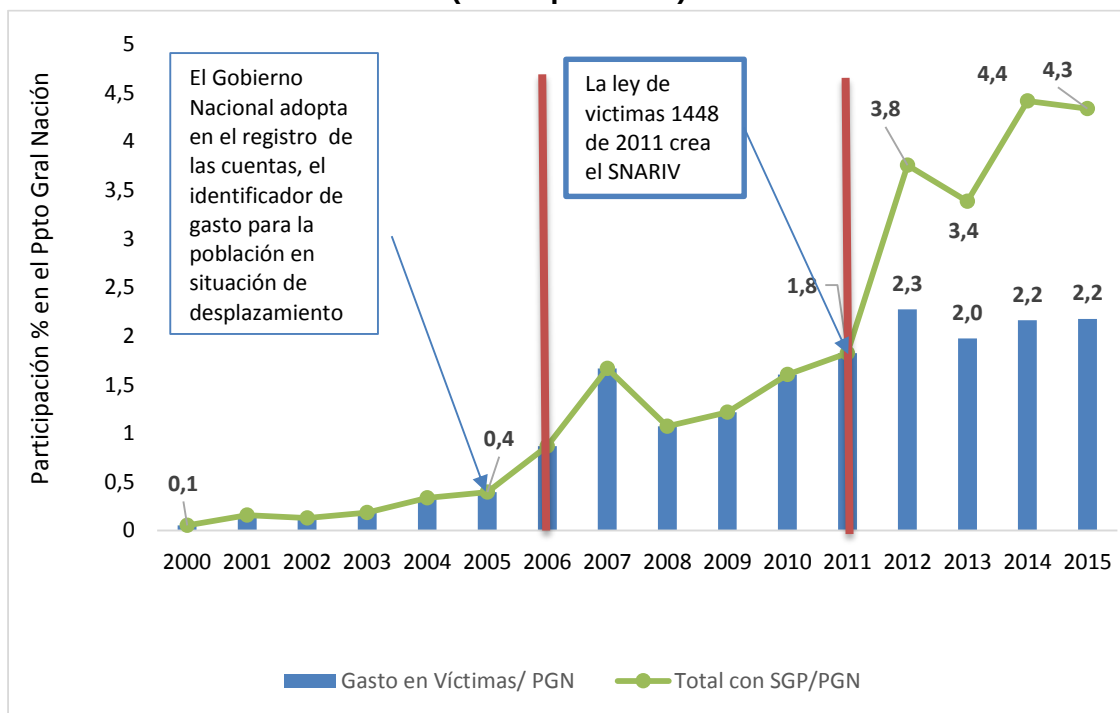
El sustento de la anterior afirmación se encuentra en los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la Contraloría General de la Republica (I-ENV_CGR-2013), que revela que la pobreza entre las víctimas alcanza niveles cercanos al 80%, y la pobreza extrema llega a niveles próximos al 35,5%. Los datos de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional presentados por el DANE, y comparables con los datos de la encuesta, muestran niveles de pobreza y pobreza extrema en la población general cercanos al 30% y el 9% respectivamente. Se observa aquí que, el aumento del presupuesto dedicado a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas desde el año 2006 no solamente no ha tenido en cuenta la dinámica creciente de la victimización en un conflicto permanente, sino que ha tenido poca influencia en las condiciones socioeconómicas de las víctimas, para no hablar de lo relativo a los objetivos de la Ley 1448 de 2011 para lograr la verdad, la justicia y la reparación integral y transformadora.

El presente texto se divide en tres partes: en la primera de ellas se hace una caracterización histórica de la dinámica del presupuesto dedicado a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado; en la segunda parte, la CSML presenta un análisis sobre la dinámica presupuestal a partir de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y; en la tercera, se hará una estimación de las necesidades de financiamiento a futuro.

1.1 La Dinámica Histórica del Presupuesto para las Víctimas 2000-2015

Considerando el período entre el año 2000 hasta el 2015, es posible clasificar las asignaciones del Presupuesto General de la Nación (PrGN) para asistir, atender y reparar a las víctimas del conflicto armado en tres momentos: (i) entre el año 2000 y el 2005; (ii) entre el 2006 y 2011; y (iii) después del año 2011. En el primer caso, los montos de las asignaciones presupuestales no superan el 0,40% del total del PrGN, siendo el 2005, el año con las mayores asignaciones de recursos con \$405,5 mil millones de pesos corrientes. En el segundo caso, la participación y el monto de los recursos en el PrGN, se incrementan significativamente del 0,9% (\$918,3 mil millones de pesos corrientes) en 2006 al 1,82% (\$2.759 mil millones pesos corrientes) en 2011. En el tercer período, las tendencias cambian radicalmente, generando más recursos para la atención de la nueva política rediseñada a partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Es así como en el año 2012 la participación de los recursos para las víctimas en el PrGN alcanzaron el 3,76% (\$6.434 mil millones de pesos de 2012) y en 2015 el 4,39% (\$9.512 mil millones de pesos de 2015). En lo que sigue, observaremos algunas de las razones principales de esas tendencias.

**Gráfico 1.1- Participación del gasto en víctimas en el PrGN, 2000-2015
(Participaciones)**



Fuente: Cálculo de la Contraloría General de la República (CGR) con base en SIIF; Ministerio de Hacienda.

1.1.1 El Sistema General de Participaciones y las Víctimas

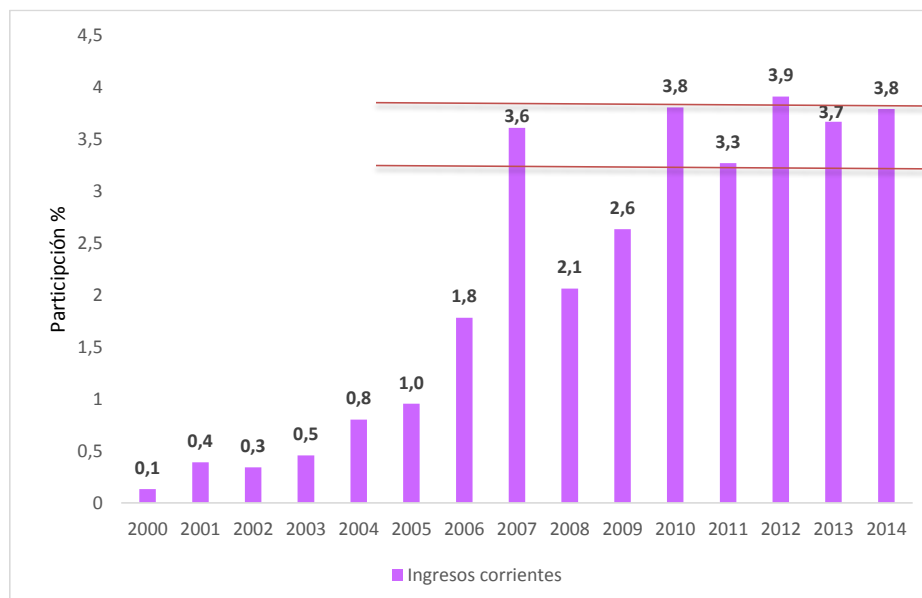
La Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, han reiterado en los tres informes anteriores⁵, que los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), son recursos que corresponden a una política diseñada en 1990 para garantizar los derechos a la educación y la salud de toda la población colombiana con independencia de su condición social, política, religiosa, étnica, de género o de su situación de víctima del conflicto armado. Como se puede apreciar en el Gráfico 1.1, el cambio creciente en la tendencia del presupuesto dedicado a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas que se observa después de la expedición de la Ley 1448 de 2011 tiene como una de sus explicaciones, la incorporación en las cuentas de los recursos del SGP y su crecimiento a medida que se actualizaba el Registro Único de Víctimas (RUV). De hecho, mientras que la participación del SGP en el PrGN subió 0,68% (de 1,48% en 2012 a 2,16% en 2015), el gasto restante para víctimas sin este componente disminuyó su participación en el PrGN en 0,10% (de 2,27% en 2012 a 2,18% en 2015). De esta manera, el reconocimiento oficial del Estado colombiano frente al número de víctimas del conflicto armado realizado mediante la puesta en funcionamiento del RUV implica automáticamente un crecimiento de los recursos presentados como parte del esfuerzo fiscal realizado en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, cuando en realidad se trata simplemente de una manera diferente de presentar los registros presupuestales y contables.

1.1.2 El gasto en Víctimas y su participación en los principales ingresos de la Nación

Otra manera de analizar la dinámica del presupuesto dedicado a las víctimas del conflicto armado es comparándolo con la dinámica de los Ingresos Corrientes de la Nación. El Gráfico 1.2 muestra que si bien los Ingresos Corrientes de la Nación han tenido una dinámica constante de crecimiento en los últimos quince años, no sucede lo mismo con el presupuesto dedicado a las víctimas el cual se estancó, después de una dinámica de crecimiento, en niveles cercanos al 4% de los mismos (3,27% en 2011, 3,91% en 2012, y 3,79% en 2014). Esto significa que si bien el Estado colombiano está recaudando una cantidad mayor y creciente de recursos a través de impuestos (tanto por el crecimiento económico de los últimos años como por las múltiples reformas tributarias implementadas en nombre de la competitividad de la economía), el gasto en víctimas, si bien creció en un momento determinado, no ha seguido el mismo comportamiento creciente sino que parece haberse estancado.

⁵ Dos informes de seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 de 2011 de los Organismos de Control al Congreso de la República años 2012 y 2013 y el Primer informe al Congreso de la República de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011.

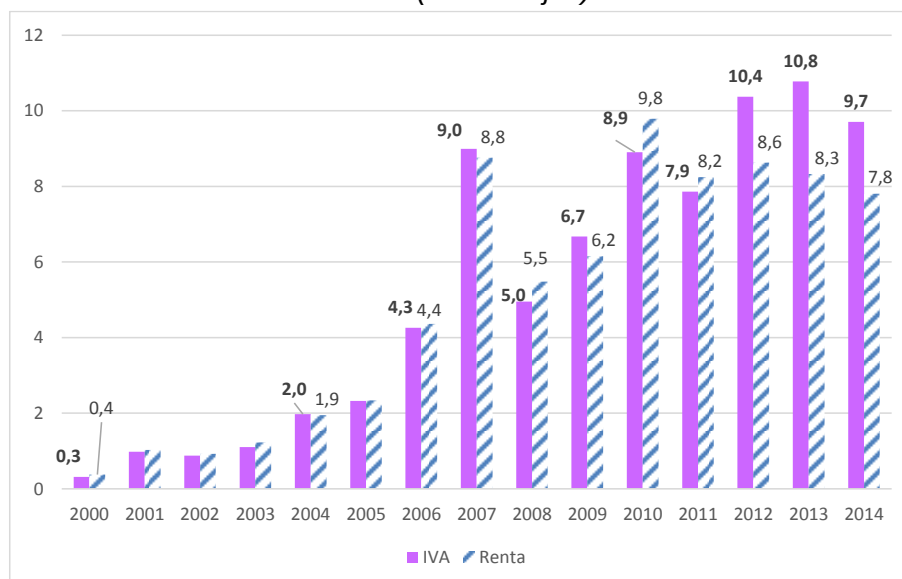
**Gráfico 1.2.- Participación del gasto en víctimas en los Ingresos Corrientes de la Nación
2000-2015**



Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si se desagregan los Ingresos Corrientes de la Nación para afinar la comparación, es posible afirmar que como porcentaje de los ingresos percibidos por el IVA, el gasto en víctimas ha pasado de representar el 0,3% del recaudo en el año 2000, al 10,8% en 2013. Con respecto al impuesto a la renta las proporciones son de un 0,4% en el 2000 y de un 9,8% en el 2010, para luego reducirse al 8% en los siguientes años.

Gráfico 1.3 - Participación del gasto de las víctimas en los ingresos de IVA y Renta, 2000-2015. (Porcentajes)

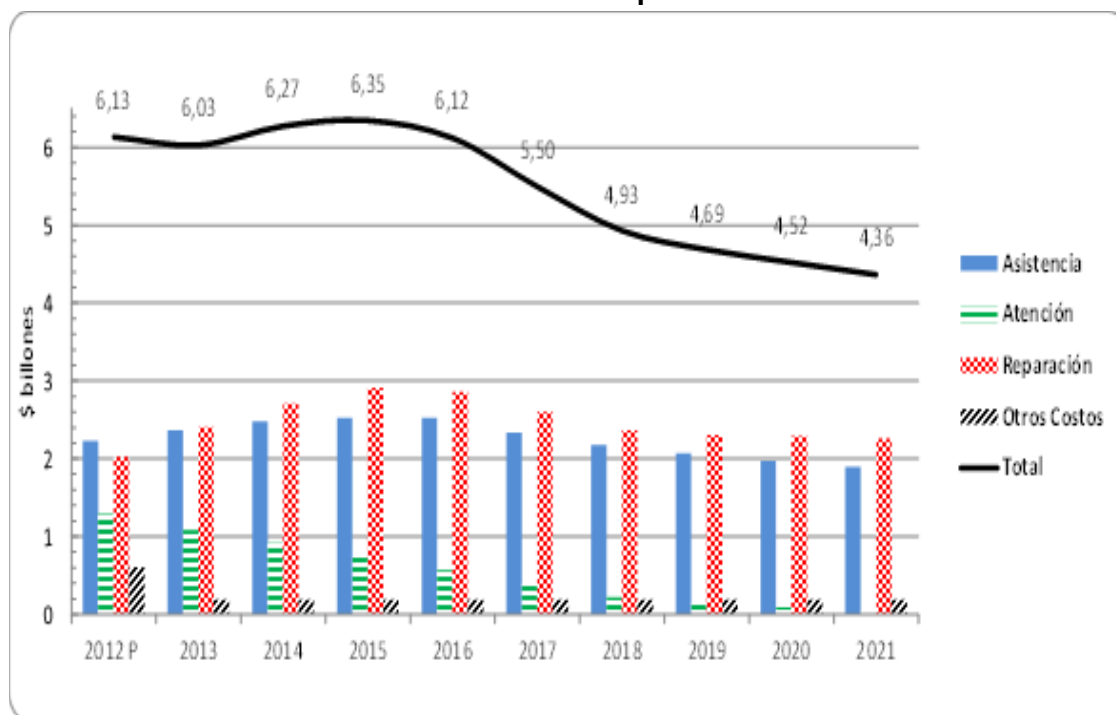


Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, no se trata de afirmar que exista una destinación específica de estos recursos para las víctimas; se trata de evidenciar, mediante un ejercicio comparativo, la dinámica del presupuesto dedicado a las víctimas en los últimos quince años. La principal conclusión de este ejercicio radica en señalar que, si bien los recursos destinados para asistir, atender y reparar a las víctimas del conflicto armado en Colombia han crecido de manera considerable a partir de la Sentencia T-025 de 2004, el crecimiento de los recursos parece haberse estancado en una vez promulgada la Ley 1448 de 2011.

De igual forma, es posible evidenciar el crecimiento de los recursos gracias a la identificación de los rubros destinados para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado ordenada por la Corte Constitucional. En resumen, el aumento de los recursos asignados e identificados para las víctimas parece haber alcanzado su valor máximo en los primeros años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y parece haberse estancado en dichos valores. Es difícil saber la dinámica futura de los mismos, pero en todo caso es importante tener en cuenta que el plan financiero de la ley (CONPES 3712) prevé una reducción del presupuesto asignado para estos fines a partir de 2015.

Grafico 1.4 - Costos anuales estimados para víctimas según el CONPES 3712
Miles de millones de pesos 2011



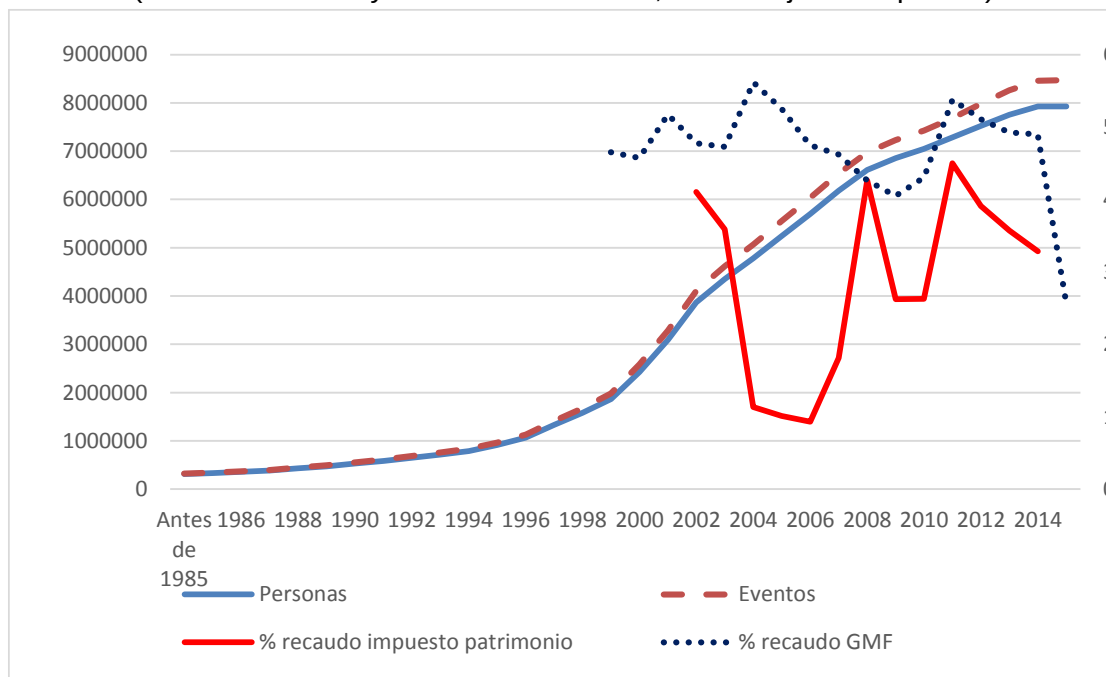
Fuente: Cálculos CGR con base en CONPES 3712 de Diciembre de 2011, DNP.

Este análisis del gasto público destinado a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, como porcentaje de los ingresos tributarios que recauda el país, permite igualmente abordar el tema de las fuentes de financiación de la Ley 1448 de 2011. La principal fuente de financiación de la misma son los recursos del Presupuesto Nacional, que están sometidos a la dinámica del recaudo tributario y de los ingresos totales de la Nación. Tanto el

recaudo tributario como los otros ingresos de la Nación están determinados por la dinámica macroeconómica actual, la cual a su vez, esta signada por la caída en los precios de las materias primas a nivel mundial.

El problema fundamental que enfrenta el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, en términos económicos, radica en la combinación de un contexto macroeconómico más complejo, al mismo tiempo que el número de víctimas a asistir, atender y reparar integralmente alcanza hoy en día aproximadamente al 14% de la población del país. En este contexto se deben explorar alternativas de financiamiento de la Ley 1448 de 2011 como las adoptadas por el país en situaciones históricas igualmente críticas. Al respecto cabe recordar que ciertos impuestos fueron creados con destinación específica para resolver coyunturas problemáticas concretas. Tal es el caso del impuesto al patrimonio (hoy impuesto a la riqueza con vigencia hasta 2019) y el impuesto a las transacciones financieras (también con vigencia hasta 2019). En el segundo caso, su recaudo cubrió los costos de la recuperación del sistema financiero después de la crisis de 1999; en el primer caso, el impuesto ha crecido después del año 2006 y con ello se fortaleció a las fuerzas militares del país.

Gráfico 1.5 - Crecimiento de las Víctimas y porcentaje de participación de los impuestos al patrimonio y gravamen a los movimientos financieros en los ingresos totales
(Número víctimas y hechos acumulados; Porcentaje del impuesto)



Fuente: Cálculos CGR con base en CONFIS Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Registro Único de Víctimas de la UARIV

En un contexto de negociación entre los actores del conflicto armado en Colombia, es fundamental buscar alternativas para fortalecer el financiamiento tanto de las disposiciones consagradas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, como de las otras medidas a implementar en un escenario de postconflicto. Lo anterior tiene como objetivo que se garantice tanto el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y transformadora.

1.1.3 El gasto en Víctimas y su participación en los principales gastos de la Nación

Como ha evidenciado la CSML, , no existen recursos tributarios con destinación específica para atender a las víctimas del conflicto armado en Colombia; sin embargo, desde la expedición de la Ley 387 de 1997 han surgido varias normas destinadas a crear mecanismos institucionales para proveer asistencia y atención al conjunto de las víctimas del conflicto armado en el país.

Cuadro 1.1 - Participación del gasto en víctimas según la distribución institucional del PrGN, 2000-2014
(Precios Constantes de 2005)

Sector del PGN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resto del gasto	99,95	99,84	99,87	99,82	99,67	99,60	99,13	98,33	98,93	98,78	98,40	98,18	97,73	98,02	97,84
01. Deuda	32,03	33,50	31,81	35,43	31,60	31,95	36,40	32,09	30,88	25,94	25,29	23,02	21,77	23,38	20,60
02. Social	23,97	25,78	26,23	27,66	30,18	31,05	31,02	30,32	31,63	32,63	34,40	34,87	37,98	35,69	38,16
03. Defensa	13,50	12,85	13,76	14,37	14,44	13,86	12,86	13,25	15,18	14,74	14,36	14,79	14,73	14,24	13,85
04. Gestión Pública	19,38	16,36	16,25	12,71	11,35	11,13	8,82	9,26	9,98	9,73	10,77	9,23	8,78	9,75	11,24
05. Infraestructura	4,60	4,92	5,65	4,15	3,33	3,09	3,74	4,35	3,16	4,09	4,63	5,08	6,63	6,14	5,44
06. Justicia	4,27	3,94	3,79	3,53	3,80	3,64	3,65	3,77	3,98	4,14	4,86	7,28	4,73	4,89	5,13
07. Minas y Energía	0,86	1,05	0,70	0,63	3,54	3,48	1,26	3,43	1,48	5,16	1,56	1,95	1,70	1,85	1,54
08. Agropecuario	1,04	1,19	1,39	1,02	0,93	0,84	0,92	1,22	1,45	1,11	1,12	1,02	1,14	1,76	1,58
10. Medio Ambiente	0,30	0,26	0,29	0,31	0,50	0,54	0,46	0,65	1,19	1,23	1,41	0,94	0,26	0,31	0,30
SNARIV	0,05	0,16	0,13	0,18	0,33	0,40	0,87	1,67	1,07	1,22	1,60	1,82	2,27	1,98	2,16
02. Social	0,00	0,02	0,02	0,07	0,11	0,06	0,26	0,41	0,37	0,49	0,62	0,50	1,96	1,70	1,78
03. Defensa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,01	0,01	0,00	-	0,00	-	-	0,00	0,02
04. Gestión Pública	0,04	0,12	0,09	0,11	0,22	0,33	0,53	1,15	0,62	0,68	0,84	1,14	0,03	0,03	0,01
05. Infraestructura	-	0,01	0,01	-	-	-	0,01	0,01	0,00	0,00	0,03	0,02	0,04	0,00	0,01
06. Justicia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,02	0,03	0,16
08. Agropecuario	0,01	0,01	0,01	-	-	-	0,05	0,07	0,06	0,04	0,11	0,13	0,22	0,22	0,18
10. Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	-	-	-
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La magnitud del desplazamiento forzado en Colombia, y la lucha de las víctimas por sus derechos, generaron como una de sus consecuencias principales la decisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-025 de 2004, de solicitar al Gobierno Nacional enfrentar la falta de medidas fiscales para tal fin y de esta manera adoptar: “los correctivos que aseguren una suficiente apropiación presupuestal.” Así, entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, estuvo la de obligarse a realizar el registro presupuestal del gasto con destinación específica para la población víctima del desplazamiento forzado en las leyes de presupuesto después de 2006. Sin embargo, fue hasta la promulgación de la Ley 1448 de 2011 que la situación tuvo un cambio significativo, porque con ella se creó una institucionalidad nueva y una programación y ejecución

del gasto más amplia. Esas medidas, sin embargo, mantienen un nivel de gasto que apenas supera el 2% del total del PrGN en los cuatro años de vigencia de la ley (sin contar el SGP).

Tomando como referencia la evolución que han presentado los otros tipos de gasto en el PrGN, es posible advertir lo siguiente: el servicio de la deuda pública (tanto interna como externa) de la Nación en los 15 años evaluados, tuvo una disminución de 11,4 puntos porcentuales; las entidades dedicadas a la gestión pública disminuyeron su participación en 8,1 puntos porcentuales; el sector defensa aumento su participación en 0,35 puntos porcentuales. Los otros incrementos han corrido por cuenta del sector social que pasó del 23,9% en 2000 a 38,1% del PrGN en 2014, es decir, un incremento de 14,1 puntos porcentuales; el gasto en víctimas aumentó en 2,1 puntos porcentuales en los 16 años impulsado por la expedición de la Ley 1448 de 2011 (Cuadro 1.1). Al comparar el gasto destinado a la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas con respecto a los principales rubros del Presupuesto Nacional (como se describen el Cuadro 1.1), se observa que la atención a las víctimas, a pesar de ser una de las políticas más importantes para el Gobierno Nacional, dado su carácter estratégico en la consecución de la paz, tiene asignados unos montos presupuestales sumamente débiles.

Ahora bien, si se efectúa otro ordenamiento del PrGN, priorizando los gastos sociales, tal y como se realizó en el Cuadro 1.2, es posible apreciar lo siguiente: además del servicio de la deuda (\$59,9 billones en 2014), los gastos más importantes en términos sociales son: el gasto en pensiones (\$46,7 billones en 2014), los gastos en el SGP (\$40,9 billones en 2014), los gastos en educación (\$15,5 billones en 2014) y salud (\$15,4 billones en 2014). Los dos últimos corresponden a gastos en educación y salud que no están financiados con el SGP.

Lo interesante de este ejercicio es aprehender la forma en la que se ha ido redistribuyendo el gasto social hacia el gasto destinado a las víctimas del conflicto. (Cuadro 1.2 Gasto en víctimas y participación en el total según distribución del PrGN, 2000-2014), se divide el gasto denominado SNARIV sobre el total del gasto, y se dividen cada uno de los gastos desagregados del SNARIV sobre el total del gasto del rubro en cuestión, para obtener las tasas de participación por tipo de gasto. Puede verse entonces que en el componente del gasto de pensiones, para el año 2014, el Ministerio de Trabajo provisionó el 0,45% del total de gasto en pensiones de la nación (\$46,7 billones en 2014) para la atención de las víctimas de la tercera edad. En educación, más allá de los recursos destinados a la cobertura con cargo al SGP, hay otros recursos del PrGN que fueron destinados para la población víctima del conflicto armado que fue muy variable en el periodo 2007-2011, llegando al 3.7% en 2007 y disminuyendo a menos del 1% después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011. En salud el gasto en víctimas diferente al SGP también fue muy variable y no supera el 4% en el último periodo.

El programa de Vivienda es uno de los cuales ha presentado un incremento en el gasto del PrGN, lo cual se evidencia con un crecimiento (en sus distintas modalidades: subsidios directos, vivienda para empleados, entre otros) desde \$215 mil millones en 2000 hasta alcanzar los \$2,6 billones en 2014. Ahora bien, a pesar de que existen disposiciones específicas para priorizar la atención a la población víctima del desplazamiento forzado en relación con su acceso a la vivienda (disposiciones existen desde la expedición del Conpes 2804 del 13 de septiembre de 1995), los

recursos presupuestales sólo empezaron a asignarse hasta 2006, después de la Sentencia T-025. Así, entre 2006 y 2011 la participación de las víctimas en la oferta general de vivienda pasó del 21% al 85% (en este último año, los recursos totales del PrGN para vivienda eran del orden de los \$730 mil millones, de los cuales \$621 mil millones se asignaron para la población víctima del desplazamiento forzado). En el período de vigencia de la Ley 1448 de 2011, los recursos del PrGN para vivienda han ido en aumento pero la participación de las víctimas en esa bolsa general ha disminuido de un 85% en 2011 al 32% en 2014.

Cuadro 1.2.- Gasto en víctimas y participación en el total según distribución del PrGN, 2000-2014. Precios Constantes de 2005

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Miles de Millones - Pesos del 2005															
Resto del gasto	37.031	48.872	59.685	69.552	83.752	102.118	111.069	137.783	148.122	173.393	201.984	203.473	228.314	266.248	283.440
01. SGP	6.600	7.894	9.665	11.377	13.455	15.595	17.053	19.862	23.045	27.096	29.568	32.894	35.558	39.327	40.943
02. Pensiones	3.310	4.571	6.573	7.522	9.140	13.919	15.085	18.255	22.512	26.993	32.981	30.995	36.666	37.926	46.720
03. Educación	1.839	2.229	2.340	3.029	4.396	4.980	4.810	5.051	6.914	7.006	9.798	10.604	11.970	13.515	15.515
04. Salud	802	1.546	1.597	1.188	2.141	2.568	2.735	3.792	1.718	2.397	3.616	4.695	5.677	9.996	15.411
05. Vivienda	215	312	461	483	817	930	362	798	645	558	884	730	1.152	1.672	2.651
06. Población vulnerable	0	147	141	252	263	311	397	264	1.536	1.807	3.316	2.535	2.469	3.183	3.501
07. Deuda	12.117	16.695	19.540	25.043	26.959	33.104	41.178	45.390	46.467	45.764	52.198	48.195	51.363	64.023	59.940
Resto Presupuesto	12.148	15.479	19.368	20.658	26.582	30.713	29.449	44.371	45.285	61.772	69.623	72.826	83.459	96.605	98.758
SNARIV	19	77	77	128	280	406	971	2.336	1.602	2.137	3.293	3.779	5.314	5.365	6.265
02. Pensiones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	211
03. Educación	-	1	2	1	0	-	69	191	199	130	180	29	66	103	143
04. Salud	1	0	2	-	-	-	80	155	161	159	279	185	200	203	267
05. Vivienda	-	4	4	-	-	-	77	100	119	495	749	621	618	834	849
06. Población vulnerable	-	-	1	0	0	1	55	1.044	264	308	537	305	556	877	791
Resto Snariv	19	72	67	126	279	405	692	846	858	1.045	1.548	2.639	3.875	3.348	4.004
Total general	37.050	48.949	59.762	69.679	84.032	102.524	112.040	140.119	149.724	175.530	205.277	207.252	233.628	271.613	289.704
Tasa de participación por tipo de gasto															
Total SNARIV	0,05	0,16	0,13	0,18	0,33	0,40	0,87	1,67	1,07	1,22	1,60	1,82	2,27	1,98	2,16
02. Pensiones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45
03. Educación	0,00	0,05	0,11	0,04	0,01	0,00	1,43	3,79	2,88	1,86	1,84	0,27	0,55	0,76	0,92
04. Salud	0,09	0,02	0,15	0,00	0,00	0,00	2,91	4,10	9,38	6,64	7,71	3,93	3,52	2,04	1,73
05. Vivienda	0,00	1,25	0,90	0,00	0,00	0,00	21,16	12,48	18,52	88,73	84,66	85,07	53,63	49,87	32,02
06. Población vulnerable	0,00	0,00	0,83	0,19	0,18	0,17	13,81	395,28	17,19	17,05	16,20	12,05	22,52	27,54	22,58
Resto Snariv	0,15	0,46	0,35	0,61	1,05	1,32	2,35	1,91	1,89	1,69	2,22	3,62	4,64	3,47	4,05

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En lo que corresponde a la política de atención para la población vulnerable, los recursos totales del PrGN han sido crecientes en los subcomponentes Familias en Acción, nutrición y seguridad alimentaria y otros de menores montos. En 2006 se asignaron montos cercanos a los \$400 mil millones y, actualmente en 2015, esa suma llega a los \$3,5 billones.

Debido a que no existen recursos nuevos para el financiamiento de la política de víctimas, en el panel inferior, que muestra los gastos del SNARIV, se puede evidenciar la redistribución de los gastos que tradicionalmente el Estado ha realizado desde la expedición de la Sentencia T-025 y luego con la Ley 1448 de 2011.

1.2. El gasto en Víctimas en el marco de la Ley 1448 (2011-2015)

El Cuadro 1.3 resume los montos de las asignaciones presupuestales destinadas al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. En el mismo se observa es un leve incremento en la participación del gasto en víctimas como porcentaje del total del PrGN. Este gasto pasó del 1,8% en 2011 al 2,16% en 2014. Este leve crecimiento no tiene en cuenta que el número de víctimas pasó de 3,8 millones a casi 6 millones de personas, es decir que el ritmo de crecimiento del gasto

se encuentra todavía rezagado con respecto a la cantidad de víctimas por asistir, atender y reparar, lo que se puede evidenciar en el análisis de cada uno de los componentes y medidas de la política pública en cuestión. Es importante subrayar que el incremento registrado en el gasto no ha obedecido a una política de generación de nuevos ingresos derivados de impuestos o, como lo propone la Ley 1448 de 2011, a un fortalecimiento de los aportes al Fondo de Reparación por parte de los victimarios.

Cuadro 1.3 - Gasto en Víctimas 2011-2014 (Pesos Constantes de 2005)

MEDIDA / COMPONENTE	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
TOTAL SNARIV	3.779	5.314	5.365	6.265	1,82	2,27	1,98	2,16
1. Asistencia	330	218	287	626	0,16	0,09	0,11	0,22
2. Atención	1.406	1.923	1.862	2.510	0,68	0,82	0,69	0,87
3. Reparación	1.890	2.910	2.722	2.481	0,91	1,25	1,00	0,86
4. Costos Institucionales	152	264	332	314	0,07	0,11	0,12	0,11
5. Otros programas	-	-	162	334	0,00	0,00	0,06	0,12
TOTAL PrGN	207.252	233.628	271.613	289.704	100	100	100	100

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.1 Asistencia a las víctimas

Tal y como lo ha señalado la CGR en este y otros documentos, la composición del gasto en víctimas, tal como se ha formulado desde el CONPES 3712, incluye como gasto de asistencia, los recursos de educación y salud del SGP. Se trata de recursos que están reconocidos por la Constitución Política de Colombia desde 1991, y por lo tanto, se asignan con independencia de la condición de los beneficiarios. Como se observa en el Cuadro 1.4, son estos recursos los que tienen un incremento significativo entre 2012 y 2014.

Al respecto es necesario que haya una aclaración en relación a la naturaleza de estos recursos por parte del Gobierno Nacional, y de las autoridades que diseñan la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de tal forma que se distinga con claridad lo que corresponde a los derechos adquiridos por todos los colombianos desde la Constitución de 1991, y el esfuerzo fiscal específico para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado a ser asistidos, atendidos y reparados de manera integral en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Cuadro 1.4 - Gasto de Asistencia para las Víctimas 2011-2014. (Pesos Constantes de 2005)

MEDIDA / COMPONENTE	2011	2012	2013	2014
TOTAL SNARIV	3.779	5.314	5.365	6.265
Asistencia (Sin SGP)	330	218	287	626
Subtotal SGP		2.667	2.870	4.464
Educación (SGP)		1.120	1.070	2.418
Salud (SGP)		1.547	1.800	2.047
Total Asistencia (Con SGP)	330	2.884	3.157	5.091
Asistencia con SGP como Porcentaje del PrGN	0,16%	1,23%	1,16%	1,76%
Asistencia sin SGP como Porcentaje del PrGN	0,16%	0,09%	0,11%	0,22%

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.2.2 Atención

En este componente, el mayor peso lo tiene la entrega de ayudas humanitarias, con gastos que pasan de un billón de pesos en 2011 a 2 billones de pesos corrientes en 2015. Este gasto es el más importante desde el punto de vista de los montos de los recursos financieros y logísticos destinados para tal fin. Sin embargo, como se mostró en la Primera Encuesta Nacional de Víctimas de la CGR, el 70,4% de la población desplazada no recibió ninguna ayuda inmediata antes de estar registrados en el RUV y, luego de su registro, el 74% de los grupos familiares desplazados a partir de 1985 ha recibido una o más ayudas humanitarias de emergencia, lo que significa que un 26% no ha recibido nada estando inscrito en el RUV. Todo ello a pesar de los esfuerzos hechos por la UARIV en esa medida.

1.2.3 Reparación

En pesos corrientes, del total de recursos asignados para este componente (\$1,3 billones en 2011, \$2 billones en 2012, \$1,8 billones en 2013, \$1,6 billones en 2014 y \$1,8 billones en 2015) una tercera parte de esos recursos, en cada vigencia, se destinó para la indemnización en vivienda y otra tercera parte para la indemnización en efectivo. En la política de vivienda se pasó de \$454,5 mil millones de pesos en 2011 a \$665,9 mil millones de pesos en 2015. Con esos recursos se han realizado proyectos de vivienda que hasta la fecha no han sido terminados, y muchos de ellos han sido siniestrados, con lo cual, se podría afirmar que es una de las políticas que ha tenido mayor fracaso, como lo reveló el último informe de auditoría de la CGR. De una meta contemplada de entrega de viviendas urbanas de 23.860 viviendas sólo se ha entregado certificado de habitabilidad a 14.350 familias víctimas (60%). En vivienda rural el cumplimiento es mayor, por encima del 90%. Estos resultados son bastante preocupantes si se tiene en cuenta que según la Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la CGR, de 1.380.591 grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado, el 47,4% declaró haber perdido su vivienda, es decir, 658.192 grupos familiares.

En el caso de la indemnización administrativa en efectivo, luego de haber tenido un crecimiento importante de recursos entre 2011 y 2012 de \$569,9 mil millones de pesos a \$956,0 mil millones de pesos respectivamente, en los siguientes años, hubo una disminución por este concepto de \$300 mil millones pesos, dejando un monto de recursos de \$652 mil millones de pesos en 2013 y \$621 mil millones de pesos en 2014. Hasta la terminación del primer gobierno de Juan Manuel Santos, fueron realizadas 420.841 indemnizaciones, de las cuales, 392.083 fueron por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado y 28.758 por desplazamiento forzado, para un valor total de \$2,6 billones en los cuatro años. Eso quiere decir que, en el caso del desplazamiento forzado, que es el hecho victimizante de mayor peso en el conjunto de los hechos victimizantes fruto del conflicto armado, sólo se ha cubierto a un 2,1% del universo de los grupos familiares a reparar; si se tiene en cuenta que el universo de la población desplazada es de 1.388.591 grupos familiares según la Primera Encuesta Nacional de Víctimas de la CGR, el rezago luego de tres años de avance de la política es bastante grande.

Otra política, con la cual se ha aplicado uno de los mayores montos de recursos es la de empleo y generación de ingresos. En 2011 se destinaron para este componente \$324,5 mil millones de pesos; en 2012, \$619,8 mil millones de pesos; en 2013, \$485,9 mil millones de pesos; en 2014, \$214,7 mil millones de pesos; y, en 2015 \$219 mil millones de pesos. Esos montos representaron participaciones en la política de reparación del 30% en 2012 y 19,3% en 2015. En este caso, si bien se ha hecho un esfuerzo fiscal por parte del gobierno, la política diseñada no se corresponde en calidad y en la coordinación interinstitucional requerida para hacer eficaz la oferta programática.⁶

La otra medida de reparación integral significativa, por el impacto que podría generar, es la restitución de tierras. En ese caso, los recursos asignados en 2012 fueron de \$18,1 mil millones de pesos; en 2013 de \$80,4 mil millones de pesos; en 2014 de \$98 mil millones de pesos, y \$142,7 mil millones pesos en 2015. Los avances en esta política son los siguientes: 75.122 solicitudes de ingreso en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF) que representan un total de 60.754 predios. Teniendo en cuenta las áreas microfocalizadas, la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (URT) inició el estudio de 27.691 solicitudes, de las cuales, 8.304 han cumplido con los requisitos para ingresar al RTDAF.

1.3 Las necesidades de financiamiento de la Ley 1448 de 2011

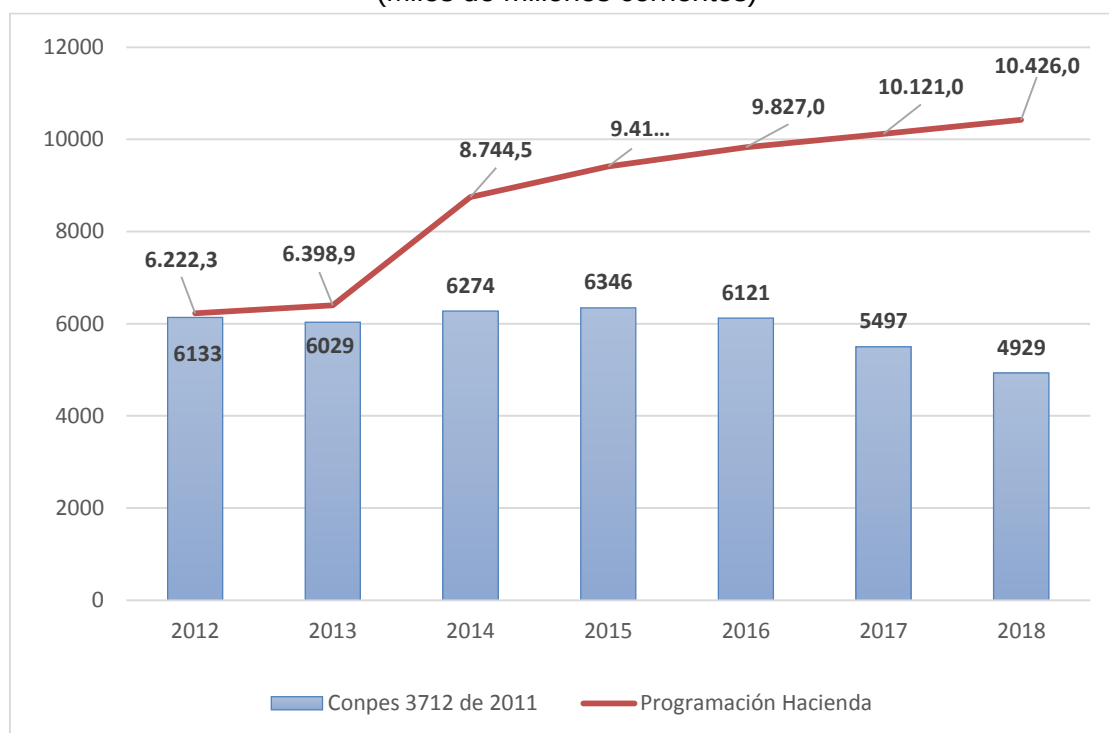
Tal y como lo reconoce el Gobierno Nacional, las proyecciones de gasto para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras contenidas en el documento CONPES 3712 de 2011 no se ajustan a la realidad del fenómeno de la victimización por causa del conflicto armado

⁶ Contraloría General de la República (2014) Informe de actuación especial (ACES). Política pública de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socio-económica de la población víctima del conflicto armado. (Vigencias 2012 a 2014). “En este momento no se cuenta con un instrumento actualizado que oriente la formulación de los programas, articule los componentes entre las distintas instituciones y menos aún entre los distintos niveles de gobierno. Así, gran parte de los esfuerzos institucionales no convergen en objetivos e implementación comunes y, por el contrario, conducen a duplicidad de esfuerzos e ineficiencias en el gasto. En el desarrollo de la Actuación Especial se encontró que se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos.”

en Colombia. Esta versión ha sido ratificada en el último documento de política macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁷, del 23 de junio de este año. En este documento, el Gobierno Nacional, citando el informe contratado por la UARIV con la Universidad de Harvard, sostiene que: “no sólo ha aumentado el presupuesto para atender a la población víctima sino que también se ha incrementado la focalización del gasto hacia ese grupo vulnerable.” La programación de recursos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público va hasta 2018 y sigue la tendencia descrita en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.6 - Gasto en Víctimas 2012-2018

(Miles de millones corrientes)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Entre los problemas más considerables por la CSML se encuentran los siguientes: (i) El crecimiento de los recursos está jalonado por el SGP. Así, del total de asignaciones previstas, el 49,2% corresponden al Sistema General de Participaciones, lo que puesto en perspectiva desde 2012 cuando se inició la ejecución de la Ley 1448, este concepto ha incrementado su participación en 10 puntos porcentuales al incrementarse del 39,5% al 49,2%; (ii) No existe una programación actualizada para el total de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 que va hasta 2021; (iii) En lo que corresponde al funcionamiento y la inversión se observa que el rubro más afectado es el Fondo de Reparación de Víctimas, el cual pasó de tener una participación del 15,4% en 2012 que en 2018 sería solamente del 4,8%. Esta es una decisión que no se compadece con una de las medidas de reparación reconocidas por la ley, la indemnización administrativa. No existe

⁷ MHCP (2015). Marco fiscal de mediano plazo – 2015. Recuadro 2C. Política de atención y reparación a víctimas: una apuesta de reconciliación sin precedentes, Págs. 89 y 90.

lógica para esta decisión pues, si el número de víctimas se duplicó en el RUV, del mismo modo, los recursos para garantizar la indemnización deberían seguir la misma tendencia. Al respecto pareciera que la decisión de este gobierno es la de dejarle al próximo el peso de terminar de pagar las indemnizaciones administrativas a las cuales las víctimas tienen derecho y (iv); Por el contrario, se observa un incremento en los gastos de funcionamiento desde el 2,4% al 6,7% y la inversión pasa de 45% en 2013 a 39% en promedio entre 2016 y 2018.

Cuadro 1.5 - Gasto del Presupuesto General de la Nación para la reparación y Atención de las víctimas 2011-2018

Etiquetas de fila	Miles de Millones								Participaciones							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Funcionamiento	608	1.103	854	1.144	997	1.138	1.172	1.208	22,0	17,7	13,3	13,1	10,6	11,6	11,6	11,6
Fondo de reparación de víctimas	570	956	652	622	640	476	490	505	20,7	15,4	10,2	7,1	6,8	4,8	4,8	4,8
Resto de funcionamiento	38	147	202	522	357	662	682	703	1,4	2,4	3,1	6,0	3,8	6,7	6,7	6,7
Inversión	2.151	2.665	2.879	3.136	3.725	3.854	3.970	4.089	78,0	42,8	45,0	35,9	39,6	39,2	39,2	39,2
Subtotal sin SGP	2.759	3.767	3.732	4.280	4.722	4.992	5.142	5.297	100,0	60,5	58,3	48,9	50,1	50,8	50,8	50,8
SGP (Educación)	-	1.124	1.120	2.418	2.498	2.573	2.650	2.730	-	18,1	17,5	27,6	26,5	26,2	26,2	26,2
SGP (Salud)	-	1.331	1.546	2.047	2.196	2.262	2.329	2.399	-	21,4	24,2	23,4	23,3	23,0	23,0	23,0
Subtotal SGP	-	2.455	2.667	4.464	4.694	4.835	4.979	5.129	-	39,5	41,7	51,1	49,9	49,2	49,2	49,2
Total Gasto Política para las Víctimas	2.759	6.222	6.399	8.745	9.415	9.827	10.121	10.426	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Frente a las necesidades de recursos para garantizar lo estipulado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta Comisión considera que lo que procede es la realización de una actualización seria del plan de financiamiento que acompaña a esta ley, es decir, del documento CONPES 3712. Esta actualización implica la revisión detallada de todas y cada una de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contempladas en la ley, tanto en lo correspondiente al universo de las víctimas que deben ser atendidas en cada una de ellas, como en lo referente al costo per cápita de las mismas. Para tal fin, la Unidad para las Víctimas puede y debe apoyarse en la información de la que hoy dispone tanto en el RUV como en los otros registros administrativos por ella misma construidos. Igualmente, para esta labor conviene es el conocimiento adquirido en estos cuatro años de implementación de la Ley 1448. La CSML recuerda que una actualización del plan financiero implica pensar universos y costos de las siguientes medidas:

- Asistencia: Asistencia Judicial, Atención en Educación, Atención en Salud, Identificación - Cédula e Identificación - Libreta Militar.
- Atención: Ayuda Humanitaria, Retornos y reubicaciones y Centros Regionales de Atención y Reparación.
- Reparación Integral: Restitución de Tierras, Vivienda, Indemnización Administrativa, Empleo y Generación de Ingresos, Créditos y Pasivos, Medidas de satisfacción, Medidas de reparación colectiva y Garantías de No repetición.
- Costos institucionales.

Con base en la información del RUV y de la Encuesta Nacional, la CGR realizó un cálculo preliminar a partir de las bases de ayuda humanitaria y de indemnizaciones con el fin de aproximar las necesidades de financiamiento adicionales para cumplir con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 en referencia a una dos de las medidas: la indemnización administrativa y la vivienda.

Según la proyecciones y cálculos de la CGR, solamente para pagar las indemnizaciones administrativas al conjunto de las víctimas inscritas en el RUV a 31 de enero de 2015, y sin tener en cuenta las nuevas víctimas que el conflicto sigue generando, el país deberá invertir aproximadamente \$23 billones de pesos corrientes de 2015, adicionales a lo ya destinado para tal fin (Cuadro 1.5).

De igual manera, para garantizar lo dispuesto en el artículo 131 del Decreto 4800, relativo a la restitución en vivienda y, suponiendo que solo se indemnizan a aquellos hogares que reportaron haber perdido vivienda a causa del desplazamiento forzado, y que en la actualidad no son propietarios de vivienda alguna, el país deberá invertir aproximadamente \$18 billones corrientes de 2015, adicionales a lo ya destinado para tal fin. (Cuadro 1.6).

A continuación mostramos los cálculos no sin antes hacer las siguientes aclaraciones:

1. En el caso de la indemnización administrativa se está estimando los recursos financieros destinados para garantizar el pago de este derecho por víctima directa y para cada uno de los hechos victimizantes, descontando las indemnizaciones que ya han sido pagadas. Al respecto es importante anotar que las bases de datos de indemnizaciones por decreto 1290 de 2008, no desagregan información por hecho victimizante y por persona.
2. Para las personas inscritas por desplazamiento forzado en forma masiva, la identificación del grupo familiar no fue posible en la mayoría de los casos, por lo que fue necesario hacer un supuesto sobre el tamaño de los grupos familiares, de acuerdo a la información recolectada en la Encuesta Nacional de Víctimas de la CGR.
3. En el caso de la vivienda se está estimando la población sujeta a indemnización partiendo de la Encuesta Nacional de Víctimas y del valor estimado por el gobierno para la vivienda de interés social. El supuesto principal es que sólo se compensa a los grupos familiares que perdieron vivienda en el momento de desplazamiento, descontando aquellos que son propietarios de vivienda actualmente.

Cuadro 1.6 - Proyección Recursos Necesarios para Garantizar el Derecho a la Indemnización Administrativa a las Víctimas en Colombia

Hecho victimizante		Victimas directas* 30-01- 2015	Victimas indemnizadas* 30 -05-2015	Victimas por indemnizar	Indemnización en SMLV	Valor indemnización en SMLV 2015***	Valor indemnización (Valor en SMLV 2015 X número de víctimas) \$ millones
Delitos contra la libertad sexual	Total	6895	3869	3.026			58.494
	Decreto 1290	827	682	145	30	\$ 19.330.500	2.803
	Ley 1448	6068	3187	2.881	30	\$ 19.330.500	55.691
	Ley 418	0	0	-	30	\$ 19.330.500	-
	Otros	0	0	-	30	\$ 19.330.500	-
Desaparición forzada	Total	39955	14841	25.114			647.288
	Decreto 1290	24477	14432	10.045	40	\$ 25.774.000	258.900
	Ley 1448	13924	262	13.662	40	\$ 25.774.000	352.124
	Ley 418	1554	26	1.528	40	\$ 25.774.000	39.383
	Otros	0	121	121	40	\$ 25.774.000	(3.119)
Desplazamiento forzado**	Total	1593592	18308	1.575.284			17.399.324
	Decreto 1290	22315	7	22.308	27	\$ 17.397.450	388.102
	Ley 1448	1571277	18301	1.552.976	17	\$ 10.953.950	17.011.221
	Ley 418	0	0	-	17	\$ 10.953.950	-
	Otros	0	0	-	17	\$ 10.953.950	-
Homicidio	Total	280137	76789	203.348			5.241.091
	Decreto 1290	138940	71022	67.918	40	\$ 25.774.000	1.750.519
	Ley 1448	90884	2091	88.793	40	\$ 25.774.000	2.288.551
	Ley 418	50313	3227	47.086	40	\$ 25.774.000	1.213.595
	Otros	0	449	449	40	\$ 25.774.000	(11.573)
Minas antipersona	Total	13.135	1.731	11.404			293.927
	Decreto 1290	-	-	-	40	\$ 25.774.000	-
	Ley 1448	3.389	11	3.378	40	\$ 25.774.000	87.065
	Ley 418	1.393	180	1.213	40	\$ 25.774.000	31.264
	Otros	8.353	1.540	6.813	40	\$ 25.774.000	175.598
Secuestro	Total	40163	6157	34.006			876.471
	Decreto 1290	5465	1938	3.527	40	\$ 25.774.000	90.905
	Ley 1448	16630	4219	12.411	40	\$ 25.774.000	319.881
	Ley 418	6192	0	6.192	40	\$ 25.774.000	159.593
	Otros	11876	0	11.876	40	\$ 25.774.000	306.092
Tortura	Total	4505	212	4.293			82.986
	Decreto 1290	898	9	889	30	\$ 19.330.500	17.185
	Ley 1448	3606	203	3.403	30	\$ 19.330.500	65.782
	Ley 418	1	0	1	30	\$ 19.330.500	19
	Otros	0	0	-	30	\$ 19.330.500	-
Vinculación de niños y niñas	Total	6083	829	5.254			101.562
	Decreto 1290	723	421	302	30	\$ 19.330.500	5.838
	Ley 1448	1906	408	1.498	30	\$ 19.330.500	28.957
	Ley 418	0	0	-	30	\$ 19.330.500	-
	Otros	3454	0	3.454	30	\$ 19.330.500	66.768
Sin información	Total	0	136.638	- 136.638			(1.004.788)
	Decreto 1290	0	135.806	- 135.806			(1.004.788)
	Ley 1448	0	-	-			
	Ley 418	0	263	- 263			
	Otros	0	569	- 569			
Total (estimación)		1.984.465	259.374	1.725.091			23.696.355

*Para los cálculos en los hechos victimizantes de homicidio y desaparición forzada se tiene en cuenta el número de víctimas directas y no el número de víctimas indemnizadas

**Grupos familiares (hogares desplazados).

*** Salario Mínimo Legal Vigente para 2015: 644.350 pesos

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 1.7 - Costo estimado de la restitución de vivienda. (Miles de millones de 2015)

Vivienda	Total
Hogares que perdieron vivienda por el desplazamiento	651.072
Hogares que viven en vivienda propia	233.565
Hogares que perdieron vivienda y faltan por vivienda propia	417.507
Costo unitario de la vivienda (Pesos)	45.000.000
Costo total de la vivienda	18.787,8

Fuente: Cálculos CGR, Encuesta Nacional de Víctimas (ENV) 2013.

Ahora bien, la proyección financiera realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los gastos a realizar anualmente para garantizar lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, no tiene en cuenta los recursos necesarios para garantizar los derechos del conjunto de las víctimas registradas en el RUV a 30 de enero de 2015. Si se confronta esa proyección financiera con las estimaciones realizadas por la CGR, solamente para los casos de la indemnización administrativa y la restitución en vivienda, es posible afirmar que hacen falta aproximadamente 33 billones de pesos. En efecto, el documento CONPES 3712 de 2011 estimaba el total del gasto a realizar en los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 en 54,9 billones de pesos. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2015 estima ese mismo gasto en 92,4 billones de pesos. Sobre esta última base y, teniendo en cuenta solamente lo relativo a la indemnización administrativa y la restitución en vivienda, la CGR estima el conjunto del gasto en 126 billones. Como resulta evidente, esta estimación se queda corta, en la medida en que es necesario actualizar el gasto necesario para el conjunto de las medidas dispuestas en la ley y mencionadas anteriormente. (Cuadro 1.7).

Cuadro 1.8 – Proyección del costo de la Ley 1448 de 2011. Actualizando indemnización administrativa y vivienda

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2012 - 2021	Faltante	Total CGR
I. Conpes 3712 de 2011	6.133	6.411	6.457	6.346	6.305	5.832	5.386	5.275	5.242	5.211	59.096		
II. Programación Hacienda MFMP 2015	6.222	6.399	8.745	9.415	9.827	10.121	10.426	10.426	10.426	10.426	92.433		126.049
1. Subtotal indemnización + vivienda	1.394	1.232	1.202	1.306	1.142	1.156	1.171	1.171	1.171	1.171	12.115	33.616	45.732
1.1. Indemnización en efectivo	956	652	622	640	476	490	505	505	505	505	5.856	20.070	25.926
1.2. Indemnización vivienda	438	580	580	666	666	666	666	666	666	666	6.259	13.547	19.806
2. Resto de las medidas	4.828	5.167	7.543	8.109	8.685	8.965	9.255	9.255	9.255	9.255	80.318		80.318

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Teniendo en cuenta las normas de programación presupuestal, que a esta fecha definieron el presupuesto de 2016, y tomando en consideración que la Ley 1448 de 2011 tiene vigencia hasta 2021, se distribuye el presupuesto faltante en el periodo 2017 a 2021; eso daría un flujo necesario para los cinco años restantes de \$6,7 billones adicionales por año (Cuadro 1.8).

Cuadro 1.9 - Proyección del costo de la Ley 1448 de 2011. Actualizando indemnización administrativa y vivienda, desagregado por periodo.

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2012 - 2021
I. Programación Hacienda Mf	6.222	6.399	8.745	9.415	9.827	10.121	10.426	10.426	10.426	10.426	92.433
II. Costo adicional proyectado						6.723	6.723	6.723	6.723	6.723	33.616
1. Indemnización en efectivo						4.014	4.014	4.014	4.014	4.014	20.070
2. Indemnización vivienda						2.709	2.709	2.709	2.709	2.709	13.547
Total costo estimado Ley 1448 de 2011						16.844	17.149	17.149	17.149	17.149	126.049

Fuente: Cálculo CGR con base en SIIF; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dada la actual coyuntura macroeconómica, de bajos precios de las *commodities* y de reducción de los ingresos fiscales por estos rubros, es pertinente plantear el debate sobre la necesidad de la extensión de la vigencia de ley de víctimas más allá del 2021, así como de la necesidad de las nuevas fuentes de recursos.

2. Avances y dificultades en el ejercicio del Derecho a la Participación en el marco de la Ley 1448/11⁸.

Desde la sentencia T-025 se han registrado avances importantes en las garantías al derecho a la participación de las víctimas, basados en su mayoría en los aportes realizados por la Corte Constitucional sobre los derechos de la población desplazada. Estos derechos se desarrollan con la vigencia de la ley 1448 del 2011, que crea un sistema escalar de participación de las víctimas en su conjunto. En el marco de esta ley se aprobó un nuevo modelo de participación, incluso acudiendo al decreto 0790 que dispuso trasladar las funciones de las mesas de fortalecimiento a las definidas por la ley 1448 como Mesas de Participación de Víctimas. Se reconoció la existencia del conflicto armado y se amplió el espectro de los hechos victimizantes y de las víctimas según su enfoque diferencial.

Pero estos cambios conceptuales y los consecuentes esfuerzos presupuestales, no han implicado una superación significativa de los problemas ya sustentados por esta Comisión en el informe anterior. Persisten dificultades frente a las condiciones, garantías y posibilidades de ejercer el derecho a la participación de las víctimas en sus dimensiones de disponibilidad de recursos, para llegar al conjunto de las víctimas y sus organizaciones; de libre acceso al sistema escalar, en particular en los municipios y departamentos; de adaptación a las complejas condiciones que se les presentan para el ejercicio de su participación e incidencia; y de aceptación de los procesos para permitir la sostenibilidad del derecho a la participación, sin perder su esencia democrática.

La Comisión encuentra que en el derecho a la participación de las víctimas, persisten 3 retos prioritarios:

a. La necesidad de superar la insuficiente destinación de recursos para la garantía integral de la participación efectiva⁹. Si bien los recursos han aumentado significativamente con la Ley 1448 de 2011 para la construcción de una entidad específica y para el funcionamiento de los espacios y mecanismos de participación de carácter nacional, representados en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, estas garantías no son completas para los miembros de la Mesa Nacional, y menos aún lo son en los departamentos y los municipios, territorios del diario vivir y accionar de las organizaciones de víctimas. Todas las visitas realizadas por la Comisión, más allá de informes muy poco claros de las autoridades municipales visitadas, registran la queja de los representantes de las víctimas por las enormes dificultades que han tenido que afrontar para tratar de lograr la participación efectiva, la mayoría de las veces sin respuestas satisfactorias.

Como más adelante precisamos, la CSML considera conveniente la expedición de directivas específicas por parte de Planeación Nacional para que por la vía de transferencias como por la asignación de recursos de regalías, se dispongan recursos que permitan garantizar la participación de las víctimas y su incidencia en la construcción de las políticas públicas de

⁸ Período: julio 1 de 2014 a junio 30 de 2015.

⁹ En el presupuesto del 2015 los recursos para la Subdirección de Participación de la UARIV se han reducido casi a la mitad del período, según información suministrada al Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional y a la Secretaría Técnica, por la subdirección de participación.

atención, reparación y restitución de derechos; necesidad vigente desde la ley 387 de 1997. Solo así se podrá conseguir que las autoridades competentes, prioricen en sus planes de desarrollo y presupuestos respectivos, los recursos para la participación efectiva e incidente de las víctimas sobre las políticas públicas que como Mesas les competen.

b. El punto anterior se vincula con la necesidad de superar la precaria capacidad de acción institucional articulada entre la nación y el territorio, o en otras palabras: entre la UARIV y los ministerios e instituciones de carácter nacional; de estas instancias nacionales con todas las instancias del SNARIV en lo territorial; y de todas estas instancias estatales con las respectivas mesas de víctimas y sus espacios por hechos victimizantes (en particular con la población desplazada) y de enfoques diferenciales.

Se requiere un funcionamiento más frecuente y regular del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas, que encabeza el presidente de la República, como vía determinante para que desde la UARIV se hagan llegar las orientaciones necesarias y con carácter vinculante, a las instituciones del SNARIV.

c. Es una constante que las autoridades territoriales y en menor medida las del nivel nacional, desconozcan su obligación de dar una respuesta, fundamentada desde los derechos humanos, a las propuestas, observaciones y planteamientos que les presentan las Mesas de Víctimas, en relación con las políticas públicas que garanticen sus derechos vulnerados.

Estas elaboraciones presentadas por las Mesas de Víctimas, no pueden quedar en ejercicios que acumulen nuevas frustraciones; por lo que se recomienda el incluir en las políticas públicas la mayor cantidad posible de estas propuestas, y contestar desde el enfoque de derechos, como la ley obliga, el porqué de aquellas que no se tendrán en consideración.

2.1 Planes de Acción Territorial de atención a Víctimas y Planes de Desarrollo Nacional y Territoriales

Todo este esfuerzo por promover el derecho a la participación puede terminar siendo estéril, si no se logra involucrar a las entidades nacionales del SNARIV y de los entes territoriales, para que la obligatoria garantía de los derechos de las víctimas, sea incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, y en consecuencia en los programas ministeriales, los Planes de Desarrollo territoriales, y en los PAT específicos, tanto en el nivel departamental como en el municipal. Lo que hoy existen son planes desarticulados y desfinanciados de los distintos miembros del SNARIV, incluidos los PAT de los entes territoriales, que funcionan respondiendo insuficientemente a las demandas, y sobre los cuales la UARIV no tiene posibilidades jerárquicas de intervenir, salvo con una difusa “certificación” que realiza, sin carácter vinculante o sancionatorio, sobre los avances de las respectivas entidades públicas con responsabilidades frente a las víctimas.

El Artículo 161 de la Ley 1448 de 2011 define los objetivos del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas, y en su Parágrafo final especifica que: *“Para el logro de los anteriores objetivos se elaborará el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*. A Cuatro años de vigencia de la ley, debemos anotar que si bien existen referencias concretas a las víctimas en

el Plan Nacional de Desarrollo, se requiere agruparlas, quitarle todo enfoque transversal que las invisibiliza y así concretar en un documento concreto las directivas existentes.¹⁰ Un Plan de Atención y Reparación Nacional, debe ser el eje central ordenador de toda la política pública de oferta de atención, reparación y restitución de derechos a las víctimas y, por tanto, debe estar contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, donde los recursos se identifiquen claramente

Es de esperar que en lo que resta de los períodos de las autoridades territoriales, se pueda revisar con la participación de las víctimas los PAT y Planes de Desarrollo en ejecución, y aportarle a las distintas Mesas de participación el concurso de expertos especializados en la elaboración de propuestas desde el Enfoque basado en los Derechos Humanos, para que sean incluidas en los planes de los nuevos gobernantes territoriales elegidos.

2.2 Rendición de Cuentas de las Mesas y las Entidades

Con el fin de los períodos de las distintas Mesas de participación, se promovieron, desde la Secretaría Técnica de la Mesa Nacional, la realización de una evaluación de lo registrado durante sus dos años de gestión, y eventos de empalme entre las antiguas y nuevas Mesas departamentales instaladas.

La evaluación de la Mesa Nacional ha sido muy crítica en lo que se refiere a la posibilidad de incidencia sobre las decisiones que se toman en los Comités y Subcomités Nacionales por donde pasan los temas centrales del SANRIV.

Las evaluaciones realizadas por las mesas salientes, así como las propuestas de las entrantes, deben complementarse con una rendición de cuentas frente a las víctimas que se representan, en lo local, departamental y nacional, construida desde una convocatoria lo más amplia posible. De no ser así termina siendo un ejercicio cerrado a quienes desde hace dos años se reúnen y viene actuando, sin la posibilidad de extender su experiencia y reflexiones al conjunto de las víctimas y la sociedad, y de someterse al control social de sus representados. Para esto se recomienda la promoción de espacios para que se escuche la voz de las víctimas en los medios de comunicación, televisivos, escritos, radiales o de su propia página web y demás medios con los que pueda contar para su provecho.

Una petición común y reiterada, ha sido la situación de seguridad de los nuevos líderes y lideresas que llegan a las nuevas Mesas elegidas, así como la de aquellos que dejan de participar en ellas y pasan a una situación de mayor vulnerabilidad, para los cuales deberá tenerse muy en cuenta la continuidad de sus esquemas de protección, mientras las situaciones de amenazas y riesgos, persistan. En ese sentido, se recomienda el cumplimiento de lo aprobado en la resolución 0388/13 en lo relacionado a la construcción de un protocolo de seguridad que permita garantizar la vida e integridad de quienes sean elegidos en las mesas de participación municipal, departamental y en la nacional.

2.3 Resolución 00828 de 2014. Sobre el Protocolo de Participación

¹⁰ Decreto 1725 del 16 de agosto de 2012, que en forma general y difusa, ordena construir el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Los órganos de control, que hacen parte de la CSML, consideran que de la Resolución 00828 de 2014 se desprende un avance parcial en la garantía del derecho a la participación de las víctimas y un mayor apoyo y perspectiva de desarrollo a las mesas municipales de víctimas. Ese avance se registra frente a la progresiva dificultad que significaba el crecimiento de Organizaciones de Víctimas departamentales, que tendían a suplantar el peso de las Organizaciones de Víctimas municipales, con lo que se interrumpía el sistema democrático escalar. Al mismo tiempo las tres instituciones manifiestan que quedan aún temas importantes por abordar en forma democrática participativa con las mesas de víctimas, comenzando por los aspectos ambiguos encontrados en sus alcances, tanto entre la Ley 1448, su decreto reglamentario 4800 y las Resoluciones que sustentan este Protocolo de Participación.

El conjunto de la Comisión considera un avance el que se permita que nueve representantes por hechos victimizantes y enfoques diferenciales, suban a las Mesas Departamentales desde cada municipio y no dos como antes sucedía. Pero este avance cuantitativo no es necesariamente cualitativo, pues los líderes que logran ascender en el sistema y sus propias organizaciones de víctimas que los delegan, no han tenido acceso a una formación y experiencia previa que permita el aprovechamiento efectivo de las posibilidades abiertas al acceder a estos espacios. Lo mismo se extiende a las precisiones incluidas sobre la Comisión de Ética y las suplencias.

Sin embargo, para los tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, no es claro el sentido general de avance de esta modificación del Protocolo de Participación, y reclaman un proceso de revisión de fondo de toda la reglamentación de la democracia participativa de las víctimas. Consideran que la resolución 0388 de 2013, como la resolución 0828- de 2015, que la modifica parcialmente, son confusas, con vacíos que permiten interpretaciones erradas y a veces contradictorias. Por lo que proponen su reforma inmediata de forma democrática, para que las próximas elecciones, y el propio funcionamiento de las mesas, cuenten con un mecanismo realmente construido, concertado y aprobado con la participación de las víctimas, desde lo local, distrital, departamental y nacional.

Al conjunto de la Comisión le interesa analizar el procedimiento para la construcción y validación del Protocolo. Siendo real que se construyó un espacio en la Mesa Nacional para presentar propuestas de modificación, el cual se pudo reunir en una ocasión, es al mismo tiempo cierto que sus recomendaciones no fueron respondidas oficialmente por la Subdirección de Participación con la consiguiente justificación del por qué se adoptaban o no. Las consultas, que se mencionan como realizadas en muy pocos municipios, no fueron informadas a las Secretarías técnicas departamentales y nacional, ni a la Mesa Nacional, y no se aclara con qué criterios se seleccionaron esos municipios para solicitarles sus propuestas, y por qué no se realizaron con las mesas departamentales y de municipios capitales que traían una experiencia mayor sobre los avances y dificultades a superar con la modificación del Protocolo.

Se comparte por las y los miembros de la Comisión, la iniciativa de realizar un estudio-propuesta para abordar de inmediato y con el tiempo necesario, toda la normatividad de la participación de las víctimas. Nos preocupa la reducción de recursos de la Subdirección de Participación de la UARIV, lo cual hace muy difícil que los objetivos, mencionados por la UARIV en distintos documentos, puedan concretarse; de la misma manera que las medidas correctivas anunciadas puedan llevarse adelante.

2.4 Garantías de la UARIV y de los entes territoriales para el funcionamiento de las mesas

Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Con recursos de la UARIV se realizaron las reuniones solicitadas por la Mesa Nacional de Víctimas, garantizando la disponibilidad de espacios y el acceso de todos sus miembros. También se garantizó el acceso a los Comités y Subcomités Nacionales, con observaciones reiteradas de las víctimas en los siguientes temas:

- La no invitación de los delegados de las víctimas a la única reunión oficial que realizó el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas
- El poco tiempo de preparación entre la convocatoria a reuniones de los Subcomités, para que las víctimas puedan preparar su intervención.

Se insiste por la Comisión en la solicitud realizada por las víctimas, y no respondida por la UARIV, para que la Mesa pueda solicitar la contratación de expertos que los asesoren en temas técnicos de las políticas públicas

Se insiste en la entrega de la información y de la misma convocatoria de los delegados(as) a los subcomités nacionales, sea realizada con suficiente antelación a las reuniones programadas, con el fin que puedan preparar y consultar con los miembros de la mesa nacional, su presentación, escritos, conceptos y demás, que permitan un buen accionar en dichas reuniones. No se puede continuar con invitaciones que solo dan tiempo para sentarse a responder al llamado a lista y volver a levantarse para ir a tomar el vuelo de regreso.

En las Mesas Departamentales

No existe variación de las opiniones entregadas en el informe del año anterior, con tendencia a agravarse; aproximadamente el 90% de las gobernaciones no han logrado garantizar en plenitud el derecho a la participación para las Mesas de Víctimas.

En el caso de la gobernación de Bolívar fue necesario que acudieran a una tutela para lograr unos mínimos de garantías. En otros departamentos su funcionamiento fue parcialmente sostenido por organizaciones que funcionan con recursos de la cooperación internacional.

Con dificultades cumplieron con las dos reuniones semestrales obligatorias, pero no se garantizó una participación fluida de las Mesas Departamentales en las distintas sesiones de los Comités de Justicia Transicional, ni en su relación con los municipios que representan.

Las Comisiones del Ministerio Público están realizando seguimiento a las actuaciones de las gobernaciones, y se comparte el tener en cuenta los hallazgos y realizarles el seguimiento respectivo. También se propone al Comité Ejecutivo Nacional elaboración de directrices de carácter vinculante, que fortalezcan la incidencia de las Mesas de Víctimas. A esto los delegados de las víctimas agregan la importancia de la actuación de la Procuraduría con investigaciones y sanciones directas hacia los mandatarios y funcionarios que las incumplan.

En las mesas municipales

Tanto por la información recibida en las oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo, como por los resultados de las visitas realizadas por esta Comisión, se puede afirmar que en este año se agravó el desinterés de las autoridades municipales para garantizar el derecho a la participación de las Mesas Municipales de Víctimas, lo cual pone en entredicho todos los esfuerzos que se realizan en lo nacional y, parcialmente, en lo departamental. Con excepción de los municipios de las cabeceras departamentales, que, en algunos casos, actuaron con mayores responsabilidades que las gobernaciones respectivas, el desinterés y/o la incompreensión de las autoridades municipales, ronda el 95%.

Esta situación deberá tenerse en cuenta con los nuevos alcaldes y gobernadores electos para realizar una capacitación sobre la trascendencia de estas obligaciones en el marco de la construcción de paz, con la instalación de un sistema de alertas que ponga el cumplimiento de sus obligaciones como una acción ineludible.

3. Atención y Asistencia

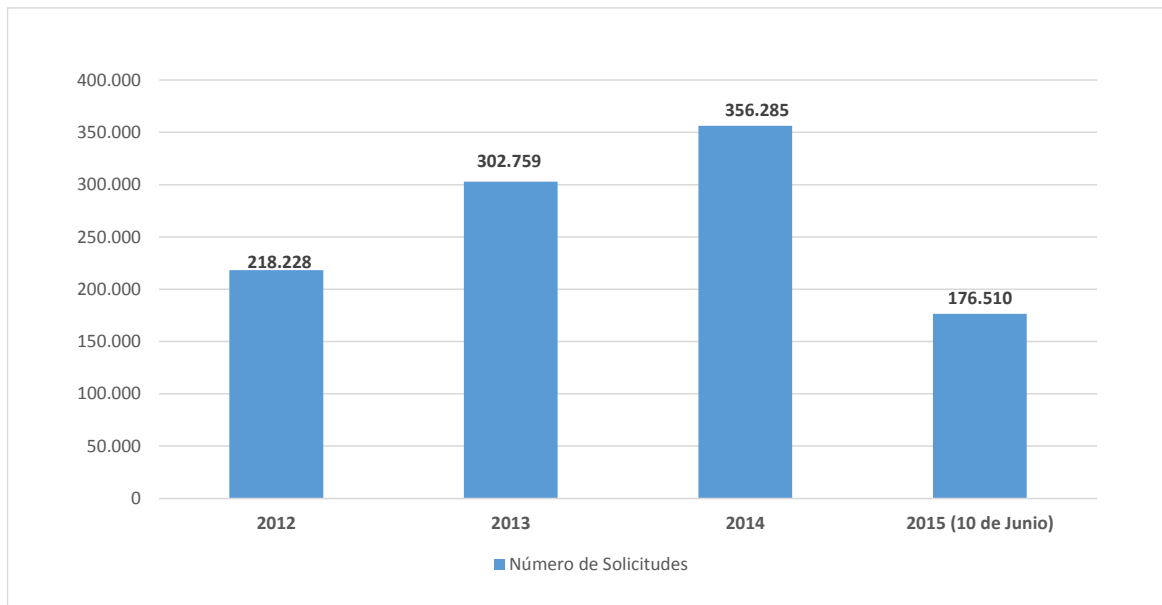
3.1 Registro Único de Víctimas

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, hace referencia en su capítulo II al Registro Único de Víctimas – RUV- ; define a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- como la entidad responsable de su funcionamiento. Así mismo la ley establece los tiempos de oportunidad que tienen las víctimas para solicitar su inscripción en el registro; define los procedimientos de registro, enuncia los recursos legales que garantizan a las víctimas la revisión de las decisiones cuando estas sean contrarias a sus intereses y define los principios en los que se deben basar las actuaciones administrativas que sobre el registro asuman las autoridades al momento de decidir.

Es así que el 1° de enero de 2012, prácticamente a los seis meses de la promulgación de la Ley, se da inicio a la aplicación e implementación de la misma con la recepción de las declaraciones por parte del Ministerio Público, aspecto que se constituye en una primera etapa en el proceso de reconocimiento de la condición de víctima de las personas que se han visto afectadas por el conflicto armado interno. Posteriormente y después de cinco meses de recibir las declaraciones tomadas por los distintos agentes del Ministerio Público, el Comité Ejecutivo Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aprobó los criterios que rigen el proceso de valoración de las solicitudes de registro realizadas por las personas que se consideran víctimas de acuerdo al artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

A partir de un informe presentado por la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, desde el 1° de enero de 2012 y con corte al 10 de Junio de 2015 se han recibido un total de 1.053.782 solicitudes de inscripción en el RUV. Del total de solicitudes de inscripción en el registro, durante el año 2012 se recibieron 218.228 solicitudes, que equivalen al 20,7% de las declaraciones recibidas hasta la fecha de corte; en el 2013 se recibieron 302.759 solicitudes equivalente al 28,7% , porcentaje que se incrementa en 8 puntos respecto del año inmediatamente anterior; durante el año 2014 se recibieron 356.285 solicitudes de inscripción, cifra que equivale al 33,8 % del total de solicitudes recibidas; por último, en el primer semestre del 2015 (hasta el 10 de junio) se recibieron 176.510 solicitudes de inscripción, que equivalen al 16,8% del total de solicitudes recibidas. Es importante destacar que la tendencia que se presenta cada año es de aumento y que se espera en consecuencia que para el 2015 el total anual sea una cifra similar o superior a las 356.500 solicitudes.

Gráfico 3.1.1 – Solicitudes de inscripción en el RUV por año de radicación



Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

3.1.1 Solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas recibidas en el marco de la Ley 1448

Según la información ofrecida por la UARIV el total de solicitudes recibidas desde el 1° de enero de 2012 hasta el 10 de Junio de 2015 se pueden dividir en cuatro categorías a saber:

- Solicitudes recibidas con ocurrencia de hechos victimizantes ocurridos antes del 10 de junio de 2011.
- Solicitudes recibidas con ocurrencia de hechos victimizantes posteriores al 10 de junio de 2011.
- Solicitudes recibidas con ocurrencia de hechos victimizantes tanto antes como después del 10 de junio de 2011.
- Solicitudes recibidas en proceso de captura.

Del total de 1.053.782 solicitudes recibidas por la UARIV, 701.596 solicitudes fueron solicitudes en las que los hechos victimizantes ocurrieron antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, que corresponden al 66,6% de las solicitudes recibidas, mientras que 299.434 solicitudes corresponden a hechos victimizantes ocurridos con posterioridad de la promulgación de la precitada ley, lo cual corresponde al 28,4% de las solicitudes recibidas; sólo 13.940 solicitudes corresponden a declaraciones de hechos victimizantes ocurridos tanto antes como después de la promulgación de la ley, lo que corresponde al 3,7% de las solicitudes recibidas. Por último se encuentran 38.812 solicitudes en proceso de captura, lo cual representa el 3,7% de las solicitudes recibidas hasta el 10 de junio de 2015.

3.1.2 Solicitudes según ente receptor

Aunque desde la promulgación de la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, se designó a la Cancillería como la entidad responsable para diligenciar las solicitudes de inscripción de las víctimas connacionales a través de los consulados aún se evidencian vacíos en los procesos de atención y orientación a las víctimas que se encuentran en el extranjero por parte de los consulados, que derivan en el reducido número de declaraciones para las víctimas connacionales. Uno de los aspectos más comunes es que al no contar con los programas de recepción de las solicitudes en línea, algunos consulados informan a las víctimas su impedimento para poder recibir las solicitudes de inscripción en el registro o las declaraciones de los connacionales víctimas.

Cuadro 3.1.1 - Solicitudes de inscripción en el RUV por ente receptor

Ente receptor	Número de solicitudes	%
Ministerio Público	1.051.356	99,8
Consulados	2.426	0,2
Total	1.053.782	100,0

Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

De esta forma se puede identificar que según la información suministrada por la UARIV con corte al 10 de Junio de 2015, de las 1.053.782 solicitudes de inscripción en el RUV recibidas 2.426 corresponden a consulados (0,2%), mientras que el 99,8% son solicitudes de inscripción recibidas por los agentes del Ministerio Público, aspecto que amerita ser revisado para fortalecer las acciones de promoción y divulgación de la ley y de los derechos de las víctimas connacionales que se encuentran en el extranjero, así como las acciones de sensibilización y capacitación orientadas a los funcionarios de los distintos consulados de Colombia en los cinco continentes.

Del total de solicitudes, la UARIV ha valorado 888.073 de las cuales 886.387 corresponden a solicitudes recibidas por agentes del Ministerio Público al interior del país que equivale al 99,9%, mientras 1.686 solicitudes (0,2% de las valoradas) son solicitudes recibidas a connacionales a través los distintos consulados.

3.1.3 Solicitudes respecto al proceso de valoración

Según los datos ofrecidos por la UARIV, del total de declaraciones recibidas han sido valoradas 888.073 (84,3%) mientras que 165.709 declaraciones se encuentran por valorar (15,7%). La UARIV asegura que esas solicitudes por valorar se encuentran dentro de los términos de 60 días hábiles establecidos en la ley. Así las cosas se puede inferir que estas solicitudes se encuentran dentro de las recibidas en el primer semestre del 2015 y en este sentido el represamiento de solicitudes por valorar estaría erradicado, pues la UARIV se estaría enfrentando ante un flujo normal de solicitudes por valorar.

Cuadro 3.1.2 – Solicitudes RUV respecto a valoración

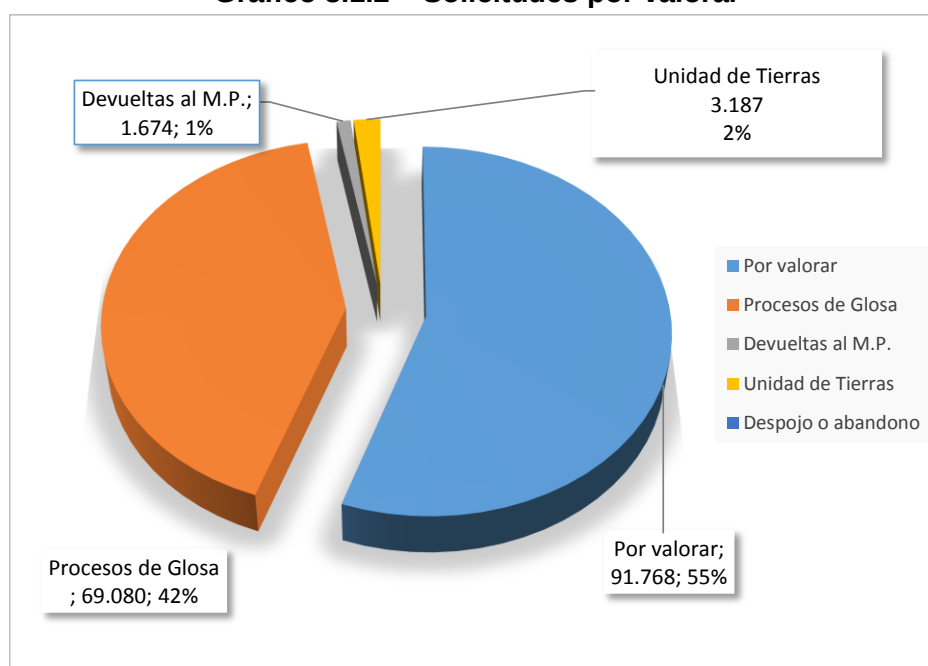
Estado	Número de solicitudes	%
Valoradas	888.073	84,3
Por valorar	165.709	15,7
Total	1.053.782	100,0

Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

Es importante destacar que en la información suministrada por la UARIV se señala que las 165.709 solicitudes que se encuentran bajo la categoría por valorar pueden encontrarse en una de las subcategorías que se describen a continuación:

- Por valorar
- Proceso de glosa
- Devueltas a Ministerio Público
- Enviadas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD - por tratarse de hechos relacionados con despojo o abandono forzado de tierras.

Gráfico 3.1.2 – Solicitudes por valorar



Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

De las 165.709 solicitudes que se encuentran en la categoría “Por valorar”, 91.768 solicitudes, que corresponden al 55,4% del total que se encuentran en esta categoría, son solicitudes que inician el proceso de valoración o se encuentran en las fases anteriores a la asignación para la

valoración. Por otro lado, 69.080 solicitudes se encuentran en proceso de “Glosa y Digitación”, es decir, son solicitudes en las que se detecta alguna falta de información sustancial que debe ser aportada por los declarantes, bien sea por inconsistencias o por la falta de la información necesaria para poder contar con los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las solicitudes. En esta categoría también se encuentran las solicitudes que están en el proceso previo de digitación para ser asignadas a los respectivos valoradores, la cual corresponde al 41,7% de las solicitudes por valorar; en una menor proporción con un total de 3.187 encuentran las solicitudes remitidas a la UAEGRTD por tratarse de relatos que se relacionan con el hecho victimizante de abandono o despojo forzado de tierras, que corresponden al 1,9%. Por último, se encuentran las solicitudes que son devueltas al Ministerio Público y que corresponden a 1.674 solicitudes, equivalentes al 1,0 % del total de declaraciones por valorar.

Lo anterior permite concluir que las solicitudes que la UARIV realmente tiene para valorar resultan ser menores a 69.080 solicitudes, aspecto que permite a esta entidad tener un mayor control del proceso y dar las respuestas de valoración dentro de los términos de la ley.

3.1.4 Sobre el resultado de las valoraciones

De las 888.073 solicitudes valoradas por la UARIV, resultaron incluidas 716.134 solicitudes, que equivalen al 80,6%. Por otro lado, un total de 169.384 solicitudes, equivalentes al 19,1% fueron valoradas como No incluidas. Finalmente, 2.555 solicitudes se encuentran en la categoría “Otros estados” lo que corresponde al 0,3% de las solicitudes valoradas.

Cuadro 3.1.3 Solicitudes valoradas según resultado

Resultado	Número de solicitudes	%
Incluidas	716.134	80,6
No incluidas	169.384	19,1
Otros estados	2.555	0,3
Total	888.073	100,0

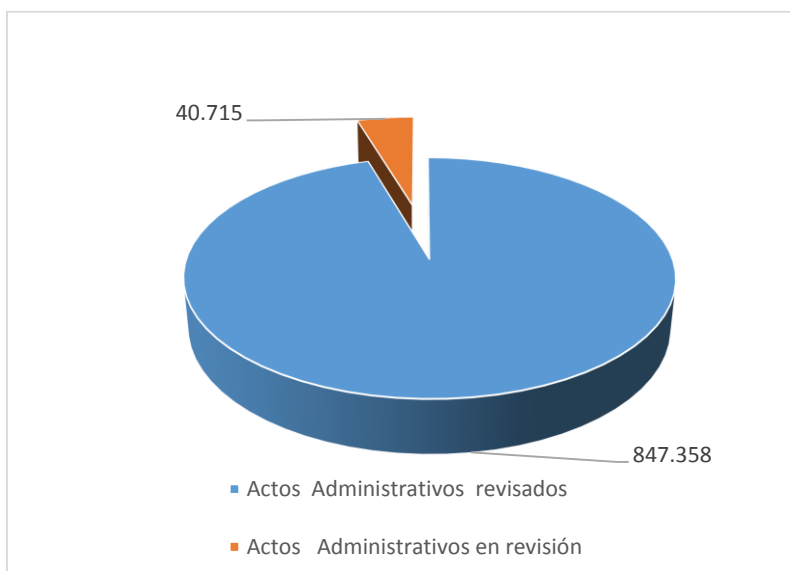
Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

Según la información suministrada por la UARIV, a todas las solicitudes valoradas se les proyecta el respectivo acto administrativo. En tal sentido se han proyectado 888.073 actos administrativos que equivalen al 100% de las solicitudes valoradas.

3.1.5 Sobre los actos administrativos

De acuerdo a la respuesta dada por la UARIV, toda vez que se valora una solicitud de inscripción y se fija su resultado, se procede a proyectar el respectivo acto administrativo, de tal forma que para el caso que nos ocupa se proyectaron 888.073 actos administrativos, que corresponden al 100% de las solicitudes de inscripción valoradas.

Gráfico 3.1.3 – Actos administrativos proyectados



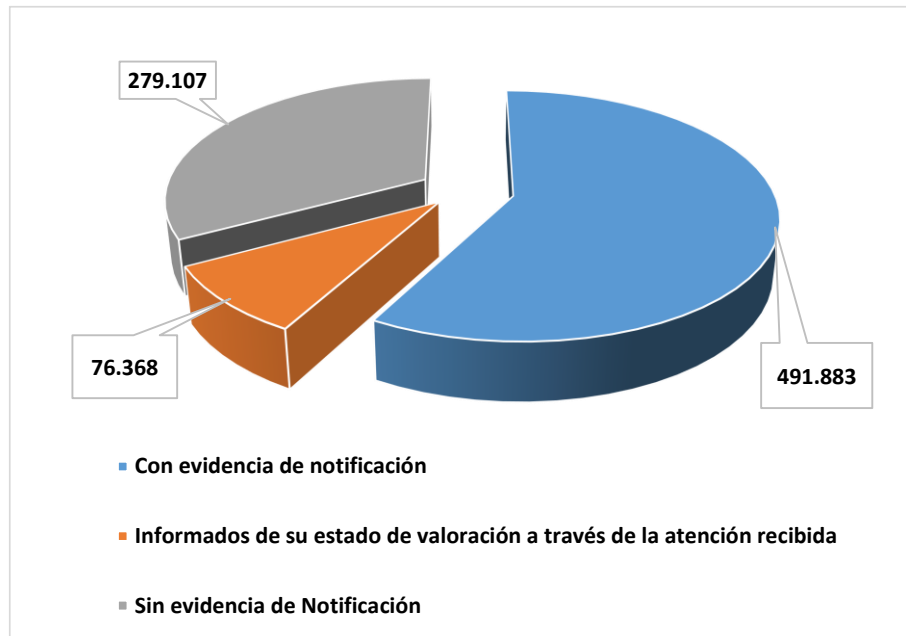
Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

Una vez se proyecta el acto administrativo, éste es revisado previamente a la firma y formalización del acto para su notificación, de tal forma que del total de actos administrativos proyectados, 847.358 (95,4%) han sido revisados, mientras 40.715 (4,6%) de los proyectados se encuentran en revisión.

3.1.6 Actos Administrativos para proceso de notificación

El número total de actos administrativos proyectados, revisados y aprobados para surtir el proceso de notificación corresponde a 847.358. De este número, se tiene evidencia de que fueron notificados 491.883 casos, que corresponden al 58,0%; Así mismo se tiene que 279.107 actos administrativos no poseen evidencia alguna de que hayan sido notificados, y el número restante de 76.368 notificaciones (32,9%), se refieren a solicitudes valoradas y que sus declarantes fueron informados del resultado de la valoración en el momento en que accedieron a algún tipo de medida de atención o asistencia brindada por alguna entidad del SNARIV. Lo anterior se evidencia en el Gráfico 3.1.4.

Gráfico 3.1.4 – Notificación de los actos administrativos proyectados



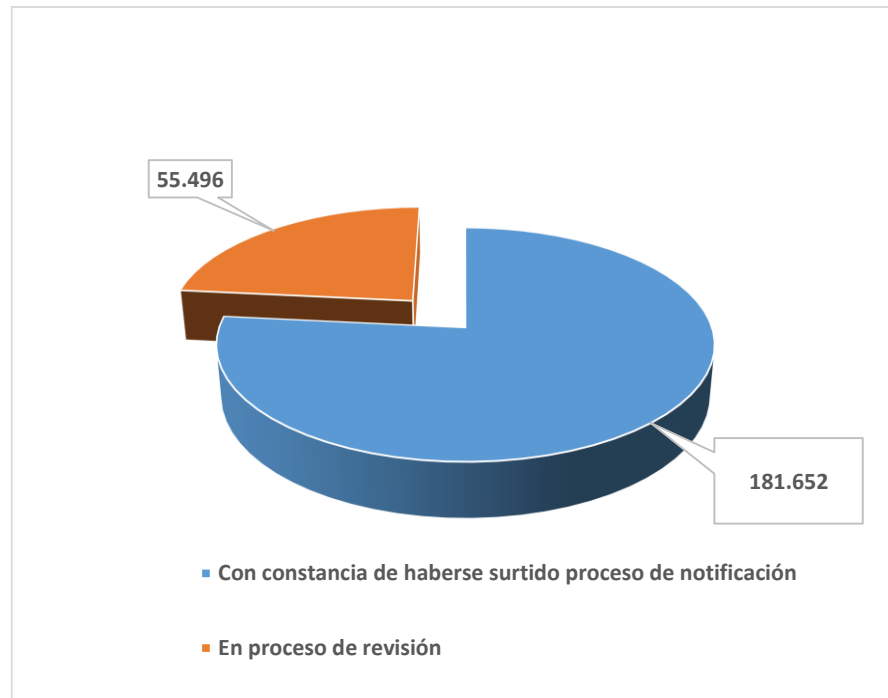
Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

Uno de los aspectos que ha mostrado mayor debilidad en el RUV ha sido el proceso de notificación de los resultados de la valoración. En ese sentido, en el año 2014 la UARIV anunció la puesta en marcha de una estrategia de notificación mediante la contratación de los Servicios Postales Nacionales 472. Según la información suministrada por la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información der la UARIV, en virtud del contrato No. 1074 con la entidad de servicios postales se enviaron un total de 237.148 actos administrativos para surtir el proceso de notificación, de los cuales 181.652 (76,6%) poseen constancia de haber surtido el proceso y 55.496 (23,4 %) notificaciones se encuentran en proceso de revisión.

La UARIV continúa reportando algunas dificultades que a la fecha persisten a pesar de las gestiones realizadas y las estrategias implementadas para subsanarlas. Dichas dificultades están asociadas con los siguientes aspectos:

- Falta de una dirección válida de contacto por parte de los declarantes.
- Dificultades al momento de ubicar al declarante en la dirección aportada por este en la declaración.
- Gran movilidad que caracteriza a la población víctima.
- Falta de interés en las víctimas por notificarse ya que una vez se surte el proceso de valoración, la decisión adoptada se refleja en el - RUV - con lo que se activan las medidas de asistencia y atención a las que tienen derecho sin que el proceso de notificación sea un impedimento para obtenerlas.

Gráfico 3.1.5 – Proceso de notificación mediante contrato 1474 con servicios postales nacionales 472



Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

Con el fin de resolver esas limitaciones la UARIV manifiesta que para el año 2015 la Subdirección de Valoración y Registro diseñó e implementó un nuevo esquema que contempla medios más eficaces para contactar al declarante desde el nivel central para que asista a la diligencia de notificación personal, al igual que la disposición del kit de notificación en el sistema de gestión documental ORFEO para que el proceso se surta en los términos de la Ley 1437 de 2011 en el nivel territorial¹¹.

Al respecto y por tratarse de una estrategia que inicia su aplicación, la CSML estará pendiente para realizar el seguimiento y monitoreo en un tiempo razonable para observar los resultados.

3.1.7 Recursos de la vía Gubernativa

En concordancia con el Artículo 157 de la ley 1448 de 2011 contra la decisión que deniegue la solicitud del registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición la UARIV contra la decisión que resuelve el recurso de reposición según los términos y procedimientos establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

¹¹ Respuesta del Director Técnico de Registro y Gestión de la Información (E) del 19 de junio de 2015, radicado No. 20155109995951 pág. 3, párrafo 2.

Sobre la información referente a los recursos de la vía gubernativa interpuestos, la UARIV reporta que se han recibido un total de 51.092 escritos de recursos y/o solicitudes de revocatoria directa. Se informa que de este universo, 19.535 escritos se han resuelto, lo que corresponde al 38,2% de los escritos de recursos recibidos, mientras que el 61,8% de los escritos de recursos y/o solicitudes de revocatoria están por resolver.

Al analizar los resultados de los recursos resueltos se encuentra que de los 19.535 recursos y/o revocatorias resueltas, el 39% de los recursos resueltos se ha revocado la decisión y en el 61% de los casos se ha mantenido.

3.1.8 Proceso de registro de víctimas residentes en el exterior

La UARIV a 10 de Junio de 2015¹² reporta un total de 2.426 solicitudes de inscripción en el RUV de víctimas connacionales, recibidas a través de 77 consulados en 38 países. El Cuadro 3.1.4 registra el número de solicitudes recibidas en los consulados con mayor número de declaraciones.

Cuadro 3.1.4 – Países con mayor número de declaraciones de víctimas residentes en el exterior, a 10 de junio de 2015

País	Número de declaraciones
Canadá	475
Estados Unidos	456
Ecuador	320
España	320
Venezuela	274
Panamá	117
Costa Rica	115

Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

En cuanto a los consulados que menor número de solicitudes recibieron, se encuentran los que se ubican en países como Austria, Finlandia, Guatemala, Honduras, Irán, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana y Sudáfrica que recibieron una solicitud de inscripción por cada consulado.

Llama la atención que consulados ubicados en países de frontera con Colombia como Perú y Brasil recibieron 25 y 10 solicitudes respectivamente, lo que se constituye en un número poco significativo de solicitudes teniendo en cuenta que son países en los que debería haber un mayor flujo de víctimas y que en el año 2014 han realizado un trabajo importante de sensibilización en zonas de frontera.

¹² Respuesta del Director Técnico de Registro y Gestión de la Información (E) del 19 de junio de 2015, radicado No. 20155109995951 pág. 4, párrafo 1

De acuerdo a la información suministrada por la UARIV de las 2.426 solicitudes de connacionales en el exterior recibidas, han sido valoradas 1.686 solicitudes de las cuales 1.406 han sido valoradas como incluidas. (Este párrafo se debería ubicar debajo del cuadro anterior).

El volumen de solicitudes recibidas a través de los consulados sigue siendo sumamente bajo respecto al número estimado de colombianos residentes en el exterior que podrían ser considerados víctimas del conflicto armado en atención a las cifras reportadas por la OIM, que para el año 2008 manifestó que el número de colombianos residentes en el exterior era de 4.167.388 ¹³ personas; para el año 2009, según información del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se estimó que el número de colombianos refugiados en el exterior ascendió a 104.388 personas, y el número de solicitantes de asilo fue de 564.335 y las personas de nacionalidad colombiana en situaciones similares a la de los refugiados fue de 285.365¹⁴, lo cual hace necesario reiterar al Ministerio de Relaciones Exteriores la recomendación efectuada en el informe 2013-2014 de fortalecer una estrategia de comunicación e información que permita dar una mayor divulgación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Cuadro 3.1.5 - Hechos victimizantes reportados por colombianos residentes en el exterior

Hechos victimizantes	Porcentajes
Desplazamiento forzado	42,9
Amenaza	32,8
Homicidio /Masacre	15,1
Por abandono /despojo de tierras	2,8
Terrorismo / Atentado / Combates /enfrentamientos u Hostigamientos	2,0
Desaparición forzada	1,8
Secuestro	1,3
Tortura	0,7
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	0,5
Minas antipersonal, munición sin explotar, y artefacto explosivo improvisado	0,05

Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 19 de junio de 2015.

¹³ Ver en <http://www.oim.org.co/migracion-colombiana/datos-sobre-migracion-colombiana.html>

¹⁴ Según el ACNUR los principales países donde residen los colombianos refugiados son en su orden: Estados Unidos, Ecuador, Canadá y Costa Rica.

3.1.8.1 Recursos de la vía gubernativa

La UARIV informa, con fecha de corte 30 de abril de 2015, que han recibido un total de 132 recursos de reposición, los cuales se encuentran en el siguiente estado:

Cuadro 3.1.6 – Estado de trámite de los recursos de reposición recibidos por la UARIV

Recursos vía gubernativa	Número
Recibidos	132
Tramitados	47
Por Asignar	37
Por trámite Asesor	22
Se remiten a Valorador	5
Se remiten a Jurídica	5
No hay Solicitud	3
No procesado	1
Se remite Soporte en línea	1
Casillas en Blanco	5

Fuente: Cálculos DP, Respuesta UARIV, 30 de abril de 2015.

3.2 Atención, asistencia y reparación integral a Víctimas Residentes en el Exterior

En relación a la recomendación efectuada al Gobierno Nacional de reglamentar lo concerniente a medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas en el exterior, el único avance reportado ha sido la instalación de una Mesa Interinstitucional donde participan algunas de las entidades del SNARIV que tienen injerencia en la entrega de medidas a la población víctima residente en el exterior, cuyo plan de trabajo contempla la proyección de un Decreto Reglamentario de la Ley sobre el tema específico de víctimas en el exterior, sin que a la fecha se tenga conocimiento de borrador alguno.

Es importante resaltar la expedición de la Resolución 00090 de febrero de 2015 que prioriza entre otros casos a los connacionales para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa. A corte de febrero de 2015, la UARIV había reconocido tan sólo 257 pagos por concepto de indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado que residen en el exterior para un total de \$1.346.000.000,00 de pesos Mcte, de los cuales \$494.000.000,00 de pesos Mcte se depositaron en cuentas nacionales y \$847.000.000,00 de pesos Mcte se depositaron en cuentas en el exterior.¹⁵

La CSML considera que a pesar de que resultaba necesaria la ampliación de los términos de solicitudes de toma de declaración y posterior inscripción en el registro para las víctimas connacionales, la expedición de una circular por la UARIV no era el mecanismo jurídico adecuado para ello, entendiendo que una circular en ninguna medida puede cambiar o modificar un artículo de mandato legal como sucede con el Art 155 de la Ley 1448 de 2011 y en segunda medida

¹⁵ Reunión Mesa Interinstitucional Víctimas en el Exterior de fecha 27 de marzo de 2015.

porque a través de la circular la UARIV le impone obligaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad con mayor jerarquía dentro de la organización estatal. Es por ello, que resulta necesario impulsar un proyecto modificatorio a la Ley que busque ampliar el periodo de registro para los connacionales víctimas en el exterior, toda vez, que la implementación efectiva del FUD en el exterior se dio dos años después de haberse promulgado la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

De otra parte, el Gobierno Nacional no ha informado a la CSML sobre las actividades que ha adelantado y desarrollado con otros Gobiernos para dar a conocer los alcances de la Ley 1448 y su compatibilidad con algunas normas de protección internacional. Esta recomendación se realizó en el pasado informe de cara al número de refugiados y exiliados colombianos que se han abstenido de acercarse a los Consulados a declarar por temor a perder las garantías de protección obtenido en su país de residencia, se hace imperante revisar los casos de personas en esta situación en Ecuador, Suiza, Canadá y Estados Unidos.

La CSML ha tenido conocimiento sobre los proyectos de exilio y esclarecimiento de la verdad proveniente de Canadá y Suramérica que fueron tramitados desde la sociedad civil con el CNMH¹⁶, esfuerzo que debe ser capitalizado por el Estado para fortalecer la interlocución con las víctimas en el exterior.

Respecto a las zonas de frontera se reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional en las jornadas realizadas en algunas ciudades de frontera con el objeto de levantar diagnósticos de la situación y construir mecanismos para las soluciones estructuradas a la población.

Sobre la participación efectiva de las víctimas se reconoce la creación de los grupos temáticos de víctimas de frontera dentro de la Mesa Nacional de Víctimas, no obstante, frente a la población víctima residente en el exterior, preocupa la inexistencia de un espacio por medio del cual se haga efectivo su derecho a la participación, y que se encuentre consagrado en el Protocolo de Participación. Lo sería importante paravisualizar las necesidades y recoger la información de cara a la nueva reglamentación que se piensa desarrollar para la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral para esta población.

En materia de Restitución de Tierras, la UAEGRTD-URT informó que la recepción de las solicitudes de inscripción de los connacionales al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente-RTDAF se hace vía internet desde los Consulados, hecho que se pudo corroborar en las visitas efectuadas a los Consulados de Sao Paulo y Miami, por parte de la Procuraduría General de la Nación. A su vez la UAEGRTD informó que a 09 de junio de 2015 se han recibido 1.003 solicitudes de inscripción al RTDAF, de las cuales 647 se encuentran en zonas no microfocalizadas siendo equivalentes al 64.5 % del total.

Entre los obstáculos detectados por la URT, en el proceso de registro de estos predios se encuentran los relacionados con la dificultad de identificar: **(i)** el predio, **(ii)** la ubicación predial como referente esencial para enmarcar la solicitud en zona microfocalizada o no microfocalizada,

¹⁶ CNMH- Centro de memoria Histórica

y (iii) el tema de las notificaciones a los connacionales debido a las largas distancias en que residen las víctimas respecto de la ubicación de la sede consular, lo que compromete el acceso a las medidas o a la oportunidad de interponer los recursos de la vía gubernativa cuando le es denegada la solicitud.

Recoge la CSML las preocupaciones de las víctimas que residen en el exterior respecto a la protección de los bienes inmuebles en el territorio nacional, ante la falta de microfocalización en los sitios donde se encuentran ubicados los inmuebles para iniciar el proceso de restitución de tierras, máxime al tratarse de una herramienta jurídica que no se reglamentó con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sí fue reconocido en la Ley 387 de 1997 a través de la medida especial de protección conocida como RUPTA- Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, que le permite a los propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes, solicitar la adopción de medidas preventivas de protección en el predio, cuya ruta en el territorio nacional implica diligenciar un formato ante el Ministerio Público, el cual es remitido inmediatamente al INCODER (predios rurales) o Alcaldía Municipal (predios urbanos) y estos finalmente la remiten a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentra matriculado el bien inmueble, para que sea el Registrador quien adopte la decisión de incluir o no la medida especial de protección.

Si bien la ruta de protección de predios en el territorio nacional es clara para las víctimas residentes en Colombia, no ocurre de igual manera con los colombianos residentes en el exterior, quienes encuentran dificultades en el proceso de registro para obtener la protección de los bienes inmuebles, por el desconocimiento de esta figura de los funcionarios de los Consulados, lo cual en parte se debe a la ausencia de una ruta de procedimiento para el diligenciamiento de las solicitudes desde las sedes Consulares, que aún no se encuentra disponible en línea.

Finalmente, se hace necesario insistir en la recomendación que se efectuó al Ministerio de Relaciones Exteriores para fortalecer su personal en los Consulados con profesionales idóneos para la atención y orientación a víctimas, ya que como la Procuraduría General de la Nación pudo constatar, solo los Consulados de Nueva York y Madrid han dispuesto de personal calificado para la atención de esta población.

3.3 Ayuda Humanitaria

En el marco de la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria (AH) se presta con el fin de mitigar los efectos del conflicto armado sobre la población víctima, en ocasión a las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las violaciones a los Derechos Humanos. En el presente capítulo se pretende hacer una evaluación sobre la implementación de la atención y la ayuda humanitaria desde diversas perspectivas, a fin de presentar las fortalezas y debilidades que se constatan con base en la ejecución de esta medida.

Para empezar, se presenta una evaluación con base en la ejecución de la ayuda humanitaria a partir de la distribución territorial. Más adelante, se hace referencia a la asignación de la ayuda humanitaria desde el 2008 hasta el 2015, en el cual se constata el universo de víctimas que han recibido ayudas humanitarias conforme a algunas variables que consolidó la CSML. En tercer

lugar, se verifica el presupuesto ejecutado hasta la fecha en la implementación de esta medida, así como los rezagos que se han presentado por parte del Gobierno Nacional. Finalmente, el capítulo concluye con una exposición del nuevo modelo de atención y asistencia por parte de la UARIV, y de las nuevas variantes en la construcción del PAARI, el cual resulta ser el mecanismo para entrar a recibir las medidas de atención, asistencia, y reparación integral.

3.3.1 Distribución Territorial y Atención Humanitaria

En Colombia hay un total de 1.097 municipios los cuales registran recepción de población desplazada¹⁷ y, paralelamente, un total de 1.002 municipios registran recepción de declaración por otros hechos victimizantes. Sin embargo, a pesar de lo anterior, en 88 municipios se concentra el 70.3% de la población desplazada, equivalente a 4.581.089 víctimas¹⁸ según el municipio de llegada de la población, y en 48 de ellos se concentra el mismo porcentaje equivalente a 1.054.999¹⁹ de víctimas por otros hechos victimizantes, según el municipio de declaración²⁰.

Pese a las dificultades del registro, la CSML pudo establecer que la distribución territorial de las entregas correspondientes a la ayuda humanitaria con respecto a la distribución territorial de la población víctima²¹, resultan coherentes a nivel general, tal como lo muestra el Cuadro 3.3.1. La CSML constata que de los 27 municipios que han recibido el 48.6% de la población desplazada, y cerca del 53% de los demás hechos victimizantes, se han recibido el 58.6% del valor total de ayudas humanitarias entre 2008 y lo corrido de 2015. Así, aunque la población víctima se caracterice como una población flotante, los traslados suelen realizarse dentro de las mismas jurisdicciones o dentro de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades. Esto ha permitido obtener un mayor acierto frente a la asignación y colocación de recursos destinados para la ayuda humanitaria.

¹⁷ Corresponde al histórico en el Registro Único de Víctimas – RUV-, corte del 30 de enero de 2015. Aunque en 2015 se pudo incrementar sustancialmente el número de declaraciones, su impacto en el registro depende de la valoración, que no tiene la misma celeridad.

¹⁸ No puede perderse de vista que el 1.8% de los desplazamientos (114.565) no definen municipio de llegada (el campo de “municipio” en la base aparece “sin definir”).

¹⁹ El 5.5% de los hechos victimizantes distintos a desplazamientos (82.446) no definen municipio de declaración (el campo de “municipio” en la base aparece “sin definir”).

²⁰ La base de datos del RUV no registra municipio de llegada para otros hechos victimizantes, por lo que se asume que la ubicación de las víctimas coincide con el municipio en el que declaran.

²¹ La distribución territorial que aquí se calcula corresponde al registrado como municipio de llegada para el caso de desplazamiento, municipio de declaración para los otros hechos victimizantes y municipio identificado como ubicación en la distribución de la ayuda humanitaria.

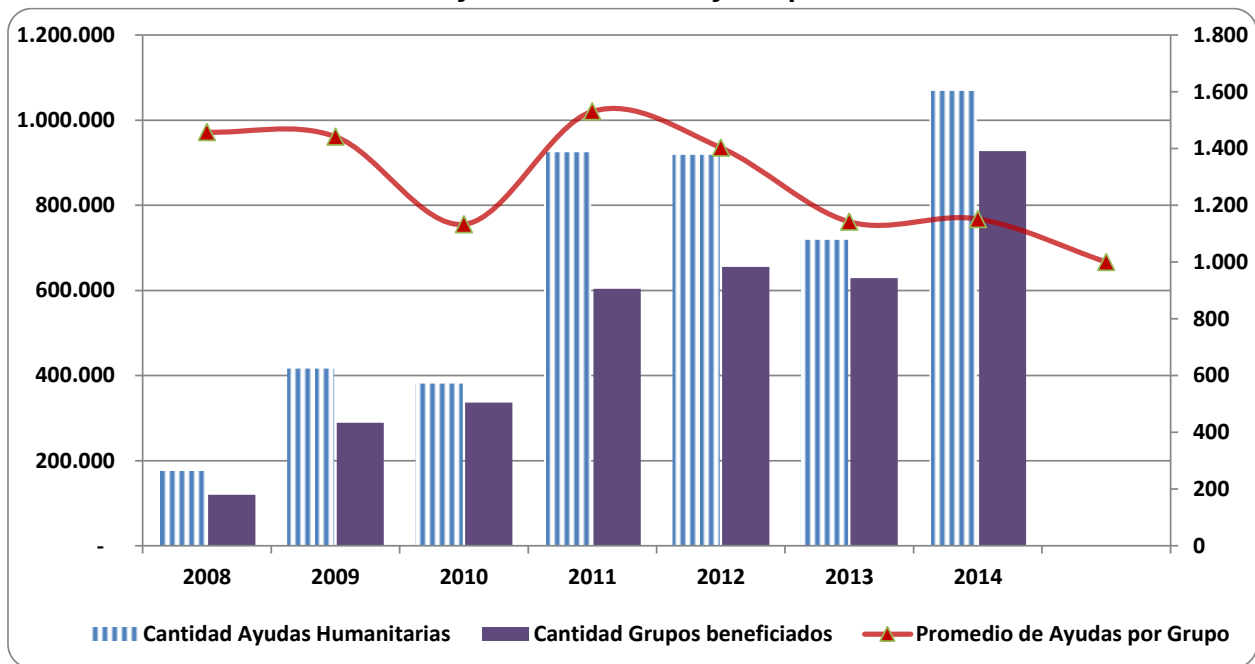
Cuadro 3.3.1 - Distribución territorial de la AH Vs. Ubicación Hechos victimizantes (%)

Municipio	Desplazamiento	Otros HV	Valor AH
BOGOTÁ, D.C.	7,4	6,9	9,2
MEDELLÍN	6,1	16,1	9,4
SANTA MARTA	3,0	2,3	3,2
BUENAVENTURA	2,3	0,5	2,6
CALI	2,0	2,7	3,0
SINCELEJO	2,0	0,9	3,3
VALLEDUPAR	1,8	2,3	2,6
CARTAGENA	1,7	1,0	1,7
FLORENCIA	1,6	2,0	1,9
BARRANQUILLA	1,6	1,1	1,4
VILLAVICENCIO	1,5	2,3	1,8
TURBO	1,5	0,2	1,0
MONTERÍA	1,5	1,3	1,6
POPAYÁN	1,5	2,6	1,6
SAN ANDRES DE TUMACO	1,4	0,6	2,1
CÚCUTA	1,3	2,0	1,2
QUIBDÓ	1,3	0,7	1,3
IBAGUÉ	1,2	1,2	1,7
APARTADÓ	1,1	0,3	0,9
PASTO	1,0	1,7	1,0
BUCARAMANGA	0,9	1,5	0,8
NEIVA	0,9	1,2	1,5
SOLEDAD	0,9	0,1	0,7
RIOHACHA	0,9	0,5	1,3
BARRANCABERMEJA	0,8	0,4	0,9
SOACHA	0,8	0,1	0,6
EL CARMEN DE BOLÍVAR	0,7	0,2	0,5
TOTAL	48,6	52,7	58,6
Resto Municipios del País	51,4	47,4	41,4

Fuente: Cálculos CGR, con base en RUV e información de Ayuda Humanitaria suministrada por UARIV.

3.3.2 Asignación de la Ayuda Humanitaria

Gráfico 3.3.1 - Ayuda Humanitaria y Grupos Beneficiarios



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

De otro lado y, como lo muestra el Gráfico 3.3.1, con la implementación de la Ley 1448 de 2011, se aumentó la cantidad de ayudas humanitarias así como la cantidad de grupos familiares que se beneficiaron con ella. No obstante, los grupos familiares registraron un aumento proporcionalmente mayor que las ayudas humanitarias, por lo que el promedio de ayudas entregadas a los grupos descendió tal como lo muestra la línea roja del gráfico. Se evidencia que en el año 2014, se presentó un aumento considerable en la cantidad de ayudas humanitarias que crecieron cerca del 49%, acompañado de un crecimiento similar en el número de familias beneficiadas, con lo que se mantuvo el promedio de ayudas por grupo.

Cuadro 3.3.2 - Costo de Ayuda Humanitaria

Año	\$ Millones			%
	Valor Total	Pago	Reintegro	Reintegro /Total
2008	128.977	88.462	24.731	19,18
2009	358.210	250.838	92.447	25,81
2010	363.665	292.792	71.037	19,53
2011	817.098	712.982	105.431	12,90
2012	796.091	690.742	106.203	13,34
2013	559.677	502.429	58.940	10,53
2014	559.827	504.852	55.585	9,93

Fuente: Cálculos CGR, con base en información de Ayuda Humanitaria suministrada por la UARIV

El costo total anual de la ayuda humanitaria refleja el comportamiento de la cantidad de ayuda suministrada al implementarse la Ley 1448 de 2011. De hecho, como lo muestra el Cuadro 3.3.2, en los años 2011 y 2012 se registran los mayores valores por concepto de pago en ayudas. Para el 2013 se redujeron los recursos y la cantidad de ayudas suministradas, así como el número de beneficiarios. Contrario a ellos, en el año 2014 aumenta tanto el número de ayudas como de beneficiarios, pese a lo cual el costo no se eleva. Ello se debe a que como se mostrará más adelante las ayudas se concentran en población con calificación de baja vulnerabilidad a quienes se les provee menor cantidad de elementos o un equivalente de menor costo.

El Cuadro 3.3.2 también permite advertir los avances para resolver el problema de los reintegros, es decir, a devoluciones que no han sido reclamadas por los beneficiarios. En 2014, se reintegró cerca del 10% del valor total asignado, habiéndose reducido a la mitad si se tiene en cuenta que en 2010 fue cercano al 20%.

Asimismo, entre 2011 y 2012 mejoró el tiempo de respuesta de la UARIV, especialmente en la ruta denominada “normal”²² que coincide con la ayuda denominada legalmente “de transición”. Como se observa en el Cuadro 3.3.3, entre 2010 y 2012 se redujo el número de días promedio para la entrega de la ayuda clasificada como normal y la de víctimas nuevas incluidas en el RUV.

De los datos presentados, se destaca la prioridad que en todo el período se le ha dado a las órdenes de la Corte Constitucional, pues mantienen un lapso de dos días entre la fecha de ingreso de la solicitud y la de la orden de pago, independientemente de la calificación de vulnerabilidad que haya resultado de la valoración²³. Igual ocurre con las familias clasificadas en la ruta 4, que aquí hemos denominado “especial” y cuyo tiempo de respuesta mejoró con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

²²UARIV. “Protocolo de Caracterización, Viabilización de Solicitudes, Asignación de Turnos y Colocación de Atención Humanitaria en las Etapas de Emergencia y Transición para Víctimas de Desplazamiento Forzado”, 4 de febrero de 2014. Allí la UARIV estableció una combinación de ruta y calificación de vulnerabilidad para la fijación de turnos. Son las cuatro rutas y cuatro categorías de vulnerabilidad que se muestran en el Cuadro 3.3.3.

²³ De acuerdo con el citado Protocolo, la calificación atiende algunos criterios de enfoque diferencial valorados por medio de indicadores aplicados a la información del RUV.

Cuadro 3.3.3. Promedio de días entre la solicitud y la orden de pago de AH, según criterios de priorización²⁴

AÑO ⁽¹⁾	PRIORIDAD: Vulnerabilidad / Ruta	1	2	3	4
		Acciones Constitucionales	Nuevos Incluidos RUV	Normal	Especial ⁽²⁾
2010	A- ALTA	3	14	15	
	B- MEDIA ALTA	3	19	70	3
	C- MEDIA BAJA	2	42	190	6
	D- BAJA	2	29	201	6
2011	A- ALTA	2	2	3	2
	B- MEDIA ALTA	2	2	3	2
	C- MEDIA BAJA	2	2	147	8
	D- BAJA	2	2	136	5
2012	A- ALTA	2	4	10	2
	B- MEDIA ALTA	2	5	32	2
	C- MEDIA BAJA	2	6	72	2
	D- BAJA	2	7	92	2
2013	A- ALTA	1	3	104	2
	B- MEDIA ALTA	2	3	139	2
	C- MEDIA BAJA	2	3	208	2
	D- BAJA	2	15	183	2
2014	A- ALTA	2	4	105	3
	B- MEDIA ALTA	2	6	139	3
	C- MEDIA BAJA	2	8	222	2
	D- BAJA	2	14	263	3
2015	A- ALTA	2	6	183	2
	B- MEDIA ALTA	2	4	189	2
	C- MEDIA BAJA	2	6	177	2
	D- BAJA	2	7	211	2
⁽¹⁾ Corresponde al año de orden de pago					
⁽²⁾ Se refieren a hogares en situación crítica, extrema vulnerabilidad, y retornos y reubicaciones					

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

No obstante, para la ruta “normal”, el tiempo de respuesta promedio, se ha incrementado nuevamente al punto que para las órdenes de pago de 2015 supera los seis meses en tres de las cuatro categorías en que se califica la vulnerabilidad de los hogares. Esta situación se presenta pese a que la UARIV se encuentra agotando el rezago de ayuda humanitaria a fin de dar paso a la implementación de un nuevo modelo de atención y reparación.

A su vez llama la atención que en esta ruta, el tiempo de respuesta promedio para quienes se califican en vulnerabilidad “media baja” sea menor (en 12 días) al tiempo de respuesta de las

²⁴ En la base de datos consultada, se encontró que en 2010 se entregaron 237.934 para las cuales no se calificó la vulnerabilidad ni los beneficiarios se clasificaron en alguna ruta. En 2011, 2.657 ayudas no se calificaron y se clasificaron en ruta 5, que no está definida en el protocolo; en 2012, 1983 ayudas presentaron la misma situación y 24 más fueron calificadas (3 en A, 9 en B, 4 en C y 8 en D) pero clasificadas en ruta 5.

calificaciones “media alta” y “alta”. Con esto se repite lo ocurrido en 2013 donde la respuesta fue menor para la vulnerabilidad “baja” frente a “media baja” por un período de veinticinco días. La misma situación se presentó en el año 2014 para los casos especiales, con una diferencia de un día. La CSML recomienda revisar el diseño de asignación de turnos de atención para evitar estas situaciones.

Cuadro 3.3.4 - Cantidad de AH entregadas entre 2010 y 2015, según criterios de priorización

PRIORIDAD: Ruta / Vulnerabilidad		Sin Clasificar	A- ALTA	B- MEDIA ALTA	C- MEDIA BAJA	D- BAJA	Total
1 2 3 4 5	Sin Clasificar ni calificar	237.934					237.934
	Acciones Constitucionales		12.278	30.926	102.381	107.117	252.702
	Nuevos Incluidos RUV		18.989	22.813	196.415	336.575	574.792
	Normal		438.991	472.471	996.951	1.096.959	3.005.372
	Especial (en blanco)	4.640	9.491	9.004	42.087	87.959	148.541
Total		242.574	479.752	535.223	1.337.838	1.628.618	4.224.005
		5,74	11,36	12,67	31,67	38,56	

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

En cuanto a la cantidad de ayudas humanitarias entregadas entre el 2010 y 2015, el Cuadro 3.3.4 muestra que la mayor parte de las ayudas han sido entregadas en la ruta “normal” (71.15%) y en la clasificación “baja” (39%) y “media baja” (32%).

Al observar el comportamiento durante los últimos años, se encuentra que en el primer caso (Ruta normal, vulnerabilidad media baja -3C-) el mayor volumen se asignó en 2011, año en que se entregaron cerca del 40% del total de ayudas en esta categoría; en el segundo caso, (Ruta normal, vulnerabilidad baja -3D-) se encuentra que la mayor cantidad de ayudas (44%) se entregaron en 2014 (Cuadro 3.3.5). Esto significa que, durante la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2011 y 2014) la mayor parte de la ayuda se ha entregado a población cuyo hecho ocurrió hace más de un año y que no tiene un nivel extremo de vulnerabilidad, lo cual no quiere decir que la mayoría de población víctima se encuentre en esta situación. Para saber si la ayuda se ha orientado a quienes realmente lo requieren es necesario tener información acerca de la situación real de las familias que han sido víctimas del conflicto armado. Esta es una de las razones por las que la UARIV decidió adoptar un nuevo modelo de asistencia y reparación, cuya base es la elaboración de un Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI-, a partir del diagnóstico sobre la situación individual de los hogares.

Cuadro 3.3.5 - Cantidad de AH entregadas, por año, según criterios de priorización

PREFIJO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
5		2.657	2.007				4.664
1A	3	620	2.081	5.177	3.916	481	12.278
1B	881	2.153	5.313	10.034	11.279	1.266	30.926
1C	22.472	36.471	8.847	15.468	17.441	1.682	102.381
1D	9.619	17.035	12.925	28.059	36.185	3.294	107.117
2A	40	2.367	9.091	1.439	5.485	567	18.989
2B	3.284	8.427	4.819	1.094	4.974	215	22.813
2C	69.202	102.773	11.142	1.282	11.205	811	196.415
2D	9.277	21.508	58.074	183.338	62.441	1.937	336.575
3A	115	5.798	156.148	123.934	122.065	30.931	438.991
3B	13.241	36.459	156.882	111.180	114.460	40.249	472.471
3C	6.794	438.218	253.657	62.496	185.817	49.969	996.951
3D	3.262	210.885	226.501	148.641	431.597	76.073	1.096.959
4A		298	1.631	2.329	4.941	292	9.491
4B	174	767	2.003	2.054	3.696	310	9.004
4C	3.598	29.109	2.977	3.005	3.095	303	42.087
4D	1.533	8.887	4.783	19.244	50.041	3.471	87.959
Sin clasificar ni calificar	237.934						237.934
TOTAL	381.429	924.432	918.881	718.774	1.068.638	211.851	4.224.005

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

3.3.3 El Presupuesto de Ayuda Humanitaria²⁵

Para verificar el presupuesto de la ayuda humanitaria, se debe considerar que la ayuda humanitaria inmediata es prestada por los municipios²⁶, mientras que la de emergencia y transición son²⁷ ejecutadas por la UARIV. No obstante, los departamentos y la nación, en virtud del principio de subsidiariedad²⁸, aportan para prestar la ayuda inmediata en los municipios, en el caso en que se presenten hechos victimizantes²⁹.

²⁵ Los valores citados en esta sección pueden diferir de los referidos en el primer capítulo, puesto que aquí se toman las cuentas con mayor detalle según los registros en SIIF a nivel del tercero involucrado en las distintas transacciones.

²⁶ Artículo 102 y 108 de la Ley 1448 de 2011

²⁷ Antes de julio 1 del 2015 la responsabilidad de la ayuda humanitaria de transición estaba a cargo de la UARIV y el ICBF de manera compartida. Por un lado, la UARIV se encargaba del componente de alojamiento mientras que el de alimentación estaba a cargo del ICBF.

²⁸ Tal como lo dispone el Artículo 14, del Decreto 4800 “En su orden, la Nación y los departamentos, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. El ejercicio de este principio estará sujeto al seguimiento y a la evaluación de las entidades nacionales rectoras de la materia dentro del marco de la autonomía de las entidades territoriales”.

²⁹ Mediante la Resolución 00271 del 11 de abril de 2014, la UARIV fijó las condiciones y procedimiento para apoyar subsidiariamente a los municipios en la entrega de ayuda humanitaria

Cuadro 3.3.6 - Atención Humanitaria. Presupuesto ejecutado en 2014 (\$ millones)

AYUDA HUMANITARIA INMEDIATA	50.456
MUNICIPIOS	46.862
DEPARTAMENTOS	3.134
NACIÓN (ATENCION PRIMARIA)	461
AYUDA HUMANITARIA EMERGENCIA (UARIV)	63.086
NUEVOS INCLUIDOS	39.887
NUEVOS INCLUIDOS OTRAS RUTAS	23.198
AYUDA HUMANITARIA DE TRANSICIÓN	497.040
UARIV (RUTA NORMAL)	297.226
ICBF	199.813
OTRO TIPO DE AYUDA (UARIV)	144.079
CASO ESPECIAL	19.007
DESACATO	18.379
FALLOS	38.406
POBLACION INDIGENA	326
PQR	63.793
RETORNO / REUBICACION	946
SANCION	2.358
TUTELA	847
SIN DEFINIR	17
TOTAL UARIV	504.851
TOTAL NACIÓN	704.664
TOTAL AYUDA HUMANITARIA	754.660

Fuente: Cálculos CGR, con base en FUT, en SIIF y en información suministrada por la UARIV.

Con base en lo anterior, se estimó que el presupuesto ejecutado (compromisos) en ayuda humanitaria, durante el 2014 ascendió a cerca de \$754.660 millones³⁰. Estos recursos se concentraron en su mayoría desde el nivel nacional con un aporte del 93,4%, mientras que los municipios y los departamentos aportaron con un 6,2%³¹ un 0,4% respectivamente, tal como lo muestra el Cuadro 3.3.6.

³⁰ La UARIV aportó distintas bases de datos a la CGR, en las que se registran valores diferentes a los reportados en el Cuadro 3.3.6. No obstante, allí no es posible tener certeza sobre la asignación efectiva en 2014 y no se conoce el valor reintegrado. Ante esto y, dadas las inconsistencias de la información, la CGR optó por evaluar la información frente a los registros presupuestales. La información reportada en el Cuadro 3.3.6 es la que más se aproxima a lo registrado presupuestalmente, por tanto es la que se tomó como base para el análisis de seguimiento. La clasificación que muestra el Cuadro 3.3.6 no corresponde a la definición legal y más bien es una aproximación a las fases de ayuda con base en la identificación del tipo de trámite que registra la UARIV y en las definiciones del Protocolo citado; entre paréntesis se indica ese tipo, para cada caso. Así, el aporte de la nación, a través de la UARIV, se calculó con base en el valor que realmente llega a las víctimas según los registros de la entidad (sin reintegro), mientras que el de ICBF se calculó con base en el objeto del compromiso soportado presupuestalmente.

³¹ En los datos de los municipios, no se incluyó lo reportado por Barranca De Upía, Puerto López, Quípama y Valdivia porque la asignación reportada no es consistente con su presupuesto total y por tanto, parecen ser datos erróneos.

En el nivel nacional, el 72% fue aportado por la UARIV y el 28% por el ICBF. Dentro de los bienes que se ofrecen, el de alojamiento y mercado son los que significan una mayor erogación, de ahí el peso de la contribución del ICBF que aportó al componente de alimentación en la fase de transición.

De otro lado, en el protocolo citado se adoptaron procedimientos en los que se tenía prevista la atención en una y otra entidad, de manera coordinada, pero en la práctica no siempre se incluían todos los detalles de las actividades. El mismo protocolo advertía que la entrega de las ayudas respectivas no necesariamente se realizaría en las mismas sedes del operador bancario, ni en las mismas fechas³². Por ejemplo, de 324.799 hogares que fueron beneficiarios del componente de alimentación por parte del ICBF durante 2014, se constató que un total de 34.161 de 873.141 hogares a quienes la UARIV atendió con ayuda humanitaria de transición no fueron identificados en el registro pese a que de estos, 33 hogares recibieron tres ayudas y 2.502 recibieron dos ayudas. De manera concomitante, hubo 582.503 hogares atendidos por la UARIV pero no por el ICBF. Pese a que así lo dispuso la Ley, la prestación de la ayuda humanitaria de transición en cabeza de dos entidades distintas imponía mayores trámites para las víctimas y costos para las instituciones. Posiblemente, por problemas como los anteriormente expuestos se haya decidido que la UARIV sea la entidad responsable tanto de la ayuda humanitaria de transición y de emergencia con todos sus componentes.

Ahora bien, según los datos del Cuadro 3.3.6, el 25% del valor aportado por la UARIV correspondió al cumplimiento de órdenes judiciales o a la respuesta a peticiones. Esta proporción es elevada si se tiene en cuenta que la Ley 1448 de 2011 tiene por objetivo instituir una política de estado para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y que, por tanto, implica activar la oferta administrativa del ejecutivo y reducir las demandas ante el sistema judicial.

El Cuadro 3.3.6 también muestra que la mayor proporción de ayuda otorgada en el año 2014 corresponde a la ruta normal (65%), que puede asimilarse a la de la fase de transición, mientras que la de emergencia e inmediata demandaron menos recursos, relativamente (9% y 7%, en cada caso). En este sentido, la CSML recomendó el año anterior diseñar una estrategia para superar ese carácter asistencialista y promover el auto sostenimiento de las familias, a través del fortalecimiento de la estrategia de enganche laboral y la puesta en marcha de una política adecuada de proyectos productivos para las familias afectadas por el conflicto, de manera que se propenda por su estabilización socioeconómica como lo prevé la norma.

Desde el punto de vista de la ejecución presupuestal, la CGR encontró una diferencia neta de \$62.4 mil millones entre la clasificación de la UARIV, según sus registros presupuestales en el SIIF, y la asignación real a ayuda humanitaria (Cuadro 3.3.7).

Cuadro 3.3.7 - Ayuda Humanitaria: Presupuesto ejecutado en 2014 (\$ millones)

³² UARIV. "Protocolo de Caracterización, Viabilización de Solicitudes, Asignación de Turnos y Colocación de Atención Humanitaria en las Etapas de Emergencia y Transición para Víctimas de Desplazamiento Forzado", pág. 12.

Clasificación	UARIV			ICBF		
	COMPROMISO	OBLIGACION	ORDEN PAGO	COMPROMISO	OBLIGACION	ORDEN PAGO
Clasificación UARIV = CGR	484.076	484.892	453.308	183.103	183.103	181.959
Clasificación CGR	78.556	89.240	45.687			
SUBTOTAL AH (CGR)	562.632	574.132	498.995	183.103	183.103	181.959
CLASIFICACIÓN UARIV - CGR (OTROS)	16.141	13.792	9.223	16.710	16.652	16.532
SERVICIO DE TRANSPORTE	11	11	-	10	10	10
NOTIFICACIONES	13.433	13.433	9.166	427	426	426
COMISIÓN BANAGRARIO	1.496	147	-	-	-	-
ARCHIVO	1.000	-	-	149	104	104
NEGOCIACION BMC	138	138	-	-	-	-
GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	63	63	57	16.124	16.112	15.991
SUBTOTAL UARIV	500.218	498.685	462.530	199.813	199.755	198.491

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

Esa diferencia tiene dos fuentes. Una tiene que ver con que, a partir de la interpretación de la orden quinta del auto 099 de 2013³³, proferido por la Corte Constitucional, la UARIV tomó recursos de nueve rubros distintos a aquellos destinados exclusivamente a ayuda humanitaria, sin hacer los respectivos traslados presupuestales ni las adiciones como ordena la Corte³⁴. Esto explica los \$78,6 mm que se muestran en la ejecución presupuestal (compromisos) de 2014 como clasificado por la CGR pero no por la UARIV (Cuadro 3.3.7). Dentro de estos recursos se encuentran \$55,7 mm del Fondo para la Reparación de las Víctimas³⁵, que en opinión de la CSML no debieron destinarse a un propósito distinto a la indemnización administrativa, por el impacto que ésta tiene en términos de la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado.

La otra diferencia, por \$16.1 mm, se debe a gastos que pueden ser necesarios para colocar la ayuda pero no son recibidos directamente por las víctimas, y que por tanto no están incluidos en la clasificación de la UARIV pero si de la CGR, tal como se deriva de las clasificación que presenta el Cuadro 3.3.7.

3.3.4 Rezago en Atención

³³ La Corte Constitucional ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación “autorizar las adiciones presupuestales requeridas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o quien haga sus veces, para evitar que se generen rezagos y así lograr que todas las rutas se mantenga al día en el trámite y la colocación de recursos” o utilizar la providencia judicial como título suficiente para “remover las barreras de orden jurídico, administrativo o presupuestal al momento de solicitar las adiciones presupuestales requeridas para atender la totalidad de las solicitudes de ayuda humanitaria de emergencia”.

³⁴ La CGR comunicó una observación por este hallazgo a la UARIV, al DNP y al Ministerio de Hacienda.

³⁵ Además del Fondo para la reparación de las víctimas, los nueve rubros incluyen: gastos generales (\$111 millones), el proyecto “implementación del plan estratégico de tecnología de información para asistencia, atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional” (\$2,4 mm); proyecto “mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional” (\$7,3 mm); proyecto “fortalecimiento de la capacidad de gestión y de la coordinación de las entidades del SNARIV (\$574 millones); proyecto “apoyo, participación y visibilización de las víctimas”; (\$329 millones); proyecto “diseño, implementación y ejecución de la política pública para la atención a víctimas a nivel nacional” (\$575 mil); proyecto “apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional” (\$5 mm); proyecto “implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional” (\$496).

Dado que la implementación de un nuevo modelo de asistencia, atención y reparación implica que no haya rezago en la atención, fue necesario examinar con detalle la situación de las solicitudes de ayuda humanitaria. A 31 de diciembre de 2014, quedaron pendientes de pago 590.635 solicitudes de ayuda humanitaria; 1.770, de emergencia y 588.865 de transición. Estas fueron colocadas durante el primer semestre del 2015, por un valor de \$280.124 millones. El 20% de dichas colocaciones fueron financiadas con recursos de la vigencia de 2014, el 72% con recursos de la vigencia 2015 y el 9% han sido reintegradas por no haber sido cobradas por los beneficiarios. El detalle se resume en el Cuadro 3.3.8

Cuadro 3.3.8 - Ayuda Humanitaria: Rezago 2014

Fase	Cantidad	\$mill.	Pagos 2015				Reintegros	
			Con recursos 2014		Con recursos 2015			
			Cantidad	\$mill.	Cantidad	\$mill.	Cantidad	\$mill.
Emergencia	1.770	1.610	1265	1.154			505	456
Transición	588.865	278.514	114.218	50.808	423.475	207.647	51.172	20.060
Total	590.635	280.124	115.483	51.961	423.475	207.647	51.677	20.516

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

Los beneficiarios no reclaman las ayudas debido a:

- La información publicada por la UARIV en los diferentes medios sobre la disponibilidad de los giros, no es suficiente para que las víctimas beneficiarias de estos giros, se informen.
- Por tratarse de solicitudes presentadas durante la vigencia 2014, en muchos casos los solicitantes no se acercaron a informarse sobre la disponibilidad de sus giros en la vigencia 2015.
- Algunos solicitantes cambiaron el lugar de residencia y no informaron a la Unidad para la actualización de la misma. En otros casos, los datos de contacto brindados por las víctimas a la Unidad, no corresponden a sus datos actuales, lo que dificulta ubicarlos a través de llamadas telefónicas o mensajes de texto.

El rezago a 31 de diciembre de 2014, se presentó porque la UARIV no contó con los recursos presupuestales necesarios para cubrir las solicitudes realizadas en ese año, pese a tomar recursos de otros programas y rubros. De hecho en 2014 se registró disminución en la apropiación respecto de 2013. Había rezagos de solicitudes presentadas desde el 23 de mayo de 2014, y el pago de la ayuda se hizo efectivo hasta el 21 de mayo de 2015, es decir fueron pagadas un año después de la solicitud. A la fecha no debería existir rezago de emergencia, por cuanto la demora es un contrasentido frente al concepto

El hecho de haber utilizado recursos de la vigencia de 2015, para cubrir parte del rezago de atención humanitaria de transición de 2014, afectó el cumplimiento de las metas de pagos para el 2015. La CGR pudo constatar que la UARIV ha solicitado ante el Ministerio de Hacienda en repetidas ocasiones, una adición presupuestal por un valor de \$372.mm, sin que a la fecha haya sido atendida dicha solicitud. De no contarse con estos recursos existe el riesgo de que al 31 de

diciembre de 2015 no se haya implementado en su totalidad el Decreto 2569 de 2014 (Decreto 1084 de 2015), y se genere, además, un nuevo rezago.

3.4 Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

El 12 de diciembre de 2014, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569, por el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, como también se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011 y se deroga el inciso 2 del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.

A través de este Decreto, se establecen los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado, con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima. Igualmente, fija los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado, dentro de un proceso de retorno, reubicación en un lugar distinto al de recepción, o permaneciendo en el lugar de recepción.

En virtud del Decreto aludido y como parte de su implementación, la UARIV procedió a desarrollar las siguientes actividades:

La expedición de la Resolución No. 0351 del 8 de mayo de 2015, mediante la cual se desarrolla el procedimiento para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el Registro único de Víctimas “RUV”.

En cumplimiento del artículo 13 de la Resolución señalada, se diseñó el Manual Operativo de Medición de Subsistencia Mínima-Versión No. 1, en donde se desarrollan las reglas generales y flujos de medición asociados a la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación del derecho a la subsistencia mínima para la tasación y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición, a través de los siguientes procedimientos: Para el Ingreso de Solicitudes, Para el Primer Año de Ocurrencia del Desplazamiento Forzado y la Identificación de Carencias.

Estrategias y mecanismos para cubrir el rezago de las solicitudes de entrega de ayuda humanitaria y transición presentadas en el año 2014 y que no pudieron pagarse en esa vigencia, las cuales fueron canceladas durante el primer semestre del 2015 con recursos de inversión de la vigencia 2015.

Estrategia para la caracterización en virtud del nuevo Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral “PAARI”, proceso que se realiza dentro de la estrategia Ruta Integral de la Unidad para las Víctimas, en donde se identifican las necesidades y capacidades actuales de las víctimas y de sus hogares.

La definición de dos momentos para la aplicación del PAARI. En el momento de asistencia, se busca identificar necesidades y capacidades del hogar actual para acceder oportuna y efectivamente a la oferta de las medidas de asistencia; medir la subsistencia mínima del hogar,

a través de la identificación de carencias en Salud, Alimentación y Alojamiento temporal e Identificar el estado actual del hogar de la víctima, el cual puede estar conformado por una persona o grupo de personas parientes o no, en donde al menos uno está incluida en el RUV por desplazamiento forzado, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas. En el Momento de Reparación se Identifican las necesidades y capacidades de la víctima para tener acceso a la oferta institucional en cada una de las medidas de reparación (indemnización, Satisfacción, Garantías de No Repetición, Restitución y Rehabilitación) y realizar la orientación frente a la inversión adecuada de la indemnización administrativa promoviendo las líneas de inversión del programa de acompañamiento que le permitan a las víctimas el goce efectivo del derecho a la reparación integral, éste se hace por una sola vez y únicamente a los hogares focalizados por la Unidad, en este momento también se diligencia el acta de voluntariedad para el retorno o reubicación, así como el procedimiento de validación y documentación del hogar que va a recibir la indemnización.

Para adelantar los PAARI, la UARIV cuenta con dos (2) esquemas de atención: Uno Presencial que consiste en la atención y orientación que se brinda a las víctimas en los Puntos de Atención, Centros Regionales y Espacios Complementarios a Nivel Nacional. En éste se encuentran también, los enlaces integrales presenciales contratados por el operador y distribuidos en las Direcciones Territoriales, para fortalecer la atención de las etapas de la Ruta Integral. De la misma manera, puede darse a través de jornadas móviles y/o ferias de servicio que se desarrollan en los diferentes sitios del territorio nacional. El otro es el Esquema de Atención No presencial, que se realiza telefónicamente y es complementaria a los puntos y centros de atención contemplados en el esquema presencial y va dirigido a víctimas que se encuentran dentro del territorio nacional o en el exterior. Por la importancia del instrumento, es necesario revisar su operación.

3.4.1 Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI-

Como se expuso en el pasado informe de la Comisión, la UARIV había venido implementando dos tipos de Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral: PAARI de Asistencia y Atención y PAARI de Reparación Integral; modalidades a las que se dio aplicación hasta el 31 de diciembre de 2014. Según informó la entidad, se ha reformulado este instrumento, mediante el cual se caracteriza a la población víctima para su acceso a la oferta institucional del SNARIV, de tal forma que, en la actualidad, se ha propuesto la aplicación de un solo PAARI consistente en los dos momentos (Atención y asistencia y reparación integral).

De acuerdo con la Subdirección de Reparación Individual de la UARIV con esta nueva estrategia se supera lo que había sido observado la Comisión, sobre la evidente dificultad que representaba el hecho que una misma víctima fuera atendida por diferentes profesionales sin acceso común a los respectivos módulos del sistema de información utilizado. La separación del PAARI en asistencia y reparación impedía contar con la información global sobre el goce efectivo de los derechos en etapas de asistencia y reparación integral de una misma víctima y su núcleo familiar.

Con el fin de garantizar el nuevo desarrollo unificado del PAARI, los enlaces integrales fueron contratados entre los meses de febrero y marzo de 2015, en su mayoría; en el mes de enero no fue posible efectuar la caracterización para su remisión a la oferta institucional en asistencia y reparación integral mediante el PAARI. Esta entidad refiere que, dado que los Enlaces Integrales, en su mayoría, vienen de trabajar como enlaces de asistencia y enlaces de reparación, se están haciendo todos los esfuerzos para garantizar que cuenten con toda la información de las dos rutas, razón por la cual ya fueron capacitados y en los últimos días del mes de Junio se efectuaría el reentrenamiento de orientadores y enlaces integrales.

Hoy, en un desarrollo inicial de la nueva modalidad de PAARI, se advierte que a pesar que ha sido contratado un solo operador (Millenium) y se cuenta con Enlaces Integrales³⁶ encargados de la aplicación de la encuesta única en momentos de asistencia y reparación integral, aun éstos no cuentan con acceso a bases de datos unificadas que permitan la consulta de toda la ruta recorrida por la víctima en el acceso a sus derechos.

En aplicación del Decreto 1084 de 2015, la entidad debe evaluar si las víctimas de desplazamiento forzado tienen garantizada su subsistencia mínima y han superado su situación de vulnerabilidad, a través de una herramienta que efectúe las mediciones por información suministrada por las mismas víctimas y con base en registros administrativos³⁷; no obstante, dicha medición debe ser consultada con posterioridad en bases de datos distintas a la que manejan los enlaces integrales, dado que, por el momento, la entidad presenta dificultades en la integración de los respectivos sistemas de información³⁸. Lo anterior representa un obstáculo considerable en la medida en que la consulta de esta información es fundamental para que los enlaces puedan revisar el resultado de la medición y establecer si, dadas las condiciones de la víctima, puede pasar a la elaboración de PAARI de reparación integral.

De otra parte, a pesar de contar con la aplicación del PAARI en esquemas presencial y no presencial, es necesario manifestar que hoy en día se aplica con mayor frecuencia en capitales de departamento y que las víctimas residentes en los municipios apartados de las capitales deben esperar a ser contactados telefónicamente o a ser citados en jornadas masivas de la UARIV para acceder a su implementación, lo que se efectúa en la medida de las posibilidades de esa entidad. En todo caso, se advierte la insuficiencia de tales esfuerzos a la fecha, dadas las expresiones de múltiples víctimas que han hecho parte de las sesiones de seguimiento de la Comisión en territorio (31 municipios en 2014 y 9 en 2015) y a los profesionales que les orientan en las Defensorías del Pueblo Regionales.

La Defensoría del Pueblo encuestó a 747 víctimas que ya han sido sujeto de aplicación de PAARI³⁹ por parte de la UARIV⁴⁰ en 91 municipios del país; al respecto preocupa a la Comisión

³⁶ 476 enlaces integrales en territorio y 236 adicionales para el esquema no presencial (telefónico).

³⁷ De los cuales hace parte la encuesta del PAARI de asistencia.

³⁸ Información suministrada por la UARIV a la Comisión en reunión del 19 de junio de 2015.

³⁹ Aplicación efectuada en el primer semestre de 2014, de tal forma que pudiera indagarse a aquellas víctimas con quienes haya transcurrido tiempo considerable para la activación de las rutas respectivas.

⁴⁰ Esta aplicación de encuestas fue efectuada en los primeros meses de 2015.

que el 70% de los encuestados afirma saber que tienen derecho a la reparación integral, pero que de ellos, dos terceras partes manifiestan no saber cuál es el mecanismo para acceder a las medidas respectivas. De igual forma, llama la atención que el 64% de los encuestados no tiene conocimiento sobre si tiene o no PAARI elaborado.

Estas personas, a quienes ya se ha hecho aplicación del PAARI, manifiestan a su vez que las mayores dificultades que encuentran para el acceso a las medidas de reparación se relacionan con: encontrar sitios diferentes para la realización de trámites, falta de comprensión de los procedimientos y rutas que se deben surtir, y lentitud en el proceso de reparación; obstáculos sobre los cuales se sugiere a la UARIV hacer mayores esfuerzos.

De igual forma, preocupa que las víctimas que ya cuentan con PAARI perciben que su plan de reparación integral no se está cumpliendo (66% de las víctimas encuestadas) y que, por información obtenida en algunas de las Defensorías Regionales, la expectativa que genera entre las víctimas la aplicación del PAARI es de una pronta reparación, lo que en general no sucede.

A 19 de Junio de 2015, más de cuatro años después de expedida la ley, la UARIV reporta en su caracterización municipal la realización de PAARI de Asistencia (modelo anterior) a 510.394 víctimas, es decir, al 8.66% de las víctimas sujeto de asistencia y reparación integral (5.889.658)⁴¹. En las auditorías realizadas a la UARIV, la CGR ha encontrado serias deficiencias en los registros de información y pese a la formulación de plan de mejoramiento, ésta no han sido superadas. Aún en la base que contiene el nuevo PAARI (dos momentos) se determinaron documentos de identidad duplicados; registros duplicados que tienen el mismo número de expediente, y numero de documento de identificación, pero con nombres diferentes o con nombres iguales pero diferente número de expediente. Las inconsistencias se deben a deficiencias en la especificación del diseño del sistema e implica riesgos en la medición de las carencias y vulnerabilidades con lo que las víctimas puedan verse afectadas en el acceso a la oferta institucional.

⁴¹ www.unidadvictimas.gov.co. Cifras reportadas a 19 de Junio de 2015.

4. Coordinación y Articulación Nación - Territorio

De acuerdo al Informe al Congreso de la República del año 2014, la CSML considera que la coordinación y articulación Nación-Territorio es un componente fundamental para la adecuada implementación de la ley por parte del conjunto de las entidades del SNARIV en los diferentes niveles de Gobierno; de tal manera que sin ella no se podrán ejecutar de manera efectiva los planes, programas y proyectos que permiten la materialización de las medidas de atención, asistencia y reparación integral que consagra la ley.

La CSML encuentra que, a cuatro años de vigencia de la Ley de Víctimas, la coordinación y articulación Nación-Territorio evidencia deficiencias estructurales que representan un obstáculo para el andamiaje del SNARIV.

Inicialmente, se advierte que aún no ha sido firmado el Decreto de Corresponsabilidad respectivo, lo que implica que no existe aún la reglamentación normativa que dirija adecuadamente los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad. A su vez, la CSML advierte que persiste la falta de capacidad técnica, administrativa y fiscal en diversas entidades del SNARIV, expresada en la deficiente formulación de PATs y escasa o nula destinación de recursos para sustentarlos. A esto se suma el desconocimiento de las funciones entre las mismas entidades del sistema, lo que ha llevado a su duplicidad, como se presenta en el caso de la UARIV que, siendo coordinadora del SNARIV, desarrolla con voluntad y preocupación funciones que deben ser asumidas con la debida responsabilidad e iniciativa de algunas entidades de orden nacional y territoriales.

Ahora bien, para comprender la naturaleza del SNARIV, hay que entender su estructura y la entidad que por ley lo coordina. En primer lugar, se advierte que del mismo hacen parte los 13 Sectores de Gobierno liderados por igual número de Ministerios, así como el sector de inclusión social liderado por el Departamento de la Prosperidad Social y la Reconciliación del cual hace parte la UARIV.

Al analizar el SNARIV, se advierte que el máximo órgano decisorio es el Comité Ejecutivo, el cual está conformado por el Presidente de la República, los Ministerios de Justicia, Interior, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, así como el DPS y la UARIV, que ejerce la secretaría técnica del mismo⁴² y a la vez funge por mandato legal como entidad coordinadora del sistema en conjunto⁴³.

Respecto de la organización institucional, la CSML observa con preocupación que la entidad encargada de coordinar el SNARIV y de ejercer la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo del mismo, no cuenta con la jerarquía equivalente a la de las entidades que encabezan los sectores de gobierno que tienen la responsabilidad de implementar las políticas públicas complementarias para la atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas.

⁴² Artículo 164 de la Ley 1448 de 2011.

⁴³ Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

El presente capítulo hace referencia a tales situaciones; no obstante, conviene anotar que al ser un componente transversal a la Ley de Víctimas, la Coordinación y Articulación Nación-Territorio es un tema que se trata a lo largo del documento en sus diferentes acápites temáticos.

La CSML constató, en el Informe al Congreso de la República en el año 2014, la necesidad de expedir el Decreto del Sistema de Corresponsabilidad por su importancia para avanzar en la implementación de la política pública de atención integral a víctimas del conflicto armado⁴⁴, tema que aún es motivo de preocupación; en consecuencia, la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y de los Desmovilizados continuó en la ejecución de la acción preventiva que formuló desde el 2014 frente a las debilidades encontradas en la política pública sobre la materia. Lo anterior se deriva parcialmente por la ausencia normativa en lo que determina el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 sobre la coordinación y articulación Nación-Territorio.

De igual forma, se puso de manifiesto ante el Ministerio del Interior y la UARIV, la necesidad de asegurar un acompañamiento continuado -con la correspondiente asistencia técnica- al proceso de (re)formulación, implementación y seguimiento de los planes de prevención y protección, planes de acción territorial (PAT) y planes de contingencia; dado que se evidenció que este apoyo se proporcionó para el momento del diseño y que los entes territoriales carecían de suficiente capacidad para llevar a cabo esta labor por sí mismos⁴⁵.

A cuatro años de expedición de la Ley 1448 y, bajo el análisis de su implementación en territorio, se advierte que es en este nivel en el que se encuentran mayores obstáculos para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, lo que refuerza la necesidad de poner en funcionamiento herramientas políticas y técnicas que permitan desentrabar los procesos de planeación y ejecución técnica y presupuestal de la ley. En ese sentido, la CSML considera que la concurrencia y la subsidiariedad deben hacerse efectivas superando los trámites excesivos y tecnicismos que pueden influir negativamente en la capacidad y la lógica de los proyectos en el territorio.

Por otro lado, la débil voluntad política de algunas de las entidades del SNARIV, especialmente en el nivel territorial, afecta de manera significativa la implementación de la ley en algunos aspectos fundamentales. Uno de ellos es la caracterización, considerada como el punto de partida necesario para la planeación de la política pública de víctimas y sobre la cual se puede evidenciar una insuficiente labor de las alcaldías y gobernaciones, hecho ante el cual la UARIV ha optado por generar la caracterización municipal con base en registros administrativos, información que no siempre coincide con la que los mandatarios territoriales reportan. De igual forma se advierte, como se verá en el capítulo correspondiente a los hallazgos territoriales, al momento de detallar el seguimiento realizado a la situación concreta en algunas regiones, que en ocasiones los entes territoriales se abstienen de solicitar apoyo financiero y técnico a los niveles superiores de gobierno, lo que puede explicarse por el desconocimiento de tal posibilidad o por el desinterés político de alcaldes y gobernadores. En materia de empalme entre antiguos y nuevos

⁴⁴ Recomendación 83 Informe CSML 2014, página 590

⁴⁵ Recomendación 87, Informe CSML, página 590

mandatarios, la CSML espera que la voluntad política sea suficiente como para garantizar que los avances alcanzados se mantengan y fortalezcan y las carencias en la planeación y ejecución territorial sean subsanadas.

Análisis territorial sobre la coordinación y articulación Nación – Territorio

La CSML ha tomado algunos elementos que permiten ejemplificar la forma como se está desarrollando la Coordinación y Articulación Nación – Territorio, con base en algunas acciones preventivas de la PGN. En ese sentido, fueron focalizadas las gobernaciones de Antioquia, Norte de Santander y Valle del Cauca y se tomaron como referentes las acciones de la UARIV, el Ministerio del Interior, el DNP y el DPS. En la indagación a estas entidades se plantearon diversos cuestionamientos, relacionados con las gestiones institucionales sobre los temas de (i) retornos y reubicaciones como parte de las medidas de reparación integral, (ii) los Planes Integrales de Prevención, específicamente por el cumplimiento a las recomendaciones de los Informes de Riesgo emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, (iii) por el ejercicio de los Comités Territoriales de Justicia Transicional frente a los PAT y (iv), por la interoperabilidad entre los sistemas de información que han de permitir el acceso real de la población víctima a la oferta institucional.

Cabe mencionar que la UARIV dio respuesta⁴⁶ tardía al requerimiento⁴⁷ presentado en 2015, para evaluar la fase de implementación de la Coordinación y Articulación Nación - Territorio en los departamentos focalizados, hecho preocupante para la CSML, si se tiene en cuenta que esta entidad es la coordinadora del Sistema. Adicionalmente, se encuentra que las otras entidades indagadas responden⁴⁸ de manera descriptiva sobre las acciones adelantadas pero no alrededor de los resultados en atención a lo solicitado, respuesta que dificultó que se pudiera determinar, en profundidad, la efectividad de los principios constitucionales de descentralización y autonomía administrativa en los entes territoriales y su aplicación en el marco de la implementación de la Coordinación y Articulación Nación - Territorio.

El Gobierno Nacional, ante la no expedición oportuna del Decreto del Sistema de Corresponsabilidad, ha diseñado una estrategia de fortalecimiento institucional basada en los principios constitucionales arriba referenciados, atendiendo a la necesidad de resolver las debilidades en la implementación de la política pública, en el marco de los PAT's y en los planes de prevención y de contingencia de la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 del mismo año⁴⁹.

⁴⁶ Respuesta de la UARIV mediante el correo electrónico PQR-Procuraduria@unidadvictimas.gov.co del 23 de julio de 2015.

⁴⁷ Procuraduría General de la Nación, oficio SIAF No. 110273 del nueve de abril de 2015, dirigido a la Directora Nacional de la UARIV.

⁴⁸ Tomado de respuestas: Ministerio del Interior mediante oficio OFI15-000011326-DGT-3100 de 17 de abril de 2015; DNP, mediante oficio No. 20156000238801 de 14 de abril de 2015 y DPS, mediante correo electrónico de la Subdirectora General el 27 de abril de 2015.

⁴⁹ Tomado de: respuesta de la UARIV, oficio 20151005724041 de fecha 19/03/2015, al requerimiento DOAV 4035-807 RAD 2014-711-727253-2 relacionado con las recomendaciones de la CSML y de la respuesta de la UARIV, oficio 201422019785301 de fecha 20/11/2014, al requerimiento con SIAF N° 110273/2014 del 5 de noviembre de 2014, en la cual relacionan los 23 municipios seleccionados por la Estrategia territorial de la política para las víctimas del conflicto armado: La Palma, San Rafael, Soledad, El

En las respuestas allegadas a la CSML, se hace referencia al apoyo técnico del Ministerio del Interior⁵⁰ y a la asesoría y acompañamiento de la UARIV⁵¹ a los entes territoriales. En ese sentido la UARIV reporta la asistencia técnica sobre los PAT y su retroalimentación a través del RUSICST, la asesoría para mejorar la calidad en los reportes de información presupuestal a través del FUT, entre otras acciones.

Si bien se puede evidenciar un avance en la medida en que el nivel nacional llega al territorio para partir de su situación local, el nivel de apropiación de las temáticas abordadas por las entidades territoriales aún no refleja la suficiencia requerida para que sus administraciones superen la ejecución de la política pública de los componentes de asistencia, para avanzar adecuadamente hacia la implementación de medidas de reparación integral como sistema integral.

En el caso de la Gobernación de Antioquia⁵², se evidencia un mayor proceso de fortalecimiento en los mecanismos de gestión para la coordinación y articulación de la política pública con los municipios de su jurisdicción. Como lo informa la gobernación, por ejemplo respecto al plan de mejoramiento del PAT departamental, se han emprendido acciones autónomas y lideradas desde la Secretaría de Gobierno en temas básicos como la caracterización de la población víctima, a través de un convenio entre la UARIV, la Gobernación y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia. Con el fin de dar garantía y alcanzar el goce efectivo de derechos de las víctimas, ha dispuesto la operatividad de unidades móviles de atención para facilitar el acceso a la oferta institucional y ha formulado la estrategia de la implementación de gestores territoriales, con un plan de acción para el fortalecimiento institucional de los municipios y de las organizaciones de víctimas.

Aunado a lo anterior, en 15 municipios del departamento de Antioquia⁵³ se ejecuta el plan de retornos y reubicaciones que, mediante convenios o contratos de subvención, ha gestionado la participación de la cooperación internacional. Por su parte, los espacios del Comité Territorial de Justicia Transicional y el Subcomité Departamental de Prevención han permitido la ejecución y el seguimiento a las recomendaciones de los Informes de Riesgo, lo que refleja la pertinencia de la coordinación y articulación de las acciones entre Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación y la Gobernación de Antioquia, como apoyo a los procesos de investigación en los territorios. No obstante, se encuentran dificultades en la coordinación y articulación entre la UARIV, la Gobernación y la Fuerza Pública para emitir las apreciaciones de seguridad, sobre todo en el

Carmen de Bolívar, Pitalito, Timbío, Rióblanco, Valledupar, Istmina, Tierralta, Pereira, Fundación, Yondó, El Dorado, Tumaco, Ocaña, Valle del Guamuez, Bucaramanga, San Onofre, Mutatá, Tame, Buenaventura y Samaná.

⁵⁰ El Ministerio del Interior da apoyo técnico en concertación con los CTJT y CT de Prevención, para la formulación y ejecución de los Planes Integrales de Prevención. Art. 202 del Decreto 4800 de 2011.

⁵¹ La UARIV da asesoría y acompañamiento para la elaboración y puesta en marcha de los planes de contingencia conforme lo establece el artículo 203 del Decreto 4800 de 2011.

⁵² Respuesta de la Secretaría de Gobierno de Antioquia a oficio PDV No. 1110-660000000-110273/2014/CLHD/CRL, SIAF 146803-2015 del 30 de abril de 2015.

⁵³ Alejandría, Argelia, Cocorná, Dabeiba, El Carmen de Viboral, Granada, La Unión, Liborina, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonson y Urrao.

marco de lo dispuesto por la directiva del Ministerio de Defensa N° 026 del 19 de agosto de 2014⁵⁴ que establece la expedición conjunta de tales conceptos en los CTJT, necesarios para llevar a cabo los procesos de retornos y reubicaciones.

La Secretaría de Gobierno, plantea como obstáculo a la eficacia de la coordinación de los mecanismos de gestión y de articulación para los planes de retornos, la persistencia del conflicto armado y la lentitud en los procesos de desminado.

Adicionalmente, la secretaría de Gobierno señala que en los procesos de retornos y reubicaciones del Programa Familias en su Tierra – FEST – del DPS, en la gestión de la etapa correspondiente a la convocatoria I, ya se identificó la vocación de los hogares para los sectores agrícola, ganadero, comercio y servicios; no obstante la dificultad en la articulación y desarrollo del programa se da en las diferencias de ejecución en los tiempos programados por cada una de las entidades intervinientes, de tal manera que sólo hasta el segundo semestre del año 2015 y 2016 aplicarían las convocatorias II y III en las que se elaborará la idea productiva de cada hogar. Al respecto, la Gobernación de Antioquia expresa que las dificultades se encuentran enmarcadas en la oferta del DPS, pero no de la UARIV, dado que solamente se encarga de la focalización.

En el fortalecimiento de la capacidad institucional de la política pública de atención a las víctimas, la Gobernación de Antioquia muestra un mayor avance, aunque refiere, como el año anterior, que no hay acceso a la información consolidada de la estrategia de mejoramiento a la gestión con la regionalización de la oferta institucional, formulada entre el DNP y la UARIV, en tanto que esta opera de manera dispersa por parte de las entidades del SNARIV. A su vez, señalan que el seguimiento semestral al PAT se constituye en un proceso complejo, en especial en el tema de la coordinación y articulación, acceso e intercambio de información entre entidades⁵⁵.

En el departamento de Norte de Santander⁵⁶, se identifica como dificultad el escaso avance de la articulación y la coordinación de la política pública del SNARIV y la falta de colaboración de la mayor parte de los entes territoriales municipales. Tal es el caso de los cinco (5) municipios

⁵⁴ Directiva N° 026 de 2014 sobre directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retornos y reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (actualización permanente a la Dir. N° 01 de 2007). Posteriormente aclarada la Directiva No.26 de 2014 y modificada parcialmente por la Directiva N° 20 de abril de 2015, sobre directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos ya mencionados y en cuya metodología se encuentra que una vez notificado el Ministerio de Defensa Nacional por parte de la UARIV acerca de la fecha en que se realizará el CTJT para gestionar un proceso de retorno o reubicación, remitirá a la Subjefatura de Estado Mayor Conjunto Operacional y a la Subdirección General de la Policía Nacional, las cuales darán curso a las respectivas autoridades militares de la zona focalizada para que valoren las condiciones de seguridad y lleven al CTJT como insumo la apreciación de seguridad emitida de manera unificada, con el fin de que en dicho espacio institucional de manera conjunta las entidades de acuerdo a sus competencias realicen las valoraciones correspondientes y decidan sobre la procedencia o no de la solicitud de retorno o reubicación.

⁵⁵ Op. Cit Respuesta de la UARIV del 23 de julio de 2015, respecto a la implementación de la Estrategia territorial ya mencionada, en el departamento de Antioquia dentro del piloto de 23 municipios está el municipio de Mutatá; pero las acciones están proyectadas en una ruta de formulación con el uso de la herramienta del Tablero PAT vigencia 2016, por lo cual no se han realizado gestiones con la Gobernación o se harán hasta el segundo semestre de la actual vigencia para que como administración saliente reciba la información correspondiente a la identificación de necesidades y compromisos municipales y a su vez los asegure de acuerdo a las competencias para la intervención del nuevo mandatario.

⁵⁶ Respuesta de la Secretaria de Víctimas en oficio No.100 del 4 de mayo de 2015 dirigido a la PGN.

focalizados⁵⁷ desde el año 2012, sobre los cuales deberían estar en ejecución los procesos de retornos y reubicaciones esbozados en el Plan Integral de Prevención de estos municipios y del departamento. Sin embargo, a la fecha se encuentra que ninguno de ellos ha iniciado y que persiste en los municipios la falta de disposición para atender las convocatorias del Ministerio del Interior y de la Gobernación para la actualización de los Planes Integrales de Prevención.

Sin embargo cabe anotar que, según la Gobernación, mediante el convenio realizado con la UARIV se disponen recursos para la elaboración de procesos de reparación integral, incluidos los planes de retornos y reubicaciones para los municipios de El Zulia y Tibú; no obstante no se informa sobre el desarrollo y ejecución de tales recursos⁵⁸.

En contraste con lo anterior, la UARIV indica entre las dificultades para los procesos de retorno y reubicación en los municipios focalizados la falta de participación de la Gobernación en los espacios municipales, tales como los subcomités técnicos y los CTJT. Ello ha derivado en la deficiente efectividad de la Secretaría de Víctimas Departamental, del SNARIV y la implementación de los principios de corresponsabilidad en beneficio de estos procesos.

Igualmente, expone que no hay una oferta institucional, ni una destinación de recursos específica para víctimas del conflicto armado. A su vez, no es suficiente el reporte de información a la Red Nacional de Información por parte de la Gobernación, lo cual se denota en la falta de caracterización, ya que sólo se menciona el caso de Ocaña, en este componente.⁵⁹

De otra parte, se encuentra que los Informes de Riesgo se mantienen continuando la situación de inseguridad y la falta de confianza por parte de la población en la Fuerza Pública; al respecto, en la percepción institucional se concluye la necesidad de un mayor control de la Fuerza Pública para disminuir o evitar la colocación de artefactos explosivos y, por ende, nuevos desplazamientos de población.

Como resultado de la coordinación y articulación entre el Ministerio del Interior y la Gobernación sólo cabe mencionar la iniciativa de mesas de trabajo y el Comité de Derechos Humanos. Por otra parte, se ha generado la discusión de la atención en salud con enfoque psicosocial, obteniendo caracterizaciones elaboradas, al parecer, con la participación activa de la mesa de participación de víctimas departamental para ser utilizadas por el Programa PAPSIVI.

Respecto al PAT no hay mayor información, por parte de la gobernación se relacionan acciones en el componente de prevención, protección y garantías de no repetición con la asignación de mínimos recursos propios y la articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – para

⁵⁷ Ocaña, Convención, El Tarra, San Calixto y Teorama.

⁵⁸ Convenio Interadministrativo No. 1248 de 2014, celebrado entre la UARIV, la Gobernación de Norte de Santander y los Municipios de El Zulia y Tibú. Objeto: Aunar esfuerzos para la cooperación interinstitucional, técnica, financiera, administrativa y operativa, para poner en marcha el proyecto denominado "Fortalecimiento del proceso de reparación colectiva de las mujeres de los municipios de El Zulia y Tibú, en el componente de gestión de ingresos", el cual hace parte del proceso de Reparación Integral de la población objeto. Asignación presupuestal UARIV \$637.156.040,00, la Gobernación Norte de Santander \$200.000.000,00, el Municipio de Tibú \$50.000.000,00 y el Municipio de El Zulia \$50.000.000,00.

⁵⁹ Op. Cit. Respuesta de la UARIV del 23 de julio de 2015.

proyectos de emprendimiento; pero sin indicar el número de población beneficiaria. Cabe anotar que en la respuesta de la UARIV sólo se encuentra de manera relevante frente al componente de Atención y Asistencia en el municipio de San Calixto, la asignación presupuestal de \$ 401.703.200 por cofinanciación en el año 2014 con un 80% de ejecución.

Por último, se ratifica el bajo nivel de coordinación y articulación entre los diferentes niveles del gobierno frente a los siguientes aspectos: (I) la falta de información respecto al trabajo conjunto entre la Gobernación y el DNP, ello genera debilidad de la estrategia de regionalización de la oferta institucional para el departamento; (II) se informa debilidad en la coordinación y articulación con la oferta institucional del DPS; (III) procesos dilatados para consolidar la interoperabilidad de los sistemas de información para temas como la caracterización de la población víctima y (IV) baja implementación de la estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional⁶⁰

Del territorio del departamento del Valle del Cauca⁶¹, se informa del Distrito de Buenaventura que solo hasta el segundo semestre de 2014 se aprueba en el CTJT el Plan Integral de Prevención y Protección, con el insumo de la determinación de los escenarios de riesgo, derivados de las recomendaciones de los informes de riesgo y se establecen los protocolos de prevención al desplazamiento forzado, reclutamiento y/o utilización de NNA por actores armados y delincuenciales y de los riesgos contra la vida, en territorios y comunidades especialmente protegidas.

Por su parte, el Ministerio del Interior manifiesta la persistencia de la situación de inseguridad y la falta de confianza de la población hacia la institucionalidad, sobre todo hacia la Fuerza Pública; así como menciona la falta de coordinación y articulación entre el Distrito de Buenaventura y la

⁶⁰ Vgr. Desde la UARIV se formuló el piloto de fortalecimiento institucional a 23 municipios, Ocaña figura en dicha estrategia sin embargo a la fecha no se ha dado acción alguna de coordinación y articulación entre la UARIV, la Gobernación y el municipio que refleje avances en la misma, pues una vez más se contradice la información reportada por la Gobernación y la ya citada de la UARIV del 23 de julio de 2015, en las cuales el ente territorial dice que no hay coordinación y articulación en las acciones que se vienen desarrollando en este proceso y que no han recibido solicitudes de la Alcaldía de Ocaña, mientras en la respuesta de la UARIV se encuentra lo siguiente: Este ejercicio permitió establecer la población que realmente vive en el Municipio de Ocaña, obteniéndose que de las 19.892 que se reportaban en la RNI, realmente estaban en el municipio 10.964. Así mismo se logró establecer las víctimas atendidas y la ejecución presupuestal por parte del Municipio y el Departamento, como también la identificación de necesidades de la población víctima, a partir de las cuales, en el Tablero PAT, se establecieron las acciones a realizar por parte del municipio y parcialmente por parte del Departamento y la Nación. Dentro del pilotaje de este municipio se implementó la herramienta Tablero PAT, el cual contiene lo anteriormente mencionado y permite hacer un seguimiento cuantificable a la implementación de la política.

Respecto a la gobernación el 11 de Noviembre de 2014 se radicó derecho de petición solicitando las acciones, víctimas atendidas y la ejecución presupuestal en el municipio de Ocaña, la respuesta fue recibida el 10 de Diciembre. Lo anterior, sumado a la información municipal y de la Unidad para las Víctimas permitió identificar la inversión de los tres niveles de gobierno en la atención a las víctimas y la cantidad de población atendida realmente, información está que ha sido de utilidad para el ente territorial en diferentes espacios: informes, planeaciones, rendiciones de cuentas, etc.

En la implementación del Tablero PAT, donde a partir de las necesidades identificadas, se han establecido las acciones a desarrollar por parte del Municipio y el Departamento. Se desarrolló el cruce de información con datos locales, el Municipio identificó las víctimas atendidas y estableció ejecución presupuestal, obteniendo así su oferta institucional y servicios entregados. Se realizó la gestión con la Gobernación para establecer las víctimas atendidas y la ejecución presupuestal por parte de ese Ente Territorial en el Municipio de Ocaña. Avanzamos consolidando este Tablero con acciones de los dos Niveles de Gobierno y proseguir con la ruta.

⁶¹ Respuesta de la Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos de la Gobernación del Valle del Cauca en oficio SADE 030-25 del 18 de junio de 2015 dirigido a la PGN.

Gobernación, razón por la cual se refiere el fracaso en la ejecución de los planes de retornos y reubicaciones para el Distrito (focalizado para este proceso desde el año 2012)⁶².

De la información requerida sobre el PAT departamental, se informa que aún no se ha efectuado la caracterización de la población víctima y no se hace referencia a los programas y proyectos dirigidos a atender a la población víctima, ni del porcentaje de la ejecución presupuestal asignada en el PAT; de igual forma no se presenta información discriminada por hecho victimizante, enfoque diferencial o el número de población beneficiaria de los recursos que se enuncian como asignados. En relación con lo anterior, en el segundo semestre del año 2014 se realizó una sesión descentralizada del Subcomité Técnico de Coordinación Nacional y Territorial en la Ciudad de Guadalajara de Buga, comité del cual resultaron compromisos proyectados para las vigencias 2014 y 2015, con miras a fortalecer el PAT de los municipios y del Departamento, partiendo de sus necesidades específicas; a la fecha, la Gobernación no informa sobre su cumplimiento, sus dificultades y/o resultados; de igual manera, no hay respuesta concreta sobre el compromiso de apoyo técnico y asesoría del Ministerio del Interior, la UARIV y el DNP para este proceso, así como tampoco, de los productos derivados de este compromiso.

A su vez, la Alta Consejería para la Paz de la Gobernación del Valle, dependencia encargada del tema de víctimas, informa que no recibió la respuesta requerida de la totalidad de los municipios sobre los ajustes necesarios para el correspondiente mejoramiento de los Planes de Acción Territorial⁶³.

Es importante mencionar la falta de coordinación y articulación tanto con el DNP como con la oferta institucional del DPS; en ese sentido, al parecer la Gobernación no maneja la información referente a la oferta que está operando en el departamento para la población víctima y respecto a la focalización del Distrito de Buenaventura en el piloto de la Estrategia territorial de la política para las víctimas se proyecta el diligenciamiento de la herramienta Tablero PAT para fortalecer la planeación para el año 2016.

Acciones actuales y pendientes en materia de coordinación y articulación Nación - Territorio

Actualmente, es evidente la preocupación del nivel nacional del SNARIV por encontrar soluciones pertinentes y oportunas a las dificultades presentes en la Coordinación y Articulación Nación - Territorio. En el mes de mayo de 2015, el Ministerio del Interior socializó con la CSML, el estado de los avances sobre la Estrategia de Corresponsabilidad y el plan para procurar la transmisión de información y capacidades entre funcionarios salientes y electos.

⁶² Op. Cit la UARIV en su respuesta del 23 de julio de 2015 refiere a que no se ha contado con la participación de la Gobernación en los espacios municipales como Subcomités Técnicos y CTJT, siendo éstos donde se construyen, avalan y aprueban las acciones para el goce efectivo de derechos de la población retornada o reubicada y en la revisión a los ajustes del PAT 2015 no se encuentra presupuesto para estos procesos de retornos y reubicación.

⁶³ Las Oficinas de la Alta Consejería para la Paz y de Planeación departamental refieren la falta de información de los municipios de Andalucía, Argelia, Calima, Dagua, El Dovio, Guacari, La Cumbre, Yotoco, Palmira y Restrepo. Oficio SADE 030-25 del 18 de junio de 2015 dirigido a la PGN.

En relación con el Proyecto de Decreto sobre la Estrategia de Corresponsabilidad, se tiene conocimiento, por información del Ministerio, que el documento se encuentra en trámite la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, advirtiendo que el proceso para su elaboración, firma y expedición ha enfrentado dificultades⁶⁴, dado el complejo proceso de socialización que, no obstante, ha promovido acciones democráticas y participativas⁶⁵ de trabajo conjunto entre el nivel central, las víctimas y los entes territoriales.

Entendiendo la complejidad de la construcción conjunta de un importante instrumento normativo como el Decreto y su aprobación final, de cara a garantizar la correcta implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, la Comisión espera que su expedición se haga efectiva en el corto plazo, dada su importancia para garantizar la correcta planeación y ejecución de la política pública de atención, asistencia, reparación, prevención y protección a víctimas, evitando la duplicidad innecesaria de funciones entre las distintas entidades del sistema y con el fin de superar dificultades relacionadas con la insuficiencia de recursos. De igual forma se espera su pronta socialización⁶⁶ y reglamentación territorial.

La expedición del mencionado decreto debe ir acompañada de la asistencia técnica necesaria para dotar de capacidades técnicas, presupuestales y administrativas a las entidades territoriales; no obstante, la UARIV y el Ministerio han diseñado una nueva herramienta denominada Tablero PAT, como parte del RUSICST, destinada a la identificación anual de necesidades, metas, programas, recursos y compromisos de cada nivel de gobierno, con la especificación de fechas que permitan identificar la necesidad de subsidiariedad y concurrencia.

Si bien es importante reconocer el ajuste técnico requerido por estas dos entidades en su seguimiento para la adecuada implementación de la corresponsabilidad, preocupa la inserción de una nueva herramienta, si se tiene en cuenta que el diligenciamiento de los PATs, lo que no representa una labor de alta complejidad, ha resultado hasta el momento insatisfactorio y complejo para diversas autoridades territoriales; razón por la cual se hace un llamado para garantizar la adecuada y eficiente implementación del Tablero PAT, a través de una asistencia técnica pormenorizada y permanente.

De acuerdo con la información reportada, se tiene que el Tablero PAT diligenciado en el 2015, contendrá la planeación del 2016 y que, a su vez, el Tablero PAT para la vigencia 2017 se realizará en febrero de 2016; dado lo anterior se advierte una compleja labor con actuales y futuros mandatarios territoriales en la transición para apropiación de la herramienta.

Aunque el Ministerio del Interior advierte que el Tablero-PAT no es una solución que dé respuesta a todas las necesidades en materia de coordinación Nación-Territorio, manifiesta que permitiría un seguimiento y monitoreo más funcional al cumplimiento de las responsabilidades de los

⁶⁴ El ministerio informó que, en Abril de 2015, el Decreto había sido revisado por las áreas técnicas y las oficinas jurídicas y había validado su contenido con el equipo interinstitucional respectivo.

⁶⁵ A través de un encuentro nacional y 8 talleres regionales.

⁶⁶ Ante los Comités de Justicia Transicional y las Mesas de Participación de Víctimas, como advirtió en su informe de 2014 la CSML.

funcionarios de cara a una adecuada ejecución de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

De otra parte, es preciso apuntar que, tanto para la Comisión como para el Ministerio del Interior, la elección de nuevos mandatarios representa una preocupación sustancial en lo que a dar continuidad a las políticas públicas de víctimas respecta. En ese sentido, la CSML considera de la mayor importancia garantizar el empalme y capacitación efectiva entre mandatarios salientes y electos, encaminada a la transmisión de capacidades y a la apropiación de las herramientas de planeación y reporte de la gestión territorial.

Al respecto, desde el Ministerio del Interior se ha dispuesto una estrategia de acompañamiento, con la participación de la UARIV, el DNP y las demás entidades del equipo interinstitucional, cuya puesta en marcha se prevé en cuatro momentos: (i) con precandidatos, con el fin de procurar que se incluyan las políticas de víctimas en sus programas de gobierno, (ii) con los candidatos, precisando información específica de la política pública y la importancia de la construcción participativa de los planes, (iii) en el empalme de mandatarios salientes y electos, mediante acompañamiento en el proceso y la adecuada rendición de cuentas y (iv) con los nuevos mandatarios, mediante la asistencia en la construcción de los planes de desarrollo, del PAT y la adecuada utilización del Tablero PAT.

Adicionalmente, reporta el Ministerio que la estrategia de acompañamiento incluirá la elaboración, socialización y entrega de la *Caja de Herramientas para Mandatarios Electos* y de la *Guía Planes de Acción Territorial* (con el fin de fortalecer sus conocimientos en la implementación del sistema de corresponsabilidad); la celebración de seminarios de inducción a entidades territoriales por módulos temáticos, incluyendo capacitación en formulación de planes de desarrollo territoriales; el desarrollo de encuentros entre alcaldes y gobernadores salientes y entrantes; la expedición de lineamientos sobre los PAT en implementación de los Decretos Ley 4633, 4634, 4635 y en materia de políticas públicas inclusivas para mujeres víctimas del conflicto armado y, la inclusión de proyectos para población víctima en el Plan de Inversiones y presupuesto.

El referido plan plantea dos retos fundamentales; por un lado, el claro compromiso de todos los actuales y futuros mandatarios en su funcionamiento y, de otra parte, que los mismos garanticen los recursos asociados a cada plan⁶⁷. En ese sentido cabe recordar que, en su primer año de mandato, los alcaldes recogen lo planificado en el PAT de la vigencia anterior pendiente de ejecución, comprometiendo recursos para ello y que la administración saliente deja el presupuesto aprobado y la entrante lo ejecuta; no siendo hasta el segundo año de mandato cuando comienza a implementarse lo planificado directamente por la administración entrante. En consecuencia, es necesario vincular lo anterior con lo dispuesto en el Decreto 1725 de 2012, según el cual se han de apropiar recursos suficientes en los planes de inversión, sugiriendo que los PAT se ajusten en igual sentido.

⁶⁷ El Estatuto Orgánico del Presupuesto, así como abundante jurisprudencia lo afirman e insisten en la materia.

Para ello, se proyecta garantizar que los próximos gobiernos territoriales elegidos por sufragio universal para el periodo 2016-2020 formulen y aprueben en sus Planes de Desarrollo, en el Plan Plurianual de Inversiones como en el Plan Operativo Anual de Inversiones, cada uno de los componentes de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado; los cuales deben hacer parte integral del Plan de Acción Territorial, que debe ser aprobado por el CTJT en el mes siguiente a la aprobación del Plan de Desarrollo.

Para implementar el tablero PAT, deben ser consideradas las dificultades de coordinación entre el Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales frente a las fechas de elaboración, presentación, discusión y aprobación de sus presupuestos⁶⁸ y su impacto sobre la implementación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Cabe anotar que el proyecto de Decreto de Corresponsabilidad prevé y define cierta temporalidad para que las ET carguen en el “Tablero PAT” (finales de febrero para los municipios y distritos y finales de marzo para los departamentos o entidades territoriales intermedias) los compromisos que asumirán con cargo a sus recursos presupuestales propios para atender las necesidades de la población víctima del respectivo municipio en la siguiente vigencia teniendo como base los principios de subsidiariedad y concurrencia.

Entre tanto, las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, antes del 15 de noviembre deben establecer en el “Tablero PAT” la oferta de bienes y servicios, metas y recursos a ser incluidos para la próxima vigencia dentro de los PAT de las entidades territoriales, teniendo presente lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, entre otros. Con base en lo anterior, se advierte una posible continuidad de la falencia de identificación de la oferta institucional del orden nacional, que hoy es clara en la mayoría de Planes de Acción Territorial⁶⁹, con la puesta en marcha del “Tablero PAT”, pues el gobierno con mayor capacidad financiera y presupuestal, el Gobierno Nacional Central, aún no ha materializado la forma de municipalizar, departamentalizar y/o regionalizar su oferta institucional, pero si exige a sus agencias (departamentos y municipios) hacer explícita su oferta en el (los) municipio(s) tal y como lo establece el proyecto de Decreto de Corresponsabilidad.

⁶⁸ En el caso de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación el proceso comienza antes de abril cuando están obligadas a enviar a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional su anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente de acuerdo con lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo; el cual se consolida y radica en el Congreso de la República la primera semana de abril. En el caso de los municipios especiales, de Primera y Segunda categoría, el proyecto de presupuesto será presentado por el Alcalde al Concejo los primeros diez días de las sesiones que se inician en el mes de octubre; los demás municipios lo presentarán los primeros diez días de las sesiones ordinarias que se inician el 1° de noviembre. El presupuesto debe ser expedido antes de la finalización de las sesiones ordinarias, es decir, el 30 de noviembre.

⁶⁹ “El ejercicio de regionalización del Proyecto de Presupuesto de Inversión presentado en este documento tiene un carácter preliminar e indicativo, ya que la localización geográfica precisa de las inversiones puede variar de acuerdo con las necesidades que se identifiquen durante su ejecución, en particular si se tiene en cuenta que existen proyectos y programas que operan bajo criterios de demanda; es decir, la distribución efectiva de recursos depende en gran medida de la gestión que realicen las entidades territoriales o los beneficiarios directos de cada uno de los programas en cada departamento” (<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Inversion%20Regional/Paginas/Regionalizacion-Ajustada-Inversion-2014.aspx>).

Dado lo anterior, sin la identificación de la oferta institucional del orden nacional es difícil controlar que la relación entre las necesidades de la población víctima del conflicto armado y los compromisos guarden una estrecha relación, dado que es posible que se programen compromisos que no resultan directamente proporcionales con las necesidades. En otras palabras, resulta necesario realizar la evaluación de la relevancia (necesidades vs. compromisos) de la intervención pública una vez se hayan aplicado los principios de concurrencia y subsidiariedad; es decir, una vez se ha hecho visible la oferta institucional de la Nación, del Departamento y el Municipio, aspecto que no se prevé en el proyecto de Decreto de corresponsabilidad; con lo cual es posible la presencia de un incentivo perverso al tenerse una planeación de mínimos.

Adicionalmente debe advertirse que si el Tablero PAT, cumple con todas las condiciones expuestas, es decir con: la definición de cada uno de los programas de inversión con metas e indicadores; los ajustes necesarios anualmente; la programación presupuestal para la ejecución del Plan Anual de Acción Territorial; la participación de las víctimas en el proceso de discusión, definición, control y seguimiento del PAT, así como los ajustes que haya necesidad de realizar; y todo dentro del marco de la Red Nacional de Información; entonces resulta ser el instrumento operativo útil y puede llegar a resolver muy buena parte de los problemas que se han advertido respecto del PAT.

De otro lado, en implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, el Gobierno Nacional se ha propuesto examinar la delegación de competencias⁷⁰ y recursos, fortalecer la coordinación y articulación nación-territorio y focalizar la oferta coordinadamente-, no obstante, ha puesto de presente las dificultades de proceder a la descentralización por la vía de una ley estatutaria a través del Sistema General de Participaciones (transferencia directa de recursos a las entidades territoriales), en razón a que se constituye en un trámite extenso y complejo que requiere al menos 2 años para su materialización.

De igual forma, ha manifestado que se debe trascender a una política pensada desde las necesidades de la nación, a las necesidades solicitadas desde el territorio, lo que refleja la preocupación por generar en las entidades territoriales la consciencia de efectuar ejercicios de planeación oportunos en los que la iniciativa e interés partan del territorio; sin embargo, la CSML estima importante que en el propósito de la descentralización se mantenga la responsabilidad del nivel nacional, la planeación conjunta y una dirección que promueva la corresponsabilidad territorial y la capacidad de gestión, tal y como se apunta desde el esquema que se viene exponiendo.

Bajo un análisis de la correcta y proporcional intervención del nivel nacional, el Ministerio ha manifestado que se propone, por un lado, identificar los entes territoriales que cuentan con las condiciones necesarias para hacer efectiva la transmisión de capacidades y recursos y, por otro, garantizar la correcta subsidiariedad y concurrencia para implementar efectivamente la

⁷⁰ La delegación de competencias requiere, como es lógico, tanto de la voluntad del delegante por un lado, cuanto de la voluntad y capacidad del delegado por otro lado.

descentralización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con aquellos municipios sobre los cuales se advierta que no cuentan con la capacidad necesaria.

En el análisis preliminar adelantado por esa entidad, se reporta que son pocas las ciudades que hasta el momento han demostrado suficiente capacidad; no obstante apunta que el trabajo debe continuarse de manera sostenida, para lo cual, refiere que se encuentra en proceso de construcción de un indicador de medición de capacidades⁷¹.

Para efectos de la gestión territorial de la Ley 1448 las entidades nacionales podrán delegar⁷² a las entidades territoriales y esquemas asociativos la gestión de estas competencias a través de los mecanismos legales establecidos y en el marco de lo establecido en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018⁷³.

Dado que la delegación puede ser general o específica, la que aparece en el marco del proyecto de decreto de corresponsabilidad como en el artículo del Plan Nacional de Desarrollo es la última dado el nivel de discrecionalidad que tienen los delegantes, las entidades nacionales del SNARIV, al poder diferenciar por nivel de Gobierno, naturaleza y capacidad.

De igual manera, el Ministerio del Interior en coordinación con la Unidad de Víctimas diseñarán una estrategia de intervención territorial en la cual se indiquen los criterios y procedimientos que las entidades nacionales del SNARIV deben implementar para el fortalecimiento institucional, la intervención y la asistencia técnica a las entidades territoriales. De igual manera, contendrá los lineamientos dirigidos a los departamentos para que implementen acciones de fortalecimiento a las administraciones municipales y de apoyo a la asistencia técnica que se adelante desde la Nación. Para este propósito se tendrán en cuenta los instrumentos que tiene el DNP para medición de desarrollo y gestión territorial, en el marco de un plan anual de fortalecimiento de las capacidades territoriales.

Cuando los municipios y distritos reciban recursos de subsidiariedad, deben suscribir un plan de mejoramiento que le permita fortalecer su capacidad institucional en materia de gestión de la política pública de víctimas, con base en los lineamientos del Ministerio del Interior y la UARIV, los cuales realizarán su seguimiento.

El Seguimiento del Sistema de Corresponsabilidad estará a cargo del Ministerio del Interior y la UARIV las cuales deben presentar anualmente un informe de seguimiento a la puesta en marcha de la estrategia de corresponsabilidad en la vigencia anterior. Para ello debe definir la metodología con base en la cual realizará tal seguimiento.

⁷¹ La Medición de la capacidad administrativa de los municipios con base en las funciones asignadas antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011 queda obsoleta, haciéndose necesaria la disposición del nuevo indicador mencionado.

⁷² La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley". Corte Constitucional, Sentencia C-693 de 2008.

⁷³ Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Capítulo VII: Estrategia territorial: Ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, Artículo 180.

Finalmente, en el seguimiento a las recomendaciones de la CSML en su informe de 2014, se reconocen avances del Ministerio del Interior y la UARIV en el sentido de dar continuidad a la asistencia técnica⁷⁴ para el ajuste de los PAT. Paralelamente, estas entidades reportan la activación de acciones para orientar sobre la estrategia de cofinanciación, el apoyo y acompañamiento en la formulación de proyectos; la canalización de cooperación internacional o la presencia territorial con la estrategia “Todos Somos Sistema”⁷⁵. A pesar de lo anterior, se advierte conjuntamente la falta de apropiación de las entidades territoriales sobre los esfuerzos emprendidos por el nivel nacional, lo que se ha evidenciado en las visitas de seguimiento municipales adelantadas por la Comisión; argumento que refuerza la preocupación sobre la voluntad política de los mandatarios territoriales en la actual apuesta del Gobierno Nacional con la implementación del Tablero PAT.

5. Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

A continuación se presentan las observaciones sobre la ruta para el restablecimiento de las capacidades productivas de la población víctima conflicto armado y de la operación de la ruta de empleo rural y urbano diseñado e implementada por el ministerio del trabajo de conformidad con el artículo 130 de la ley 1448 de 2011.

Al evaluar los avances en el proceso de articulación entre los procesos de generación de ingresos y estabilización socioeconómica ofertados por el sector de la inclusión social (liderado por el DPS), las rutas diseñadas para tal fin en el sector agropecuario (liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y la ruta de empleo urbano y rural diseñada por Ministerio del trabajo de conformidad con el mandato de la Ley 1448 de 2011, se evidencia la ausencia de una articulación real entre los tres procesos, situación que se constata al no evidenciar flujos de beneficiarios entre una u otra ruta de estabilización socio económica.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Trabajo le informó a la CSML de los esfuerzos de articulación que se están adelantando entre los procesos de generación de ingresos y estabilización socio económica ofertados por el sector de la inclusión social DPS, y la ruta de empleo y autoempleo de dicha Cartera, destacando como principal logro la identificación de la oferta y regionalización de la misma, tarea que es complementada con la herramienta MAARIV diseñada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Como resultado específico de estos procesos de articulación se da cuenta de la posibilidad de vinculación de 1.200 familias al programa DEI RURAL con la finalidad de darle continuidad a los proyectos y a la atención que sobre este particular se inició en el programa Familias en su Tierra

⁷⁴ El Ministerio informa además que brindó asistencia técnica permanente a las entidades territoriales, realizando 1.715 jornadas a nivel nacional durante el segundo semestre del 2014, en las cuales se abordó lo necesario en materia de PAT. Para garantizar esta asistencia, la entidad empleó criterios para la identificación de necesidades y focalización de municipios, teniendo en cuenta elementos como: mayores porcentajes de víctimas residentes⁷⁴, existencia de procesos de retorno y reubicaciones, existencia de procesos de reparación colectiva, municipios con sentencias de restitución de tierras, voluntad política municipal y cercanía geográfica entre municipios focalizados.

⁷⁵ En el marco de esta Estrategia, el Subcomité sesionará a nivel territorial agrupando varios departamentos, ciudades capitales y municipios con alta concentración de población víctima.

del DPS, esta estrategia se tradujo en la vinculación efectiva de 500 familias víctimas a este programa.

De igual manera se acordó darle un acompañamiento en la etapa de formación para el empleo para los jóvenes vinculados al programa Jóvenes en acción, la expectativa del Mintrabajo es cubrir 2.000 personas, no obstante lo anterior la vinculación a esta estrategia para los jóvenes víctimas dependerá del cumplimiento de los requisitos previstos para la población en general, aclarando que no existirán cupos específicos para víctimas pese a que tendrán un acceso preferencial al mismo.

En contraposición a lo anterior, los procesos de articulación con el sector agropecuario han sido insuficientes, solo se da cuenta de reuniones sostenidas en el año 2014 entre el Ministerio del Trabajo y el Viceministerio de Desarrollo Rural y las áreas técnicas que tenían como objetivo articular acciones para procesos de emprendimiento y empresarismo dirigidos a las víctimas del conflicto armado en el área rural, dichos acercamientos institucionales resultaron infructuosos debido a cambios administrativos y de personal en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁷⁶.

Por otra parte, al indagar sobre los avances o acciones para el levantamiento del perfil, la vocación productiva actual y posible de los municipios con altos índices de presión de la población víctima, el Ministerio del Trabajo da cuenta del levantamiento de 77 perfiles productivos adicionales a los 44 reportados inicialmente en el año 2014 para un total de 121⁷⁷, los cuales fueron formulados con ocasión al Convenio de Cooperación 416 de 2013 celebrado con el PNUD, aclarando que para el año 2015, se realizará un estudio de impacto del ejercicio de levantamiento de perfiles productivos, con la finalidad de determinar si se requiere o no de un ajuste o fortalecimiento a la metodología desarrollada y evaluar los resultados de la misma, razón por la cual durante el año 2015 no se levantarán perfiles productivos.

Ahora bien, como resultado de esta estrategia tenemos que el Ministerio del Trabajo logro: “i) la caracterización socio laboral a profundidad a 29.750 víctimas distribuidas en 4 ciudades capitales

⁷⁶ Página 4 “Información visita administrativa Procuraduría General de la Nación Ministerio del Trabajo – grupo de equidad laboral” Bogotá, 10/07/2015

⁷⁷ El Bagre, Turbo, San Francisco y Cocorna en Antioquia; Tame, Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte y Saravena en Arauca; San José de Fragua en Caquetá; Villanueva en Casanare; Guapi, Piamonte y Silvia en el Cauca; Bahía Solano, Bajo Baudó, Condoto y Unión Panamericana en Chocó; Montería en Córdoba; Puerto Rico, San Juan de Arama y Puerto López en el Meta; El Tarra, Hacarí, San Cayetano, Sardinata, Teorama, Tibú y Villa del Rosario en Norte de Santander; Puerto Asís y Santiago en Putumayo; Balboa, Pereira, Santa Rosa de Cabal y Santuario en Risaralda; Barbosa y Charalá en Santander; Alvarado, Lérida y Villa Hermosa en el Tolima; Cartago, Restrepo, Río Frío, Buenaventura en el Valle del Cauca Apartado, Arboletes, Argelia, Carepa, Chigorodo, Granada, Murindo, Mutata, Nariño, Necoclí, Peque, San Carlos, San Juan de Urabá, San Luis, San Pedro de Urabá, San Rafael, Sonsón, Vigía del Fuerte en Antioquia; Malambo en Atlántico; Córdoba, el Carmen de Bolívar, Magangué, María la Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití en Bolívar; Samana en caldas; El tambo y Timiquí en Cauca; Agustín Codazzi, Becerril, Bosconia, Curumani, La Jagua de Ibirico, Pailitas, Chiriguana, San Diego en el César; Acandí, Bojayá, Riosucio, Unguía en el Chocó; Montelibano, Planeta Rica, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia en Córdoba; Garzón, Pitalito en el Huila; Dibulla, San Juan del Cesar en La Guajira; Aracataca, Ciénaga, Fundación, Pivijay, Zona Bananera del Magdalena; San Martín, Vista Hermosa en el Meta; El Charco, Los Andes, Policarpa, Samaniego, Taminango en Nariño; Convención, San Calixto en el Norte de Santander; Mocoa, Orito, Valle del Guamuez en el Putumayo; Armenia en Quindío; Pueblo Rico en Risaralda; Girón, Piedecuesta en Santander; Corozal, Ovejas, San Onofre de Sucre; Libano en Tolima.

y 20 municipios en 8 departamentos del país; ii) el levantamiento del perfil y la vocación productiva actual y posible de 121 municipios donde están asentadas las víctimas; iii) el levantamiento y el análisis de la oferta nacional y local especial y social en programas de formación para el trabajo, enganche laboral y emprendimiento.”

Lo anterior contrasta con los resultados presentados por el Ministerio de Trabajo quien solo da cuenta de la vinculación de 8.719 víctimas a *“programas de formación para el trabajo y acompañamiento al emprendimiento, con duración superior a 6 meses, dirigidos a las víctimas del conflicto armado que se encuentren en fase de reparación o transición, promoviendo su posterior vinculación con el sector privado y productivo a través de alianzas público-privadas”*⁷⁸ como se detalla a continuación:

Cuadro 5.1 - Programas de formación para el trabajo

Ciudad /Municipio	2013-2014 (N° de víctimas)	2014-2015 (N° de víctimas)
Abejorral	31	
Apartadó	135	
Barrancabermeja	63	
Barranquilla	1.980	100
Bogotá	1.306	110
Bucaramanga	189	
Buga	79	
Buenaventura	71	
Cali	201	410
Cartagena	393	110
Cúcuta	185	
Envigado	80	
Ibagué		300
Manizales	300	
Medellín	999	470
Montería	222	
Neiva	61	40
Palmira	8	
Pereira	300	200
Santa Marta	113	
Sincelejo	136	
Tulúa	28	
Villavicencio	49	50

Fuente: Ministerio de Trabajo

De igual manera, el Ministerio reporta la vinculación, en 9 departamentos de 4.505 víctimas a programas de acompañamiento al emprendimiento, en donde el mayor número de familias beneficiarias se encuentran dentro de la estrategia de Emprende Pacífico como se detalla a continuación.

⁷⁸ Página 2 “Información visita administrativa Procuraduría General de la Nación Ministerio del Trabajo – grupo de equidad laboral” Bogotá, 10/07/2015”

Cuadro 5.2 - Programa de acompañamiento al emprendimiento

Departamento	2014-2015 DEI RURAL N° FAMILIAS VÍCTIMAS	2014-2015 LITORAL PACIFICO N° FAMILIAS VÍCTIMAS
ANTIOQUIA	245	1200
ARAUCA	100	
BOLIVAR	125	
CAUCA		
CESAR	260	825
CHOCÓ		
MAGDALENA	250	
NARIÑO	300	1200
VALLE DEL CAUCA		

Fuente: Ministerio de Trabajo

Adicional a lo anterior, el Ministerio del Trabajo en conjunto con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, diseñó e implementó un piloto de un modelo de gestión y colocación dirigido a las víctimas del conflicto armado el cual operó en 15 departamentos, a saber, Antioquia (Bello, Copacabana, Estrella, Envigado, Girardota, Medellín, Urabá, Rionegro); Atlántico (Barranquilla, Soledad); Cesar (Valledupar); Cundinamarca (Tocancipá); Bogotá D.C; Sucre (Sincelejo); Valle del Cauca (Cali); Cauca (Popayán); Meta (Villavicencio); Arauca (Arauca, Tame); Nariño (Pasto); Santander (Barrancabermeja); Caldas (Manizales); Magdalena (Ciénaga); Córdoba (Montería) en donde en los puntos de atención a las víctimas se realizaba la caracterización socio laboral, y se apoyaba a la víctima en el diligenciamiento de hoja de vida y enrutamiento a los servicios de los centros de empleo. En este proceso participaron aproximadamente 6.500 víctimas, de las cuales fueron enganchadas laboralmente tan solo 680 personas.

Al ser indagado el Ministerio, sobre los principales obstáculos para la implementación de las estrategias aquí presentadas y sobre la baja cobertura de las mismas manifestó que el principal problema es el relativo a la focalización e identificación de las víctimas, debido a la falta de actualización y efectividad de las bases de datos remitidos por la Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, situación que ha generado retrasos significativos en la ejecución de los programas.

De igual manera informa que, “el Ministerio del Trabajo afronta el reto de desarrollar programas de restitución de capacidades con víctimas que, pese a contar con PAARI de reparación o en transición a la misma, no han satisfecho un mínimo de subsistencia básico, dadas las complejidades mismas de la política de asistencia, atención y reparación integral. Por ejemplo, algunas de las víctimas no cumplen con el requisito mínimo de escolaridad (noveno grado) que ha implicado que dentro de los programas de formación se promueva conjuntamente la validación escolar, lo que conlleva mayores costos para los programas. La falta de un mínimo de estabilización económica de las víctimas que participan en los procesos de restitución de

capacidades también ha llevado al Ministerio a tomar la decisión de implementar un incentivo a la formación para el trabajo, pago en dinero, para que los y las participantes cubran los gastos de transporte.”⁷⁹

Por otra parte, en lo que respecta a los procesos de reparación colectiva que tienen medidas de restitución de capacidades laborales y productivas, el Ministerio de Trabajo informa haber solicitado recursos al Ministerio de Hacienda para la ejecución del proyecto de inversión **“Reparación restitución de las capacidades laborales y productivas de los sujetos de reparación colectiva Cocorná, Antioquia, Occidente”** (BPIN 2014011000104) por valor de \$6.000.000.000 pesos los cuales fueron aprobados. No obstante lo anterior el Ministerio informa que el Departamento Nacional de Planeación solicitó la creación de otro proyecto de inversión para corregir la leyenda del mismo, en el sentido que no se indicara una regionalización específica, y en razón a ello se formuló y registró el proyecto de inversión **“Implementación de procesos de reparación de las capacidades laborales y productivas de sujetos colectivos”** (BPIN 2015011000289). Lo anterior cobra importancia ya que desde el mes de mayo del año en curso, se encuentra en trámite el traslado de recursos de un proyecto al otro, para poder iniciar la implementación del programa, por lo que en estos seis meses no se ha podido avanzar en la implementación de las medidas que serán objeto de financiación del proyecto.

Sumado a lo anterior, el Grupo Interno de Trabajo para la Equidad Laboral del Ministerio, en un trabajo conjunto con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizó la identificación y selección de los 24 sujetos de reparación colectiva que serán objeto de intervención del programa. Para ello, tuvieron en cuenta las siguientes variables: “1) *Sujetos de reparación colectiva registrados*; 2) *Sujetos de reparación colectiva con plan de reparación construido y aprobado*; 3) *Sujetos de reparación colectiva que dentro de su plan de reparación colectiva contemplen medidas de generación de ingresos y/o empleo*; 4) *Que el tiempo de implementación del plan de reparación colectiva esté en una etapa avanzada*; 5) *Cruce con municipios que cuenten con perfiles territoriales levantados por el Ministerio del Trabajo*”. Lo que arrojó como resultado la focalización de los 24 sujetos colectivos que se presentan a continuación.

⁷⁹ Página 3 ibídem

Cuadro 5.3 - Sujetos colectivos priorizados para la implementación de procesos de reparación de las capacidades laborales y productivas

Caso	Departamento	Municipio
Comunidad de la inspección de alto de cañas del municipio de Yacopí	Cundinamarca	Yacopí
El Dorado	Meta	El Dorado
El Palmar	Nariño	Leiva
El Tigre	Putumayo	Valle de Guamuez
El Placer	Putumayo	Valle de Guamuez
San Joaquín	Cauca	El Tambo
La Habana	Valle del Cauca	Guadalajara de Buga
El Arenillo	Valle del Cauca	Palmira
Corregimiento de la Sonora, El Tambor y Veredas Betulia y Maracaibo	Valle del Cauca	Trujillo
Narrar para vivir	Bolívar y Sucre	Bolívar: El Carmen de Bolívar, Zambrano, El Guamo, Maria la Baja, Córdoba Teton, San Jacinto, San Juan Nepomuceno. Sucre: Morroa, Los Palmitos, San Antonio de Palmito, Chalan, Ovejas, San Onofre, Coloso, Toluviéjo
El Salado	Bolívar	Carmen de Bolívar
Palmas	Bolívar	San Jacinto
La Libertad	Sucre	San Onofre
Chinulito	Sucre	Colosó
ANMUCIC El Zulia	Norte de Santander	El Zulia
Juan Frío	Norte de Santander	Villa del Rosario
Vereda Guaduas	Chocó	El Carmen de Atrato
Cabecera Municipal San Jose del Palmar	Chocó	El Palmar
Comunidad de La Balsita	Antioquia	Dadeiba
Puerto Lopez	Antioquia	El Bagre
Comunidad de la Encarnación, La Clara y El Maravillo	Antioquia	Urrao
Comunidad del corregimiento de Pueblo Bello	Antioquia	Turbo
Comunidad del Municipio de Pueblo Rico	Risaralda	Pueblo Rico
ANUC	Territorio Nacional	Territorio Nacional (Por definir zonas específicas de intervención)

Fuente: Ministerio de Trabajo

La CSML encuentra que los resultados del Ministerio del Trabajo en materia de restablecimiento de las capacidades laborales y de generación de ingresos de la población víctimas son precarios debido a las bajas coberturas de los programas aquí referenciados. De igual manera advierte que el resultado de los mismos dependen de variables externas que condicionan su implementación siendo el tema presupuestal el que incide en mayor medida en la cobertura de los programas.

La CSML advierte que luego de 4 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 solo se ha podido vincular efectivamente al 0.19% de la población víctima registrada en RUV o al 0.24% de la población que es objeto de las medidas de atención asistencia y reparación integral, a los

programas de restablecimiento de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado ofertados por el Ministerio del Trabajo, lo que evidencia la necesidad de un ajuste estructural de esta política que es fundamental para la superación de los estadios de vulnerabilidad de esta población.

Ahora bien, La UAEGRTD adelanta el proyecto *“Implementación programa proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras nacional”* el cual pretende ofrecer a la población restituida orientación en sus decisiones productivas, formulación y apoyo financiero para sus iniciativas productivas y soporte en desarrollo empresarial y asistencia técnica, de tal manera que se garantice la sostenibilidad de estos proyectos y en consecuencia de la restitución en sí misma⁸⁰.

El apoyo consiste en el financiamiento de hasta 55 smlmv, comprometidos así: hasta 5 smlmv para la formulación de los proyectos productivos familiares, hasta 40 smlmv para la implementación, hasta 5 smlmv para el servicio de asistencia técnica y hasta 5 smlmv para el seguimiento y evaluación. Con esta inversión se espera atender en promedio 5 has por familia restituida y garantizando el ingreso de 2 smlmv⁸¹

El proyecto se enmarca en el principio preferente de la restitución de tierras y sus medidas de apoyo postrestitución, como mecanismo de reparación integral de las víctimas de despojo o abandono forzado de la tierra, establecido en el artículo 73 de la L1448/2011, que también enuncia que estas víctimas deberán gozar en su retorno o reubicación, de condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.

Según la ficha BPIN del proyecto, para 2013 y 2014 se esperaba atender a 573 y 456 familias campesinas con restitución, a la fecha se han adelantado 1395 proyectos productivos familiares por un valor de \$27.671 millones, de lo cual a 31 de diciembre de 2014, se ha desembolsado el 43,4% como se observa en el siguiente cuadro.

La implementación de proyectos productivos en el marco de la estabilización socioeconómica de las familias restituidas, prevé un proceso de análisis y viabilización, que permita tener relativa certeza sobre el éxito de las inversiones realizadas por el estado colombiano y en especial, la sostenibilidad de la restitución de sus beneficiarios.

En este sentido, se encontró que el cálculo de los indicadores financieros realizados por la URT, conllevan errores conceptuales que no permiten establecer con claridad la viabilidad financiera de los proyectos implementados, generándose un alto riesgo en la estabilización socioeconómica de las familias restituidas.

⁸⁰ Documento “Título del proyecto: implementación programa proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras – vigencia 2013”, MADR y URT.

⁸¹ Documento “Título del proyecto: implementación programa proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras – vigencia 2013”, MADR y URT.

Cuadro 5.4 - Distribución del incentivo para la implementación de los proyectos productivos ejecutado por la URT

DEPARTAMENTO	No DE PROYECTOS	VALOR DEL INCENTIVO	VALOR DESEMBOLSADO	SALDO POR DESEMBOLSAR INCENTIVO PPF	% POR DESEMBOLSAR	% DEL INCENTIVO POR DPTO
ANTIOQUIA	125	2.596.683.358	1.712.986.261	883.697.097	34,0%	9,4%
BOLIVAR	145	3.368.944.000	2.251.971.930	1.116.972.070	33,2%	12,2%
CESAR	38	435.336.000	216.784.919	218.551.081	50,2%	1,6%
CORDOBA	322	7.472.684.852	2.205.232.595	5.267.452.257	70,5%	27,0%
CUNDINAMARCA	2	49.280.000	19.506.000	29.774.000	60,4%	0,2%
MAGDALENA	132	3.092.667.960	2.179.670.704	912.997.256	29,5%	11,2%
META	31	623.680.000	203.695.759	419.984.241	67,3%	2,3%
NARIÑO	186	2.597.260.000	466.440.200	2.130.819.800	82,0%	9,4%
NORTE DE SANTANDER	2	47.160.000	35.474.500	11.685.500	24,8%	0,2%
PUTUMAYO	31	730.980.000	585.815.000	145.165.000	19,9%	2,6%
SANTANDER	24	294.620.000	72.866.797	221.753.203	75,3%	1,1%
SUCRE	81	1.877.576.000	655.580.940	1.221.995.060	65,1%	6,8%
TOLIMA	180	2.606.800.000	701.329.694	1.905.470.306	73,1%	9,4%
VALLE	96	1.878.081.000	689.797.693	1.188.283.307	63,3%	6,8%
Total general	1.395,00	27.671.753.170	11.997.152.992	15.674.600.178	56,6%	100,0%

Fuente: Cálculos CGR sobre la Base de datos UAEGRTD– Grupo Proyectos Productivos.

Por otra parte, calculado el ingreso mensual actualizado producto de la implementación de los PPF, se podría concluir que con la información consignada en las carpetas de los mismos, no se garantizaría la estabilización socioeconómica de las familias restituidas, teniendo en cuenta los datos resultantes para la muestra seleccionada, en donde para esta variable la mediana es de \$68.492, la media de \$118.071 entre rangos máximo de \$811.417 y mínimo \$ -190.541.

En algunos casos analizados, se encontraron proyectos preformulados o mal caracterizados, de tal manera que en desarrollo de los mismos, los beneficiarios solicitaron cambios en algunos rubros de inversión, en donde se denota falta de mecanismos de comunicación adecuados con los beneficiarios, a la hora de la formulación y aprobación de los proyectos.

Estas situaciones detectadas en la formulación y viabilidad de los PPF, ponen en riesgo la sostenibilidad en el retorno de las familias restituidas, teniendo en cuenta que los errores en estas etapas del proceso, se pueden ver reflejados en la implementación de los proyectos.

Se destaca la estrategia de intervención planteada en la Guía Operativa del Proyecto: “Implementación Programa Proyectos Productivos para población beneficiaria de restitución de tierras”, en donde se determina la ruta para la caracterización, concertación, viabilización, aprobación, implementación, asistencia técnica y seguimiento de los proyectos para las familias restituidas, lo cual se vio reflejado en la satisfacción de las familias restituidas visitadas por el equipo de la CGR.

Sin embargo, esta intervención debe estar soportada adecuadamente en la documentación que repose en la URT, de tal manera que las situaciones detectadas en los archivos de la entidad⁸², no se vean reflejadas en una deficiente aplicación de controles por parte de la supervisión de los PPF, generando riesgos en la implementación de los mismos y de los recursos invertidos.

Calculados los tiempos entre las fases de la intervención de la Unidad para la implementación de los proyectos productivos⁸³, se encuentran demoras significativas entre las mismas, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos y por ende de los retornos de las familias restituidas, en contravía de los criterios de promoción definidos en la Guía Operativa del Proyecto: *“Implementación Programa Proyectos Productivos para población beneficiaria de restitución de tierras”*.

⁸² Diligenciamiento incompleto de los formatos, adecuado soporte de las cotizaciones y desembolsos, evidencia del acta material o simbólica del predio, idoneidad en la compra de semovientes, particularmente de ganado caballar o mular, certidumbre sobre la realización de los comités de compras, adecuado soporte de las visitas de asistencia técnica.

⁸³ Así pues, para la muestra revisada por el equipo auditor de la CGR, entre el primer y el segundo desembolso transcurrieron en promedio 156 días (5,2 meses), con un mínimo de 49 días (1,6 meses) y un máximo de 328 (10,9 meses); mientras que entre el segundo y tercer desembolso el promedio fue de 163 días (5,4 meses), un mínimo de 74 días (2,5 meses) y un máximo de 240 días (8 meses).

6. Reparación Integral

6.1 Restitución de Tierras

La CSML con el apoyo de la Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras, en ejercicio de sus funciones realizó a través de los Procuradores Judiciales para restitución de tierras, seguimiento a las 18 Direcciones Territoriales de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras -en adelante- URT- del País, a los 36 Juzgados especializados en Restitución de Tierras⁸⁴ y a las 5 Salas Especializadas en la materia. En estas visitas, se aplicaron cuestionarios y se hicieron entrevistas a los Directores de las Unidades Territoriales y a los Jueces y Magistrados, con el fin de obtener información cuantitativa y cualitativa de lo que ha sido el proceso de restitución de tierras en estos 4 años de vigencia de la ley 1448 de 2011.

Sumado a lo anterior, la Contraloría General de la Republica, diseñó una metodología de seguimiento que permitió verificar el cumplimiento de las ordenes por parte de las entidades que integran el SNARIV, haciendo énfasis en las entidades territoriales quienes son las responsables de dar cumplimiento a las órdenes que se relacionen con infraestructura, medidas de atención, retornos y reubicaciones y otras medidas complementarias con enfoque diferencial y reparador.

Así las cosas, se podrá ver en el primer acápite del informe, el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos resultado de la información obtenida de las visitas realizadas en las 18 Direcciones Territoriales, que fueron agrupadas en cinco jurisdicciones: Cartagena (Cartagena, Sucre, Magdalena, Atlántico, Cesar), Medellín (Antioquia, Córdoba), Cúcuta (Santander y Norte de Santander), Bogotá (Bogotá, Meta y Tolima) y Cali (Valle, Nariño, Cauca y Putumayo).

En el segundo acápite, se podrá ver el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos resultado de las visitas adelantadas a los 36 Juzgados Civiles Especializados en Restitución de Tierras y a las 5 Salas Especializadas en Restitución de Tierras de los Tribunales de Distrito, agrupados en cinco jurisdicciones: Cartagena, Medellín, Cúcuta, Bogotá y Cali.

En el tercer acápite, se hará alusión a las principales observaciones manifestadas por los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras sobre la fase administrativa.

En el cuarto acápite, se presentara el resultado del seguimiento efectuado al cumplimiento de las órdenes de los fallos de restitución de tierras, evidenciado los problemas que se presentan en la materialización de las medidas de restitución ordenadas por los Juzgados y las Salas de Tribunales especializadas de Restitución de tierras.

⁸⁴ Se excluyen los juzgados especializados en restitución de tierras de Cartagena, por no tener carga laboral de procesos de restitución de tierras, y el juzgado de Chocó, que únicamente lleva a la fecha, procesos de restitución de derechos territoriales.

6.1.1 Análisis de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras 2011-2015

6.1.1.1 Avances en la microfocalización

Desde el año 2012 hasta el 30 de abril de 2015, la UAEGRTD ha decidido microfocalizar 343 microzonas⁸⁵ así: Durante el año 2012, microfocalizó 62 zonas; en el año 2013, 105 zonas; en el año 2014, 80 zonas; y durante los 4 primeros meses del 2015, 96 zonas. Es importante resaltar que las Direcciones Territoriales que más zonas han microfocalizado son las Direcciones de Antioquia y Meta, con 42 microzonas cada una, y la territorial del Magdalena con 36 zonas. Las Direcciones Territoriales que menos zonas han microfocalizado son: Putumayo 3 y Cundinamarca 6. En promedio las demás Direcciones Territoriales han microfocalizado 19 zonas.

No obstante, al mismo tiempo, la UAEGRTD ha decidido revocar 3 microzonas en Norte de Santander⁸⁶ (Pamplonita, Los Patios y Villa del Rosario), por no corresponder a la zona macro del Catatumbo. Aunado a ello, la Unidad decidió suspender el trámite administrativo de las solicitudes de restitución de tierras del casco urbano del municipio de la Dorada, las veredas San Juan Bosco y Agua Clara del municipio de San Miguel, Putumayo; las microzonas del Casco Urbano del municipio de la Hormiga, y las Vereda el Placer, Mundo Nuevo, Los Ángeles y la Esmeralda del municipio del Valle del Guamuez, Putumayo⁸⁷.

Los factores relacionados con el criterio de seguridad resultan ser determinantes para el proceso de microfocalización, prueba de ello es que el 84% los factores relacionados con este criterio, son los que han llevado a las Direcciones Territoriales a tomar la determinación de no microfocalizar una zona. Dichos factores se pueden presentar de la siguiente manera: **(i)** falta de unidades de la fuerza pública; **(ii)** sospecha de presencia de minas; **(iii)** presencia de actores armados; **(iv)** no hay sostenibilidad para el retorno. De igual manera se identifica que en un 11% las Direcciones Territoriales basaron la negativa de habilitar una zona para adelantar los procesos de restitución en que no existe densidad histórica del despojo.

Quizás los procesos de macrofocalización y microfocalización han sido puntos de crítica y discusión desde que comenzó la ejecución de la política de restitución de tierras, pues estos, condicionan de manera directa el estudio y trámite de una solicitud de restitución. Sin embargo, más allá del obstáculo que esto pueda significar, para la interpretación de varios sectores, lo cierto es que, de no existir la macro y microfocalización, el registro de solicitudes de restitución de tierras se haría desconociendo circunstancias que pondrían en riesgo a los solicitantes, (causando revictimización), a las instituciones y a los funcionarios que participan en el proceso.

No obstante lo dicho, no se puede dejar de advertir, que en algunas de las zonas microfocalizadas por la URT, como en el caso del Putumayo o del Catatumbo, se han cometido errores en la

⁸⁵ El proceso de Mircofocalización y macrofocalización debe atender los principios de gradualidad y progresividad previstos en la ley 1448 de 2011, numeral 3 del artículo 73, y en los numerales 7 y 8 del artículo 2 del Decreto 4829 de 2011,

⁸⁶ RNO 1658 de 10 de noviembre de 2014; RNO 0002 del 15 de mayo de 2013; RNO 0006 del 27 de julio de 2013.

⁸⁷ Resolución 0576 de 5 de junio de 2015 y Resolución 0577 de 5 de junio de 2015

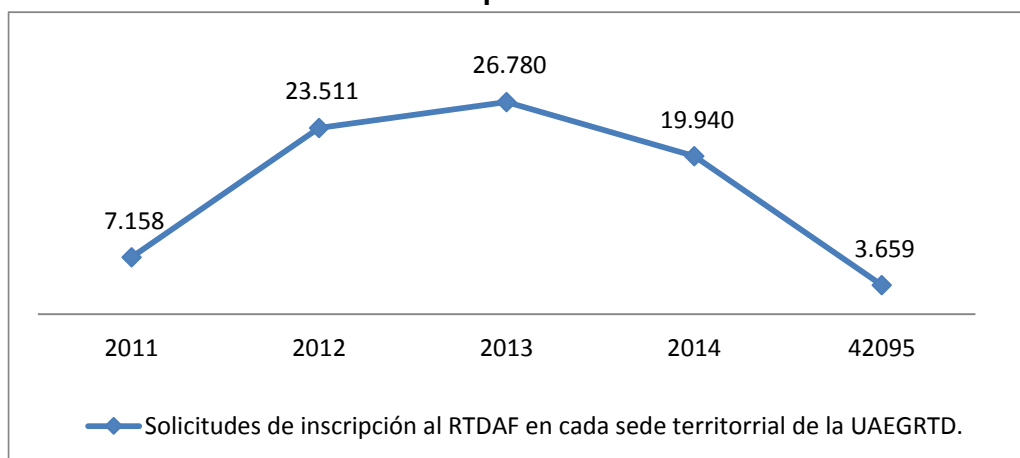
microfocalización, pues es de público conocimiento, la grave afectación por actividades ilícitas como el narcotráfico, minas antipersonales, presencia de grupos al margen de la ley, yendo en contravía de lo exigido en el numeral 5 del artículo 73, inciso 2 del artículo 76 de la ley 1448 de 2011 y el artículo 3 del Decreto 4829 de 2011.

6.1.1.2 Presentación y Registro de solicitudes de restitución de tierras.

Desde el año 2011 a 30 de abril de 2015, se han presentado **81.048⁸⁸** solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–, discriminado de la siguiente manera: durante el año 2011 se presentaron 7.158 solicitudes; en el año 2012, 23.511; en el año 2013, 26.780; en el año 2014, 19.940, y de lo que va corrido del 2015, 3.656.

Lo anterior permite evidenciar que la presentación de solicitudes ha venido decreciendo desde el 2014 en un 25%, pasando de 26.780 solicitudes a 19.940. Asimismo, la tendencia marca que para el año 2015 se presentarán 10.977 solicitudes.

Gráfico 6.1.1 Solicitudes de inscripción al RTDAF recibidas en la URT



Fuente. Cálculos PGN con base en información de la URT. 2015

En cuanto al número de solicitudes presentadas en cada Dirección Territorial, se tiene que las Direcciones de Antioquia, Córdoba y Chocó⁸⁹, son las que más solicitudes reciben, con el 25% del total. Se destaca que la territorial Antioquia ha recibido 17.036 solicitudes de las 81.048. Cabe señalar, que en promedio, cada Dirección Territorial ha recibido 4.500 solicitudes. (Ver Anexo 1)

⁸⁸ Sobre el número total de solicitudes reportadas por las Direcciones Territoriales, la UAEGRTD del nivel Central, a través de correo electrónico fechado 8 de Julio de 2015, manifestó, que a corte 30 de abril de 2015 fueron 76.290 las solicitudes de registro recibidas directamente. Aclaran que “se han recibido, vía traslado por parte de otras instituciones, información de sucesos asociados a presuntas afectaciones de tierras, que carecen de datos suficientes para adelantar trámites administrativos. Tal información se trabaja desde los equipos territoriales procurando hacer contacto con los declarantes, para lograr conformar los casos de eventual restitución. De la mayoría de gestiones adelantadas por la Unidad no ha sido posible tramitar tales casos”. Se debe precisar que la información de estos sucesos es de 33.130 presuntas afectaciones de tierras.

⁸⁹ La Dirección Territorial de Chocó, a la fecha, solo tramita solicitudes de restitución de territorios colectivos, pues a la fecha, no se encuentra microfocalizada ninguna zona para adelantar el estudio de solicitudes de restitución de tierras bajo los parámetros exigidos por la ley 1448 de 2011.

A la fecha, del total de solicitudes presentadas solo **31.176** reclamaciones, es decir, el 38.5%, corresponden a solicitudes que se encuentran en las 343 zonas microfocalizadas para adelantar el proceso de restitución de tierras. Esto significa, que **49.872** solicitudes que representan el 61.5% del total de solicitudes presentadas, están pendientes de que la zona donde se encuentra ubicado el predio sea macro y microfocalizada.

Ahora, de las solicitudes recibidas en las zonas microfocalizadas, el 36% es decir 11.129 solicitudes, han sido registradas por las Direcciones Territoriales, 6.644 cuentan con decisión de no inclusión en el registro; 4.179 se encuentran en estudio previo y 6.193 en estudio formal; 3031 se encuentran pendientes de iniciar el análisis previo. Las solicitudes inscritas desde el año 2012 a 30 de abril de 2015 en el RTDAF, corresponden a 8.542 predios, los cuales, a su vez, representan 352.949 has 6.414 m² (Ver Anexo 2)

Sobre este punto es importante hacer una observación. El Gobierno Nacional no trazó metas claras respecto al número de hectáreas a registrar por la UAEGRTD durante los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Pese a que múltiples documentos han hecho alusión al número de hectáreas abandonadas y despojadas, no existe una cifra oficial al respecto.

En efecto, uno de los elementos fundamentales de la Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la Contraloría General de la República en 2013, es la estimación del despojo y abandono forzado de tierras en Colombia. Según esta encuesta el despojo y el abandono forzado de tierras asciende aproximadamente a siete (7) millones de hectáreas (7.073.897 Has). Esto equivale aproximadamente al 6% del territorio nacional.⁹⁰

En el cuadro siguiente es posible identificar varios datos importantes: 1) el número de grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado que reportaron haber perdido tierras se estima en 537.503 grupos familiares;⁹¹ 2) sin embargo, por múltiples razones, no todos los grupos familiares están en capacidad de reportar información sobre el tamaño del predio despojado o abandonado forzadamente⁹²; al respecto se estima que solo el 81% de dichos grupos familiares están en posibilidades de reportar información sobre el tamaño del predio, es decir 432.792 grupos familiares; 3) de estos grupos familiares que reportaron información sobre el número de hectáreas perdidas se obtienen tres datos: a) la primera estimación se hace con base en los datos reportados; b) la segunda estimación se hace con base en los datos reportados pero excluyendo tres valores reportados por las víctimas que son dudosos por lo extremos (dentro del conjunto de los datos recolectados). Esta es la estimación denominada “Hectareas sin Outliers”, que es la que adoptamos; c) la tercera estimación se hace con base en lo reportado pero se imputan hectáreas despojadas o abandonadas forzosamente a los grupos familiares que declararon haber perdido tierra pero que no recuerdan la cantidad y la descripción (19%). Se utilizaron varios métodos de estimación y se optó por el resultado más conservador.

⁹⁰ Si suponemos que Colombia tiene aproximadamente 114.174.800 hectáreas.

⁹¹ Se tienen en cuenta los grupos familiares incluidos y no incluidos en el RUV.

⁹² Muerte del jefe del hogar, falta de claridad en la información, temprana edad del desplazamiento, entre otras.

Cuadro 6.1.1 - Hectáreas pérdidas o abandonadas por los grupos familiares desplazados a partir de 1985, por ajustes al valor reportado, según región de expulsión del primer o único desplazamiento^{93_94}

Región de expulsión	Grupos Familiares que reportaron haber perdido tierras	Grupos Familiares que reportaron información de has perdidas	Para Total de grupos familiares que reportaron información.					
			Has reportadas	cve (%)	Has sin outliers/1	cve (%)	Has Imputadas/2	cve (%)
Total	537.503	432.792	7.668.423	3,9	7.073.897	3,9	7.807.024	3,5
Región 1	150.510	113.647	1.831.582	9,0	1.831.582	9,0	2.105.163	7,8
Región 2	85.784	70.105	1.151.771	8,6	1.151.771	8,6	1.248.872	7,6
Región 3	56.550	42.102	737.577	11,1	737.577	11,1	839.275	9,6
Región 4	134.219	115.431	1.522.261	7,6	1.522.261	7,6	1.636.033	7,1
Región 5	65.844	52.146	1.138.444	10,9	543.918	10,9	623.144	9,8
Región 6	44.596	39.361	1.286.788	12,9	1.286.788	12,9	1.354.537	12,1

1/ Hectáreas sin outliers es una medida que excluye tres valores declarados por las víctimas que son dudosos por lo extremos, dentro del conjunto de datos recolectados.

2/ Se trata de la imputación de hectáreas a los grupos familiares que declararon haber perdido tierra pero que no recuerdan la cantidad y la descripción (19%). Se utilizaron varios métodos de estimación y se optó por el resultado más conservador.

Fuente: ENV – CGR 2013; CID - UN

Otro de los elementos a tener en cuenta en las estimaciones sobre el despojo y el abandono forzado de tierras realizadas en el marco de la Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la Contraloría General de la Republica es lo relativo a la informalidad en la propiedad y en la tenencia de la tierra en Colombia.

Al respecto es claro que si bien el 74% de los grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado que fueron despojados u obligados a abandonar sus tierras de manera forzada se declaran propietarios, tan solo el 27% de entre ellos declara poseer la escritura registrada. Este tema es importante puesto que dicha informalidad en la propiedad se ha prestado tanto para el despojo por vías jurídicas como para fenómenos como el del repoblamiento armado, situación que da lugar al tema de los segundos ocupantes, y que se constituye en uno de los cuellos de botella más importantes que enfrenta la política de restitución de tierras.

⁹³ Región 1: Antioquia y Chocó; Región 2: Atlántico, Bolívar, Córdoba y Sucre; Región 3: Magdalena, Cesar, La Guajira, Norte de Santander; Región 4: Buenaventura, Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo; Región 5: Bogotá, Valle del Cauca (sin Buenaventura), Santander, Tolima, Caldas, Quindío, Risaralda, Cundinamarca, Boyacá; Región 6: Meta, Arauca, Casanare, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guanía, Amazonas.

⁹⁴ El cve hace referencia al coeficiente de variación. Cuando la variabilidad es muy grande, los parámetros estimados pierden utilidad, pues el valor “verdadero” del parámetro puede estar comprendido en un intervalo muy amplio. Se suele considerar que el resultado de una estimación es robusto estadísticamente si su coeficiente de variación es menor del 5%; aceptablemente práctico, entre el 5 % y el 10%; de baja precisión pero utilizable si es mayor del 10% y menor del 15%. A diferencia, no es considerado robusto si es mayor del 15% y, por tanto, no se recomienda su uso. Véase: DANE. Censo General 2005, Ficha Metodológica.

Cuadro 6.1.2 - Porcentaje de bienes raíces abandonados, despojados o forzados a abandonar por los grupos familiares desplazados a partir de 1985, por condición de inscripción en el RUV, según forma de tenencia de la tierra

Forma de tenencia de la tierra abandonada, despojada o forzada a abandonar	Total	cve (%)	Inscritas RUV	cve (%)	No Inscritas RUV	cve (%)
Propietario (a)	74,4	1,7	74,5	1,8	74,0	4,9
Con Escritura Registrada	27,8	5,3	27	5,7	33,2	13,6
Con Otro documento	38,7	4,1	38,5	4,4	40,6	11,7
Sin soporte	33,5	4,6	34,5	4,8	26,2	16,2
Herederó	7,6	9,9	7,6	10,5	7,0	*
Usufructuario	5,9	11,3	5,6	12,3	7,4	*
Ocupante de hecho	3,0	16,2	3,1	16,8	2,1	*
Poseedor (a)	3,2	15,5	3,5	15,9	1,6	*
Ocupante de baldío	2,0	19,8	1,7	*	4,0	*
Propietario colectivo en territorio étnico	0,3	*	0,3	*	-	*
Otro propietario colectivo	0,6	*	0,7	*	0,2	*
No sabe	3,0		3,0		3,5	
	100,0		100,0		99,8	

* Información estadísticamente no significativa

Fuente: ENV – CGR 2013; CID - UN

En las visitas realizadas a las 18 Direcciones Territoriales se encontró que 10⁹⁵ de las 18 sedes tienen consolidados los datos de la forma de victimización⁹⁶. De las 11.129 solicitudes inscritas en el RTDAF, en **6937** solicitudes informaron que la forma de victimización fue: despojo **1622** (23%); abandono **4915** (71%); abandono y despojo **400** (6%). Es claro, que las DT –UAEGRTD debe contar con la información sobre la forma de victimización para estructurar los estudios formales que terminarán con la resolución de Inclusión en el RTDAF y, posteriormente, con la demanda en sede judicial. A manera de ejemplo, se cita la respuesta dada por la DT-URT de Magdalena Medio a la pregunta relacionada con la identificación de la forma de victimización: “Es preciso mencionar que el sistema de registro en las decisiones de inclusión no filtra los casos de abandono y despojo por lo tanto se dificulta dar una cifra, sumado a que en algunos casos hay una mixtura de ambos fenómenos. Ahora el procedimiento administrativo busca determinar los presupuestos sustanciales para incluir en el Registro y no se refiere necesariamente a si hubo despojo por ser este un concepto jurídico indeterminado del cual debe pronunciarse el Juez o Magistrado. Sumado a lo anterior, las pruebas del procedimiento administrativo son sumarias y sólo hasta que se trabaje la Litis y se valoren todas las pruebas de las partes podrá determinarse si hubo despojo.”

⁹⁵ Las Direcciones Territoriales de Córdoba, Valle del Cauca, Eje Cafetero, Norte de Santander, Magdalena Medio, Cesar y Magdalena que manifestaron no contar con estos datos.

⁹⁶ El Decreto 4829 de 2011, artículo 9, estipula que todas las solicitudes presentadas a laUAEGRTDse someterán a un análisis previo. En ese sentido, las actividades que realice laUAEGRTDestarán dirigidas a determinar, entre otras, la ruta jurídica correspondiente al caso concreto de acuerdo con la forma de victimización, en otras palabras, al despojo o abandono forzado del predio. Con base en este estudio, la Unidad decide el inicio del estudio formal de la solicitud

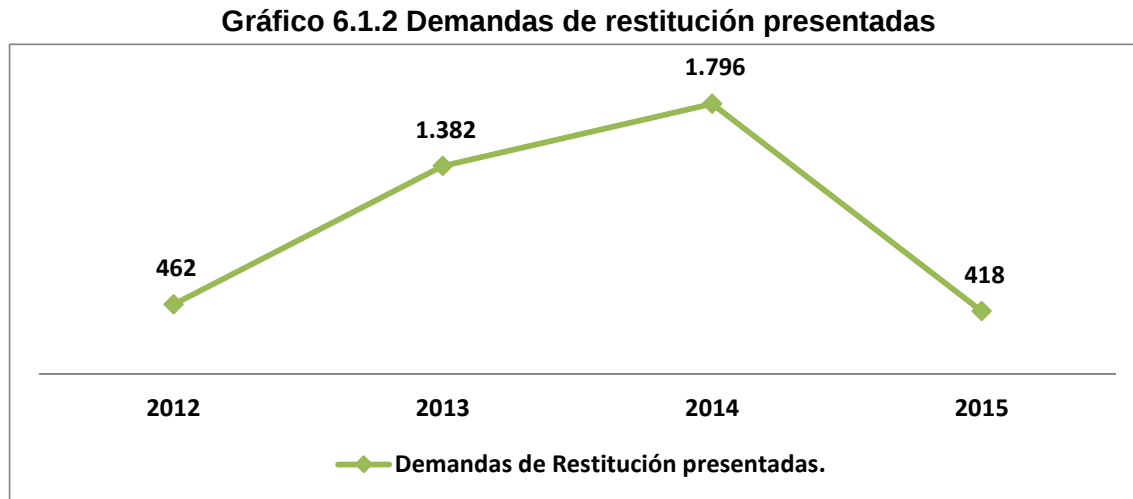
Por otra parte, en la fase administrativa, se han presentado 624 desistimientos, de estos, 86 se han dado en Atlántico, 79 en Cundinamarca y 62 en Tolima, principalmente, frente a este particular las Direcciones Territoriales manifestaron: **(i)** 7 Direcciones Territoriales aducen que el desistimiento está motivado en el interés del solicitante en celebrar nuevas negociaciones sobre el predio; **(ii)** 6 Direcciones Territoriales afirman que la existencia de negocios jurídicos pactados de manera voluntaria y con justo precio sobre el predio motivan el desistimiento; **(iii)** 5 Direcciones Territoriales sostienen que los desistimientos se fundan en que los solicitantes autorreconocen no cumplir con los requisitos exigidos por la ley 1448 de 2011; **(iv)** 4 Direcciones Territoriales manifestaron que los solicitantes desisten con el fin de no causar daño a las personas que ocupan el predio a quienes les vendieron; Y finalmente **(v)** En la Dirección Territorial del Magdalena los desistimientos están motivados en el temor al retorno.

Pese a que estas son las justificaciones de los desistimientos, se hace un llamado a las Direcciones Territoriales para que se estudie a fondo los motivos que llevan a los solicitantes a desistir de la solicitud, pues llama la atención, que los solicitantes, no deseen continuar con el proceso por el interés de celebrar nuevas negociaciones sobre el predio, o porque no desean hacer daño a las personas que habitan actualmente el predio, por no saber en qué consistía el proceso, y más grave aún, porque manifiesten temor al retorno.

De igual manera Las Direcciones Territoriales identificaron 178 presuntas falsas víctimas en la fase administrativa, aclarando que en ningún caso se materializó el registro de la solicitud en el RTDAF. En Antioquia, la Dirección Territorial presentó 102 denuncias a la Fiscalía General de la Nación, relacionada con personas que presentaron solicitudes de restitución de tierras en los municipios de Chigorodó y Turbo, que pretendieron obtener la inscripción en el RTDAF, alterando o simulando las condiciones requeridas para la inscripción. La misma situación se presentó en la Dirección Territorial de Córdoba, que identificó 28 personas cometiendo las mismas irregularidades, motivo por el cual, presento ante la Fiscalía General de la Nación, una denuncia que recoge las irregularidades cometidas por 28 personas. Esta situación también se repite en Magdalena Medio y Norte de Santander, entre estas dos Direcciones se suman 21 denuncias ante la Fiscalía General de la Nación.

6.1.1.3 Solicitudes con demanda de restitución en sede judicial

Desde el año 2012 al 30 de abril de 2015, se han presentado en sede judicial **4.058** demandas que representan **8.038** solicitudes, casos o derechos.



Fuente: Cálculos PGN con base en información de la UAEGRTD. 2015

Las Direcciones Territoriales que menos solicitudes han llevado a demanda son: Magdalena con el 38% de las solicitudes inscritas; Cundinamarca 41% de las solicitudes inscritas y Cesar 46% de las solicitudes inscritas. En este punto es pertinente aclarar, que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, no estipularon un término taxativo para presentar la solicitud de restitución de tierras en sede judicial una vez esta haya sido inscrita en el RTDAF, sin embargo, la presentación de las demandas por las Direcciones Territoriales no puede ser dilatada, pues ello perjudica la restitución material y jurídica de quien tenga derecho a ello.

Ahora bien, respecto a la no presentación de las demandas en sede judicial, las DT-URT aducen 4 razones para justificar esta situación: (i) 6 Direcciones Territoriales, manifestaron que no presentan el total de solicitudes registradas porque en varios casos, los solicitantes, desean ser representados por terceros⁹⁷; (ii) 4 Direcciones Territoriales, señalan que no presentan la totalidad de las solicitudes registradas debido a que los predios se encuentran en zonas de área protegida y no se ha realizado la sustracción de los mismos; (iii) 4 Direcciones Territoriales, manifestaron que la no presentación del total de solicitudes, se fundamenta, en dificultades en las notificaciones de la inclusión en el RTDAF; y (iv) 3 Direcciones Territoriales, señalaron que la falta de personal para elaborar demandas y para realizar notificaciones, justifica la demora en la presentación de solicitudes en sede judicial.

⁹⁷ LaUAEGRTDha celebrado dos convenios para la representación de los solicitantes en fase judicial: Convenio 1295 de 2015 con la Comisión Colombiana de Juristas; y, el Convenio 1671 del mismo año con la Corporación Jurídica Yira Castro.

Teniendo en cuenta que, una de las razones por las que las Direcciones Territoriales no presentan solicitudes en sede judicial es porque los solicitantes manifiestan que desean ser representados por terceros, la CSML verificó el número de demandas presentadas en cada Jurisdicción por terceros. Los resultados muestran que en la jurisdicción de Medellín (Medellín) el 3.9% de solicitudes inscritas en el RTADF fueron presentadas por la Fundación Forjando Futuros y por la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ-; En la Jurisdicción de Valle (solo Nariño) el 7.9% de las solicitudes inscritas en el RTADF fueron presentadas por la CCJ; En la jurisdicción de Bogotá (Meta) el 2.8% de las solicitudes inscritas en el RTDF fueron presentadas por la CCJ y por la Organización Yira Castro y abogados particulares; En la jurisdicción de Cartagena (Sucre, Bolívar, Magdalena y Atlántico) el 22.8% fueron presentadas por la CCJ y Organización Yira Castro; En la jurisdicción de Cúcuta (Cúcuta) una solicitud ha sido presentada por un abogado particular. En conclusión, de las 4.050 demandas presentadas en sede judicial, 765, han sido presentadas por la Comisión Colombiana de Juristas, Fundación Forjando Futuros y por la Organización Yira Castro.

Ahora bien, de la información reportada por las DT-URT se pudo identificar, que desde el año 2012 al 30 de abril de 2015, de las 4.058 demandas presentadas en sede judicial, **468** han sido inadmitidas por los despachos judiciales. Esto constituye el 12% de las demandas presentadas. A continuación, se muestra las causales que a criterio de las 18 DT-URT han dado lugar a la inadmisión.

En ese sentido, se identificaron tres grupos de causales, a saber: (i) Información relacionada con el predio; (ii) Información sobre los solicitantes; y (iii) Errores en los documentos que acompañan la demanda como se evidencia a continuación. Se debe aclarar que, los porcentajes que acompañan a la causal respectiva, corresponde al número de DT-UAEGRTD que coinciden con la causal.

Pese a que en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 se enlistan los requisitos que debe contener la solicitud, según las Direcciones Territoriales, son otros los requisitos exigidos por los jueces al momento de admitir la demanda. Estas direcciones manifestaron no desconocer, que los documentos o material probatorio requerido por los jueces, en algunos casos, tienen relación directa con los requisitos enlistados en el citado artículo, sin embargo, tales documentos podrían ser aportados y discutidos en el transcurso del proceso, pero no deberían convertirse en una limitante para admitir las demandas.

Cuadro 6.1.3 –Causales de inadmisión manifestadas por las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD

GRUPO	CAUSALES ⁽¹⁾
Información relacionada con el Predio	* Aclaración sobre la identificación del Predio 50% * Aclarar Informes de georreferenciación 28% * No aportar Certificado de Tradición y Libertad 28% * No aportar Folio de Matricula Inmobiliaria 17% * No aportar avalúo 17% * Cambio de naturaleza del predio 6%
Información sobre solicitantes	*Error en los datos del solicitante y del núcleo familiar 11% *Aclarar parentesco entre los solicitantes 11% *No aportar Registros Civiles 17% *No vincular a todos los herederos. 6% *No aportar Certificado de Defunción 6% * No aportar pruebas de unión marital 6% * No se aclara el domicilio del solicitante 11%
Errores en los documentos que acompañan la demanda	*No anexar copia de la resolución de inscripción del predio en el RTDAF 6% *No anexar constancia de inscripción en el RTDAF 6% *Inconsistencias en los informes de cartografía social 6% *Pretensiones mal formuladas 6% *Deficiencia en los fundamentos de hecho y derecho 22% *Errores en la constancia de inscripción en el RTDAF 6% *No se aporta poder de representación otorgado a la UAEGRTD 17% *Folios de Matricula Inmobiliaria sin inscripción de la medida 22%
⁽¹⁾ Los porcentajes se calculan de manera independiente por cada causal y corresponden al número de DT-UAEGRTD que coinciden con la causal correspondiente, por ejemplo el 50% significa que 9 directores territoriales comparten esa causal de inadmisión.	

Fuente: Cálculos PGN con base en información de la UAEGRTD. 2015.

En resumen, se han presentado 81.048 solicitudes de restitución de tierras de las cuales se han tramitado por encontrarse en zonas microfocalizadas 31.176, de estas se han inscrito en el RTDAF 11.129, y se han presentado 4.058 demandas que corresponden a 8.038, como se muestra a continuación.

Cuadro 6.1.4 - Resumen fase administrativa del proceso de Restitución de Tierras

Solicitudes de inscripción al RTDAF presentadas	Solicitudes de inscripción al RTDAF en áreas microfocalizadas	Solicitudes inscritas en el RTDAF	Solicitudes con demanda de restitución
81,048	31,176	11,129	8,038
			(4.058 demandas)

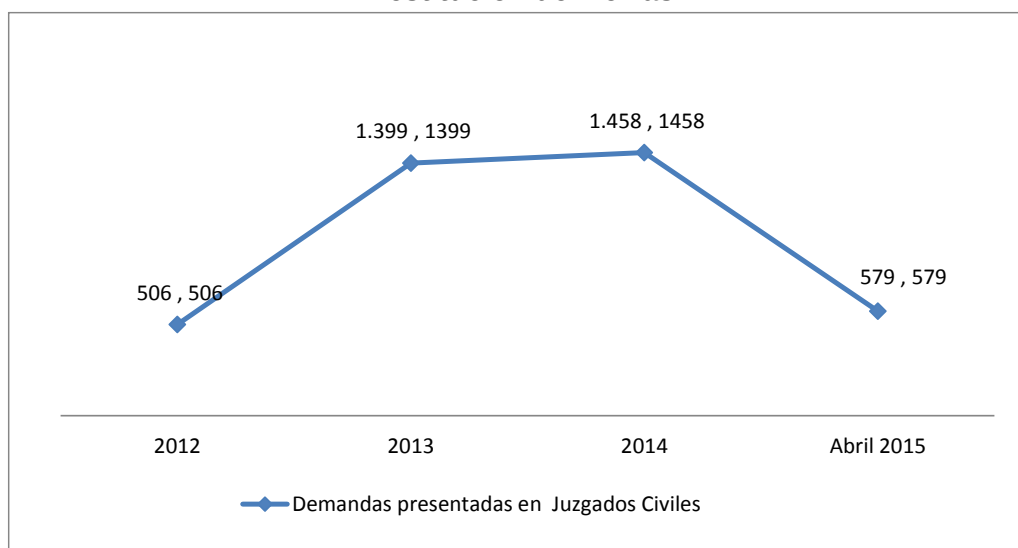
Fuente: Cálculos PGN con base en información de la UAEGRTD. 2015.

6.1.2 Análisis de la fase judicial del proceso de restitución de tierras 2011- 2015

6.1.2.1 Presentación de solicitudes⁹⁸

Desde el año 2012 hasta el 30 de abril de 2015 se han presentado por las Direcciones Territoriales y por terceros 3.942 demandas de restitución de tierras según informan los Juzgados Civiles Especializados en Restitución de tierras. Esta cifra difiere, claramente, de la información entregada por las Direcciones Territoriales, por cuanto estas manifestaron haber presentado en sede judicial, 4058 demandas, es decir, 116 demandas por encima de la cifra reportada por los juzgados. Por tal razón, se advierte la inconsistencia sobre este punto.

Grafico 6.1.3 – Demandas presentadas en los Juzgados Civiles Especializados en Restitución de Tierras



Fuente. Cálculos PGN con base en información de los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras 2015.

Los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras que más demandas de restitución han recibido durante el período 2012 a 30 de abril de 2015 son Nariño (918), Antioquia (469) y Valle del Cauca (369). La Jurisdicción que más demandas ha recibido es Cali (1596), seguida de Cartagena (917), Medellín (561), Bogotá (511) y Cucuta (357).

Respecto a la inadmisión de demandas, se tiene que han sido inadmitidas 699 demandas, lo que representa el 17,7% de las demandas presentadas. Se pudo identificar, que en la jurisdicción de Cúcuta, se ha presentado el mayor porcentaje de inadmisión de demandas, 130 demandas, que significan el 34.6% del total del país. No deja de llamar la atención, que la Dirección Territorial de

⁹⁸ Dado que la UAEGRTD cuenta con una estadística diferente a la del Consejo Superior de la Judicatura para medir su gestión, la primera habla de derechos que integran una solicitud, a la que se denomina como ID y, el segundo, habla de demandas, independiente al número de derechos que integran esa demanda, para este punto del informe se unificará estos dos conceptos, hablando de “demandas” tal como lo asume el Consejo Superior de la Judicatura.

Norte de Santander respecto a las solicitudes inscritas en el RTDAF es una de las que más demandas presenta en sede judicial, sin embargo, es a la Dirección que más demandas le inadmiten, la mayoría por no identificar plenamente los predios.

Ahora bien, de la información reportada por los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras se pudo identificar, que son 21 causales las que motivan la inadmisión de las demandas de restitución. En este punto, se aclara, que no todos los despachos hablan de inadmisión de demandas, algunos optan por emitir un oficio solicitando la corrección, otros hablan de devolución para que se corrijan los errores advertidos en la demanda, otros hablan de inadmisión.

En el cuadro 6.1.5, se muestra las causales que a criterio de los juzgados han dado lugar a la inadmisión. No obstante, se debe aclarar, que los porcentajes que acompañan a la causal respectiva, corresponde al número de juzgados que coinciden con la causal.

La indebida identificación del predio es la causal por la que más se inadmiten demandas. Cuatro años después de expedida la ley 1448 de 2011, este sigue siendo el principal obstáculo para avanzar en la fase judicial. Uno de los mecanismos pensados para superar dicha falencia, fue la expedición y aplicación de la Circular Conjunta No 1 de 2013, suscrita entre el IGAC y la URT, para determinar consensos técnicos entre estas dos entidades, con miras a la identificación precisa de predios o áreas de terreno que serían solicitadas en procesos de restitución de tierras. En esta circular se explica, con fundamento en la ley 1448 de 2011 (artículo 76) y el Decreto 4829 (artículos 8 y 18), que la tarea de la UAEGRTD es determinar con precisión los predios que se incluirán en el RTDAF. El “determinar con precisión” significa técnicamente “individualizar un predio”. La individualización incluye la identificación física y la identificación documental de los predios o áreas de terreno reclamadas.

En este trámite de la individualización, la identificación documental que debe hacer la UAEGRTD es la que mayor dificultad presenta, atribuible a la desactualización del sistema registral, inexistencia de archivos históricos, en el caso del INCODER, y la desactualización del censo o inventario de la propiedad inmueble del Estado y de los particulares, en el caso del IGAC.

En razón a ello, es que determinar con precisión los predios, no es una tarea fácil y sencilla. Por ello, si la identificación falla, llevará con justa razón, a que los jueces y magistrados de restitución de tierras, soliciten pruebas para definirla, como lo manifestaron el 54% de los despachos judiciales. Con esto se concluye, claramente, que esta dificultad aún no ha sido superada. Se advierte entonces, la necesidad de ajustar o encontrar soluciones alternativas que den aplicación a lo señalado en la Circular mencionada.

Cuadro 6.1.5 - Causales de inadmisión según los Juzgados especializados en Restitución de Tierras

GRUPO	CAUSALES ⁽¹⁾
Información relacionada con el Predio	* Aclaración sobre la identificación del Predio 54% * No aportar Certificado de Tradición y Libertad 28% * Error en el Folio de Matricula Inmobiliaria 2% * No aportar avalúo 10% * No se ha identificado o individualizado el predio de mayor extensión dentro del cual se encuentra el solicitado. 5%
Información sobre solicitantes	* Error en los datos del solicitante. 22% * Falencia en la identificación del núcleo familiar. 15% * No se aportan documentos donde se acredite calidad de herederos. 5% * No aportar Registros Civiles 5% * No se indica el estado civil de los solicitantes. 2%
Errores en los documentos que acompañan la demanda	* No anexar copia de la resolución de inscripción del predio en el RTDAF 5% * No anexar constancia de inscripción en el RTDAF 29% * Pretensiones mal formuladas 5% * Deficiencia en los fundamentos de hecho y derecho 20% * No se aporta poder de representación otorgado a la UAEGRTD 15% * No aportar la resolución de la UAEGRTD donde designa el apoderado del solicitante. 5% * El escrito de demanda carece de firma de quien la presenta. 2% * Error en los nombres de los apoderados de los solicitantes. 2% * Folios de Matricula Inmobiliaria sin inscripción de la medida. 2% * Indebida acumulación de solicitudes. 2% * Falta integrar el litis consorcio. 2%
⁽¹⁾ Los porcentajes se calculan de manera independiente por cada causal y corresponden al número de DT-UAEGRTD que coinciden con la causal correspondiente, por ejemplo el 54% significa que 22 de 41 despachos judiciales comparten esa causal de inadmisión	

Fuente. Cálculos PGN con base en información de los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras 2015.

Otras de las causales que lleva a la inadmisión de las demandas, son: las graves imprecisiones en los fundamentos de hecho y de derecho de las demandas; no adjuntar la constancia de inscripción del predio en el RTDAF; no identificar claramente al solicitante; no adjuntar el poder otorgado por los solicitantes a la UAEGRTD para la representación. Sobre esto último, no puede ser una justificación, el hecho de desconocer el domicilio del solicitante para notificarle que la demanda será presentada y obtener el mencionado poder, pues ya se ha adelantado una etapa administrativa en la que el contacto con el reclamante es continuo y permanente.

6.1.2.2 El proceso de Restitución de Tierras en los Juzgados Civiles Especializados en Restitución de Tierras

Desde el año 2012 a 30 de abril de 2015 han sido admitidas en sede judicial **3.045** demandas. Es en la jurisdicción de Cali en la que más procesos de restitución de tierras se ha avocado conocimiento. Es de resaltar, que los 2 Juzgados de Nariño son los que más demandas han admitido, 551 (47%) demandas. Cabe mencionar, que entre los 4 Juzgados del Valle del Cauca han admitido 311 demandas, en promedio 77 demandas por juzgado, cifra que no es comparable con la cantidad de procesos que reciben los juzgados de Nariño y Putumayo.

Los 36 Juzgados Civiles Especializados en Restitución de Tierras han admitido 3.045 demandas, de las cuales 972 fueron falladas y 690 fueron remitidas a las 5 Salas Especializadas en Restitución.

Cuadro 6.1.6 - Demandas admitidas, remitidas, falladas y pendientes de decisión

Jurisdicción	Juzgados	Demandas admitidas	Demandas remitidas a Tribunal.	Demandas falladas por los Juzgados	Demandas pendientes de decisión
Cali	4 Juzgados en el Valle del Cauca	311	35	132	144
	1 Juzgado en el Cauca	64	11	21	32
	2 Juzgados en Nariño	551	2	250	299
	1 Juzgado en Putumayo	243	7	120	116
Bogotá	1 Juzgados en Cundinamarca y Yopal	13	0	5	8
	2 Juzgados en Meta	173	64	26	83
	2 Juzgados en Tolima	295	30	185	80
Cúcuta.	2 Juzgados en Norte de Santander	177	66	6	105
	2 Juzgados en Santander	77	29	9	39
Medellín	2 Juzgados en Córdoba	89	37	32	20
	6 Juzgados en Antioquia	360	44	82	234
Cartagena.	2 Juzgados en Bolívar	310	143	22	145
	4 Juzgados en Sucre	96	58	8	30
	3 Juzgados en Cesar.	189	141	20	28
	2 Juzgados en Magdalena	97	23	54	20
TOTAL		3.045	690	972	1,383

Fuente. Cálculos PGN con base en información de la URT. 2015

El cuadro anterior, permiten concluir, que: (i) 1.383 demandas están pendiente de decisión de los Juzgados Civiles Especializados en Restitución de Tierras, ya sea para remitir el proceso a las Salas Especializadas o de emitir sentencia; (ii) Los 8 Juzgados de la jurisdicción de Cali son los que menos demandas remiten a la Sala Especializada del Tribunal de Cali, del total de demandas

admitidas (1.169) ha remitido solo el 5%; (iii) Los juzgados de la jurisdicción de Cali son los que más sentencias han proferido, 523 demandas que corresponde al 53% del total de demandas falladas en el País, destacándose, los juzgados de Nariño con 250 fallos; (iv) Los 4 Juzgados Especializados en Restitución de Tierras de Sincelejo, han fallado 8 demandas y 58 han sido remitidas a la Sala Especializada de Cartagena; 30 demandas se encuentran con decisión pendiente, ya sea para ser remitida a la Sala Especializada del tribunal o para proferir Sentencia; (v) La jurisdicción con el menor número de demandas falladas son los juzgados de Santander y Norte de Santander, del total de demandas admitidas (254), solo el 6% se han fallado; (vi) Los 11 juzgados especializados en restitución de tierras de los departamentos de Sucre, Bolívar, Cesar y Magdalena son los que más demandas han remitido a la Sala Especializada de Cartagena, 365 demandas, (53%) del total de demandas admitidas 692 fueron remitidas al Tribunal lo anterior llevó a que esa Sala Especializada del tribunal de Bolívar, remitiera a las Salas de Cali, Cúcuta, Medellín y Bogotá 38, 20, 4 y 20 demandas, respectivamente, para descongestión.

De las sentencias falladas, en 878 casos (90%) se otorgó la restitución; en 69 (7%) los jueces han decidido optar por la compensación; y, en 29 (3%) decidieron negar la restitución de tierras. La jurisdicción de Cartagena es la que más ha fallado a favor del solicitante con el 88% de los casos; y la que más ha fallado en contra es la Jurisdicción de Cúcuta con el 20%. Igualmente esta jurisdicción es la que más ha ordenado compensaciones con el 13%.

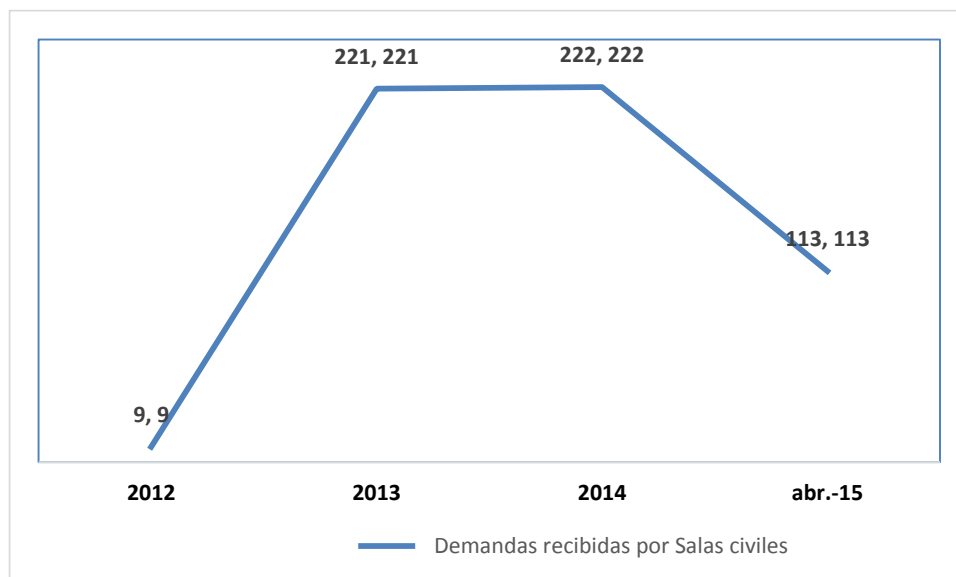
Los jueces de restitución de tierras en sus fallos han ordenado restituir jurídica y materialmente **18.161,59 Has.**

6.1.2.3 El proceso de Restitución de Tierras en las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras.

A 30 de abril de 2015, las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras han recibido **565⁹⁹** demandas remitidas por los Juzgados Especializados, de las cuales, 150 se recibieron en la Sala de Cartagena, 119 en la Sala Bogotá, 115 en la de Cúcuta, 87 en la de Medellín y 94 en la de Cali. Durante el año 2013 y 2014 se mantuvo la constante en el número de demandas remitidas de los juzgados; mientras que de lo corrido de 2015 van 113,

⁹⁹ Los juzgados especializados en restitución de tierras, informaron que 690 demandas fueron remitidas las remitidas a las Salas Especializadas, sin embargo, las Salas manifestaron haber recibido 565 demandas, es decir, 125 demandas menos que las reportadas por los juzgados. En ese sentido, los datos que se exponen a continuación toman como referencia el número informado por las Salas Especializadas.

Grafico 6.1.4 – Demandas recibidas por las salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras



Fuente. Cálculos PGN con base en información de las Salas Especializadas en Restitución de Tierras 2015.

Por otra parte, las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras han rechazado **79** demandas (14% de las recibidas), siendo la que más demandas rechazó la de Cúcuta, por no evacuar la totalidad de las pruebas en los juzgados especializados, mientras que en la Sala Especializada de Bogotá, no se han presentado rechazos. Al ser presentadas nuevamente, se admitieron el 58% de las rechazadas.

Consecuente con lo anterior, las Salas han avocado conocimiento de 523 demandas. Se destaca la Sala Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena como la que más ha avocado conocimiento: 150 demandas, seguida de Bogotá con 96 demandas.

A 30 de abril de 2015, las Salas han fallado **184** demandas, discriminadas así: Cali 23, Bogotá 44, Cúcuta 52, Medellín 38 y Cartagena 27. La Sala Especializada que más fallos profirió ordenando la compensación al opositor es la de Cartagena, en 25 sentencias. La Sala Especializada que más fallos profirió negando la restitución a la víctima es la de Bogotá, en 19 sentencias.

En relación con lo dicho, el sentido de los fallos emitidos por las Salas Especializadas, es el siguiente: **(i)** En 42 fallos las Salas Especializadas decidieron ordenar la restitución del predio a la víctima y compensar al opositor; **(ii)** En 123 fallos las Salas Especializadas decidieron ordenar la restitución del predio a la víctima y no compensar al opositor; **(iii)** En 47 fallos las Salas Especializadas decidieron ordenar la no restitución del predio a la víctima; **(iii)** La Sala Especializada que más fallos profirió ordenando la compensación al opositor es la Sala de Cartagena, en 25 sentencias. La Sala Especializada que más fallos profirió negando la restitución a la víctima es la Sala Especializada de Bogotá, en 19 sentencias.

Cuadro 6.1.7 - Resumen fase judicial del proceso de Restitución de Tierras.

Demandas presentadas ante los despachos judiciales especializados en Restitución de Tierras	Demandas admitidas	Demandas en trámite Juzgados y salas	Demandas falladas de Restitución de Tierras		Total de demandas falladas
			Juzgados	Tribunales	
3,942	3,045	1722	972	184	1.159 fallos

Fuente. Juzgados y Salas Especializadas en Restitución de Tierras 2015.

6.1.2.4 Observaciones realizadas por los Jueces y Magistrados Civiles Especializados en Restitución de Tierras respecto a la fase administrativa

Los Jueces y Magistrados Civiles Especializados en Restitución de Tierras, consideran que las principales debilidades en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras¹⁰⁰ son las relacionadas con las pruebas para la identificación de los predios, la identificación de los solicitantes y núcleo familiar, la vinculación de terceras personas al proceso que puedan tener derechos sobre el predio, acreditar el contexto de violencia y calidad de víctimas y falencia en las notificaciones en la etapa administrativa.

De otro lado, los Jueces y Magistrados advierten la necesidad que las DT-UAEGRTD fortalezcan sus equipos de trabajo para presentar demandas que detallen en debida forma, aspectos relacionados, con la construcción de contextos de violencia sólidos, las condiciones reales de los segundos ocupantes, los estudio de títulos y las actas de Colindancias.

En este punto se recuerda lo mencionado por las 18 DT-URT sobre las causales de inadmisión.

6.1.3 Cumplimiento de las órdenes para el Goce Efectivo de los Derechos de la población restituida¹⁰¹

La Contraloría General de la República CGR, procedió a verificar el cumplimiento a las órdenes dadas por los operadores judiciales de restitución de tierras, en el entendido que, de la efectiva gestión de las entidades involucradas, se puede materializar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de despojo o abandono forzado del conflicto armado.

En este sentido, se filtró de la base de datos del registro de tierras despojadas con corte a 31 de diciembre de 2014, las solicitudes de inscripción al registro (ID's), que están asociadas a fallos judiciales, seleccionando los departamentos de Antioquia, Magdalena, Tolima, Nariño, Córdoba, Sucre y Valle del Cauca, que concentran el 77% de esta variable y de allí los municipios de San

¹⁰⁰ Lo anterior conlleva a que los despachos judiciales ordenen nuevamente la solicitud y práctica de pruebas, trayendo como consecuencia el incumplimiento de los términos procesales para fallar.

¹⁰¹ Este documento se basa en las auditorias regulares que adelanta la CGR en el primer semestre de 2015 a la UARIV y a la URT.

Carlos, Montería, Pasto, Ciénaga, Morroa, Ovejas, Ataco y Trujillo que representan el 45% de las solicitudes de ingreso al registro con fallo judicial.

Cuadro 6.1.8 - Municipios incluidos en el análisis

Departamento	Municipio	No Solicitudes de inscripción al registro con fallo	Participación en el Total Nacional
Antioquia		177 ⁽¹⁾	10%
	San Carlos	78	4%
Córdoba		315	17%
	Montería	195	11%
Magdalena		105	6%
	Ciénaga	72	4%
Nariño		220	12%
	Pasto	95	5%
Sucre		124	7%
	Morroa	79	4%
	Ovejas	33	2%
Tolima		303	16%
	Ataco	232	13%
Valle Del Cauca		168	9%
	Trujillo	46	3%
Total Nacional		1.840	100%
⁽¹⁾ los datos que estan frente al nombre del departamento corresponden al total de solicitudes con fallo en el departamento			

Fuente: Registro URT, corte 31 de diciembre de 2014. Elaboración propia

Para estos municipios, se seleccionaron 32 sentencias que representan el 35% de ID's acumulados, lo que significa a nivel nacional el 17% de los ID's asociados en fallos.

Con base en la lectura de estas sentencias, se identificaron 2.258 órdenes de las cuales se clasificaron 22 tipologías¹⁰², que están relacionadas con el goce efectivo de los derechos de la

¹⁰²Actualización catastral (art 91 inc. 2 literal b L1448/2011); Adjudicación de baldíos (art 91 inc. 2 literal g L1448/2011); Alivio de pasivos - predial (art 121 núm. 1 L1448/2011); Alivio de pasivos - sector financiero (art 121 núm. 2 L1448/2011); Alivio de pasivos - servicios públicos (art 121 núm. 2 L1448/2011); Apertura de folio de matrícula inmobiliaria; Cancelación antecedentes registrales (art 91 inc. 2 literal d y n L1448/2011); Compensación en especie y reubicación (art 97 L1448/2011); Corrección y/o actualización del FMI (art 91 inc. 2 literal b L1448/2011); Desenglobe (art 91 inc. 2 literal i L1448/2011); Efectividad de la restitución material del predio (art 91 inc. 2 literal p L1448/2011); Englobe (art 91 inc. 2 literal i L1448/2011); Implementación proyectos productivos (art 73 núm. 1 y 4 L1448/2011); Indemnización administrativa (cap. VII L1448/2011); Infraestructura - derecho a la reparación integral (art 25 L1448/2011); Inscripción de la resolución adjudicación, declaración pertenencia y sentencia (art 91 inc. 2 literal c y f L1448/2011); Medidas de atención (art 49 L1448/2011 y tit. vi cap. V Dec. 4800/2011); Órdenes para que persona compensada transfiera al fondoUAEGRTDel predio imposible de restituir (art 91 inc. 2 literal k L1448/2011); Protección a la restitución (art 101 L1448/2011); Protección de la ley 387 de 1997, si victimas están de acuerdo (art 91 inc. 2 literal e L1448/2011); Registro único de victimas (art 154 L1448/2011); Retornos y reubicaciones (art 66 L1448/2011 y tit. iv cap. ii Dec. 4800/2011).

población restituida. Con dicha clasificación se elaboró un registro sistemático de las órdenes en el que se asoció el radicado judicial, la ubicación del predio, la identificación de los restituidos y las entidades responsables del cumplimiento de las órdenes. Esta muestra contiene 250 beneficiarios de los cuales el 18,4% tenía la calidad jurídica de ocupantes de baldíos, 23,6% poseedores y 58% propietarios, de acuerdo con la información que se deriva de las sentencias mismas.

Con las tipologías de órdenes se evaluaron las acciones implementadas por la UAEGRTD y la UARIV para dar cumplimiento a las órdenes relacionadas con la entrega material del predio, la implementación de proyectos productivos, lo relacionado a la gestión del fondo de restitución, indemnización administrativa, atención humanitaria y el apoyo al retorno y a la reubicación. Así mismo, la gestión realizada por las ORIP's, el Incoder e IGAC, para atender lo dispuesto por los operadores judiciales en lo referente a las garantías jurídicas sobre los predios objeto de restitución, incluyendo las anotaciones registrales, la actualización catastral, la adjudicación de baldíos, las protecciones establecidas en las Leyes 387/1997 y 1448/2011. De igual forma se evaluó la gestión de las entidades territoriales para dar cumplimiento a las órdenes que en su competencia se relacionen con infraestructura, medidas de atención, retornos y reubicaciones y otras medidas complementarias con enfoque reparador.

Para la verificación del cumplimiento de las mencionadas ordenes, se realizaron visitas de campo en donde se aplicando entrevistas semiestructuradas a los beneficiarios, funcionarios de las direcciones territoriales de la URT, la UARIV, operadores de los proyectos productivos, Gobernaciones y Alcaldías e inspecciones oculares a los predios restituidos. Así mismo, se requirió y analizó información a las entidades mencionadas, entre otras, sus bases de datos, respuestas y soportes. De estas acciones surgieron las observaciones que a continuación se presentan.

6.1.3.1 Coordinación y Articulación Institucional para el retorno de las familias restituidas

La CSML pudo evidenciar fallas en la coordinación de las entidades del SNARIV¹⁰³ para garantizar que la población beneficiaria de restitución de tierras acceda a la oferta institucional, como se identifica a continuación:

¹⁰³ La Ley 1148 de 2011, en el artículo 161 contempla los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en relación con la coordinación y articulación

Cuadro 6.1.9 - Fallas en procesos institucionales para el retorno de familias restituidas

ENTIDAD	FALLA
UARIV	*Demoras en la entrega de la indemnización administrativa, Esquemas Especiales de Acompañamiento, Proyectos dinamizadores, entre otros
Ministerio de Salud	*Deficiencias en la atención en salud, en especial la escasa atención psicosocial a las víctimas a través del PAPSIVI. **se presentan demoras en los trámites de solicitud de traslado de EPS, situación que le genera traumatismos, demoras y costos a las víctimas.
Secretarías Territoriales de Salud:	*No existe apoyo por parte de los gobiernos locales para la implementación de la estrategia móvil de recuperación emocional ¹⁰⁴ .
Banco Agrario de Colombia	*No se evidencian parámetros especiales respecto al acceso preferente a créditos, por cuanto les están exigiendo garantía hipotecaria, no obstante, que los predios restituidos tienen protección de 2 años, de igual manera se presentan rechazos de solicitudes porque la víctima beneficiaria de la restitución se encuentra reportada en Datacrédito. **demoras en el proceso para lograr el restablecimiento del derecho a una vivienda digna, entre otros.
INCODER	*Demoras en la expedición de las Resoluciones de Adjudicación de los predios baldíos, situación que genera traumatismos en la gestión de las demás entidades que de una u otra forma tienen que ver con el proceso de restitución de tierras y extiende en el tiempo el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Fuente: CGR con base en trabajo de campo sobre el seguimiento a las órdenes de los Jueces de Restitución de Tierras

Si bien la norma hace referencia a que la UAEGRTD tiene la función respecto al proceso de restitución de tierras, es la UARIV la encargada de coordinar la articulación institucional para garantizar tanto el acceso de la oferta institucional como el proceso de retornos y/o reubicaciones de las víctimas.

De otro lado, dado que el Protocolo de Retorno y Reubicaciones –RyR-¹⁰⁵, “es un instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación...” (Artículo 78 del Decreto 4800 de 2011), se evidencian falencias en su contenido, toda vez que no contempló lo relacionado con los proyectos dinamizadores.

Lo anterior se debe a la falta de cuidado en el diseño de instrumentos consistentes y coherentes entre sí y con el marco normativo, lo que podría generar falta de control en los recursos invertidos en éstos proyectos y deficiencias en la gestión de la UARIV en el cumplimiento de sus funciones.

¹⁰⁴ Informe UARIV - Estrategia de Recuperación Emocional y otros de marzo de 2015.

¹⁰⁵ Unidad Para la Atención y Reparación a las Víctimas, Dirección de Reparación Grupo de Retornos y Reubicaciones “Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado” Mayo del 2014. Disponible en la página web <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20Y%20REUBICACIONES%20UARIV%202014.pdf>

Por otra parte, en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, capítulo 4° “*Coordinación Nacional y Territorial*” en el título “*Principios Constitucionales*” donde se describen los principios bajo los cuales se establecen la distribución de las competencias entre la Nación y la Entidades Territoriales, y en el título “*Entidades e instancias de articulación nacional y territorial*”, no se reconocen las responsabilidades que tienen los Departamentos, en la aplicación del principio de *Subsidiariedad*.

La anterior situación debido a que no se contempló en el contenido del Protocolo de RyR, lo establecido por la Corte Constitucional¹⁰⁶ y artículo 250 del Decreto 4800 de 2011, respecto a las responsabilidades de las entidades territoriales y nacionales en la aplicación del principio de subsidiariedad.

El hecho de no reconocer las funciones y responsabilidades de las Gobernaciones en lo referente al principio de Subsidiariedad en el Protocolo de RyR, compromete la coordinación y articulación de las entidades territoriales con las entidades nacionales, dado que los municipios que no tengan capacidad presupuestal y/o administrativa se dirigirán a las entidades nacionales en busca del apoyo requerido para cumplir sus funciones en materia de atención a la población víctima, que estén en procesos de retornos o reubicaciones, desconociendo las funciones de los departamentos. De otro lado, no es clara la articulación y sincronía entre los Planes de Retornos y Reubicaciones y el proceso de Restitución de Tierras.

En las visitas de campo realizadas por la CGR, se evidenció que tiempo considerable después de notificados los fallos de restitución de tierras, no se han implementado los Planes de Retorno y Reubicaciones, para los casos de los municipios de Ovejas y Morroa en Sucre, Ciénaga en Magdalena, Trujillo en Valle y Montería en Córdoba, como se indica en el cuadro siguiente:

Cuadro 6.1.10 - Planes de Retorno, Expedición de Fallos de Restitución y microfocalización, por Municipio.

Municipio	Estado del Plan de Retorno	Fecha de Resolución de Microfocalización	Fecha de Expedición del Fallo de Restitución	Fecha de Aprobación del Plan R y R
Ataco – Tolima	Aprobado	Mayo de 2012	Diciembre de 2013	Abril de 2014
Pasto Nariño	Aprobado	Mayo de 2012	Marzo de 2013	Junio de 2013
Montería – Córdoba	Aprobado	Mayo de 2012	Agosto de 2013	Enero de 2015
Ovejas – Sucre	Formulado	Abril de 2013	Febrero de 2013	Plan sin aprobar
Morroa – Sucre	Formulado	Abril de 2012	Abril de 2011	Plan sin aprobar
Ciénaga – Magdalena	Formulado	Agosto de 2012	Septiembre de 2013	Plan sin aprobar
Trujillo –Valle	Plan sin formular	Agosto de 2012	Noviembre de 2013	-----

Fuente: UARIV – Actas CTJT – Sentencias de Restitución de Tierras

Esta situación revela diferencias de tiempos en la aplicación de los procesos de restitución de tierras (URT) y los planes de retornos y reubicaciones (UARIV - CTJT), haciendo que el cumplimiento de los compromisos por parte de las entidades nacionales y territoriales,

¹⁰⁶ Corte Constitucional Sentencia T-239 del año 2013, Magistrada ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, expedientes T-3716835 y T-3720697, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013).

establecidos en el Plan de RyR, no sean oportunos en detrimento de la población beneficiada con la restitución de tierras.

A pesar que la UARIV y la UAEGRTD tienen etapas y procedimientos muy parecidos, como es el caso de la microfocalización, concepto de seguridad, de parte de la Unidad de Restitución y el Censo de la Población Retornada, Mapa de Georeferenciación, Matriz de Caracterización Poblacional y concepto de seguridad por parte de la Unidad de Víctimas, estas se llevan a cabo en tiempos distintos, lo que va en contra de una coordinación y complementariedad en materia de Restitución y Retornos.

Como se observa en el cuadro, el proceso de formulación y aprobación de dichos planes, iniciaron en tiempos posteriores a las acciones de la UAEGRTD y a los fallos de los jueces y magistrados.

Al no estar aprobados y en ejecución los Planes de Retorno, en concordancia con los procesos de restitución de tierras, se limita o pierde la posibilidad de articular y coordinar la medidas de reparación y los programas complementarios de los planes de retorno y reubicación con los procesos de restitución de tierras, el establecimiento claro de las responsabilidades y el cumplimiento de las metas de las entidades que intervienen en las dos acciones, poniendo en riesgo el retorno permanente y la estabilización socio económica de las familias beneficiadas.

Por otra parte, los CTJT deben ser los espacios de coordinación en el territorio para la aplicación de los compromisos con la restitución de tierras en un marco de reparación integral. De la revisión adelantada a los municipios visitados, se evidencian fallas en la estructuración y seguimiento de los compromisos establecidos en las Actas de los CTJT¹⁰⁷, toda vez que las mismas no permiten tener conocimiento detallado de los temas tratados en éstas, no obstante ser éste el instrumento articulador entre las entidades que tienen que ver con el restablecimiento y garantía de los derechos a las víctimas.

De sus contenidos se pudo establecer lo siguiente: **(i)** Inasistencia de algunas entidades a los CTJT, entre ellas el Banco Agrario de Colombia, Corporaciones Autónomas Regionales e INCODER. **(ii)** Falta de compromiso de la administración municipal de Morroa, que casi siempre delega la asistencia en el Secretario de Gobierno y Oficina de Planeación a los CTJT. **(iii)** En los municipios visitados, los responsables adquieren compromisos, respecto a los 14 elementos contemplados en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, relacionados con los derechos de las víctimas, los cuales en muchos casos no se puede verificar el avance¹⁰⁸.

¹⁰⁷ El Decreto 4800 de 2011 en el Artículo 252 indica que los CTJT se constituyen en la máxima instancia de articulación territorial, y en su Numeral 3, deben: “Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición”.

¹⁰⁸ No se cuenta con todas las actas para comprobar su cumplimiento. Además, en algunas no indica el responsable de gestionar la actividad, ni se determina un plazo para llevar a cabo los compromisos

Lo anterior genera demoras en el restablecimiento de los derechos de las víctimas, por la falta de compromiso de las entidades del SNARIV en cumplir con los mandatos constitucionales y la normatividad relativa a la atención de las víctimas.

6.1.3.2 Fondo de Restitución de Tierras

El Fondo de Restitución de Tierras cumple funciones trascendentales para la implementación de la política de restitución de tierras, entre las que se destacan la administración de los bienes que entren al fondo, el pago de las compensaciones a víctimas, así como a opositores declarados de buena fe exentos de culpa, aliviar los pasivos de los predios restituidos por sentencia judicial (predial, servicios públicos y financieros) y la administración a través de los proyectos productivos agroindustriales establecidos en el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011 dispuso que la administración del Fondo se realice a través de fiducia comercial, es decir, entre Sociedades Fiduciarias constituidas como sociedades anónimas, sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, y la Unidad en calidad de beneficiaria.

Se ha evidenciado falta de compromiso del sector financiero con las víctimas del conflicto armado, por la reticencia o temor a vincularse con el tema, dado que de tres procesos licitatorios, en dos se declaró desierta la licitación porque no se presentó ninguna fiduciaria (ni siquiera las del Estado), obligando a la Unidad a un proceso de selección abreviada, con prorrogas sucesivas. Tan solo en los procesos de contratación de octubre de 2014 y febrero de 2015 se presentó otra oferta aparte de la Fiduprevisora, la de Fiduagraria (ambas fiduciarias estatales). (Ver anexo 4)

Los resultados de la gestión en el tema de Alivio de Pasivos en el periodo 2012-2014 son los siguientes:

Cuadro 6.1.11 - Alivio de pasivos beneficiarios de restitución de tierras

Programa FRT	Total periodo 2012-2014			
	Cantidad de ordenes cumplidas	Valor girado (\$)	Valor condonado (\$)	Valor exonerado (\$)
Alivio de pasivos – predial, Art 121 núm. 1 L1448/2011	1.269	-	978.233.181	237.891.151
Alivio de pasivos - sector financiero, Art 121 núm. 2 L1448/2011	17	119.093.429	462.676.327	N/A
Alivio de pasivos - servicios públicos, Art 121 núm. 2 L1448/2011	-	-	-	N/A
Totales	1.286	119.093.429	1.440.909.508	237.891.151

Fuente: Fondo URT

Respecto al alivio de pasivos predial, el Fondo de la UAEGRTD ha realizado gestión con 139 municipios, de los cuales, 112 suscribieron los respectivos Acuerdos municipales, 15 están en

proceso de aprobación, y en 10 entes territoriales no se ha logrado la respectiva suscripción, a pesar que ya se han iniciado procesos de restitución de tierras en sus jurisdicciones¹⁰⁹.

Verificadas las órdenes relacionadas con compensación, aunque el FRT ha sido diligente con las órdenes de los Jueces sobre la entrega de predios en compensación cuando la restitución del predio solicitado es imposible, se ha observado en algunos casos, no se están haciendo las gestiones necesarias para recibir los bienes que fueron imposibles de restituir.

Es importante que el FRT defina el procedimiento para recibir estos bienes, y cuando los predios no tengan vocación reparadora¹¹⁰, se identifique plenamente el trámite para entregarlos debidamente a las entidades competentes.

Con corte a 31 de marzo de 2015, el FRT ha entregado 24 predios en compensación medioambiental de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 6.1.12 - Predios entregados como compensación ambiental

Municipio	Numero de predios entregados
Aguachica	4
Cali	7
Candelaria	2
Cartagena	1
Fusagasugá	5
Guamal	1
Ibagué	1
La Ceja	1
Silvania	1
Villavicencio	1
Total general	24

Fuente: Fondo URT

Con respecto a Compensaciones monetarias, el FRT ha entregado lo siguiente:

¹⁰⁹ Chigirodó y Necoclí en Antioquia; Cajibío, Piendamó y Timbío en Cauca; Yacopí en Cundinamarca; Barranca de Upia y Guamal en Meta; Casabianca y Suarez en Tolima.

¹¹⁰ Presencia de minas antipersonales, zonas de protección ambiental o de riesgo.

Cuadro 6.1.13 - Valor de las compensaciones monetarias

Concepto	Número de casos	Valores
A víctimas por imposibilidad de compensación medioambiental	16	\$ 802.466.736
Terceros de Buena Fe exentos de culpa	4	\$ 52.814.349
Total	20	\$ 855.281.085

Fuente: Fondo URT

6.1.3.3 Cumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución por parte del INCODER

Jueces y magistrados de restitución de tierras en diferentes sentencias ordenan al INCODER la implementación de proyectos productivos a beneficiarios de restitución. Al indagar al INCODER sobre el cumplimiento de esta orden, este Instituto adjunta un Acta de Reunión del 17 de julio de 2014 entre la UAEGRTD e INCODER, donde se manifiesta que el INCODER cuenta con una estrategia denominada “*Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural – IPDR*” para el cumplimiento de esta orden. En esta Acta se señala que como la UAEGRTD ha cumplido mayor número de órdenes referidas a proyectos productivos, se acuerda que en adelante y para las próximas órdenes referentes a proyectos productivos, estas serán cumplidas por la Unidad de Restitución.

Para la CSML no es suficiente esté documento para que el INCODER se desprenda de la obligación de cumplir la orden emitida por los operadores judiciales para el otorgamiento de proyectos productivos, invocando a su favor la eficiencia y efectividad de la UAEGRTD, que si bien ha venido cumpliendo con esta orden, no hace parte de su objetivo y funciones de acuerdo con lo establecido en los artículos 104 y 105 de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, en visita realizada a las oficinas del nivel central del INCODER, para verificar la información remitida por la entidad respecto al cumplimiento de la orden emitida por jueces y magistrados de restitución de tierras en cuanto a la titulación de baldíos, de las carpetas revisadas, no se encontró copia de la Resolución de Adjudicación, ni copia de la totalidad de los soportes de la gestión de la entidad en el cumplimiento de la orden, lo que impide establecer cuáles son los problemas que se presentan en el desarrollo de esta labor.

Llama la atención la delegación de funciones que realiza el INCODER a la UAEGRTD mediante oficios dirigidos a esta Unidad, en donde el Instituto (invocado la colaboración armónica entre entidades establecida en el artículo 26 de la Ley 1448 de 2011), le solicita a esta entidad notificar las resoluciones de adjudicación de baldío emitidas, luego remitirlas a las respectivas Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos para su registro y finalmente informar al INCODER del cumplimiento de esta tarea.

Si bien la Ley 1448/2011 prevé la colaboración armónica entre las entidades del SNARIV, la notificación de los actos administrativos del Incoder por parte de la UAEGRTD puede enmarcarse

dentro de este principio mas no la gestión de registro ante la ORIP respectiva, por cuanto esta tarea definitivamente no hace parte de los objetivos y funciones de la UAEGRTD, de acuerdo con lo establecido en los artículos 104 y 105 de la Ley 1448 de 2011.

Con las dos situaciones descritas, el INCODER no está cumpliendo a cabalidad con las órdenes emitidas por los operadores judiciales, obstaculizando el efectivo goce sobre el predio restituido, incluyendo las medidas de estabilización socioeconómica.

6.1.3.4 Folios de matrícula inmobiliaria y actualización catastral

Una vez revisados los folios de matrícula inmobiliaria de la muestra escogida, se pudo constatar que cada una de las anotaciones ordenadas por los jueces y magistrados tenían sus respectivas anotaciones.

Así mismo, se pudo verificar las resoluciones emanadas del IGAC, mediante las cuales se realizaba la actualización de registros cartográficos y alfanuméricos, a excepción de 4 predios, de los cuales se estaba a la espera de respuesta por parte del Incoder, sobre la adjudicación de predios baldíos.

Lo anterior permite tener tranquilidad sobre las gestiones de registro y catastro, que garantizan la seguridad jurídica sobre los predios restituidos.

6.1.3.5 Víctimas con sentencias sin registro en el RUV

Del total de 378 beneficiarios de las sentencias de restitución seleccionados de la muestra (*jefes de hogar y cónyuge*) que corresponden al Municipio de Trujillo – Valle del Cauca, Ataco – Tolima, Pasto – Nariño, Ovejas-Sucre, Ciénaga-Magdalena, San Carlos-Antioquia, Morroa-Sucre, Montería-Córdoba, fueron detectados 269 víctimas que se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de Abandono, despojo o pérdida de bien mueble o Inmueble; 48 víctimas se encuentran registradas por hechos victimizantes diferentes a los antes mencionados, y 61 personas no están incluidas en el RUV.

La ausencia de dichas personas en el registro con el hecho expresado en el fallo que equivalen al 29% de la muestra, refleja falta de efectividad en el proceso de registro y valoración por parte de la UARIV, dejando a un lado la valoración de criterios y reconocimiento que ha realizado el juez al fallar a favor del solicitante de restitución como víctima de o abandono o despojo, sin ser requerida orden expresa de inclusión en condición de víctimas como expresa la Ley 1448 de 2011 en el artículo 3, y la definición del Registro Único de Víctimas del artículo número 16 del Decreto 4800 de 2011, generando un obstáculo para el acceso a las diferentes medidas de asistencia, atención y reparación, derecho a la verdad.

6.1.3.6 Vivienda: componente relevante en el retorno de las familias restituidas

Dentro de las ordenes proferidas por los Juzgados Civiles Especializados en Restitución de tierras, se encuentran la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social rural – SFVISR-, para el cumplimiento de estas órdenes se sigue un procedimiento, en el cual la UAEGRTD envía un listado de personas a priorizar dentro del programa de restitución, previa caracterización del hogar, paso siguiente la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario a través del Comité de Adjudicación asigna el SFVISR y posterior a esto inicia el proceso de selección y contratación de la Gerencia Integral, que servirá como operador en la construcción o mejoramiento de las viviendas.

De la muestra seleccionada para verificar el cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras y de acuerdo a la información reportada por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia BAC, se asignaron 236 de 248 SFVISR de acuerdo a las órdenes, como se aprecia en el (Ver Anexo 5).

Sobre el estado de ejecución de las viviendas, se observa que a mayo de 2015, se han terminado 8 viviendas, 75 se encuentran en ejecución, 66 en formulación, 11 no se han viabilizado, a pesar de haberse realizado la asignación, no se reportó información de 21, por cambios en diseños o en presupuestos, 10 se encuentran en subsanación y 44 se encuentran paralizadas. (Ver Anexo 6).

De la información reportada por el BAC, llama la atención el número de viviendas paralizadas y la baja entrega de las viviendas, al igual que inconformidades de beneficiarios durante las visitas de campo realizadas.

6.2 Indemnización Administrativa

Entre las medidas de reparación integral fijadas por la Ley 1448 de 2011, la indemnización administrativa corresponde a una de las más relevantes para las víctimas por cuanto es la medida que permite acceder a recursos económicos para avanzar en sus proyectos de vida. También lo es para el Estado, debido a que los significativos recursos invertidos en la concreción de esta medida al percibirse la voluntad concreta de avanzar en la reparación a las víctimas que hayan sufrido infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno.

En su artículo “Cuatro años con las víctimas del conflicto armado” publicado en la página oficial el 10 de junio de 2015, la UARIV indica dentro del apartado la reparación, integral y transformadora, que “506.100 víctimas han recibido su indemnización por vía administrativa, *lo que les ha permitido recuperar o transformar su proyecto de vida*”¹¹¹. Sin embargo, es preciso rebajar el alcance así conferido a la medida de indemnización, ya que la transformación real de la situación de las víctimas requiere de la complementariedad entre todas las demás medidas de reparación integral dispuestas por la ley.

Esto es, la indemnización per se no genera estabilidad ni es capaz de reparar, restaurar o construir proyectos de vida; sino que sus efectos positivos se presentan tanto más cuanto mayor sea la complementariedad efectiva mencionada. Y sin embargo la reparación se evidencia insuficiente. Dada la limitada implementación de algunas de sus medidas, como es el caso de la reparación en vivienda, la rehabilitación psicosocial o las distintas medidas de satisfacción, el potencial transformador de la medida de indemnización administrativa se ve limitado o, dicho de otro modo, no es aprovechado en su máximo potencial.

Para empezar, la CSML hará referencia a las características y los hallazgos principales en la implementación de esta medida reparadora en el territorio nacional. En relación a este punto conviene destacar que el Gobierno Nacional aún se encuentra bajo respuesta a las solicitudes elevadas en virtud de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008, dado que la Ley 1448 de 2011 estableció la articulación de estos derechos otorgados previamente y con los litigios en curso, a través del contrato de transacción.

En segundo lugar, la CSML examinará el presupuesto destinado a la indemnización administrativa y su financiamiento a través de los recursos del Fondo de Reparación para las víctimas. En tercer lugar, se expondrán las dificultades en la administración del Fondo, las cuales tienen incidencia directa en dicha reparación. Más adelante, la Comisión hará referencia a la estrategia de priorización para las indemnizaciones administrativas que la UARIV está implementando desde el año 2015 con base en la expedición del Decreto 2569 de 2014, incorporado posteriormente al Decreto 1084 de 2015 que compila la normatividad del sector de

¹¹¹ Cuatro años con las víctimas del conflicto armado, Bogotá, 10 de Junio de 2015. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/3805-cuatro-anos-con-las-victimas-del-conflicto-armado>

inclusión social y reconciliación. Finalmente, la CSML hará referencia a la fiducia constituida a favor de los niños, niñas y adolescentes víctimas.

6.2.1 Hallazgos Generales de la Implementación de la Indemnización Administrativa

Considerando la importancia que el Gobierno Nacional le ha dado a la medida de indemnización administrativa dentro del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, la CSML decidió realizar un proceso de verificación sobre el avance de esta medida en el territorio y sobre el impacto real de la misma en la implementación de la ley. Para tal fin procedió a realizar una constatación de la información reportada por la Red Nacional de Información (RNI) en las caracterizaciones municipales que se encuentran disponibles en la página web¹¹².

A partir de la caracterización municipal del total de municipios del territorio nacional, la CSML construyó un reporte departamental sobre el número de indemnizaciones pagadas por cada uno de ellos. Analizando la información aquí presentada, la CSML advierte que el 42.1% de las indemnizaciones pagadas al 1 de febrero de 2015 se concentraron en tres departamentos: Antioquia, que tiene el mayor número de indemnizaciones pagadas con un total de 136.127, seguido de Valle del Cauca con 28.361 y Cesar con 21.678. Por otro lado, los departamentos con menor número de indemnizaciones efectuadas son Guainía, Vaupés y Amazonas, con 19, 56, y 94 respectivamente. Cabe aclarar que se incluyó al Distrito Capital en la medición de manera independiente al departamento de Cundinamarca. Los resultados de los avances reportados se evidencian en el siguiente mapa.

Esta situación resulta razonable en el entendido que Antioquia es el departamento que mayor número de víctimas registra, conforme a los reportes de ubicación dados por la RNI, donde se determina que hay un total de 1.454.967 víctimas residentes en su territorio. Por lo anterior, el número de indemnizaciones pagadas no puede ser la única variable a tener en cuenta para verificar el avance territorial sobre esta medida de reparación por lo que se tendría que cruzar el número de indemnizaciones pagadas en el departamento contra el número de víctimas ubicadas o residentes en el mismo como se evidencia en el Cuadro 6.2.1.

¹¹² <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/278> consultada por última vez el día 10/07/2015

Mapa 6.2.1 - Número de Víctimas Indemnizadas* por Departamento**



*Número de víctimas indemnizadas de conformidad con las caracterizaciones municipales de la RNI.

** Se incluye a Bogotá D.C. de manera independiente en la medición.

Fuente: Información procesada por la PGN con base a las caracterizaciones municipales de la RNI.

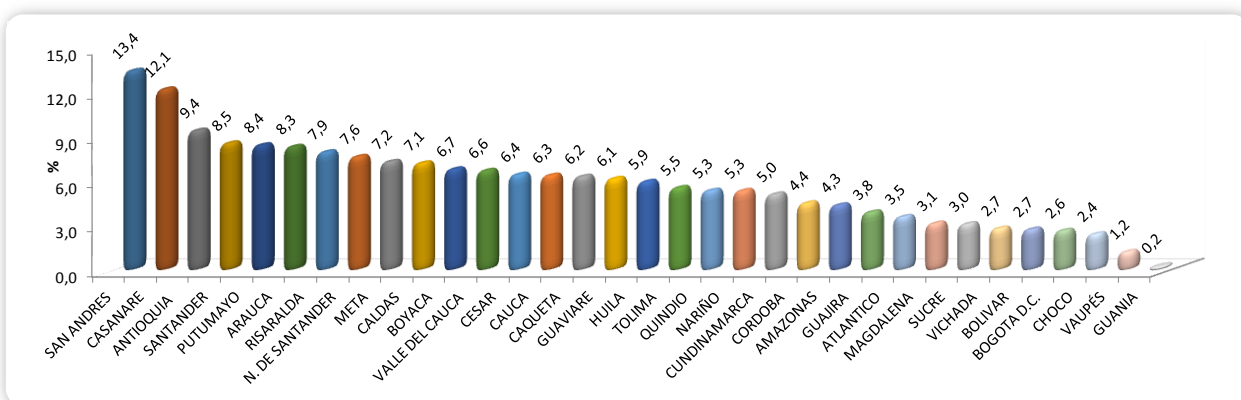
Cuadro 6.2.1 - Indemnizaciones Pagadas por Departamento Vs. Numero de Victimas Residentes

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE INDEMNIZACIONES PAGADAS	VÍCTIMAS RESIDENTES EN EL DEPARTAMENTO	PORCENTAJE VÍCTIMAS INDEMNIZADAS
AMAZONAS	94	2.183	4,31%
ANTIOQUIA	136.127	1.454.967	9,36%
ARAUCA	7.027	85.066	8,26%
ATLANTICO	7.169	203.532	3,52%
BOGOTA	15.833	612.134	2,59%
BOLIVAR	11.279	421.627	2,68%
BOYACA	2.337	34.684	6,74%
CALDAS	7.147	100.034	7,14%
CAQUETA	12.731	204.016	6,24%
CASANARE	6.966	57.355	12,15%
CAUCA	17.454	276.558	6,31%
CESAR	21.678	340.111	6,37%
CHOCO	5.021	213.280	2,35%
Córdoba	12.953	291.570	4,44%
CUNDINAMARCA	7.475	148.283	5,04%
GUANIA	19	8.866	0,21%
GUAVIARE	2.523	41.390	6,10%
HUILA	10.403	176.504	5,89%
GUAJIRA	5.338	139.446	3,83%
MAGDALENA	12.253	398.241	3,08%
META	16.791	231.855	7,24%
NARIÑO	18.318	347.015	5,28%
NORTE DE SANTANDER	16.576	218.656	7,58%
PUTUMAYO	11.875	141.982	8,36%
QUINDIO	2.826	53.395	5,29%
RISARALDA	7.741	98.027	7,90%
SANTANDER	19.784	232.850	8,50%
SAN ANDRES	28	209	13,40%
SUCRE	9.023	297.653	3,03%
TOLIMA	9.594	175.136	5,48%
VALLE DEL CAUCA	28.361	427.324	6,64%
VAUPÉS	56	4.823	1,16%
VICHADA	185	6.760	2,74%

Fuente: PGN de información procesada de las caracterizaciones municipales de la RNI.

Una vez realizado este cruce, se evidencia que los departamentos con mayor avance son San Andrés con el 13.7 % y Casanare con el 12.1% de victimas indemnizadas y, por otro lado, los de mayor rezago son los de Guainía y Vaupés, los cuales sólo han avanzado el 0.2% y 1.2% respectivamente.

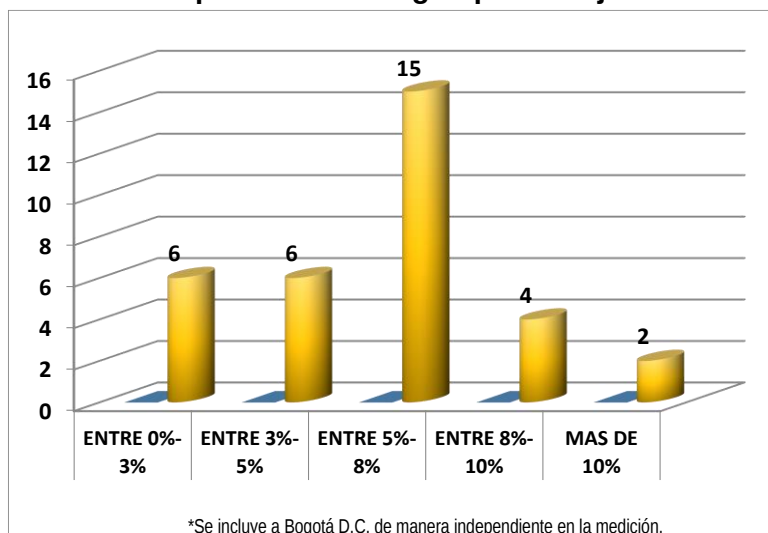
Gráfico 6.2.1 - Porcentaje de víctimas indemnizadas



Fuente: Información procesada por la PGN con base en las caracterizaciones municipales de la RNI.

La CSML observa que cinco departamentos y Bogotá presentan un porcentaje de avance en esta medida inferior al 3%. A su vez, seis departamentos avanzaron entre el 3% y el 6%, quince departamentos evidencian un progreso en la implementación entre el 5% y el 8%, cuatro departamentos avanzaron entre el 8% y el 10% y solo dos departamentos avanzaron más del diez 10% en la implementación de la medida de indemnización.

Gráfico 6.2.2 - Número de departamentos según porcentaje de víctimas indemnizadas



Fuente: Información procesada por la PGN con base en las caracterizaciones municipales de la RNI.

La CMSL advierte que la medida de indemnización no presenta avances significativos en el territorio. Si bien es cierto que es una de las medidas en la que se están concentrando los mayores esfuerzos presupuestales y operacionales por parte de la UARIV, se pudo constatar que en promedio se ha avanzado en el 7.7% de la implementación de esta medida en el territorio. Lo anterior conlleva a que a cuatro años de vigencia de la ley, no se ha avanzado en la proporción debida conforme a su vigencia.

Ahora bien, para la CSML resulta ser de vital importancia las metas fijadas por parte del actual Gobierno Nacional en las Bases del Plan de Desarrollo: “Juntos por un Nuevo País”. En este documento, se establece que para el año 2018 se habrá avanzado en la reparación de aproximadamente 1.000.000 de personas víctimas del conflicto armado, dejando en claro que el llamado “avance” en la reparación se presenta cuando la víctima alcanza tan sólo dos de las cinco medidas de reparación que consagra la Ley de Víctimas¹¹³, de manera que se trata de una reparación parcial y no integral. Además, considerando que con la entrega de la indemnización administrativa figura una carta de dignificación que corresponde a una medida de satisfacción, se estarían efectuando estas dos medidas de manera automática. Sin desmerecer lo anterior, es preciso recordar que las medidas de satisfacción de las víctimas son varias, y que la mera entrega de la carta de dignificación no agota dicha satisfacción de las víctimas, aunque contribuya a la misma.

Lo anterior significa que a los siete años y medio de la promulgación de la Ley, sólo se habrá indemnizado un 14% de las víctimas totales reconocidas en el Registro Único de Víctimas (7.490.375¹¹⁴). Esto implicaría que en un limitado plazo de dos años y medio se entrase a indemnizar a más de 6 millones de víctimas por cuanto la vigencia de la ley se expira el 10 de junio del 2021, una tarea que resulta inviable desde el punto de vista temporal, presupuestal e institucional.

Por su parte, la UARIV aclaró que del universo total de víctimas, a hoy serán sujetos de atención, asistencia, y reparación integral un total de 5.916.381 víctimas. Luego de la depuración del registro¹¹⁵, esto significaría que la meta del Gobierno Nacional es indemnizar al 18% de este universo de víctimas. Si fueren así las cosas, con los tiempos de implementación de la ley estaríamos en el escenario según el cual pasados ocho años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, es decir cumplido el 80% de su vigencia, tendremos porcentajes de avance en la implementación de la medida cercanos al 20%, lo que significaría que en los dos años que restarían de vigencia se tuviera que indemnizar y reparar al 80% de las víctimas sujeto de atención, asistencia, y reparación integral.

6.2.2 Implementación de la Indemnización Administrativa entre el 2012 y el 2014

Como se observa en el siguiente cuadro, entre 2012 y mayo de 2015, la UARIV indemnizó a 281.298 víctimas del conflicto por un valor aproximado de \$1.7 billones de pesos (a precios de 2015)¹¹⁶. No obstante, y pese a que con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011

¹¹³ La Ley 1448 de 2011 establece cinco medidas de reparación integral: la indemnización administrativa, la restitución de tierras, las medidas de satisfacción, la rehabilitación, y las garantías de no repetición.

¹¹⁴ Información con corte 1 de julio de 2015. Consultado el 28 de julio de 2015 en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/>

¹¹⁵ Exclusión de las víctimas directas de homicidio y desaparición forzada que no serían objeto de atención, asistencia y reparación integral y de las personas que fallecieron por causas no asociadas al conflicto.

¹¹⁶ La base de datos suministrada por la UARIV a la CGR, registra los siguientes estados: Abonado, cobrado, en banco, en depuración, en revisión, pagado; de acuerdo con la entidad, los tres últimos corresponden a registros de 2011 y 2012 que se traen de Acción Social y sobre los cuales no hay certeza del pago efectivo a las víctimas. Por esta razón, se omiten los valores asociados a esos estados, en los cálculos que se presentan en este capítulo. Además, se encuentra el estado “reintegrado”,

aumentaron los montos de la indemnización, es evidente que después de 2012 se presentó un descenso en la ejecución de esta medida, tanto en el número de beneficiarios como en su valor real total¹¹⁷. La CSML valora el esfuerzo de la UARIV por avanzar en esta medida, así como del Estado por asignar esa suma de recursos en favor de las víctimas. No obstante, observa que el descenso registrado en este período no corresponde con el fenómeno de victimización y menos aún con su creciente registro. Para el año 2013, el número de beneficiarios se redujo en 29% y para el 2014, en un 10%; y el valor en 25% y 21%, respectivamente. De tal manera que a 2014, el número de beneficiarios se redujo en cerca del 37% y el valor en 41.2% (respecto a 2012).

Cuadro 6.2.2 - Indemnización Administrativa 2012-2015 (mayo): Beneficiarios y valor

Año	Beneficiarios	Valor (\$millones)	Valor de 1 SMML	Valor en SM	Valor (\$ millones) en SM de 2015(1)
2012	110.584	619.555,8	0,567	1.093.269,5	704.448,2
2013	78.506	480.548,1	0,590	815.179,2	525.260,7
2014	70.020	396.125,8	0,616	643.061,3	414.356,5
2015	22.188	96.162,7	0,644	149.239,9	96.162,7
Total	281.298				1.740.228,2

(1) Se utiliza SMML, porque corresponde a la medida normativa para actualizar el valor nominal en que se tasa la indemnización administrativa

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

Destaca de este período la gestión de la UARIV para garantizar el oportuno pago de las indemnizaciones una vez ha girado el dinero. En efecto, los reintegros se redujeron de cerca del 35% en 2012 a 7.8% en 2014, como lo registra el siguiente cuadro:

Cuadro 6.2.3 - Indemnización Administrativa 2012-2015 (mayo): Beneficiarios y valor

Concepto	2012	2013	2014	2015
Indemnización	619.555,84	480.548,13	396.125,75	96.162,72
Reintegrado	215.345,0	69.550,1	30.907,5	2.290,6
Reintegrado/ Indemnización	34,76	14,47	7,80	2,38

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

Pese a que el mayor número de beneficiarios en todo el período son víctimas indirectas de homicidio (60%), es notoria la mayor participación de los la población desplazada, al punto que en el 2014 cerca del 63% del total de los indemnizados, fueron víctimas de desplazamiento forzado, tal como puede derivarse del Cuadro 6.2.4. Obsérvese, que estos son los dos tipos de hechos victimizantes en los que se concentra el mayor número de indemnizaciones. En conjunto, han mantenido una participación superior al 80% entre 2012 y 2014.

para registrar aquellos valores que no fueron cobrados por las víctimas y que deben ser objeto de reprogramación o de reintegro, razón por la cual, tampoco se incluyen en la estadística del cuadro 6.2.3.

¹¹⁷ Medido en Salarios Mínimos Mensuales de 2015.

Cuadro 6.2.4 - Indemnización Administrativa 2012-2015 (mayo): Víctimas indemnizadas según hecho victimizante

Hecho victimizante	2012	2013	2014	2015	Total
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	282	529	1.875	482	3.168
DESAPARICION FORZADA	16.050	10.800	3.555	155	30.560
DESPLAZAMIENTO FORZADO	3	7.043	43.984	20.531	71.561
HOMICIDIO	92.658	55.711	19.179	963	168.511
LESIONES PERSONALES QUE NO PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE		2	4	3	9
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	460	449	350	16	1.275
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	97	304	144	1	546
SECUESTRO	1.029	3.499	919	34	5.481
TORTURA	5	169	10	3	187
Total	110.584	78.506	70.020	22.188	281.298

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

Las cifras del siguiente cuadro evidencian que, aunque el homicidio y el desplazamiento forzado son los hechos victimizantes que mayores recursos registran, debe considerarse que para los hechos de desaparición forzada y secuestro, la disposición la disposición normativa prevé un mayor monto (40 SMMLV) para estos últimos hechos¹¹⁸.

¹¹⁸ Artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

Cuadro 6.2.5 - Indemnización Administrativa 2012-2015 (mayo): Valores corrientes (\$ millones), según hecho victimizante

Hecho victimizante	2012	2013	2014	2015
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	4.925	9.355	34.650	9.300
DESAPARICION FORZADA	85.385	54.819	22.114	1.118
DESPLAZAMIENTO FORZADO	14	30.494	180.708	77.207
HOMICIDIO	496.764	286.867	126.697	7.236
LESIONES PERSONALES QUE NO PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	-	21	54	8
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	7.890	8.213	6.559	356
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	1.740	5.364	2.643	19
SECUESTRO	22.754	82.425	22.543	876
TORTURA	85	2.989	157	42
Total	619.556	480.548	396.126	96.163

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

En efecto, de acuerdo con los datos del Cuadro 6.2.6, que presenta los valores mínimos y máximos pagados per cápita por hecho victimizante y año, es importante destacar que por desplazamiento forzado se han pagado hasta 27 SMML¹¹⁹, mientras que por homicidio se han pagado hasta 40 SMML, con la excepción del año 2012 cuando el valor máximo correspondió a 27 SMML. Los valores mínimos del cuadro 6.2.5 se explican por la concurrencia de varias personas a reclamar la indemnización por muerte o desaparición de una víctima o por la deducción de pagos previos. En todo caso, para la CSML llama la atención los valores asociados a *“lesiones personales que no causan incapacidad permanente”*, cuyo valor máximo está fijado normativamente en 30 SMML, así el valor máximo pagado por *“reclutamiento ilegal de menores”* en el año 2012, cuando el valor máximo autorizado es 30 SMML.¹²⁰

¹¹⁹ Revisar Sentencia SU-254 de 2013.

¹²⁰ Artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

Cuadro 6.2.6 - Indemnización Administrativa 2012-2015 (mayo): Valores per cápita (en SMML), según hecho victimizante

Hecho victimizante	2012		2013		2014		2015	
	Mín	Max.	Mín	Max.	Mín	Max.	Mín	Max.
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL	30	40	30	30	30	30	3	30
DESAPARICION FORZADA	2	40	2	40	1	40	3	40
DESPLAZAMIENTO FORZADO	9	9	1	27	2	27	2	27
HOMICIDIO	2	27	2	40	2	40	1	40
LESIONES PERSONALES QUE NO PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE			18	18	10	30	3	5
LESIONES PERSONALES Y PSICOLOGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE	14	40	16	40	8	40	20	40
RECLUTAMIENTO ILEGAL DE MENORES	15	40	20	30	18	30	30	30
SECUESTRO	7	40	29	40	6	40	40	40
TORTURA	30	30	30	30	8	30	5	30

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

De otro lado, dado que el marco normativo fijó una transición para indemnizar a quienes hayan elevado solicitud en virtud de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008, se tiene que al entrar en vigencia la Ley 1448 de 2011, el mayor esfuerzo de la UARIV se ha dedicado a atender prioritariamente dichas solicitudes, como lo muestra el siguiente cuadro. En todo el período, el 68% de los pagos corresponden al Decreto 1290 de 2008. Sin embargo, como se observa, en 2014 y lo corrido de 2015, hubo un mayor monto dedicado a cubrir las indemnizaciones administrativas correspondientes a la Ley 1448 de 2011.

Cuadro 6.2.7 - Indemnización Administrativa 2012-2015 (mayo): Valores corrientes (\$ millones), según Marco Legal

Proceso	2012	2013	2014	2015
418	-	576	853	536
1290	619.556	363.688	111.084	5.922
1448	-	116.284	284.139	89.704
Sin definir	-	-	49	-
Total	619.556	480.548	396.126	96.163

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

Para la CSML no es clara la prioridad fijada por la UARIV en el pago de las indemnizaciones puesto que los criterios fijados en las resoluciones no se incorporan totalmente al sistema de información. Por esta razón y, pese a que la entidad informó oficialmente¹²¹ que no tiene rezago

¹²¹ En efecto, mediante Oficios No. 20154100152573 del 1 de junio de 2015 y 20151509626921 del 2 de junio de 2015, la Subdirectora Técnica de Reparación Individual de la UARIV manifestó a la CGR “Sea lo primero aclarar al equipo auditor que de acuerdo con el procedimiento administrativo interno establecido para el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, la Dirección de Reparación no registra ninguna suerte de rezago de pagos por este concepto”.

pendiente para el pago de las indemnizaciones, considera la CSML que aún hay una parte de la población víctima que no ha accedido al derecho legal de ser indemnizado pecuniariamente. En efecto, ante la solicitud de la CGR, la UARIV suministró información sobre 92.042 solicitudes asociadas al Decreto 1290 de 2008 pendientes de pago por hechos ocurridos a 63.501 víctimas directas; asimismo suministró información sobre 82.910 solicitudes asociadas a Ley 418 pendientes de pago por 31.966 víctimas directas.

Con respecto a este rezago, la UARIV advierte que se solventarán “una vez se inicie la Ruta Integral con las víctimas incluidas en la base de “pendientes de ingresar””. Lo anterior supone varios procesos de documentación por parte de las víctimas ante la UARIV así como de la construcción del PAARI –Momento de Reparación-, de manera que puedan resultar actualizaciones tanto de información como de los posibles destinatarios. De aquí que no necesariamente las personas relacionadas en estas bases serán las que finalmente recibirán la indemnización por vía administrativa habida cuenta que el reconocimiento y pago de esta medida de reparación se circunscribe exclusivamente a quienes acrediten la condición de víctima de acuerdo con lo establecido en el marco normativo correspondiente”¹²².

6.2.3 El Presupuesto de la Indemnización Administrativa

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011¹²³, el Gobierno Nacional debe fortalecer el Fondo para la Reparación de las Víctimas creado en el artículo 54 de la ley 975 de 2005 y modificado en el artículo 177 de la ley 1448 de 2011, a fin de garantizar la sostenibilidad fiscal de la atención y reparación integral a las víctimas. Los recursos para la indemnización administrativa provienen de dicho fondo cuyo financiamiento, según lo previsto legalmente, proviene de las multas, condenas, bienes, recursos entregados o extinguidos a favor del Estado por sus vínculos a actividades de grupos al margen de la Ley y las donaciones, que en su conjunto constituirían los recursos propios del Fondo. Además de ello, la Ley de Víctimas prevé que el Fondo para la Reparación de las Víctimas se alimente con recursos del Presupuesto General de la Nación.

El Cuadro 6.2.8 muestra los valores ejecutados con cargo al Fondo de Reparación para las víctimas desde el 2012 hasta el 2014, incluidos como la ejecución del Presupuesto General de la Nación con sus fuentes de financiamiento. Allí se observa que su principal fuente de recursos son los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación que corresponde, en gran parte, al recaudo de impuestos del nivel nacional (Renta, IVA, GMF, Aduanas). Los recursos propios, referidos en el párrafo anterior apenas constituyen el 0.2% de los recursos del Fondo. En la sección siguiente la CSML refiere las razones por las que el financiamiento propio es exiguo.

¹²² Rueda Rojas, Alicia Jackeline. Subdirectora Técnica de Reparación Individual. UARIV. Memorando Interno para comunicar a la CGR. Julio 9 de 2015.

¹²³ Artículo 19 de la Ley 1448 de 2011.

Cuadro 6.2.8. Presupuesto ejecutado para Indemnización Administrativa 2012-2014 y financiamiento del Fondo para la Reparación de las Víctimas

Año	\$ Millones			%	
	Ingresos Corrientes	Recursos Propios	Total	Ingresos Corrientes	Recursos Propios
2012	896.271,79	3.815,10	900.086,90	99,6	0,4
2013	609.079,60	1.181,56	610.261,16	99,8	0,2
2014	576.179,13	1.109,15	577.288,28	99,8	0,2

Fuente: Cálculos CGR, con base SIIF.

De otro lado, hay diferencias entre el valor ejecutado presupuestalmente y el valor asignado a favor de las víctimas. Según el registro de indemnizaciones que administra la UARIV, tal como lo muestra el Cuadro 6.2.9, asumiendo que los reintegros se reprograman y ubican nuevamente dentro de la misma vigencia, se obtiene la diferencia 1. De lo contrario, se obtiene la diferencia 2. Lo que ocurre en la práctica es una situación mixta de estas dos posibilidades; es decir parte de los reintegros deben reprogramarse dentro de la vigencia y otra parte, efectivamente deben reintegrarse al Tesoro.

Cuadro 6.2.9 - Presupuesto ejecutado para Indemnización Administrativa 2012-2014 Vs. Registro de Indemnizaciones

	2012	2013	2014
Ejecución Fondo para la Reparación de las Víctimas			
	900.087	610.261	577.288
Valor Indemnización			
Giros	644.614	480.548	396.126
Reintegro	215.345	69.550	30.908
Diferencia 1	255.473	129.713	181.163
Diferencia 2	40.128	60.163	150.255

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

Tendríamos entonces que, por ejemplo, una diferencia de entre \$150.255 millones y \$181.163 millones entre el presupuesto ejecutado por el Fondo de Reparación y el valor efectivamente colocado para las víctimas durante el año 2014. Esa diferencia es atribuible a la destinación del gasto a servicios complementarios o a otro tipo de atención tal como ocurrió en el 2014 con el uso de recursos del Fondo para el pago de ayudas humanitarias.

Cuadro 6.2.10 - Presupuesto ejecutado para Indemnización Administrativa 2012-2014 Vs. Registro de Indemnizaciones

TOTAL FONDO	577.288,3
INDEMNIZACIÓN	446.989,0
ENCARGO FIDUCIARIO	61.384,5
Subtotal Indemnización	508.373,5
PROYECTOS	1.862,2
AYUDA HUMANITARIA	55.718,0
PARTICIPACIÓN	2.750,0
Subtotal Otros Componentes	60.330,2
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	3.676,7
TRANSPORTE Y VIÁTICOS	665,2
ASESORIA JURIDICA	925,3
PUBLICACIONES	300,0
SERVICIOS PUBLICOS	63,7
SERVICIOS FINANCIEROS	1.191,7
ADMINISTRACIÓN	793,8
DOTACION DE TECNOLOGÍA	968,1
Subtotal Administración	8.584,6

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

El Cuadro 6.2.10 presenta detalladamente la destinación que se dio al gasto del Fondo en el 2014¹²⁴. Además del Encargo Fiduciario a favor de los niños, niñas, y adolescentes (NNA), se dedicaron recursos a la atención de otros componentes, por \$60.330.2 millones, y a la administración del fondo por un valor aproximado de \$8.600 millones de pesos. De esta clasificación se deriva que la UARIV tiene un espacio presupuestal para organizar de mejor manera los recursos y dedicar mayores rubros con destino a la indemnización de las víctimas.

6.2.4 Fondo para la Reparación de las Víctimas

Además del historial de violencia de los bienes que están a cargo del Fondo para la Reparación de las Víctimas –FRV-, gran parte de ellos no cuentan con sentencia de extinción de dominio por lo que resulta bastante difícil su administración y, más aún, su usufructo. Hay bienes sobre los cuales existen solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas pero que por encontrarse en zonas no microfocalizadas no avanza el proceso, lo cual limita el proceso administrativo. A 31 de Enero de 2015, el FRV administraba 820 bienes por valor de \$248.192.5 millones, de los cuales muchos de ellos se encontraban sin extinción de dominio, otros con sentencia sin ejecutoriar y algunos otros sin valorar. El siguiente cuadro presenta el detalle.

¹²⁴ Los datos del cuadro 6.2.10 se obtienen a partir de una clasificación realizada por la CGR, con base en los registros detallados del SIIF; por tanto, los datos son aproximados. El propósito es tener un orden de magnitudes del gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas.

**Cuadro 6.2.11 - Fondo de Reparación para las Víctimas: bienes en administración
(inventario a 31 enero 2015)**

Tipo de Bien	Cantidad	Valor	Detalle
Inmuebles Rurales	434	201.489.771.415,00	Tan solo 75 cuentan con Extinción de dominio, 15 tienen sentencia de extinción sin ejecutoriar y 344 sin Extinción de dominio.
Inmuebles Urbanos	230	34.491.909.186,00	Tan solo 29 cuentan con extinción de dominio, 17 tienen sentencia de extinción sin ejecutoriar y 184 sin Extinción de dominio.
Sociedades	5	Sin valorar	3 con sentencia de extinción de dominio.
Acciones	1	Sin valorar	25 acciones de la sociedad Coganur s.a. comercializadora ganadera del Darién y norte de Urabá, recibidas por orden judicial.
Muebles varios	124	Sin valorar	Ropa, archivadores, partes de motor, proyectores, escaleras, abarotes, televisores, medallas, partes de PC, lámparas, muebles y enseres hospitalarios
Armas	3	36.000.000,00	
Producción musical	1	N/A	Se impuso medida cautelar sobre el 50% de los rendimientos que, a través de Sayco & Acinpro, genere la producción musical a nombre del postulado Oliverio Isaza Gómez
Dinero	7 TES	9.227.959.208,09	De los 7 TES que se tienen, \$9.105.632.315 se encuentran sin sentencia de extinción de dominio. Se han indemnizado víctimas por tan solo \$2.500.000.000 Bloque Vencederos de Arauca.
		US\$ 1.951	
Vehículos	8	242.584.000,00	El 99,55% se encuentra sin extinción de dominio
Redes eléctricas	1	2.704.295.883,00	Sin extinción de dominio
Semovientes	0		Todos los semovientes que se encontraban en administración del fondo fueron monetizados por valor de \$2.910.993.582 en 11 procesos de venta.
Donaciones	13	Sin valorar	Relojes

Fuente: Registro CGR con base en datos suministrados por la UARIV.

Como puede observarse en el Cuadro 6.2.11, se trata, principalmente de inmuebles que no se pueden monetizar para reparar a las víctimas pero que sí generan erogaciones de carácter administrativo.

El esquema normativo de justicia transicional no cuenta con las herramientas necesarias para el proceso de saneamiento, contratación y otros aspectos relacionados con la administración y enajenación de los bienes del FRV. Las dificultades administrativas derivan en ocupaciones ilegales y/o acumulación de cartera (por el no pago de arriendos), cuya solución desborda la capacidad administrativa de la UARIV.

En la auditoria a la UARIV, la CGR encontró que no se está realizando gestión de cobro sobre las multas impuestas en actuaciones judiciales en materia de Justicia y Paz. Esta cartera asciende a \$2,56 billones al 28 de febrero de 2015. Lo anterior pese a que las sentencias judiciales relacionadas en el Cuadro 6.2.12, son títulos que contienen una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

Cuadro 6.2.12 - Multas y condenas a favor del Fondo de Reparación para las Víctimas

Origen	No. Sentencias	Valor Multas y/o condena económica
Sentencias Condenatorias Conflicto Armado	1663	2.231.285.388.138
Sentencias por concierto para delinquir, promoción de grupos armados al margen de la Ley.	32	106.533.335.248
TOTAL A 31/12/2014 (1)	1695	2.337.818.723.386
(1) A 28 de febrero de 2015, las multas a favor del FRV ascendían a \$2.556.266.377.345		

Fuente: Información suministrada a la CGR por la UARIV, en desarrollo del proceso auditor.

De igual manera, se encontró que el pasivo originado antes de la entrega al FRV de los bienes traspasados por los postulados de Justicia y Paz, no hay control alguno sobre éste en la medida en que, a pesar de que hay gestión sobre el saneamiento de los pasivos de los bienes ya recibidos, no ocurre lo mismo en los procesos judiciales ni al momento del recibo de los bienes. Según la entidad, ello se debe a la escasez de recursos para implementar acciones jurídicas y administrativas. Como lo observó la CGR, la situación puede derivar en el riesgo de pérdida de recursos destinados a la reparación de las víctimas.

La UARIV, en respuesta a la observación de la CGR, sostiene que el 97% de las sentencias no tienen probabilidad de recaudo. Esta afirmación no se sustenta en evidencias sobre el inicio de la gestión de cobro que conduzca a hacer provisiones, tal como lo establece el Plan General de Contabilidad Pública: *“El cálculo de la provisión debe corresponder a una evaluación técnica que permita determinar la contingencia de pérdida o riesgo por la eventual insolvencia del deudor, además de los aspectos legales que originan el derecho,...”*. (Numeral 9.1.1.3 párrafo 154).

Una dificultad más hallada por la CSML apunta a la eficacia en la implementación de las medidas administrativas y judiciales en la protección de aquellos bienes que soportaron ocupaciones ilegales, la cual está asociada, en muchos casos, a la dilación en la aplicación de medidas cautelares, al haber encontrado una docena de inmuebles en los que se presenta esta situación¹²⁵.

Si bien la UARIV mejoró los procedimientos de alistamiento, recepción y administración de los bienes del FRV, con base en lo dispuesto por el Decreto 3011 de 2013, y ha realizado acciones para buscar el usufructo de los mismos, la CGR detectó, tanto en visitas de campo como en revisión de expedientes, que no hay estrategias adecuadas para su cuidado y mantenimiento. Asimismo, se encontraron deficiencias en la protección de la documentación de los bienes administrados, algunas heredadas de la administración del FRV antes de la vigencia la Ley 1448 de 2011, que condujeron a la pérdida de su vocación reparadora en un buen número de bienes¹²⁶.

¹²⁵ Apartamento 701 - Edificio Torre Campestre, Medellín; Predio El Cairo, San Pablo; Finca La Cagada y Finca La Moneda, Tarazá; Finca La Comarca, Finca La María y Finca Pisa Bonito, Necoclí; Parcela Paz Verde, Cultivos de Acacia, Tierralta; Casa Cl. 12 No. 10-25, Corregimiento Las Mercedes, Puerto Triunfo; Casa Cl. 23 sur No. 28-054, Envigado; Casa lote No. 14 Cl. 5 No. 3-33, Bloque 4 Puerto Colombia; Casa lote Cra. 5 No. 6B-77, Lote Av. Kennedy 3-76, y Casa lote Cra. 5 6B-77, Puerto Boyacá; Finca – construcción Bellavista, Remedios; Urbanización Juan Carlos J, Cáceres; Finca Animalandia, Puerto Asís.

¹²⁶ Durante la administración del FRV por Acción Social, a través de delegación de funciones a la Sociedad de Activos Especiales – SAE- (convenio 036 de 2009) se presentaron fuertes deficiencias debido al incumplimiento de las obligaciones contractuales;

En 2012 no se contaba con el reconocimiento, en estados financieros, de los bienes entregados en virtud de la Ley de Justicia y Paz, de manera que la UARIV ha avanzado en el registro y en la clasificación de acuerdo con el trámite de extinción de dominio. Como lo observó la CGR, subsisten deficiencias en el reconocimiento de los saldos reales de la Fiducia que administra las indemnizaciones otorgadas a menores de edad y de las multas a favor del FRV que hacen parte de sus ingresos.

6.2.5 Priorizaciones para la Indemnización Administrativa

La implementación de criterios de priorización para la entrega de las indemnizaciones administrativas a las víctimas del conflicto armado obedece en primer lugar al principio de sostenibilidad fiscal¹²⁷. La Corte Constitucional ha sido clara al declarar exequible el principio de sostenibilidad fiscal:

“Si bien los derechos fundamentales de las víctimas deben ser garantizados de manera oportuna, cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y o de manera inmediata, todas serán reparadas”¹²⁸.

La UARIV ha elaborado un documento instructivo dirigido a informar a las víctimas sobre la medida de indemnización administrativa, incluyendo las respuestas frente al interrogante de por qué hay víctimas que acceden a la indemnización primero que otras¹²⁹. La UARIV explica que:

“En un programa de reparaciones administrativas miles de personas víctimas buscan ser reparadas y algunas de las medidas, como la indemnización, le exigen al Estado pensar en la forma de hacerlo de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal, ya que el presupuesto anual con el que se cuenta no es suficiente para otorgar la indemnización a todas las víctimas al mismo tiempo; por eso el Estado ha definido unos criterios de priorización con los que se define quiénes podrán acceder a la indemnización primero y quienes deberán esperar para recibirla”.

entre ésta se encuentran: SAE no informó sobre los gastos asociados a la administración de bienes, no suscribió de pólizas para amparar los inmuebles, no traslado el recaudo de algunos recursos al Fondo, no soportó todas las transacciones realizadas, dejó perder vocación reparadora a muchos bienes (la CGR estimó una pérdida de poco más de \$4,6 mm, sobre cuyo riesgo advirtió para tener en cuenta en la liquidación del contrato), no entregó materialmente los inmuebles bajo su administración al finalizar el convenio. Asimismo, se encontró que la pérdida de vocación reparadora de algunos bienes se debió a la demora del traslado de los bienes por parte de la Fiscalía; en el caso de la clínica San Martín de Tarazá –Antioquia-, por ejemplo, la pérdida ascendió a \$4.7 mm. Por deficiencias en la administración de la Cooperativa Coproagrosur, la CGR adelanta proceso de responsabilidad fiscal por \$1.1 millones a la administración de la antigua Acción Social.

¹²⁷ Artículo 19 de la Ley 1448 de 2011.

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 30 de octubre de 2013

¹²⁹ Este documento, en borrador a la fecha de las indagaciones realizadas en el mes de junio de 2015 por la CSML, supone un insumo para una Guía completa sobre el tema dirigida a los enlaces encargados al respecto, la cual se espera pueda estar disponible y en uso a lo largo del segundo semestre de 2015.

La indemnización ha de reconocerse teniendo en cuenta “la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial”. De esta forma, se desarrollan los criterios de priorización¹³⁰. Para el hecho victimizante de desplazamiento forzado el Decreto 1337 de 2014 establece los criterios para el acceso y la entrega prioritaria a los núcleos familiares correspondientes¹³¹. Para hechos distintos al desplazamiento forzado, la UARIV definió 12 criterios de priorización en la Resolución 090 de 2015¹³². Considerando estos hechos se promueve la priorización para indemnizar a personas que cuenten con solución de vivienda gratis, de forma que se favorezca que dicha indemnización tenga un efecto mayor. De esta manera se está contribuyendo a la complementariedad positiva de las medidas de reparación.

Ahora bien, la UARIV recuerda que “no hay, ni puede haberlo, un catálogo taxativo y absolutamente preciso de cuáles deben ser esos criterios” (...) y por lo tanto no funciona de manera tal que agote necesariamente la totalidad de las circunstancias fácticas en que puedan encontrarse las víctimas”¹³³. De esta forma se reconoce que los criterios de priorización no son excluyentes entre sí y que, en todo caso, “no pueden constituirse en una barrera formal de acceso a las víctimas a la indemnización”¹³⁴.

A pesar de que la UARIV reconoce que “no cuenta con toda la información de las víctimas que permita hacer una priorización automática de la indemnización según cada criterio, esta entidad se encuentra estudiando la manera para organizar las priorizaciones en los casos en que una víctima cumpla dos o más criterios”¹³⁵. En la actualidad, la UARIV sostiene una estrategia en la que confiere un gran peso a los PAARI como mecanismo para recoger esta información. Una vez se haya realizado la recolección de información, se realiza el cruce de PAARI e Indemnizaciones contra el RUV con corte entre la Resolución 223 y la 090. La aplicación de criterios de priorización con base en la Resolución citada, ha venido siendo ambigua y no se tradujo en la disposición de rangos de recursos del sistema de forma efectiva.

La entidad también ha trabajado en un módulo adicional a la herramienta INDEMNIZA (en construcción permanente), en el tema de las priorizaciones, para permitir a las víctimas “cuando acrediten alguno de los presupuestos establecidos en las (citadas) resoluciones”¹³⁶.

Entre los elementos para la priorización, considerando los principios de gradualidad y progresividad, se incluyen a las víctimas que se encuentren en situación de discapacidad física,

¹³⁰ Resoluciones 223 y 1006 de 2013, con sustento en el mandato constitucional de proteger a las personas que por una u otra circunstancia estén en situación de debilidad manifiesta en relación con otras (artículo 13 Constitución 1991), que responden a los mandatos establecidos en los artículos 66 y siguientes de la Ley 1448 de 2011, 12 de la Ley 1537 de 2012, 23 de la Ley 1592 de 2012, Decreto 4800 de 2011, artículo 155 parágrafos 1 y 2, y autos de la Corte Constitucional proferidos en seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. Véase: <http://unidadvictimas.gov.co/index/php/en/normativa>.

¹³¹ Artículo 7 Decreto 1337 de 2014

¹³² Véanse en la Resolución 090 de 2015.

¹³³ Respuesta de la UARIV al requerimiento DOAV 4035 – 0126 del 5 de Junio de 2015.

¹³⁴ Respuesta de la UARIV al requerimiento DOAV 4035 – 0126 del 5 de Junio de 2015.

¹³⁵ La herramienta INDEMNIZA que maneja esta entidad permite reflejar cuando una víctima cumple más de un criterio de priorización.

¹³⁶ Respuesta de la UARIV al requerimiento DOAV 4035 – 0126 del 5 de Junio de 2015.

sensorial, intelectual y/o psicosocial, permanente o transitoria. Dentro de esta categoría de lesiones que causaron incapacidad y/o tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, se incluyen las víctimas por accidente con Mina Antipersonal (MAP), Munición Si Explotar (MUSE) o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). En estos casos, dicho reconocimiento será prueba suficiente de la discapacidad.

Es necesario destacar que las víctimas en la categoría de adulto mayor, cuentan con una categoría a partir de los 70 años. La razón por la cual no ingresan en esta categoría los mayores de 60 años responde al gran número de víctimas que cumplen este requisito, lo cual causaría que un gran número de víctimas hagan parte de esta categoría en comparación a las otras categorías de priorización que estableció la UARIV.

Junto a las categorías específicas de priorización, se ha dispuesto la categoría de “aquellas víctimas que no se encuentre en alguna de las situaciones descritas anteriormente”, en donde se ubican todas las demás víctimas a modo de ‘turno adicional’. En todo caso, la UARIV reconoce que podrán darse situaciones o coyunturas que supongan, en distintos momentos, adelantar de forma prevalente la priorización de unas u otras víctimas (cumpliendo con los criterios de alguna de las distintas categorías). Lo anterior se presenta como un riesgo, en el sentido de que decisiones no técnicas y externas al sistema (SNARIV) puedan permear en la organización de los criterios de priorización, desatendiendo necesidades importantes de las víctimas.

Luego de realizada la solicitud de priorización para recibir la indemnización administrativa, la UARIV informa a las víctimas que sus casos ya se encuentran documentados. Ahora bien, la cronología de llegada al RUV no es un criterio de priorización. La solicitud de priorización tampoco arroja un turno como tal, sino que sólo indica un orden de llegada, el cual, sin embargo, como se desprende de lo explicado, no tiene un efecto en cuanto a ordenar el acceso de las víctimas a su indemnización. La CSML entiende, en cambio, que este turno de llegada sí debería informar la ordenación del acceso a dicha indemnización.

Para las víctimas del desplazamiento forzado la indemnización se entrega en dinero, por núcleo familiar y a través de algún mecanismo como los subsidios de tierras y permuta de predios, adjudicación y titulación de baldíos o subsidios de vivienda¹³⁷. Estos mecanismos son adicionales al monto de indemnización por vía administrativa que debe pagarse en dinero¹³⁸. Así, el Decreto 1377 de 22 de julio de 2014¹³⁹, reconoce entre sus considerandos que: “...la indemnización por vía administrativa debe otorgarse de manera adicional e independiente de otras medidas de naturaleza distinta a la reparación”¹⁴⁰. El mismo Decreto precisa que debe entregarse aquella indemnización “en un momento propicio para la reconstrucción del proyecto de vida, en el que preferiblemente se haya adelantado el retorno o reubicación y se haya superado la situación de

¹³⁷ Artículo 132.3 Ley 1448 de 2011.

¹³⁸ Sentencia C-462 de 2013, Corte Constitucional

¹³⁹ Decreto 1377 de 22 de julio de 2014, “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones”.

¹⁴⁰ Considerando Décimo del Decreto 1377 de 22 de julio de 2014.

emergencia derivada del hecho de desplazamiento forzado”¹⁴¹, situación que deberá verificarse en cada ocasión en que sea posible.

Ahora bien, entre los criterios que ha de cumplir una víctima de desplazamiento para recibir la indemnización de forma prioritaria, se consideran también aquellas que se encuentren en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar no habiendo suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima¹⁴². Bajo estos casos parece que las posibilidades para la reconstrucción de proyecto no están garantizadas, si bien el acceso prioritario a la medida pueda estar correctamente justificado según el decreto citado¹⁴³.

El Decreto 1084 de 2015 cuáles son los criterios de priorización y la manera en la que un hogar víctima del desplazamiento forzado puede saber para conocer si cumple alguno de ellos¹⁴⁴. Para ello precisa que, luego de la realización del PAARI -Momento de Asistencia- se deberá realizar la medición de la subsistencia mínima de las víctimas¹⁴⁵. Las indicaciones de la UARIV destinadas a las víctimas señalan que, las que superen la subsistencia mínima ya no podrán volver a recibir la atención humanitaria, por cuanto ingresarían al momento de reparación. Además, indica que el resultado de la medición será comunicado a la víctima a través de la notificación mediante acto administrativo.

Respecto del tiempo que transcurre desde la solicitud de priorización hasta que ésta se recibe efectivamente, la UARIV refiere que: “depende del número de personas u hogares que se encuentren dentro de un mismo criterio de priorización, ya sea de desplazamiento forzado o de distintos hechos, dado que la entidad cuenta con un presupuesto anual que le permite indemnizar a un número determinado de víctimas del conflicto”, de manera que las víctimas van entrando para recibir la indemnización en sucesivas anualidades según se va agotando la disponibilidad en cada una de ellas.

Frente a la inquietud de fondo respecto de que un buen número de víctimas de cualquiera de los hechos victimizantes que no cumplan ninguno de los requisitos de priorización, persiste la necesidad de garantizar el goce efectivo de este derecho. La UARIV reconoce que estas víctimas

¹⁴¹ Considerando Décimo del Decreto 1377 de 22 de julio de 2014.

¹⁴² Artículo 7, parágrafo 2, hoja 3, Decreto 1337 de 2014.

¹⁴³ En virtud de lo dispuesto en el décimo considerando del Decreto 1337 de 2014: “Que las medidas de reparación se distinguen de las de asistencia humanitaria y de las de asistencia social y, por consiguiente, en el marco de los criterios de priorización para la aplicación gradual y progresiva de la ley, la indemnización por vía administrativa debe otorgarse de manera adicional e independiente de otras medidas de naturaleza distinta a las de reparación enunciadas en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, y en un momento propicio para la reconstrucción del proyecto de vida, en el que preferiblemente se haya adelantado el retorno o reubicación y se haya superado la situación de emergencia derivada del hecho de desplazamiento forzado”. (Subrayado añadido).

¹⁴⁴ Véanse en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015.

¹⁴⁵ El Estado verifica si las víctimas han logrado suplir sus necesidades relacionadas con la alimentación, alojamiento -propio o en arriendo- y afiliación a salud.

tendrán que esperar más que otras, aunque, igualmente, pone de manifiesto su compromiso de indemnizarlas “sin que el tiempo sobrepase el año 2021”¹⁴⁶.

6.2.6 Encargo Fiduciario

Los Niños, Niñas y Adolescentes -NNA víctimas del conflicto superan los dos millones de personas según el RUV¹⁴⁷. De acuerdo con la información de la RNI a fecha a 1 de febrero de 2015, el 30.79% del total de víctimas entonces registradas eran menores de edad¹⁴⁸. Estas víctimas son tenidas en cuenta conforme a sus capacidades, habilidades y necesidades, bajo el enfoque diferencial correspondiente¹⁴⁹.

Sin embargo, de acuerdo con lo informado por la UARIV¹⁵⁰, no es posible determinar con exactitud la cifra de NNA huérfanos de madre, padre o ambos, o quienes carezcan de tutor susceptibles de solicitar y ser priorizados en el encargo fiduciario, previsto normativamente para indemnizar a este sector de la población¹⁵¹. A pesar de ello, la entidad maneja una cifra de 2.160 menores en condición de orfandad, sobre una base de 11.288 adolescentes que cuentan con PAARI-Adolescentes¹⁵². Para la CSML es necesario que la UARIV avance en definir con certeza el universo total de menores susceptibles de beneficiarse del encargo fiduciario de forma preferencial.

La UARIV debe conocer con claridad la información sobre la situación de filiación familiar o tutelar o de orfandad respecto de todos y cada uno de los menores víctimas del conflicto con derecho a la indemnización administrativa, de manera que se puedan planificar y destinar los recursos necesarios, asegurando que la totalidad de ellos accedan efectivamente a esta medida de reparación. El manejo de las fuentes de información, bases de datos y registros administrativos disponibles debe permitir conocer la situación de cada menor de edad víctima en cuanto a la

¹⁴⁶ Recordando adicionalmente que lo anterior no impide el acceso a las demás medidas en el marco de la reparación integral desde distintas entidades del SNARIV, en función del tipo de hecho y daño sufrido y de la voluntad de las víctimas para acceder a las mismas.

¹⁴⁷ Ley de Víctimas: Un aporte a los derechos de niños afectados por el conflicto”. UARIV, Bogotá, 19 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/3418-ley-de-victimas-un-aporte-a-los-derechos-de-ninos-afectados-por-el-conflicto>.

¹⁴⁸ “Del total de víctimas registradas con fecha a 1 de febrero de 2015 (6.996.539), 452.224 tienen entre 0-5 años, 824.624 entre 6-12 años y 777.557 entre 13 y 17 años, representando en su conjunto un 30,79% de aquél total de víctimas.

¹⁴⁹ “Ley de Víctimas: Un aporte a los derechos de niños afectados por el conflicto”. UARIV, Bogotá, 19 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/3418-ley-de-victimas-un-aporte-a-los-derechos-de-ninos-afectados-por-el-conflicto>.

¹⁵⁰ Respuesta de la UARIV al requerimiento DOAV 4035-0126 de 5 de junio de 2015

¹⁵¹ Artículo 185 de la Ley 1448; Artículo 2.2.7.3.16 de la Constitución del encargo fiduciario (Decreto 1084 de 26 de mayo de 2015); “En los encargos tienen preferencia los menores de edad que se encuentren en situación de orfandad, abandono, o bien presentando sus padres o cuidadores legales algún tipo de enfermedad o discapacidad, siendo estas, condiciones que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá certificar”. Artículo 4, Parágrafo tercero. Resolución UARIV-Circular 0223 de 8 de abril de 2013, “mediante la cual se precisan elementos para la priorización de víctimas para la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, según lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011”.

¹⁵² La realización de estos PAARI-Adolescentes no es una práctica generalizada para todas las víctimas menores de edad.

situación de filiación familiar, tutelar o de orfandad, así como otras condiciones particulares que resulten de interés.

Respecto del número de encargos fiduciarios constituidos a favor de víctimas NNA, de 31 de mayo de 2014 se contaba con un total de 24.279 NNA con encargo fiduciario constituido a su favor¹⁵³. Según informa la UARIV, a 30 de abril de 2015 se han constituido un total de 28.389 encargos fiduciarios. Lo anterior indica que en ese lapso de 11 meses se habrían constituido 4.110 encargos. Esta información no es coherente con lo informado por la UARIV, sobre la constitución de 15.244 encargos, entre el 01 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015¹⁵⁴.

La Unidad también informó que “hasta el 31 de diciembre de 2014, se habían constituido 28.389 encargos fiduciarios, con una inversión superior a los \$135.570 millones de pesos”. El valor del encargo tampoco es coherente con lo establecido por la CGR en el proceso auditor. Allí se estableció que el saldo de la cuenta 142404 de la Fiduciaria Bancolombia, a 31 de diciembre de 2014, es de \$129.814.475.191,13 (recursos entregados en la Fiducia menos los pagos realizados) mientras que el certificado por la fiduciaria es de \$133.740.437.966.00, de acuerdo detalle registrado en el Cuadro 6.2.13. La diferencia constituyó subestimación de activos de la UARIV por valor de \$3.925.962.773,87.

Cuadro 6.2.13 - Indemnización de NNA: Encargo Fiduciario certificado

CONCEPTO	VALOR
Inversiones en Nación (TES)	133.000.658.500
Cuenta de Ahorro portafolio	17.365.979
Otros activos	32.133.642
Cuentas de ahorro	689.985.012
Cuentas corrientes	50
Cuentas por cobrar	244.832
TOTAL	133.740.437.965

Fuente: Cálculos CGR con base en Información suministrada por la UARIV.

La UARIV informó que de los 15.244 encargos fiduciarios constituidos entre el 01 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015, 96 han sido efectivamente entregados¹⁵⁵, mientras que 941 NNA beneficiarios han cumplido la mayoría de edad. Se desconoce el detalle de tiempos y situación real a la fecha respecto de estos 941 menores, ya que no se pueden realizar valoraciones acerca de la efectividad en la entrega de estos recursos de indemnización. Respecto a los 14.303 menores que no han cumplido la mayoría de edad, estos deben recibir el acompañamiento necesario para la garantía de su derecho.

La CSML ha querido conocer la situación actual respecto de los 1.300 menores que contaban con encargo fiduciario constituido a su favor a la fecha de 30 de abril de 2014 y que cumplieron

¹⁵³ Esta información quedó consignada en el pasado Informe de esta Comisión de agosto de 2014.

¹⁵⁴ La diferencia de 11.134 habría debido entonces constituirse entre el 01 de mayo y el 01 de junio de 2014, lo cual no es razonable.

¹⁵⁵ Respuesta de la UARIV al requerimiento DOAV 4035 – 0126 del 5 de Junio de 2015.

la mayoría de edad a lo largo del segundo semestre de 2014¹⁵⁶. Sin embargo, no ha podido conocerse la situación actual respecto de estos jóvenes en cuanto a su indemnización administrativa. La UARIV ha informado que “Al 30 de junio de 2014 se habían constituido 13.145 encargos; de estos NNA, 2.956 han cumplido la mayoría de edad y se ha hecho efectiva la entrega de los recursos constituidos en encargo fiduciario a 891 jóvenes”¹⁵⁷.

La traba detectada por la UARIV en la expedición de la cédula de ciudadanía a fin de que los jóvenes que ya hayan cumplido la mayoría de edad puedan acceder a la entrega de su fiducia está siendo subsanada en la medida en que la Registraduría del Estado Civil está agilizando el trámite de la expedición de este documento de identificación, el cual toma en la actualidad “aproximadamente 2 meses”¹⁵⁸. Esto supone una reducción del tiempo que demora dicho trámite con respecto al año pasado¹⁵⁹, lo que constituye un primer logro a constatar, si bien es preciso verificar que se respeten en la práctica.

Luego de la expedición del documento de identidad, se remite el caso a la UARIV sin mayor demora, donde prosigue la segunda parte del proceso hacia la entrega de los recursos de indemnización, lo que tomará “hasta 35 días calendario” según indica esta misma entidad, en lo que supone una ligera reducción del tiempo promedio con respecto al año anterior. Queda claro que los términos con que cuenta la UARIV a fin de hacer la entrega de los recursos no inician al momento de cumplir la mayoría de edad, sino al momento en que la entidad recibe copia de la cédula de ciudadanía”¹⁶⁰.

En todo caso, uno de los problemas identificados, sin que se aporten soluciones claras al respecto, es la existencia de menores que demoran en iniciar el trámite de expedición de su nuevo documento de identidad. Por lo tanto, no se trata únicamente del tiempo de demora del trámite referido, sino también del tiempo que transcurra desde que los jóvenes que cumplen la mayoría de edad hasta que solicitan el inicio de dicho proceso. En relación con lo anterior, se reconoce la importancia de esfuerzos como son las Jornadas Proyectándonos, en donde se ubica a los menores de entre 14 y 17 años, llamados a acceder a la indemnización, y se les informa sobre el proceso a seguir para recibir estos recursos, para que no demoren en iniciar el trámite de expedición del documento de identificación correspondiente.

¹⁵⁶ Representando el 5,3% de los 24.279 encargos constituidos hasta la fecha de 30 de abril de 2014, según se pudo conocer a partir de las indagaciones realizadas con ocasión de la elaboración del Informe de la CSML del pasado año 2014. Habiendo transcurrido al menos 4 meses hasta la fecha de 30 de abril de 2015 desde que entrasen en la mayoría de edad necesaria, es posible que estos menores ya hayan debido recibir la indemnización, si bien el tiempo puede resultar demasiado ajustado.

¹⁵⁷ Respuesta 2015. La falta de información precisa en respuesta a aspectos concretos preguntados en lógica de trazabilidad de indagaciones y seguimiento a la evolución del desarrollo de las medidas de la ley, se da a pesar de que las respuestas a los particulares en cuestión fueron postergadas, según se notifica en respuesta a otras preguntas realizadas en el mismo oficio de requerimiento, para ser remitidas en un momento posterior tras haber tenido ocasión de “consolidar el reporte generado por parte de la Subdirección Red Nacional de Información”.

¹⁵⁸ Respuesta de la UARIV a requerimiento de 2015 en Oficio DOAV 4035-0126.

¹⁵⁹ Hasta el 30 de abril de 2014, el proceso desde la solicitud hasta la entrega efectiva del documento de identificación demoraba “un promedio de entre 5 y 8 meses o inclusive más, dependiendo de la dinámica de la entidad competente a nivel nacional y municipal”, según indicó la entidad a la CSML en respuesta a los requerimientos realizados con ocasión de la elaboración del Informe de 2014.

¹⁶⁰ Respuesta de la UARIV al requerimiento de 2015: Oficio DOAV 4035-0126.

De otro lado, en el Informe del año pasado, la CSML valoró el proceso de elaboración del Manual para la Inversión del Encargo Fiduciario. Sin embargo, un año después la UARIV informa contar con un documento en borrador que establece el procedimiento para determinar la liquidación, procedimientos y pagos de las indemnizaciones administrativas a que tienen derecho los NNA, para llevar un control a efectos de aprobar los pagos a ordenar a la Fiduciaria por el Fidecomitente¹⁶¹. Resulta fundamental que se avance de manera definitiva en la aprobación y puesta en funcionamiento de esta importante herramienta de trabajo.

Por último, se ha identificado que existen situaciones para las cuales se requieren los respectivos instrumentos de precisión respecto a las condiciones de la entrega de los recursos de indemnización. Ejemplo de ello es el mecanismo para la toma decisiones con apoyo, con la que se realizará el procedimiento para las víctimas en condición de discapacidad, está en construcción. O también, ante eventuales casos de destinatarios NNA fallecidos con asignación de indemnización y constitución de encargo fiduciario, se actuará de acuerdo a la Resolución estipulada para este fin, la cual se encuentra en proceso de aprobación a la fecha de las indagaciones realizadas para este informe.

Finalmente, es preciso recordar que la indemnización administrativa se complementa con las demás medidas de Reparación Integral, y que, su efecto transformador para las víctimas es tanto más grande cuanto mayor sea la materialización de dichas medidas complementarias. La planificación y ejecución de la ley prosigue, como se ha venido explicando, bajo la lógica de este principio de complementariedad, el cual también orienta y modera la evaluación.

¹⁶¹ Documento trabajado por la Dirección de Reparación Integral-Subdirección de Reparación Individual, en abril de 2015.

6.3 Rehabilitación

La rehabilitación consiste en una de más cinco medidas de reparación integral de acuerdo a lo estipulado por la Ley 1448 de 2011. Para la materialización de esta medida el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, ha diseñado el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), que se define como el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias para la atención integral en salud y atención psicosocial dirigido a las víctimas del conflicto armado.¹⁶² La aplicación de este plan tiene una dimensión tanto individual como colectiva, y está orientada a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante, lo cual implica un trato de carácter diferencial conforme a la naturaleza del daño que haya sufrido la víctima.

El PAPSIVI, se debe realizar priorizando en las zonas con mayor presencia de víctimas¹⁶³. (Recolección de Información y visitas por parte de la Defensoría del Pueblo). Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, -a través de la Procuraduría Delgada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados-, la ha efectuado seguimiento al cumplimiento de esta medida en regiones del país con alta población de víctimas, de manera que desde el año pasado se ha hecho énfasis en el municipio de Carmen de Bolívar, especialmente en los corregimientos de Macayepo y El Salado, cuya población ha sido afectada profundamente por el conflicto armado¹⁶⁴. Además, debido a que la implementación del PAPSIVI se inició en este municipio, desde la CSML se presume que este caso debería presentar los mayores hallazgos en la implementación de la medida de rehabilitación en este municipio.

A su vez, desde el año 2015, la Procuraduría General de la Nación ha realizado el seguimiento a los municipios de San Carlos y San Francisco, que también cuentan con una alta densidad de población víctima¹⁶⁵. Por otro lado, en este acápite se presentan algunos hallazgos relacionados con la percepción de las víctimas implicadas en la implementación del PAPSIVI con base en la sentencia T-045 de 2010 proferida por parte de la Corte Constitucional.

Cabe anotar que la operación del PAPSIVI es responsabilidad de las entidades territoriales correspondientes, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (de ahora en adelante, “el SGSSS”). El SGSSS debe coordinarse y articularse con las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (de ahora en adelante, “las EAPB”), cuya responsabilidad es la prestación de los servicios de salud en la red de prestadores a través de la implementación del protocolo de atención.

Finalmente, conviene destacar que el subcomité de rehabilitación ha sido la instancia desde donde se ha articulado la presentación del PAPSIVI y los respectivos informes de ejecución y

¹⁶² Este aparte no pretende dar una explicación exhaustiva del contenido del modelo PAPSIVI, sino que pretende enfocarse en los avances y deficiencias del mismo con base en los hallazgos encontrados por la CSML, de manera que pretende dar un balance de la aplicación de esta medida.

¹⁶³ Artículo 137 de la Ley 1448 de 2011.

¹⁶⁴ Según la caracterización municipal de El Carmen de Bolívar, este municipio cuenta con una cifra de 57.838 víctimas, en un municipio que cuenta con 98.357 habitantes.

¹⁶⁵ Según la caracterización municipal de San Carlos hay un total de 15.794 víctimas para un total de 16.064 habitantes. Por otro lado, el municipio de San Francisco cuenta con una población víctima de 8.319 personas, para una población total de 5.318.

avances en la implementación de esta política pública. Es así como, a través de este espacio las instituciones participantes¹⁶⁶ han reconocido la ruta, los alcances y objetivos del mismo. Lo anterior por directriz del Subcomité quien realizó gestiones tanto con el Ministerio de Salud y Protección Social como con la secretaría de salud departamental para presentar el programa desde su primera fase¹⁶⁷ de implementación.

En el informe 2014 de la CSML, se hizo una revisión del Programa de Atención Psicosocial, que tuvo en cuenta entre otros aspectos, la revisión de la ruta de atención a las víctimas, los avances alcanzados en los diferentes niveles de atención del programa en su primera fase y las posibles barreras que se puedan generar para acceder a las medidas de rehabilitación. Algunas conclusiones que se obtuvieron, producto de esta revisión fueron las siguientes:

En los aspectos relacionados con acceso real, la oportunidad y la calidad en la atención de salud para la población víctima se evidenció la persistencia de barreras de acceso. Las víctimas sostienen que la mayoría de profesionales de la salud no tienen experiencia en atención a esta población, y por lo tanto no son sensibles a las situaciones específicas de atención que ellas necesitan. Además su trabajo se orienta al cumplimiento de metas, con lo que se afecta la calidad de la atención psicosocial; también enfatizan que la prestación de los servicios de salud en zona rural es intermitente, muchas veces por dificultades de acceso geográfico o seguridad, lo que conlleva a que la atención se focalice en las zonas urbanas. Frente al cumplimiento global de las metas de atención psicosocial esta registra diferencias marcadas de los niveles individuales contra los grupales (54,1% en atenciones en el nivel individual y 47,4% en el nivel familiar, frente a un 95,8% de cumplimiento en atenciones comunitarias).

Para conocer el estado de avance en la implementación del PAPSIVI, la Comisión visitó la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud y Protección Social, que coordina la formulación e implementación de programas y proyectos dirigidos a poblaciones vulnerables, entre estas población desplazada y otras víctimas del conflicto armado. Como complemento ofició a dicha entidad para indagar sobre cuestiones puntuales tales como metas de cobertura para el año 2015, vinculación de profesionales responsables de brindar directamente la asistencia, convenios de interoperabilidad entre las entidades del sistema y coordinación entre el nivel nacional y

¹⁶⁶ Conforme al Artículo 241, el Subcomité de Medidas de Rehabilitación está conformado por: el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersona, la UARIV, el DPS, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación hace presencia en este espacio.

¹⁶⁷ El PAPSIVI cuenta con cuatro fases en su implementación, a saber: i) Fase de focalización, contacto con la víctima e identificación. Esta fase consiste en identificar las especificidades sociodemográficas de la población objeto así como de las zonas geográficas de ubicación de la población. En esta fase se realiza un diagnóstico general de la salud mental de la población víctima del territorio. A su vez, se identifica la red de prestación de servicios de salud mental y atención psicosocial y acceso a la misma dentro del territorio así como de los actores clave en el terreno. Por último se presenta la identificación de programas y proyectos dirigidos a las víctimas del conflicto armado. ii) Fase de caracterización. En esta fase se evalúa conjuntamente con la víctima sus necesidades y afectaciones psicosociales, y se construye el Plan de Atención Psicosocial para atender de manera exclusiva, y con el principio del enfoque diferencial, a la población víctima del territorio. iii) Plan de atención psicosocial. En esta fase se lleva a cabo el desarrollo del Plan de Atención Psicosocial y se implementan los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones allí contempladas. iv) Cierre de la atención psicosocial. Durante esta fase se lleva a cabo un proceso de evaluación conjunta con las víctimas con el fin de determinar si se cumplieron los objetivos del plan de atención psicosocial y si el proceso estuvo orientado en el marco de los procesos de reparación integral.

territorial, específicamente en materia de apoyo presupuestal, indagación a cargo de la Delegada de Víctimas de la Defensoría del Pueblo.

Sostiene el Ministerio que las víctimas que requieren atención psicosocial, pero que no han sido identificadas mediante el PAARI también se están incorporando a la ruta para recibir Atención Psicosocial, estos casos se manejan a través del Promotor Psicosocial quien se encarga de contactarlas, procedimiento que se adelanta aunque no estén aún en complementariedad con otros procesos de las demás medidas de Reparación Integral. Además este proceso es lento ya que solo en contactar víctimas con las bases de datos que la UARIV entrega al Ministerio demora hasta dos meses aproximadamente, por lo que se prioriza el procedimiento con aquellas que cuentan con datos actualizados de contacto.

Para el 2015 se tiene proyectado mantener la presencia en cerca de 300 municipios, casi sin reducir el alcance logrado el año pasado aún a pesar de las dificultades de limitación presupuestaria, esto a pesar que se menciona una reducción del 40% del presupuesto para Atención Psicosocial, situación que dificulta la continuidad de la Atención y de la cobertura poblacional que requiere ajustes. Sostienen que se está tratando de buscar recursos adicionales para no tener que salir de los sitios donde ya se está haciendo presencia actualmente.

Los temas críticos identificados por el Ministerio tienen que ver con la asignación de recursos y el apoyo a entes territoriales en esta nueva fase. En la respuesta dada a la Comisión, resaltan que están trabajando en articulación con las Entidades Territoriales para dar continuidad a la atención psicosocial de las víctimas del conflicto armado residentes en cada uno de los departamentos, particularmente para aquellas que iniciaron procesos de atención durante la Fase I y/o II del PAPSIVI y cuyo plan de atención psicosocial en cualquiera de sus modalidades se encuentra aún en curso, así como las víctimas que se encuentren amparadas por Sentencias, Autos y Órdenes judiciales nacionales y/o internacionales. En ese orden de ideas, para la vigencia 2015 se ha estimado una cobertura de atención desde el componente psicosocial del PAPSIVI en veintitrés (23) Entidades Territoriales, para un total de atención de 62.162 víctimas del conflicto armado, conforme se evidencia en el siguiente cuadro.

Frente a los resultados obtenidos durante 2014 expone el Ministerio de Salud que, desde el componente psicosocial del PAPSIVI, se ha brindado atención a un total de 82.156 víctimas del conflicto armado en las modalidades individual, familiar y comunitaria. Resaltan en su respuesta que es importante tener en cuenta que, en el informe presentado al Congreso en el mes de febrero de 2015, se tenía un reporte 3.927 personas atendidas por el programa, frente a las cuales aún no se había establecido su lugar de residencia y que no obstante, a la fecha, esta información ha sido depurada y actualizada, lo que se ve reflejado en la variación de las cifras en varios departamentos:

Cuadro 6.3.1 - Cobertura de Atención Psicosocial PAPSIVI. Vigencia 2015

No.	DEPARTAMENTO	Municipios Meta 2015	No. Víctimas a atender 2015
1	ANTIOQUIA	13	6.312
2	CÓRDOBA	12	5.481
3	ARAUCA	5	1.839
4	ATLANTICO	5	2.556
5	BARRANQUILLA	1	1.314
6	BOLIVAR	13	5.964
7	CAQUETA	1	375
8	CUNDINAMARCA	3	1.536
9	HUILA	3	1.170
10	LA GUAJIRA	7	4.383
11	MAGDALENA	10	3.795
12	NARIÑO	16	6.342
13	NORTE DE SANTANDER	4	1.482
14	PUTUMAYO	4	1.392
15	SANTANDER	5	2.154
16	SUCRE	5	1.767
17	CALI	1	470
18	CAUCA	10	2.600
19	VALLE DEL CAUCA	15	4.930
20	CASANARE	4	630
21	CHOCO	9	2.720
22	GUAVIARE	3	580
23	META	9	2.370
Total		158	62.162

Fuente: Cálculos DP con base en información reexportada por Ministerio de Salud y de Protección Social. 29 mayo 2015

El cuadro que presenta el Ministerio de Salud discrimina el consolidado de atenciones psicosociales por modalidad en el periodo de enero a noviembre de 2014 por departamentos (21) y ciudades capitales (4). La Comisión realizó un cruce de la información de los dos periodos para observar la variación porcentual en las metas encontrando que de los 23 departamentos y capitales atendidos en 2014. En 15 de ellos se reduce el número de personas a atender y por ende de presupuesto, hasta en un 65% como es el caso de los departamentos de Santander y Norte de Santander, tal como se observa más adelante en uno de los informes de la Defensoría Regional de Norte de Santander, que retoma la posición del Secretario de Salud del departamento frente al recorte hecho por el Ministerio de Salud para el año vigente.

Las metas globales subrayadas en los párrafos anteriores ya muestran esta diferencia. Tampoco se explica la variación porcentual significativa de esta en los diferentes departamentos, en

especial en los ya mencionados y en otros entes territoriales, como Meta, Casanare, Cali, Sucre, Huila, Atlántico, Córdoba y Antioquia, los cuales sufrieron recortes mayores al 30%.

Cuadro 6.3.2 - Consolidado de atenciones psicosociales - Metas 2014 y 2015

No.	DEPARTAMENTO	Atendidas 2014	No. Víctimas a atender 2015	Diferencia %
1	ANTIOQUIA	11.272	6.312	-44,0%
2	CÓRDOBA	7.900	5.481	-30,6%
3	ARAUCA	Sin Inf	1.839	
4	ATLANTICO	4.009	2.556	-36,2%
5	BARRANQUILLA	979	1.314	34,2%
6	BOLIVAR	3.371	5.964	76,9%
7	CAQUETA	Sin Inf	375	
8	CUNDINAMARCA	1.341	1.536	14,5%
9	HUILA	2.302	1.170	-49,2%
10	LA GUAJIRA	4.445	4.383	-1,4%
11	MAGDALENA	4.052	3.795	-6,3%
12	NARIÑO	6.778	6.342	-6,4%
13	NORTE DE SANTANDER	4.337	1.482	-65,8%
14	PUTUMAYO	Sin Inf	1.392	
15	SANTANDER	5.994	2.154	-64,1%
16	SUCRE	2.930	1.767	-39,7%
17	CALI	854	470	-45,0%
18	CAUCA	2.927	2.600	-11,2%
19	VALLE DEL CAUCA	2.871	4.930	71,7%
20	CASANARE	995	630	-36,7%
21	CHOCO	2.635	2.720	3,2%
22	GUAVIARE	636	580	-8,8%
23	META	4.876	2.370	-51,4%

Fuente: Cálculos DP con base en información rexpertada por Ministerio de Salud y de Protección Social. 29 mayo 2015

Para la priorización de entidades territoriales, en la Resolución 2892 de 2014 se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- Municipios priorizados de acuerdo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas por departamento y su distribución geográfica.
- Criterios de priorización y focalización definidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
- Concentración de personas víctimas en los territorios

- Concentración de personas víctimas beneficiarias de órdenes judiciales nacionales e internacionales (Corte Constitucional, Corte IDH, Justicia y Paz, Plan Consolidación Territorial)
- Concentración de personas víctimas retornadas y reubicadas en sus territorios de origen
- Continuidad de atención psicosocial a las personas víctimas según listado de la Unidad actualmente en convenio con 0114
- Número de equipos fijos y móviles requeridos para atender la población según distribución geográfica de los municipios priorizados y concertados con el Departamento¹⁶⁸

Tal como quedó establecido en la Resolución 2892 de 16 de julio de 2014 del Ministerio de Salud y Protección Social, para la vigencia 2014 se destinaron \$25.000.000.000 desagregados en 30 entes territoriales, como se muestra en el siguiente cuadro.

¹⁶⁸ Resolución 2892 del 16 de julio de 2014, Ministerio de Salud y Protección Social.

Cuadro 6.3.3 - Asignación desagregada de Recursos Resolución 2892 de 2014

ENTIDAD TERRITORIAL	VALOR EN PESOS
ANTIOQUIA	3.257.250.000
ARAUCA	701.500.000
ATLANTICO	1.211.000.000
BARRANQUILLA	291.000.000
BOLÍVAR	1.437.000.000
BOGOTA	418.000.000
BUENAVENTURA	194.000.000
CALI	321.750.000
CARTAGENA	320.000.000
CAUCA	993.500.000
CAQUETA	605.250.000
CASANARE	358.750.000
CESAR	1.208.000.000
CHOCO	1.089.500.000
CORDOBA	1.089.500.000
CUNDINAMARCA	551.500.000
GUAVIARE	337.500.000
HUILA	420.750.000
LA GUAJIRA	895.500.000
MAGDALENA	1.003.750.000
META	860.750.000
NARIÑO	1.368.250.000
NORTE DE SANTANDER	1.162.250.000
PUTUMAYO	551.500.000
RISARALDA	342.500.000
SANTANDER	1.246.750.000
SANTA MARTA	194.000.000
SUCRE	986.000.000
TOLIMA	527.250.000
VALLE DEL CAUCA	1.055.750.000
TOTAL	25.000.000.000

Fuente: Artículo 2 de la Resolución 2892 de 16 de julio de 2014 Ministerio de Salud y Protección Social

En la misma respuesta se establece que, para la vigencia 2015, “*el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 0713 de 2015, asignó recursos del presupuesto del FOSYGA - Subcuenta ECAT a dieciséis Entidades Territoriales y mediante los convenios de asociación se intervendrán 7 más (6 departamentos, 1 distrito)*”

El Cuadro 6.3.4 con sus respectivos recursos arroja una asignación por valor de \$15.000.000.000, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 0713 de 2015, lo que se traduce, una vez comparados los presupuestos asignados en las vigencias 2014 y 2015 en una disminución de recursos para el presente año del 40%, sin que en el documento de respuesta del Ministerio se presente alguna justificación a dicho recorte.

Así como se comparó en el Cuadro 6.3.1, los cambios en la cobertura en cuanto a número de personas atendidas en 2014 y por atender en esta vigencia, el siguiente cuadro muestra las variaciones de recursos para cada uno de los entes territoriales priorizados para el presente año.

Cuadro 6.3.4 - Comparación Desagregación de la Asignación de Recursos Resolución 0713 de 2015

ENTIDAD TERRITORIAL	VALOR ASIGNADO	Diferencia con 2014	Diferencia %
ANTIOQUIA	2.836.984.000	-420.266.000	-13%
ARAUCA	524.749.000	-176.751.000	-25%
ATLANTICO	921.961.000	-289.039.000	-24%
BARRANQUILLA	474.283.000	183.283.000	63%
BOLÍVAR	1.455.398.000	18.398.000	1%
CAQUETA	117.075.000	-488.175.000	-81%
CORDOBA	1.605.316.000	515.816.000	47%
CUNDINAMARCA	531.878.000	-19.622.000	-4%
HUILA	382.636.000	-38.114.000	-9%
LA GUAJIRA	1.078.451.000	182.951.000	20%
MAGDALENA	1.142.999.000	139.249.000	14%
NARIÑO	1.940.366.000	572.116.000	42%
NORTE DE SANTANDER	437.987.000	-724.263.000	-62%
PUTUMAYO	345.584.000	-205.916.000	-37%
SANTANDER	741.674.000	-505.076.000	-41%
SUCRE	462.659.000	-523.341.000	-53%
TOTAL	15.000.000.000		

Fuente: Cálculos DP con base en información reexportada por Ministerio de Salud y de Protección Social. 29 mayo 2015

Como se observa, los departamentos que más vieron menguados los recursos girados desde el nivel nacional fueron Caquetá, Norte de Santander, Putumayo y Santander, por el contrario aumentaron los recursos para Barranquilla, Córdoba y Nariño.

La ejecución de la Ley en el territorio ha sido monitoreada constantemente por parte de los órganos de control que hacen presencia en los departamentos y estos insumos han sido recogidos por la Defensoría del Pueblo con el fin de identificar situaciones que puedan estar afectando su adecuada implementación y por ende dificultando el acceso a la restitución de derechos de las víctimas. Fueron diversas las situaciones detectadas por las Defensorías Regionales en la implementación de la fase II del programa, dentro de las que se destacan:

6.3.1. Drástica disminución de los recursos a ser entregados a los entes territoriales por parte del Ministerio de Salud y Protección Social para la vigencia 2015.

Un caso significativo se da Norte de Santander donde el PAPSIVI, para su tercera etapa, va a tener un recorte presupuestal cercano al 86 % de acuerdo al reporte que entrega el Director del Instituto Departamental, quien expone la inconformidad que ha generado en las autoridades de salud, la reducción de la cobertura que debido a las restricciones presupuestales del recaudo nacional, se limitara a los Municipios de Ocaña, Cúcuta, San Calixto y Convención de los 23 que se establecieron y atendieron originalmente.

- Inexistencia de la ruta y profesionales de atención psicológica clínica para las víctimas, en la mayoría de los municipios priorizados.

En el Valle del Cauca para el presente año se estará priorizando esta estrategia en Buenaventura, Cali, Tuluá y Pradera. Se espera la ampliación de la planta de profesionales psicosociales a partir del mes de Mayo. En el Municipio de Tuluá, la Secretaría de Salud reporta que, a pesar de haber sido un municipio priorizado, no se maneja el programa PAPSIVI. En algunos Departamentos como en el Quindío el reporte es que no está funcionando el componente de rehabilitación.

- No continuidad de algunos profesionales de la primera fase: Dicha situación genera un rompimiento del avance realizado con la población víctima atendida en cuanto al proceso de empatía y confianza depositada. Adicionalmente se presentan dificultades y demoras en los trámites de los contratos interadministrativos para la vinculación de personal.

En el Departamento del Cauca, se detectaron retrasos significativos en su ejecución, por demoras en la contratación de los profesionales por trámites ante la asamblea departamental, además el proceso de selección de los perfiles y de estudios previos de los convenios demandaron un tiempo considerable. En Guaviare el programa no dio inicio en el primer trimestre del año como se tenía previsto, ya que no se contó con recursos del presupuesto nacional.

La Defensoría Regional Ocaña señaló que durante el año del 2014 la contratación de los profesionales encargados de la atención y asistencia se hizo por un periodo de seis meses y que para la vigencia 2015 hasta el mes de mayo no se había adelantado el proceso de contratación, lo que evidencia falta de continuidad en el programa.

El problema de retrasos hasta de cuatro meses en promedio en el inicio del programa en los territorios focalizados es generalizado.

- Dificultad en la atención a las personas víctimas en algunos municipios ubicados en zonas de alto riesgo para la seguridad de los profesionales dado las problemáticas presentes de delincuencia común o grupos armados al margen de la ley.

En ejercicio de la acción preventiva adelantada por la Procuraduría Delegada para Apoyo a las Víctimas del Conflicto y los Desmovilizados, se obtuvo información del Ministerio de Salud y

Protección Social, así como de la Procuraduría Regional de Bolívar a fin de poder contar con la información existente sobre la implementación y seguimiento al PAPSIVI especialmente en el municipio del Carmen de Bolívar por los hechos de la masacre de El Salado y Macayepo. Por otro lado, se indagó a la Procuraduría Regional de Antioquia por el avance en la implementación del PAPSIVI en los municipios de San Carlos y San Francisco del departamento de Antioquia.

En cuanto a la información relacionada con el municipio de El Carmen de Bolívar, se reporta que el Secretario de Salud municipal y el gerente de la ESE Giovanni Cristini, confirman la prestación del servicio de salud, ambulatorio y de urgencias en el perímetro urbano del municipio del Carmen de Bolívar y los corregimientos del mismo. A su vez, se afirma que el servicio de psiquiatría será ofrecido por los prestadores de servicios de salud de la red pública o privada, para atender de manera exclusiva a la población del corregimiento de El Salado que así lo requiera, de manera que se entiende por parte de la CSML que el servicio de psiquiatría aún no se ha implementado de manera sistemática. En cuanto al seguimiento de dicha atención, la Secretaría de Salud departamental velará por su cumplimiento, dentro de las competencias de dirección, inspección, vigilancia y control que le correspondan por norma.

De manera paralela se reporta que la ESE Giovanni Cristini del municipio el Carmen de Bolívar nombró el médico rural para cubrir la zona de Macayepo, quien permanece las 24 horas de lunes a domingo, así como el odontólogo quién está dos veces a la semana y un auxiliar de enfermería para cubrir loma central de este corregimiento. Está adicionalmente en proceso de contratación un auxiliar de enfermería por 8 meses. Ahora bien, el reporte de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar informa que en Macayepo se han atendido un total de 204 personas en las fases de focalización y caracterización.

Por otro lado, frente a lo reportado por la jefatura de oficina de promoción social, se informa que en el municipio de San Carlos se cuenta con un equipo psicosocial conformado por dos psicólogos, un profesional del área social, un promotor psicosocial comunitario víctima del conflicto armado y un técnico en salud. A su vez, sostienen que en la fase II del PAPSIVI, en el municipio de San Carlos fueron atendidas desde el componente de atención psicosocial un total de 273 personas: 35 en la modalidad individual, 27 en la modalidad familiar y 211 en la comunitaria. De éstas, 62 fueron orientadas y acompañadas en el acceso a servicios de salud con su seguimiento respectivo. Lo anterior corresponde al 1.72% de las víctimas que se encuentran ubicadas en este municipio. A su vez, no se presenta ninguna información con respecto a las otras fases de implementación del PAPSIVI.

Actualmente este municipio cuenta con una ruta de atención integral en salud revisada por la directora local de salud, gestores de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Entidades de Salud del Estado (ESE), así como representantes de víctimas, y está en proceso de ajuste y aprobación por el Consejo Municipal de Política Social y/o el Comité Territorial de Justicia Transicional.

Frente a la información relacionada por parte del Ministerio de Salud y Protección Social para los municipios de Antioquia priorizados por la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas y los Desmovilizados, se reportó que en el municipio de San Francisco se cuenta con un equipo móvil conformado por 2 psicólogos, 1 profesional del área social, y 1 promotor psicosocial

comunitario víctima del conflicto armado y un técnico en salud. Para este municipio, en la fase II del PAPSIVI fueron atendidas desde el componente de atención psicosocial 295 personas, 2 en la modalidad individual, 20 familiar y 273 comunitaria, de las cuales 90 fueron orientadas y acompañadas en el acceso a servicios de salud con su seguimiento respectivo. La atención reportada corresponde al 3.54% de la población víctima en San Francisco. Al igual que el caso de San Carlos, no se presenta ninguna información con relación a las otras fases de implementación del PAPSIVI.

Como complemento a este seguimiento en el territorio, se presentan los resultados obtenidos sobre la percepción de las víctimas al momento de preguntar sobre el conocimiento que tienen sobre su derecho a la reparación integral.

Sobre el conocimiento que tienen las víctimas del derecho a la reparación integral, el 70% de ellas saben cuáles son las medidas a las que pueden acceder de acuerdo a lo que establece la Ley, lo que representa un aumento del 16% frente a los resultados de la aplicación realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2014, no obstante se evidencia que una de cada tres personas todavía desconoce que tiene derecho a ser reparada de manera integral.

Cuadro 6.3.5 - Encuesta de percepción. Conocimiento del derecho a la reparación integral

¿Sabe usted que tiene derecho a la reparación integral por ser víctima del conflicto armado?		
	No. Personas	%
Si	522	70%
No	202	27%
Sin información	23	3%

Fuente: Procesado DP con base en encuesta de percepción aplicada a víctimas DOAV. 2015.

De este porcentaje de personas que sabe que tiene derecho a la reparación integral, al indagar más en detalle sobre las diferentes medidas (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición), sólo una tercera parte de ellas conoce que tiene derecho a rehabilitación, siendo la tercera medida de reparación más conocida, junto con restitución, ya que las más tienen presentes las personas indagadas son las correspondientes a indemnización y garantías de no repetición. En el conjunto de medidas de rehabilitación (mental y física) la de rehabilitación mental es conocida por un 36% de las víctimas, y su complemento es conocido por el 28% de ellas.

Cuadro 6.3.6 – Encuesta de percepción. Conocimiento del derecho a la rehabilitación

¿A qué tipo de cosas tiene derecho usted y/o los miembros de su hogar por ser víctima del conflicto armado?		
Rehabilitación	153	29%
i. Que le den rehabilitación física	144	28%
j. Que le den rehabilitación mental	189	36%

Fuente: Procesado DP con base en encuesta de percepción aplicada a víctimas DOAV. 2015.

Al evaluar el acceso efectivo que tienen a estas medidas de rehabilitación, los resultados obtenidos arrojan unos porcentajes muy bajos, cercano al 4%. Al momento de considerar las razones por las cuales las personas que, a pesar de conocer su derecho, no solicitaban acceso a las medidas de rehabilitación se observa que dichas decisiones están relacionadas con razones tanto de desinterés como de desconocimiento. En el caso de las de rehabilitación mental aproximadamente la mitad de ellas no estaba interesada en estas y un 40% afirmó desconocer el procedimiento a seguir.

Cuadro 6.3.7 – Encuesta de percepción. Solicitud de medidas de rehabilitación

En el último año, ¿Qué ha solicitado al estado usted y/o los miembros del hogar para la reparación integral?		
Rehabilitación	34	5%
i. Rehabilitación física	24	3%
j. Rehabilitación mental	44	6%

Fuente: Procesado DP con base en encuesta de percepción aplicada a víctimas DOAV. 2015.

Cuadro 6.3.8 – Encuesta de percepción. Medidas de rehabilitación recibidas

En el último año, ¿Qué ha recibido del estado usted y/o los miembros de su hogar para la reparación integral?		
Rehabilitación	27	4%
i. Rehabilitación física	21	3%
j. Rehabilitación mental	33	4%

Fuente: Procesado DP con base en encuesta de percepción aplicada a víctimas DOAV. 2015.

Al momento de abordar algunos factores que pueden dificultar que las personas conozcan y accedan efectivamente a estas medidas de reparación integral, se evidencia en los resultados obtenidos que casi la mitad de los entrevistados aducen dificultades relacionadas con:

- El carácter comunicativo de la política estatal de reparación (falta de difusión de las rutas de acceso a los componentes de las medidas de reparación y falta de claridad en la información que reciben las víctimas sobre procedimientos para acceder a las medidas).
- El diseño de la política de reparación (falta de precisión en los procedimientos para acceder a las medidas; el proceso de reparación es lento; falta de avances reales del gobierno en la implementación de la Ley de Víctimas y exceso de trámites para acceder a las medidas de reparación).

6.4 Medidas de Satisfacción

Las medidas de satisfacción pueden ser entendidas como medidas materiales o inmateriales que contribuyen a la reparación de las víctimas a partir de la dignificación de ellas por los daños sufridos en el marco del conflicto armado. En su mayoría, son entendidas como medidas de carácter simbólico tales como el reconocimiento y el perdón público de los victimarios por los hechos cometidos, la contribución a la verdad y a la memoria histórica. Sin embargo, en el marco de la Ley 1448 hay medidas de satisfacción tangibles tales como la exención al servicio militar.¹⁶⁹ La CSML, a través de los requerimientos de información y las labores de seguimiento que realiza, encuentra que las medidas de satisfacción requieren una mayor divulgación y visibilización para las víctimas del conflicto debido al desconocimiento generalizado por parte de ellas frente a las otras medidas de reparación integral consagradas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Esto ha evidenciado también mediante la información recopilada por la Defensoría Delegada para la Orientación y la Asesoría a las Víctimas de la Defensoría del Pueblo¹⁷⁰, en la que se encontró que las medidas de satisfacción constituyen la medida de reparación integral más desconocida y menos accesible para las víctimas del conflicto. Así, se advierte que El 41% de las víctimas encuestadas que quisiera acceder a alguna de las medidas de satisfacción no sabe cómo hacerlo, mientras que el 32 % no solicita estas medidas afirmando que no las necesita. Del total de encuestados, tan solo el 5% solicitó alguna medida de satisfacción durante el último año, y de quienes las solicitaron, solamente el 3% afirma haber accedido de manera efectiva. El 78% de los encuestados al enunciar los derechos con los que cuenta como víctima del conflicto armado interno, no menciona ninguna medida de satisfacción.

6.4.1 Exención del Servicio Militar para Víctimas del Conflicto Armado

La exención del servicio militar constituye la medida de satisfacción más tangible en el marco de la Ley 1448. La CSML encuentra necesario impulsar su materialización dado que, a más de cuatro años de implementación de la ley, persisten barreras que impiden el goce efectivo de esta medida de satisfacción para las víctimas.

El 33% de las personas encuestadas por la Defensoría del Pueblo manifestó requerir la exención del servicio militar¹⁷¹; no obstante, el 19 % de estas personas, no conoce la ruta para acceder a la medida. Sumado a lo anterior, se encuentra que el 35% de las personas encuestadas que sí necesitan la exención del servicio militar consideran que las multas y los costos de trámite de elaboración de la libreta militar, son obstáculos para el acceso a este derecho.

En concordancia con las citadas cifras, frente a la encuesta realizada por el DANE a víctimas de población desplazada se pudo establecer que el 32% de los hombres encuestados se encontraban entre los 18 y 41 años, son candidatos potenciales para recibir la medida de

¹⁶⁹ Artículo 140 de la Ley 1448 de 2011.

¹⁷⁰ Formulario de encuesta para la medición de la percepción y acceso de las víctimas a las medidas de reparación integral. Defensoría del Pueblo. Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno.

exención del servicio militar obligatorio. Es decir, aproximadamente una de cada tres víctimas de desplazamiento forzado necesita esta medida de satisfacción. La CSML expresó en su informe anterior y, reitera en el presente documento, su preocupación frente al acceso a esta medida en razón a que, carecer de la libreta militar, impacta en las posibilidades de acceso a empleo, lo que conlleva a efectos negativos sobre sostenimiento de las familias desplazadas.

Complementariamente, se tiene que los Centros Regionales de Atención y Reparación Integral (CRAIV) deben unificar y reunir toda la oferta institucional¹⁷², de tal forma que acudiendo a un solo lugar, las víctimas puedan dar inicio a las rutas para acceder a sus derechos. Al respecto el Ministerio de Defensa informó a la CSML que los servidores públicos pertenecientes a la Dirección de Reclutamiento, brindan orientación a las víctimas del conflicto armado en los comandos de las zonas de reclutamiento y distritos militares del país, de manera exclusiva, donde ofrecen una ruta única de orientación para todos los ciudadanos. Dado lo anterior se puntualiza en la probabilidad que la ausencia del Ministerio de Defensa en los CRAIV sea un elemento que este profundizando el desconocimiento que tienen las víctimas sobre la ruta y el acceso a esta medida; en ese sentido, la CSML obtuvo información que refiere que, al menos en dos *Puntos de Atención* del país, ocasionalmente acude un miembro del Ejército Nacional a brindar orientación a las víctimas sobre la ruta de acceso para la exención del servicio militar. A pesar de lo anterior, se deduce de la información entregada por el Ministerio de Defensa que tal información no hace parte de una política institucional a nivel nacional.

De otra parte, en relación con el acceso a la información, se tiene conocimiento que, en septiembre de 2014, el Ministerio de Defensa dispuso del *Sistema de Información Fénix*, una plataforma mediante la cual los ciudadanos podrían verificar el estado de su situación militar¹⁷³ y, en consecuencia, adelantar gestiones con el fin de resolverla. Si bien esta no es una herramienta que atienda de manera exclusiva a las víctimas del conflicto armado, tiene la posibilidad de permitirle al solicitante saber que se encuentra incluido en el RUV, con el propósito de acceder a la exención que le corresponde como víctima del conflicto.

Frente al *Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio Militar* que se encuentra vigente a la fecha de elaboración del presente informe¹⁷⁴, se conoce que no incluye la incorporación del *Sistema de Información Fénix*. Al respecto, desde la Mesa Técnica para la Exención del Servicio Militar¹⁷⁵, diferentes entidades del SNARIV han venido impulsando y construyendo una propuesta de ajuste al protocolo que contemple la utilización de este sistema de información y se garantice su uso de manera generalizada; sin embargo, hasta la realización del presente informe, este ajuste aún no se ha logrado concretar, de acuerdo a la información suministrada por la UARIV, su implementación iniciaría entre los meses de octubre o noviembre del presente año.

¹⁷² Conforme a lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

¹⁷³ Esta verificación se realiza vía internet, y los usuarios deben contar con un correo electrónico para realizarla.

¹⁷⁴ Suscrito entre la UARIV y el Ministerio de Defensa desde el año 2013.

¹⁷⁵ Creada en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción.

Adicionalmente a las gestiones que se han adelantado para ajustar el protocolo, la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional informó a la CSML que ha desarrollado diversas jornadas de capacitación a los funcionarios de la UARIV sobre la ruta para acceder a medida de exención del servicio militar, así como capacitaciones para la utilización del *Sistema de Información Fénix*. Por su lado, la UARIV reportó haber suministrado varios nombres de usuarios y contraseñas del Sistema de Información Vivanto a todos los Distritos Militares del país, a los comandos de Zonas de Reclutamiento, a la Dirección de Reclutamiento y reserva Naval, a la Dirección de Personal de Infantería de Marina, a la Dirección de Personal de la Jefatura de Seguridad y Defensa de la Fuerza Aérea Colombiana y a la Dirección de Incorporación de la Fuerza Aérea, con el fin de facilitar el acceso en tiempo real al RUV.

Si bien se evidencian avances, es claro que no han sido resueltas las dificultades en lo referente al manejo compartido de la información. Al respecto, la CSML advierte que al día de hoy, no existen motivos razonables para que una víctima debidamente reconocida en el RUV sea acuartelada para prestar el servicio militar en contra de su voluntad; esto representa, no solo una grave revictimización, sino el incumplimiento flagrante a la Ley 1448 de 2011; por lo tanto, a lo largo del segundo semestre de 2015, la CSML realizará una labor de seguimiento y monitoreo en todo el territorio nacional con la expectativa de no encontrar ningún caso de acuartelamiento de personas incluidas en el RUV.

Atendiendo a la información reportada por el Ministerio de Defensa, desde la promulgación de la ley hasta el 30 de abril de 2015, un total de 15.496 víctimas han solicitado la medida de exención del servicio militar obligatorio, de las cuales han recibido su libreta militar 15.286. Las 210 restantes no la han accedido a su libreta en razón a los pagos de compensación militar o multas que tienen pendientes; lo que para las víctimas y los organismos de control que conforman esta Comisión se constituye en una barrera para el acceso real y efectivo de las víctimas a esta medida de satisfacción.

Paralelamente, a la CSML encuentra que la UARIV no reportó información sobre el número de libretas militares entregadas a víctimas del conflicto armado, no obstante en la página web de esta entidad, actualizada al día 2 de Junio de 2015, se informa que “... *En Colombia ya se han entregado 45 mil libretas militares después de la firma del protocolo de exención del servicio militar*”... gracias a campañas como “*Con libreta en mano*”. La diferencia entre la cifra que presenta la UARIV y la que informa el Ministerio de Defensa es superior en 30.000 libretas, lo que genera preocupación para la CSML e inquietud sobre el origen de tan marcada diferencia.

6.4.2 Acciones en Materia de Memoria Histórica por parte del Centro de Memoria Histórica

La Ley 1448 de 2011 otorga tres funciones principales al Centro de Memoria Histórica (en adelante) CNMH: (i) la creación y administración del Museo de la Memoria, (ii) la creación y administración del Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica, y (iii), el desarrollo de siete labores específicas relacionadas con la construcción participativa de la memoria histórica en el país, y con la divulgación y difusión pedagógica de los resultados obtenidos en el proceso de construcción colectiva¹⁷⁶.

Recientemente, se empieza a avanzar en el proceso de creación del Museo de la Memoria con la presentación pública del predio donde será construido en la ciudad de Bogotá¹⁷⁷, terreno que cuenta con un área de 14.000 m² y se encuentra ubicado en lo que se denominará el Eje de la Memoria. En el evento de presentación del proyecto el CNMH, con la apoyo de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, dio apertura a un concurso público mediante el cual se busca seleccionar el diseño que más se adapte a las pretensiones espaciales y de reparación que debe contener este museo.

Por su parte, la Dirección del Museo de Memoria del CNMH ha informado que ha acompañado procesos de construcción de lugares de memoria en *Aguachica, Cúcuta, Apartadó, Liborina, Floridablanca, Bucaramanga, Bojayá, Villavicencio, San Martín, El Castillo y Trujillo*. En los planes de trabajo del CNMH se ha avanzado en la construcción de una arquitectura social que permita que las iniciativas locales de sitios de memoria, al igual que otras de connotación artística, se refleje lo que será el Museo Nacional de Memoria Histórica.

A fin de atender las obligaciones en lo referente a temas de archivo¹⁷⁸, el CNMH informó que suscribió el convenio interadministrativo 207 de 2013 con el Archivo General de la Nación (AGN), mediante el cual se han logrado avances en la construcción del Protocolo de Gestión Documental. A cuatro años de la promulgación de la Ley 1448, el contenido de este protocolo es desconocido; al respecto, el CNMH ha señalado que en diciembre de 2014 se emitió una versión borrador que se encuentra en etapa de revisión.

En cuanto a la construcción del *Registro Especial de Archivos*, el AGN reportó que entre marzo y abril de 2015 se realizaron algunas reuniones de planeación para dar inicio a este trabajo, avances que también, a la fecha del presente informe, resultan desconocidos.

¹⁷⁶ Artículo 148 de la Ley 1448, que establece las funciones del Centro de Memoria Histórica.

¹⁷⁷ En evento realizado el pasado 9 de abril de 2015.

¹⁷⁸ En lo relacionado con el Art. 189 del Decreto 4800 de 2011. Deben ser funciones del Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica: Realizar investigación que permita la recuperación de la memoria histórica, desarrollar actividades pedagógicas que permitan a toda la población colombiana la comprensión del conflicto armado, crear un Registro especial de archivos de memoria histórica y elaborar un Protocolo de política archivística en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En cuanto a la construcción de la política de archivos de Derechos Humanos en Colombia, el CNMH refiere que ha realizado trabajos académicos dentro de los cuales se destacan dos seminarios internacionales: uno en el año 2012 y otro en el año 2014. Producto de este trabajo académico finalizando el 2014 el CNMH presentó el documento titulado *“Elementos para una Política Pública de Archivos de los Derechos Humanos”*.

La CSML ha tenido acceso tanto al documento presentado por el CNMH, como a un documento con fuertes observaciones que sobre el mismo realizó el AGN, encontrando que existen grandes tensiones y confusiones sobre las competencias de cada una de las dos entidades con relación a la política pública en materia de archivos y sobre la aplicabilidad de la Ley General de Archivos en el marco de la Justicia Transicional en Colombia. En este sentido, la CSML considera que debe propiciarse una relación armónica entre estas entidades que les permita avanzar rápidamente en las obligaciones derivadas y asignadas por la Ley 1448, sin entrar a desconocer los alcances de las entidades y las normas preexistentes en esta materia.

En lo referente a la investigación para la recuperación de la memoria histórica que realiza el CNMH, en el período comprendido entre junio de 2014 y mayo de 2015 la entidad presentó diez informes:

Desde la Dirección para la Construcción de Memoria Histórica:

1. Serie desaparición forzada
2. Hacer la guerra y matar la política. Líderes políticos asesinados en Norte de Santander
3. Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia
4. Putumayo: la vorágine de las caucherías
5. Patronos y campesinos: tierra poder y violencia en el Valle del Cauca.
6. Derecho penal y de guerra
7. Textos corporales de la crueldad
8. Cruzando la frontera

Desde la Dirección de Acuerdos para la Verdad:

1. Yo aporto a la verdad
2. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia, tomo uno y dos.

El CNMH reporta que, en el mismo período entre junio de 2014 y mayo de 2015, acompañó y fortaleció catorce estrategias de memoria histórica en los departamentos del Cesar, La Guajira, Bolívar, Valle del Cauca y Antioquia y, adicionalmente, se encuentra preparando la presentación de siete informes más para los próximos meses.

El CNMH ha incorporado el enfoque diferencial en el proceso de divulgación de su informe ¡Basta Ya!, el cual está disponible en versión audio y en el sistema de *lecto escritura Braille*. La CSML reconoce estos avances y recomienda que este informe y otros más, tanto de los de su propia

autoría y producción, así como de otras obras que vienen siendo presentados por diferentes actores y sectores de la sociedad, sean cotejados frente a otras publicaciones institucionales a fin de fomentar el debate y el esclarecimiento de la verdad, con el acompañamiento de las víctimas y la academia. A su vez, la CSML recomienda la traducción de estos documentos a diversas lenguas como la chibcha, muisca, caribe, arwak y demás, que permitan promulgar la memoria del conflicto armado entre los pueblos afro e indígenas en Colombia.

6.4.3 Fortalecimiento de iniciativas de memoria existentes

El CNMH reportó a la CSML un conjunto de acciones que ha venido realizando dentro de sus planes de trabajo, cuyos objetivos tienen que ver con el fortalecimiento de iniciativas de memoria histórica existentes en los territorios. No obstante, es preciso manifestar que la información aportada no establece los avances en sus líneas de trabajo, salvo con algunas excepciones, entre las que cabe resaltar:

- Fortalecimiento de 11 iniciativas a través de la estrategia de alfabetizaciones digitales.
- 26 acciones a nivel nacional, en el desarrollo de procesos sostenibles de formación de gestores de archivos de DDHH y memoria histórica.
- La creación de la cátedra ¡Basta Ya!.
- La creación de grupos regionales de memoria histórica en articulación con universidades de seis departamentos del país.
- La producción de cajas de herramientas para ser utilizadas por maestros y líderes en procesos pedagógicos.

Aunado a lo anterior, el área de coordinación Nación-Territorio del CNMH realizó la publicación y el lanzamiento de un documento denominado *“Memoria Histórica en el Ámbito Territorial: Orientaciones para Autoridades Territoriales”*, en once municipios del país; documento que brinda algunos lineamientos generales para que las administraciones locales incluyan dentro de los PAT acciones tendientes a la reconstrucción de la memoria histórica. La CSML recomienda al CNMH continuar con el impulso e implementación de medidas de satisfacción en todos los territorios y el fortalecimiento de las capacidades en las alcaldías municipales, de tal forma que el acceso a estas medidas no se convierta en el privilegio de algunas municipalidades.

De otra parte, en el transcurso del año 2014, el Subcomité de Medidas de Satisfacción, cuya secretaría técnica se encuentra a cargo del CNMH, publicó la *“Guía Conceptual de Medidas de Satisfacción”*, pretendiendo su divulgación entre los Comités Territoriales de Justicia Transicional del territorio nacional durante el año 2015.

En el Informe al Congreso de la República del año 2014, la Comisión recomendó al CNMH llevar un reporte público y unificado sobre los actos de reconocimiento de responsabilidad y perdón público, toda vez que no existe ningún tipo de registro ni base de datos al respecto. En pasados meses la Comisión solicitó al CNMH un informe sobre las acciones adelantadas para atender a la recomendación, como respuesta al requerimiento, esa entidad realizó un reporte de algunos

actos públicos realizados, pero no hizo entrega la evidencia del soporte técnico de haber avanzado en la construcción de este registro.

6.4.4 Otras medidas de Satisfacción

La UARIV informó a la CSML que desde el año 2012 fundó la Escuela de Reparaciones, con el propósito de promover estrategias de sensibilización y formación para los funcionarios del SNARIV. Uno de los temas abordados mediante esta estrategia contempla la promoción y divulgación de las medidas de satisfacción en los territorios. Entre el 2013, año de instalación del programa y, el 2014, se han capacitado 1.131 funcionarios según lo reportó la UARIV.

En el año 2014, las instituciones que conforman el Subcomité de Medidas de Satisfacción formularon la *“Guía de Medidas de Satisfacción”*, documento que fue presentado en los departamentos de Chocó y Cesar, con el fin de promover el conocimiento y el acceso a estas medidas por parte de las víctimas. La presentación se expuso ante los Subcomités de Medidas de Satisfacción; las Mesas de Participación de Víctimas y los Comités de Justicia Transicional. La CSML reconoce los esfuerzos de la UARIV de promover la difusión y el acceso a las medidas de satisfacción, sin embargo, las solicitudes y el acceso efectivo a dichas medidas aún está lejos de ser el esperado.

Según la UARIV, el acceso de las víctimas a algunas medidas de satisfacción tales como la Carta de Dignificación, la Exención del Servicio Militar o la participación en la Estrategia de Recuperación Emocional, es cuantificable fácilmente, mientras que el acceso a otras medidas tales como los actos simbólicos, conmemorativos o de perdón, es difícil de medir ya que son eventos públicos en su mayoría. A raíz de lo anterior, la UARIV informa a la CSML que, hoy en día, no se puede establecer cuántas personas de las que han accedido a la indemnización, también han accedido a medidas de satisfacción diferentes a: la Carta de Dignificación, la Exención del Servicio Militar o la participación en la Estrategia de Recuperación Emocional.¹⁷⁹

La imposibilidad de cuantificar el acceso a algunas de las medidas de satisfacción contempladas en la Ley 1448, no representaría mayor dificultad si un alto porcentaje de las víctimas encuestadas percibieran e informaran que están accediendo a ellas. Sin embargo, con base en el panorama expuesto por la UARIV y los resultados de la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo, la CSML cuestiona la efectividad y conveniencia de las medidas de satisfacción en el marco de la ley, ya que no están siendo medibles ni están siendo percibidas por las víctimas.

Sumado a lo anterior, es oportuno realizar una revisión multidisciplinaria en materia de diseño e implementación de esta política pública, para que desde la experticia de algunas ciencias sociales tales como la sociología y la antropología, se asegure un efectivo impacto individual y colectivo verificable que conduzca a un mejor acceso a esta medida por parte de las víctimas.

¹⁷⁹ Como medida de satisfacción, la UARIV entrega una carta de dignificación a todas las víctimas que vayan a recibir la indemnización administrativa.

La UARIV reportó a la Comisión que, mediante la estrategia MAARIV¹⁸⁰, espera realizar cruces de información de planillas de asistencia a eventos públicos con el Registro Único de Víctimas; no obstante, es importante ampliar el sistema de intercambio de información entre el Instituto de Medicina Legal, La Fiscalía General de la Nación, el CTI, la Policía Nacional y demás entidades encargadas de esta materia, para establecer el momento en el que una víctima accede a la entrega de los restos óseos de sus seres queridos, o cuando en medio de una audiencia judicial la persona obtiene acceso a la verdad sobre lo ocurrido o el responsable de los hechos le ha pedido perdón públicamente.

La CSML realizó un requerimiento a la FGN para que informara sobre las medidas de satisfacción a las cuales habían accedido las víctimas a través de la ley de Justicia y Paz, pero a la fecha de la elaboración de este informe no se había recibido ninguna respuesta. De igual forma, por comunicación de la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, se ha invitado en repetidas ocasiones a la FGN para que asista a las sesiones plenarias del Subcomité de Medidas de Satisfacción, en atención a la solicitud tanto de las víctimas como de las entidades asistentes en este espacio; sin embargo, la FGN permanece ausente en este espacio, al cual tiene el deber de asistir.¹⁸¹

Desde la promulgación de la ley, la UARIV ha impulsado anualmente el desarrollo de actividades nacionales y locales para la conmemoración del día 9 de abril, Día por la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas, así como también del 30 de agosto, Día Internacional del Detenido Desaparecido y del 10 de diciembre, Día Universal de los Derechos Humanos. A su vez, ha apoyado otros eventos simbólicos locales y ha realizado actos de conmemoración en el marco de otros eventos institucionales como las ferias de servicio y las entregas masivas de indemnización. Como se dijo anteriormente, la entidad no cuenta con una herramienta especializada para cuantificar las víctimas que acceden a estas actividades, aunque refieren una cifra aproximada de 31.965 personas en el año 2013 y 41.466 en 2014.

En atención a algunas consideraciones realizadas por las mesas de participación de víctimas, la CSML considera que la conmemoración del *9 de abril, Día por la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas*, debe presentar y conservar un ambiente de homenaje y solemnidad. Por lo tanto insta a evitar que dichas jornadas se conviertan en eventos de protagonismo institucional o político. La CSML recomienda que el diseño y el desarrollo de las actividades que sean programadas, cuente con la participación plena de las víctimas, y que las agendas no se supediten a intereses o metas institucionales.

¹⁸⁰ Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

¹⁸¹ Revisar el artículo 241 del Decreto 4800.

7. Reparación a sujetos colectivos no étnicos

7.1 RUV y Planes de Reparación Colectiva

En el año 2012 la UARIV reportó haber liderado el diseño de la ruta de reparación colectiva para sujetos colectivos étnicos y no étnicos, así como la alianza con la UAEGRTD para la focalización de víctimas, facilitando la iniciación de los procesos de reparación individual y colectiva. Igualmente, diseñó la estrategia “Entrelazando” que tiene como propósito promover la reconstrucción de tejido social como parte de la rehabilitación comunitaria y de reconciliación social.

En el Informe de Gobierno 2012- 2014 la UARIV refirió el inicio de la implementación de la ruta de reparación colectiva en “mayo del 2012 mediante la identificación de más de 700 potenciales sujetos de reparación colectiva, iniciando con 237 de ellos el proceso.”¹⁸²

Para la vigencia 2013 la UARIV reportó avances representados en la elaboración de 72 planes de reparación colectiva (en adelante PIRC), de los cuales 10 fueron aprobados¹⁸³, así como refirió que los 62 planes restantes se encontraban en la fase de formulación y aprobación y que se avanzó en la construcción de PIRC con organizaciones políticas, sindicales y de profesionales¹⁸⁴.

A comienzos de 2014, del universo de 300 sujetos de reparación colectiva identificados, la UARIV tenía seleccionados un total de 219, de los cuales a corte 30 de marzo de 2015, 100 estaban incluidos en el RUV encontrándose uno en fase de alistamiento, cinco en diagnóstico del daño; 24 en diseño y formulación y 70 en implementación y seguimiento¹⁸⁵. Así mismo, como resultado del acercamiento en los años inmediatamente anteriores, durante los meses de febrero y marzo de 2014 se inició la reparación colectiva a periodistas, concejales y diputados víctimas del conflicto armado.

De la misma manera durante este periodo la UARIV, informa la aprobación de 55 planes de reparación colectiva de sujetos colectivos no étnicos ubicados en 17 departamentos de acuerdo con el Cuadro 7.1.1.

¹⁸² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de gestión 2012 -2014. p.21.

¹⁸³ Comunidad de El Salado, Comunidad de Libertad, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare – ATCC, Universidad de Córdoba, El Tigre, Organización Femenina Popular, Municipio de San Carlos (Antioquia), ANMUCIC - Capitulo El Zulia, la Gabarra y Las Palmas.

¹⁸⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de gestión 2013. p.13.

¹⁸⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de gestión final 2014 p. 41.

**Cuadro 7.1.1 - PIRC de sujetos no étnicos aprobados por departamento
2012- 2015**

No.	Departamento	Sujeto Colectivo	Municipio	Año de aprobación
1	Santander	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare – ATCC	Landazuri	2012
2	Sucre	Corregimiento Libertad	San Onofre	
3		ANMUCIC Capitulo La Palmas		
4	Norte de Santander	Corregimiento La Gabarra	Tibú	
5	Córdoba	Universidad de Córdoba	Montería	
6	Putumayo	Inspección de El Tigre	Valle del Guamuez	
7	Bolívar	Corregimiento El Salado	Carmen de Bolívar	
8		Narrar para Vivir		
9		Afromupaz	Bogotá	
10	Antioquia	Municipio de San Carlos	San Carlos	2013
11	Norte de Santander	ANMUCIC capítulo El Zulia	El Zulia	
12		ANMUCIC Capitulo La Gabarra	Tibú	
13		OFP	Norte de Santander	
14	Putumayo	Corregimiento El Placer	Valle del Guamuez	2014
15	Antioquia	Municipio de Granada	Granada	
16		Pueblo Bello	Turbo	
17		Municipio de San Francisco	San Francisco	
18		Cabecera municipal de Cocorná	Cocorná	
19		Corregimiento Puerto Venus	Nariño	
20		Corregimiento Puerto López	El Bagre	
21		Centro poblado La Balsita	Dabeiba	
22		Zona urbana de Argelia	Argelia	
23		Vereda El Maravillo y La Clara	Urrao	
24		La Chinita	Apartadó	
25		Zona urbana de San Rafael	San Rafael	
26	Atlántico	Vereda Pita	Repelón	
27	Bolívar	Corregimiento Las Palmas	San Jacinto	
28		Corregimiento Zipacoa	Villanueva	
29	Caldas	Cabecera municipal de Samaná	Samaná	
30	Cauca	Vereda San Joaquín	El Tambo	
31		Corregimiento La Rejoya	Popayán	
32	César	Corregimiento Santa Cecilia	Astrea	
33		Pailitas	Pailitas	
34		Corregimiento Poponte	Chiriguaná	
35		Corregimiento Santa Isabel	Curumaní	
36		Corregimiento Seis de Mayo	Pelaya	
37	Chocó	Vereda Guaduas	Carmen de Atrato	2014
38		Municipio de San José del Palmar	San José del Palmar	
39	Córdoba	Corregimiento Leticia y sus veredas	Montería	
40	Cundinamarca	Veredas Hince Alto y Bajo	La Palma	

No.	Departamento	Sujeto Colectivo	Municipio	Año de aprobación
41		Centro poblado Guayabal de Toledo	El Peñón	
42		Inspección de Liberia	Viotá	
43		Inspección de Alto de Cañas	Yacopí	
44		Municipio de Topaipí	Topaipí	
45	Magdalena	Corregimiento Santa Rita	Remolino	
46		Corregimiento Playón de Orozco	El Piñón	
47		Corregimiento Bellavista	Algarrobo	
48		Corregimiento Nueva Venecia	Sitio Nuevo	
49		Corregimiento Bocas de Aracataca	Pueblo Viejo	
50		Corregimiento La Avianca	Pivijay	
51		Vereda Canaán	Chivolo	
52		Corregimiento La Pola	Chivolo	
53		Vereda La Secreta	Ciénaga	
54		Vereda Cerro Azul	Ciénaga	
55	Meta	Municipio El Dorado	El Dorado	
56	Nariño	Corregimiento El Palmar	Leiva	
57	Norte de Santander	Corregimiento Juan Frío	Villa del Rosario	
58		Municipio La Esperanza	La Esperanza	
59	Risaralda	Cabecera municipal de Pueblo Rico	Pueblo Rico	
60		Cabecera municipal de Mistrató	Mistrató	
61	Santander	Municipio de Málaga	Málaga	
62		Simacota Bajo	Simacota	
63		Simacota Alto	Simacota	
64		Corregimiento Turbay y El Mohán	Suratá	
65	Sucre	Corregimiento Chinulito	Colosó	
66		Corregimiento Pichilin	Morroa	
67	Tolima	Municipio de Ataco	Ataco	
68		Vereda El Neme	San Juan	
69	Valle del Cauca	Corregimiento La Sonora	Trujillo	
70		Corregimiento La Habana	Buga	

Fuente: Procesado DP con base en información reportada por la UARIV

Un avance representativo de la reparación colectiva registra el Informe CSML 2014, en el cual la UARIV referenció la incorporación del enfoque de género en el proceso, mediante la aprobación de los PIRC de: la organización *ANMUCIC El Zulia* y a la Organización Femenina Popular (OFP) en los municipios de Zulia en el Norte de Santander, así como la aprobación por parte de los CTJT en el municipio de Zulia y en siete municipios del Magdalena Medio, respectivamente. Igualmente, menciona la formulación de los planes de la Red de Mujeres “Narrar para Vivir” de 15 municipios de Montes de María, pendientes de aprobación por parte los CTJT de Sucre y Bolívar. Adicionalmente, mencionó el levantamiento de los diagnósticos del daño con ANMUCIC, en 22 departamentos del país; además de la realización del proceso de diagnóstico del daño y la conformación del comité de impulso de la Liga de Mujeres Desplazadas en cuatro municipios de Bolívar.

De acuerdo con lo reportado por la UARIV, el total PIRC aprobados desde 2012 hasta junio de 2015 es de 62. Si bien durante el último año se presenta un avance importante, se evidencia un rezago de 210 planes frente a las metas fijadas en el documento Conpes 3726 de 2012, que propone la formulación y aprobación de 280 y el acompañamiento e implementación de 833 PIRC con sujetos no étnicos para el 2014 y 2021, respectivamente.

En este mismo sentido la, UARIV afirma que todo los planes se han formulado con la participación activa de las víctimas y 70 se encuentran en etapa de implementación; sin embargo, se evidencian dificultades para su ejecución, en tanto que existe una diferencia entre el momento en que los CTJT aprueban los PIRC y el momento en que los entes territoriales y sectores deben incorporarlos en sus procesos de planeación para la financiación y ejecución.

Cabe anotar que todos los planes mencionados anteriormente hacen parte de la ruta de reparación activada con sujetos colectivos por oferta¹⁸⁶; es así como entre el 2012 y 2014 la UARIV ha centrado sus esfuerzos en la activación de la ruta de reparación colectiva para los sujetos seleccionados por el Gobierno Nacional.

A pesar de los avances mencionados, la CSML considera importante evidenciar que no se ha brindado el mismo tratamiento a los posibles sujetos de reparación colectiva por demanda¹⁸⁷. En ese sentido, no se adelantó una amplia difusión del Decreto 4800 que permitiera el acercamiento de los grupos, organizaciones y comunidades para solicitar su inclusión como sujetos de reparación colectiva. A lo anterior, se adiciona que la UARIV en diciembre de 2014 presentó la versión final del FUD –colectivo, a sólo seis meses para vencerse el plazo para rendir declaración para las víctimas colectivas que sufrieron vulneración de sus derechos entre junio de 1985 y junio de 2011.

En consecuencia, la CSML considera conveniente tramitar una ampliación del plazo de declaración para los sujetos colectivos por demanda, que brinde las condiciones de igualdad para la activación de la ruta de reparación de estas víctimas.

7.2 Medidas de reparación contenidas en los PIRC

En el periodo 2013 la UARIV informó la realización de actividades de coordinación y participación en acciones orientadas a brindar medidas de reparación en el marco de los PIRC. Para el año 2014, esa entidad reportó que en 55 de los 70 planes aprobados se identificaron 957¹⁸⁸ medidas de reparación:

¹⁸⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 227 del Decreto 4800. “Por oferta del Estado, La Unidad Administrativa Especial de Atención para la Atención y Reparación de las Víctimas, identificará zonas o colectivos de mayor victimización... Mediante un mecanismo de difusión nacional y público dará a conocer la voluntad del Estado para reparar a las zonas y/o colectivos susceptibles de reparación colectiva...”

¹⁸⁷ De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 227 del Decreto 4800. “Los sujetos de reparación colectiva no incluidos en la oferta del Estado deberán adelantar el procedimiento de registro ante el Ministerio Público.”

¹⁸⁸ Información reportada por la Subdirección de Reparación Colectiva, en presentación a la Defensoría del Pueblo el 29 de abril de 2015.

Cuadro 7.1.2 – Tipo de medidas solicitadas por entidad

Entidad	Número de medidas	Tipo de medidas	
Centro Nacional de Memoria Histórica	69	Reconstrucción memoria histórica	44%
		Medidas de infraestructura arquitectura conmemorativa	42%
		Medidas de difusión pública de los hechos y relatos de las víctimas	8%
		Actos de conmemoración y dignificación	6%
Ministerio de Cultura	82	Recuperación de prácticas y costumbres culturales y comunitarias	27%
		Acciones para la recuperación de prácticas y costumbres culturales y comunitarias	35%
		Infraestructura y dotación de escenarios culturales	31%
		Programas y proyectos de formación y promoción de la cultura de formación artística	7%
Ministerio de Salud	106	Para acceder a servicios de salud integral	37%
		Infraestructura y dotaciones en servicios de salud, atención psicosocial y recuperación emocional	35%
		Atención psicosocial y recuperación emocional	23%
		Servicios de salud para personas de especial protección con enfoque diferencial	3%
		Implementación de programas de formación en salud/ capacidades instaladas	2%
Ministerio de Educación	123	Infraestructura educativa	33%
		Garantizar el acceso a la educación superior	21%
		Dotación de escenarios	18%
		Garantizar el acceso a la educación preescolar, básica y secundaria	15%
		Diseño e implementación de programas educativos	13%
Ministerio de Trabajo	175	Formación para el trabajo y para el emprendimiento	80%
		Apoyo a la formación para la creación y desarrollo de organizaciones solidarias (cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales)	17%
		Dotación para el trabajo	2%
		Vigilancia y control de condiciones laborales y normatividad laboral	1%
SENA	62	Formación para el trabajo y el emprendimiento	87%
		Diseño e implementación de planes programa y proyectos de capacidades productivas y generación de ingresos y empleo	8%
		Capacitación en aspectos socio empresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano rural	5%
Ministerio de Justicia	23	Acceso a la justicia formal y alternativa	65%
		Pedagogía para el empoderamiento legal de las víctimas	26%
		Apoyo a iniciativas de Justicia Transicional y restaurativa	9%
Fiscalía	46	Acceso a la justicia	39%
		Implementación de las medidas de verdad judicial	39%
		Contribución a la búsqueda de los desaparecidos y colaboración en la identificación de cadáveres y su inhumación posterior	11%
		Sanción a responsables	11%

Entidad	Número de medidas	Tipo de medidas	
Ministerio de Agricultura	116	Diseño e implementación planes, programas y proyectos de capacidades productivas y generación de ingresos del sector agrícola	79%
		Infraestructura de reparación	12%
		Diseño e implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural y desarrollo agropecuario	7%
		Programa de subsidio familiar de vivienda para población rural.	2%
Departamento para la Prosperidad Social - DPS	58	Diseño e implementación de planes y programas y proyectos de capacidades productivas y generación de ingresos	84%
		programa de seguridad alimentaria	16%
Coldeportes	69	Infraestructura y dotación de escenarios deportivos	60%
		Generación de espacios que faciliten la actividad física, la recreación y el deporte	20%
		Programas y proyectos de formación y promoción del deporte	20%
Ministerio de Ambiente	28	Saneamiento ambiental, uso, manejo y aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales	61%
		Formación en cuidado ambiental	28%
		Diseño de planes y programas de manejo y protección y recuperación ambiental	11%

Fuente: Procesado DP con base en información reportada por la UARIV

De acuerdo con la información recopilada¹⁸⁹, se evidencia que las entidades a las cuales se dirigen la mayoría de solicitudes de medidas de reparación son: el Ministerio del Trabajo con 175, seguida por el Ministerio de Educación 123, Ministerio de Agricultura con 116 y Ministerio de Salud 106.

En cuanto al tipo de medidas, se destacan aquellas relacionadas con la formación para el trabajo y el emprendimiento, en cabeza del SENA (87%) y del Ministerio del Trabajo (80%); así como las de diseño e implementación de planes, programas y proyectos de capacidades productivas y generación de ingresos del DPS (84%) y el diseño e implementación de planes, programas y proyectos de capacidades productivas y generación de ingresos del sector agrícola del Ministerio de Agricultura (79%). Es importante resaltar que de estas solicitudes, dos corresponden a las entidades con mayor número de medidas requeridas en los PIRC: Ministerio de Trabajo (175) y Ministerio de Agricultura (116).

Otras solicitudes significativas las constituyen las que se relacionan con Coldeportes y el Centro de Memoria Histórica, 69 para cada institución; entidades para las que sobresalen peticiones de infraestructura y espacios deportivos 61% y reconstrucción de la memoria histórica 44%, respectivamente. En menor proporción, también, se identifican solicitudes de infraestructura a los ministerios de Cultura 31%, Salud 35%, Educación 33% y Agricultura 12%.

¹⁸⁹ Procesado Defensoría del Pueblo, con base en información reportada por la UARIV.

Llama la atención que dos de las tres entidades con el menor número de solicitudes son la Fiscalía General de la Nación con 46 y el Ministerio de Justicia con 23; no obstante se aprecia para esta última un porcentaje importante de peticiones para el acceso a la justicia formal y alternativa (65%).

En este sentido puede afirmarse, de manera agregada, que para los sujetos colectivos no étnicos, si bien es significativo alcanzar justicia y el reconocimiento de los hechos sucedidos, cobra mayor importancia el desarrollo de sus capacidades productivas y la generación de oportunidades de ingreso, en tanto éstas aportan sostenibilidad a su reparación colectiva integral y a la posibilidad de igualar o superar las condiciones en las cuales se encontraban antes de suceder los hechos victimizantes.

En relación con la ejecución de estas medidas, el Centro de Memoria Histórica reporta, a 27 de abril de 2015, su participación en la formulación e implementación de medidas de reparación simbólica de 15 planes de reparación colectiva de las 69 medidas identificadas para esta institución.

Asimismo, la revisión de los PIRC de las comunidades de Norte de Santander Juan Frío, El Tarra, Tibú, Teorama, Ocaña y La Esperanza, muestran un evidente retraso, a pesar de las acciones adelantadas desde la UARIV frente a las entidades del SNARIV que tienen corresponsabilidad en la ejecución de las medidas de reparación colectiva.

En consecuencia, se hace necesario plantear un esquema de seguimiento que dé cuenta del tiempo empleado, los avances alcanzados y las dificultades presentadas, en la coordinación e interrelación con las entidades del SNARIV.

Igualmente, se hace imperativo que los entes territoriales incluyan los PIRC en sus Planes de Acción Territorial y asuman la corresponsabilidad institucional para hacer realizable el ejercicio de los derechos de los SRC.

Finalmente, la UARIV reporta estar implementando la estrategia Entrelazando con 137 sujetos no étnicos de reparación colectiva, ubicados en 114 municipios y 27 departamentos, contando con la participación activa de 1.805 Tejedores y Tejedoras, apoyados por 38 profesionales en todo el país; cifras que representan un avance importante en la implementación de la estrategia frente a los 43 sujetos y 9 comunidades intervenidas además de los 460 Tejedores y Tejedoras formados en el 2013.

Siendo esta la estrategia orientada hacia la *“reconstrucción del tejido social, el restablecimiento de las relaciones de confianza y el fortalecimiento de la convivencia de las comunidades víctimas del conflicto armado”*¹⁹⁰, es importante que la UARIV presente resultados de su implementación así como el análisis del impacto que representa la demora en el cumplimiento de las medidas de

¹⁹⁰ http://www.unidadvictimas.gov.co/images/reparacion/Resumen_Entrelazando.pdf (citado junio 22 de 2015)

reparación de los grupos, organizaciones y comunidades en la reconstrucción del tejido social, en donde coinciden la estrategia Entrelazando y casos de reparación colectiva.

7.3 Resultados de la acción preventiva de la Procuraduría General de la Nación a la reparación colectiva de sujetos colectivos agrarios.

La acción preventiva iniciada por la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas y los Desmovilizados, se propone el seguimiento a la implementación de procesos de reparación colectiva a comunidades y/o asociaciones campesinas. De tal ejercicio se han derivado los siguientes hallazgos:

- Frente a la toma de declaración para sujetos colectivos en la modalidad de demanda, se advierte que, solo hasta mediados del año 2014 pudo iniciarse su aplicación, en razón a que la UARIV no tenía aun listo el formato respectivo. En lo que concierne a sujetos colectivos étnicos, la toma de declaración ha sido liderada por la Defensoría del Pueblo.
- Considerando el plazo de tres años que establece la Ley 1448 de 2011 para la implementación de los planes de reparación colectiva, la UARIV expresa que hay casos de sujetos colectivos a los cuales ya se les ha cumplido el término, como es el caso de Universidad de Córdoba, en el cual se reportan avances hasta del 80%. Según esta entidad, en ocasiones no es posible completar la materialización del PIRC en su totalidad, en razón a que el planteamiento de las medidas resulta impreciso de manera que su implementación se torna inviable. Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene información que, en 2015, la UARIV ha adelantado la evaluación de todos los planes de reparación colectiva con el fin de aprobar medidas que materialmente sean posibles de implementar por el Gobierno Nacional.

Al respecto la CSML hace un llamado a los sujetos de reparación colectiva para que, en el marco de la formulación del plan, se tengan en cuenta las competencias legales de la UARIV y las posibilidades que la Ley 1448 establece en implementación de los Planes de Reparación, teniendo presente que no todas las solicitudes del sujeto pueden ser tenidas en cuenta dentro de los mismos; como ejemplo de esto, la Comisión tiene información de solicitudes que no constituyen medidas de fácil materialización a través del PIRC, como es el caso de la aceleración de procesos judiciales, reforma agraria o soluciones pensionales. De forma Complementaria, se hace un llamado a la UARIV para acompañar adecuadamente a los sujetos en la formulación, dejando las claridades necesarias sobre las medidas que pueden ser incluidas en el plan y las solicitudes que, siendo válidas y necesidades sentidas, deben ser tratadas por fuera del mismo; de esta manera y, mediante un proceso de consenso, el plan deberá ser formulado solamente con medidas que puedan ser materializadas para la satisfacción del sujeto colectivo.

- Después de cuatro años de implementación de la Ley 1448, se advierte la preocupante interpretación que la UARIV ha dado a lo establecido por el artículo 222 del Decreto 4800

de 2011¹⁹¹, que hace referencia al derecho que los sujetos colectivos de obtener la medida de indemnización. La UARIV sostiene que esta medida solo es aplicable para los sujetos colectivos étnicos, lectura que la CSML no comparte y no encuentra en la norma una distinción entre sujetos étnicos y no étnicos de reparación que justifique tal interpretación. Esta inquietud se planteó por parte de la Procuraduría General de la Nación en los Subcomités técnicos de Indemnización y Reparación Colectiva, sin obtener aclaración al respecto.

- Con respecto a la implementación de los planes de reparación de los sujetos colectivos agrícolas se identificó que las entidades del SNARIV con las que resulta más compleja la articulación son: el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior, el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Incoder y la Unidad Nacional de Protección. Lo anterior resulta preocupante para la CSML, teniendo en cuenta que entidades como el Ministerio de Agricultura y el Incoder son fundamentales al momento de materializar las medidas relacionadas en los planes de reparación colectiva para los sujetos colectivos agrícolas
- De igual manera, preocupa a la CSML que el Centro Nacional de Memoria Histórica argumente que por falta de capacidad presupuestal y presencia institucional en el territorio solo puede priorizar 15 casos de reparación colectiva en todo el país. Lo anterior por cuanto, en el componente de medidas de satisfacción para los sujetos colectivos normalmente se encuentran medidas relacionadas con la reconstrucción de memoria histórica, para lo cual es fundamental la participación de esta entidad.
- Se indagó ante la UARIV por el número de personas pertenecientes a población campesina que se están beneficiando con los la reparación colectiva, ante lo cual la UARIV informó que a la fecha no se tiene un número estimado del total de personas que conforman los sujetos de reparación y que se encuentran trabajando por establecer dicha cifra.
- La UARIV informa que las principales dificultades que se tienen para los procesos de valoración de los sujetos de reparación colectiva relacionados con asociaciones campesinas son: (i) No siempre se encuentran fuentes confiables de información neutrales que hablen sobre las organizaciones por cuanto los hechos de los cuales manifiestan haber sido víctimas han sido, a menudo, invisibilizados por los medios de comunicación; (ii) No es fácil determinar el impacto colectivo que han tenido ciertos eventos de carácter individual; (iii) No siempre está definida la ubicación de la organización; (iv) En ocasiones se referencian en la declaración hechos individuales que no tienen que ver con el rol desempeñado por el colectivo y (v), En ocasiones, en la narración se mencionan eventos que, se creen, están relacionados con el conflicto armado, pero en la realidad se encuentra que no fue así.

¹⁹¹ Decreto 4800, artículo 222: “Reparación colectiva. Entiéndase por reparación colectiva el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico”

- De los 303 sujetos de reparación colectiva, se registran los siguientes, correspondientes a organizaciones asociaciones campesinas:

Cuadro 7.1.3 – Sujetos colectivos no étnicos correspondientes a organizaciones o asociaciones campesinas

No.	Sujeto de reparación colectiva	Nivel	Fase
1	ANMUCIC – Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (Nacional).	Nacional	En implementación
2	ANMUCIC – El Zulia – Norte de Santander	Territorial	En implementación
3	ATCC – Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare	Territorial	En implementación
4	ANUC – Asociación Nacional de Campesinos.	Nacional	Diagnóstico del daño
5	ASOMUPROCA – Asociación de Mujeres Productoras del Campo	Territorial	Diagnóstico del daño

Fuente: Cálculos PGN con base en información reportada por la UARIV

Sin embargo, bajo la modalidad de comunidades se registran 51 más, para un total de 56, sujetos de reparación colectiva relacionados con población campesina, los cuales tiene plan de reparación Aprobado. (Ver Anexo 7).

Finalmente es importante mencionar que, desde la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado, se está efectuando el respectivo seguimiento al caso de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, caso de reparación colectiva del nivel nacional. Este sujeto posiblemente sea el que mayor número de campesinos reúne, para lo cual la UARIV, ha coordinado la realización de encuentros regionales por todo el país, con el fin de lograr una adecuada identificación del daño.

8. Prevención y protección a líderes de DDHH y reclamantes de tierras amenazados

La Defensoría del Pueblo a través de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH, ha informado a las autoridades competentes sobre la persistencia del conflicto armado que vive el país y que se caracteriza por la particularidad de las dinámicas que adopta en cada una de las regiones. A pesar de los avances en materia de seguridad, la confrontación armada tiende a concentrarse en algunas zonas del país, está en permanente cambio y plantea desafíos en términos de prevención, protección y respuesta estatal.

Particularmente, el SAT ha identificado la situación de amenazas y riesgo que sufren los líderes y comunidades en el marco del conflicto armado, vinculadas a los procesos de reparación y reclamación de tierras, relacionados con la Ley 1448 de 2011.

La Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación por los actos de violencia, amenazas, ataques, desplazamientos y violaciones a los derechos humanos que vienen sufriendo las personas y los líderes que adelantan procesos de verdad, justicia y reparación y procesos de restitución de tierras. A estos riesgos, se suma la debilidad institucional para hacer frente a las prácticas violentas de los grupos armados, la poca confianza de la población en las actuaciones de las autoridades locales, y en los mecanismos de denuncia, esclarecimiento y sanción de graves violaciones de derechos humanos.

En el periodo analizado para el presente informe (abril 2014 – mayo 2015), los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, aparecen como el principal factor generador de riesgo de violación a los derechos humanos de la población civil, demostrando la capacidad de intimidación y amenaza que ejercen, así como su amplia presencia en el territorio nacional. Las principales acciones de violencia llevadas a cabo contra la población y bienes civiles por parte de estas organizaciones armadas, consisten en homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, atentados con artefactos explosivos, desapariciones forzadas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y de género, amenazas, extorsiones, y despojo de bienes y tierras.

Pese a que todos los grupos armados que intervienen en la confrontación son responsables de amenazas y violaciones a los derechos fundamentales y al DIH, las organizaciones armadas pos desmovilización de las AUC y la guerrilla de las FARC, ocupan el primer lugar. El ELN también aparece como responsable durante este periodo, de graves afectaciones a la población civil en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño, Antioquia y la región del Sur de Bolívar. En el departamento de Norte de Santander, particularmente en la región del Catatumbo, el EPL hace presencia y lleva a cabo actos de violencia que afectan a la población.

Con el fin de profundizar en los aspectos señalados, en primer lugar se analizarán las amenazas y situación de vulnerabilidad de Derechos Humanos de líderes y reclamantes, como uno de los principales factores de riesgo para personas y comunidades víctimas en el marco del conflicto

armado. Esto implica describir el accionar de los grupos armados ilegales generadores de amenazas; y algunos casos reportados por el programa Somos Defensores, sobre asesinatos a líderes de derechos humanos y reclamantes de tierras amenazados, que a su vez fueron advertidos en los informes de riesgo y notas de seguimiento del SAT.

En segundo lugar, se realiza un balance de la respuesta y las acciones emprendidas por la UNP, en lo referente a la atención y protección de las personas y comunidades amenazadas. En tercer lugar, se hace una verificación de los Planes de Prevención de los municipios a nivel nacional, con el fin de revisar cómo se incorporan las recomendaciones formuladas por la Delegada en los documentos de advertencia, en los distintos planes (PAT, Planes de Contingencia y Planes de Prevención) en el orden departamental. En cuarto lugar, se presenta la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación en lo relativo a los delitos de amenazas, extorsiones y ataques o atentados a líderes y reclamantes de tierras.

Posteriormente, se señalan los avances del Ministerio del Interior y la Alta Consejería para los Derechos Humanos en relación con la instalación de la red de observatorios, en cumplimiento a lo estipulado en los artículos 198 y 199 del Decreto reglamentario 4800 del 2011. Finalmente, se dan unas conclusiones y se plantean unas recomendaciones.

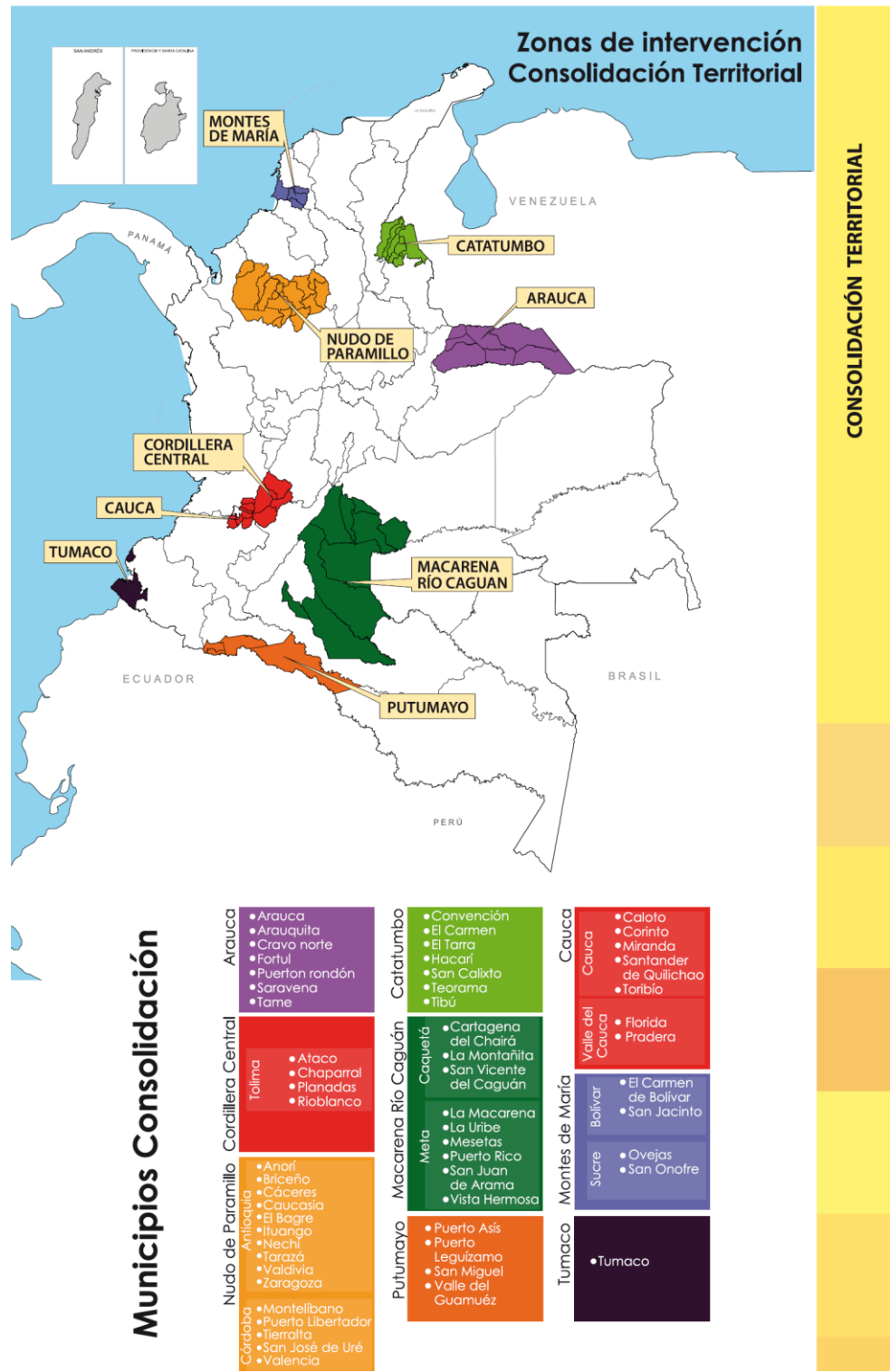
8.1 Amenazas y vulneración de los derechos humanos y de los líderes y reclamantes

En relación con los diferentes escenarios de riesgo para la población víctima del conflicto armado en el marco de la Ley 1448, a continuación se resume uno de los principales factores de riesgo para personas y comunidades víctimas, que fueron identificados en el período 2014 – 2015.

Incremento de la amenaza contra los líderes y las personas víctimas de la violencia, y reclamantes de tierra: El SAT ha advertido reiteradamente sobre la situación de riesgo de las personas y comunidades que se reconocen como población víctima del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011, en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá DC, Bolívar, Caquetá, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Quindío, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vichada. Igualmente, algunos municipios de estos departamentos conforman las regiones que se instauran como zonas de consolidación territorial¹⁹², entre las que se encuentran: Arauca, Cordillera Central, Nudo Paramillo, Catatumbo, Macarena río Caguán, Putumayo, Cauca, Montes de María y Tumaco.

¹⁹² Los municipios en consolidación son territorios de gran valor ambiental y estratégico, con un alto potencial de desarrollo social y económico, ubicado en zonas que han sido afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos, y la débil presencia institucional. Un millón y medio de colombianos habitan en estos territorios. Por este motivo, se formuló la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) que busca generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. Tomado de (en línea) <http://www.consolidacion.gov.co/>

Mapa 8.1 - Zonas de intervención y consolidación territorial



Fuente: Tomado de (en línea) <http://www consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidaci%C3%B3n>

Para la Defensoría del Pueblo, resulta de especial preocupación que una gran parte de las amenazas estén dirigidas contra la población que se encuentra ejerciendo su derecho a la participación en los escenarios habilitados por la ley, como son: las mesas municipales, departamentales y la mesa nacional de víctimas. Aún más grave, es la situación de aquellas personas que ejercen un rol de liderazgo en sus comunidades, y que han visto incrementada su condición de vulnerabilidad, generando incluso nuevas amenazas.

La circulación de panfletos amenazantes, las llamadas telefónicas amenazantes, y las amenazas directas llevadas a cabo por personas con nexos directos con las desmovilizadas AUC, tienen su causa, entre otros factores, en la poca celeridad en las investigaciones relacionadas con abusos cometidos contra desplazados que reclaman tierras. Asimismo, se tiene conocimiento de casos en los cuales terceros que se apropiaron de las tierras de donde fueron expulsados sus ocupantes originarios, han venido hostigando a reclamantes y líderes que intentan recuperar sus tierras.

8.1.1 Grupos armados generadores de amenaza

FARC EP.

Del total de las situaciones de riesgo advertidas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, las FARC - EP se mantienen como el mayor generador de amenazas para la población civil, identificado en 42 situaciones de riesgo advertidas. Los 22 departamentos donde se registra la presencia y amenaza de las FARC - EP corresponden a Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Arauca, Meta, Guaviare, Vichada, Caquetá, Tolima, Huila, Cundinamarca, Risaralda, Caldas, Santander, Bolívar, Cesar, Córdoba, Amazonas y Boyacá.

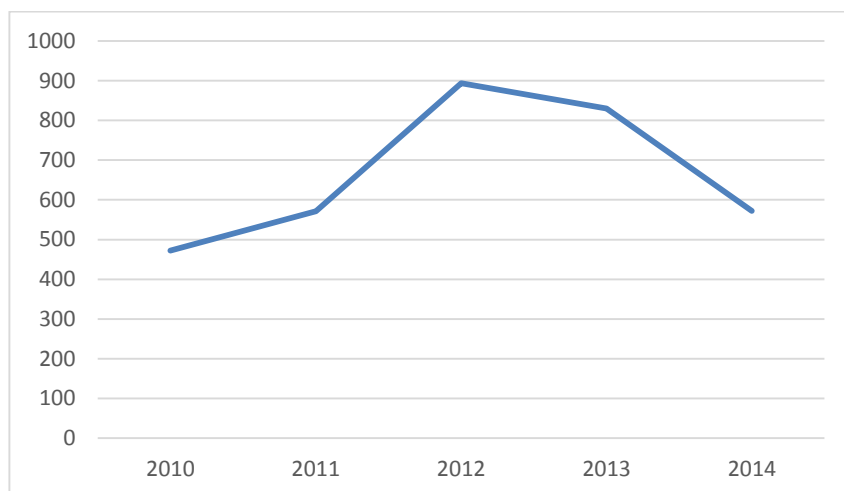
En los territorios bajo el control de las FARC - EP se mantiene las amenazas, intimidaciones, constreñimientos y restricciones a las libertades de la población, así como extorsiones y exacciones contra empresarios y comerciantes. En igual sentido, tampoco se observa una disminución notoria en conductas de alto impacto sobre las comunidades como el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA). Esta circunstancia indica que, más allá del cese en las acciones ofensivas y del repliegue de las tropas guerrilleras, éstas no han dejado de acumular fuerzas y recursos en los territorios bajo su control, al mismo tiempo que continúan preparándose militarmente para una eventual ruptura de las negociaciones de La Habana.

A pesar de la disminución relativa de los principales hechos de violencia, acciones bélicas, violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH durante el año 2014, durante el periodo del cese de hostilidades, las cifras oficiales señalan que persistieron conductas como la instalación de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), los ataques contra la infraestructura energética, de transporte y comunicaciones, los choques, operativos y enfrentamientos armados entre Fuerza Pública y grupos armados ilegales, las capturas y muertes de personas vinculadas con estas organizaciones y las desmovilizaciones, especialmente de miembros de las guerrillas. Acciones

que además arrojaron un saldo importante de bajas, capturas, daños a la propiedad y a la infraestructura, desplazamientos, amenazas, torturas y desapariciones, entre los más importantes.

De acuerdo con la Policía Nacional, en 2014 se registraron 572 acciones terroristas en el país, lo que implica que se mantiene la reducción en las cifras desde 2012, luego del aumento observado desde 2009. En 2014, particularmente se observan altas cifras en los departamentos de Antioquia (92), Putumayo (77), Nariño (72), Meta (62), Norte de Santander (55) y Huila (48). En el nivel municipal, San Andrés de Tumaco reportó el mayor número de actos terroristas en 2014 (47), seguido de Orito (29), Neiva (23), Puerto Asís (21) y Toledo – Antioquia (15). Al comparar las cifras 2013 – 2014, se observa una disminución en 15 departamentos, 3 donde se mantienen iguales y 5 donde se registra un aumento en algunos casos de más del 50% de las cifras como Huila, Boyacá, Amazonas y Vichada.

Gráfico 8.1 -. Actos terroristas, 2010 -2014



Fuente: DIJIN-Policía Nacional. Base de datos policía Nacional 2010 - 2014. Datos preliminares inéditos, suministrados a la Defensoría del Pueblo y sujetos a ratificación y modificación por parte de la fuente.

Cuadro 8.1 - Actos terroristas por departamento, 2014

Departamento	2013	2014
Antioquia	127	92
Putumayo	98	77
Nariño	94	72
Meta	58	62
Norte de Santander	95	55
Huila	21	48
Arauca	72	38
Cauca	52	28
Chocó	25	19
Valle del Cauca	18	17

Departamento	2013	2014
Tolima	28	13
Bogotá	16	9
Guajira	34	9
Boyacá	4	8
Casanare	6	4
Guaviare	17	4
Bolívar	4	3
Caquetá	25	3
Magdalena	3	3
Santander	3	3
Amazonas	0	2
Vichada	0	2
Quindío	1	1

Fuente: DIJIN-Policía Nacional (2015). Homicidios 2014. Datos preliminares inéditos, suministrados a la Defensoría del Pueblo y sujetos a ratificación y modificación por parte de la fuente.

En lo que respecta a las acciones bélicas, a través de las cuáles se expresa la dinámica y nivel de la confrontación, en el 2014 se observa un aumento sustancial en el número hostigamientos por parte de actores armados ilegales en comparación con el año 2013, así como de acciones de contacto armado y emboscadas. Para las categorías de retenes ilegales o falsos retenes y ataque a aeronaves, por el contrario se observa una disminución leve.

Cuadro 8.2 - Acciones registradas de grupos armados al margen de la ley, 2013 – 2014

Acción	2013	2014
Hostigamiento	74	100
Ataques instalaciones	30	19
Emboscadas	18	19
Retenes ilegales	23	18
Contacto armado	4	8
Ataques aeronaves	6	2
No reportado	2	0
Total	157	166

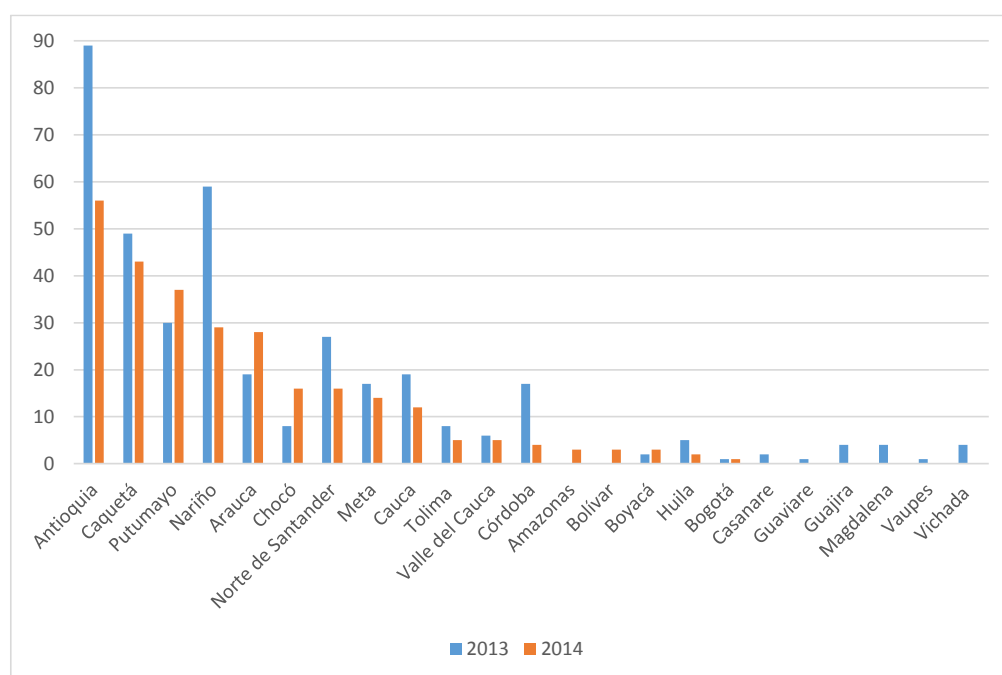
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional; Dirección de Estudios Estratégicos Grupo de Información Estadística. Logros de la política de seguridad y defensa por la prosperidad 2014.

De acuerdo con la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA)¹⁹³, en 2014 la Fuerza Pública llevó a cabo cuatro (4) incautaciones de minas antipersonal en Nariño, Cauca, Chocó y Sucre, todas en áreas rurales. Asimismo, se registraron 2.591 acciones de desminado militar en operaciones. Según la Dirección, en 2014 se registraron 277 víctimas (2013)

¹⁹³ Dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Ministro consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y la Seguridad.

en 193 accidentes por MAP y 7 accidentes por MUSE. Del total de víctimas 95 se registraron como civiles (44 menores de edad, 2 de ellos fallecidos)¹⁹⁴ y 181 como miembros de la Fuerza Pública. Los departamentos que reportaron mayor número de víctimas fueron Antioquia (56 personas, 20,21%), Caquetá (43 personas, 15,52%), Putumayo (37 personas, 13,35%), Nariño (29 personas, 10,46%) y Arauca (28 personas y 10,10%).

Gráfico 8.2 - Víctimas MAP-MUSE por departamento, 2013 – 2014



Fuente: Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, DAICMA. Base de datos, víctimas. Datos sujetos a ratificación y modificación por parte de la fuente.

En lo referente a la desmovilización y entrega de miembros de grupos armados ilegales, el Ministerio de Defensa registró que en 2014, 1.349 hombres decidieron abandonar las armas y retornar a la vida civil, la mayoría de ellos pertenecientes a las FARC.

Cuadro 8.3 - Desmovilizados individuales, por grupo armado ilegal, 2014

Grupo armado	2013	2014
FARC	1.111	1.175
ELN	237	170
Disidencia	2	4
Total	1.350	1.349

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional; Dirección de Estudios Estratégicos Grupo de Información Estadística. Logros de la política de seguridad y defensa por la prosperidad 2014.

¹⁹⁴ Uno de los casos fue registrado en el Resguardo indígena Alto Bonito en Chocó.

Durante el periodo del 20 de diciembre de 2014 al 22 de mayo de 2015, tiempo en el que duró vigente el cese unilateral al fuego y a las hostilidades decretado por las FARC, pese a la reducción sustancial de las acciones bélicas de esta guerrilla, se continuó observando la comisión de hechos de violencia por parte de las FARC contra la población civil que se materializaron en amenazas de muerte; homicidios; confinamientos de población; desplazamientos forzados; accidentes por MAP, extorsiones; acciones que afectan la autonomía de las organizaciones sociales y comunidades étnicas, ejerciendo presiones y cometiendo homicidios contra los líderes indígenas, campesinos y organizaciones comunitarias que se oponen a sus iniciativas y normas; amenaza de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; desaparición forzada; enfrentamientos con interposición de población; atentados en contra de la infraestructura petrolera, energética y vial; y daños ambientales, en particular, en los siguientes departamentos del país: 1) Antioquia; 2) Arauca; 3) Cauca; 4) Caquetá; 5) Chocó; 6) Huila; 7) Meta; 8) Nariño; 9) Putumayo; 10) Valle del Cauca; y 11) Norte de Santander.

ELN

Por su parte, el ELN aparece como grupo generador de amenazas en 16 situaciones advertidas, principalmente en los departamentos de Chocó, Nariño, Risaralda, Bolívar, Norte de Santander, Boyacá, Santander y Arauca.

Grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas

En el periodo de análisis, la categoría que agrupa a los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas (en adelante GAPD), se registra como factor de amenaza en 42 de las situaciones de riesgo advertidas. Los 27 departamentos donde se han identificado escenarios de riesgo por el accionar de los grupos posdesmovilizados son: Atlántico, Bolívar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Cesar, San Andrés y Providencia, Sucre, Antioquia, Caldas, Chocó, Risaralda, Quindío, Norte de Santander, Arauca, Santander, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Boyacá, Tolima, Cundinamarca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada y Putumayo.

A pesar de los avances del Gobierno en la lucha por desarticular los GAPD y disminuir las violaciones y ataques contra la población, durante el año 2014 y el primer semestre de 2015, estas organizaciones siguieron expandiendo su presencia y consolidando su control en numerosos territorios del país, con graves consecuencias humanitarias para distintos sectores de la población. Las estadísticas señalan que en materia de amenazas, estas organizaciones compartieron el primer lugar con las FARC - EP.

Entre las principales afectaciones cometidas por estas organizaciones y que fueron identificadas por la Defensoría del Pueblo, están los homicidios selectivos, la violencia sexual (VS), la tortura (desmembramientos), el desplazamiento forzado, el reclutamiento y utilización, especialmente de NNA, la desaparición forzada, las amenazas, los enfrentamientos con interposición de población y los ataques con AEI.

En lo que respecta al fenómeno de las amenazas, la Policía Nacional registró en 2014, 14.448 denuncias (12.489 en zonas urbanas, 86.44%) de las cuales 6.491 fueron interpuestas por mujeres víctimas (44.92%) y 7.957 (55.07%) por hombres. Esto implicaría una disminución de 1.097 respecto a las cifras de 2013.

En lo que respecta a la distribución geográfica, los cinco departamentos en 2014 con mayor número de denuncias de amenazas en 2014 fueron Valle del Cauca (2.228 casos, 18.2%), Huila (1.678 casos, 13.74%), Bogotá (1.214 casos, 9.94%), Santander (1.076, 8.81%) y Atlántico (971 casos, 7.95%).

Si bien en 2014 el total nacional de denuncias de amenaza presenta una disminución respecto a 2013, al analizar la información por departamento entre los dos años (2013-2014), se observa que en 2014, aumentó el número de amenazas en 15 departamentos, lo que implica no una disminución del fenómeno sino una redistribución territorial del mismo.

Cuadro 8.4 - Departamentos con aumento de denuncias de amenaza, 2013 – 2014

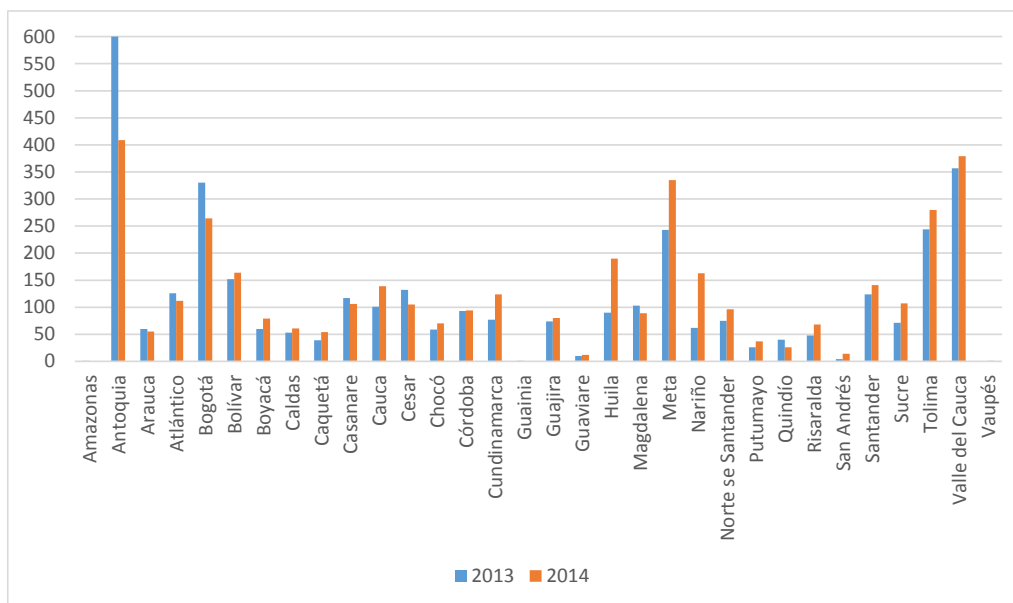
Departamento	2013	2014	Variación (%)
Córdoba	2	26	92,31
San Andrés	4	48	91,67
Cauca	10	32	68,75
Arauca	190	352	46,02
Risaralda	124	194	36,08
Tolima	49	66	25,76
Meta	824	1075	23,35
Norte de Santander	691	885	21,92
Huila	1324	1678	21,1
Guajira	532	674	21,07
Antioquia	269	333	19,22
Caquetá	69	84	17,86
Guainía	12	13	7,69
Magdalena	386	398	3,02
Bolívar	669	685	2,34

Fuente: DIJÍN-Policía Nacional (2015). Homicidios 201. Datos preliminares inéditos, suministrados a la Defensoría del Pueblo y sujetos a ratificación y modificación por parte de la fuente.

En 2014, se registraron 3.855 denuncias de extorsión según Policía Nacional (3.181 en áreas urbanas, 82.51%), de las cuales 113 fueron víctimas mujeres y 2.556 víctimas hombres¹⁹⁵. Esto implica un aumento respecto a 2013 en 281 casos, es decir el 7.85%.

Gráfico 8.3 - Denuncias de extorsión por departamento, 2013 - 2014, Policía Nacional

¹⁹⁵ En 179 denuncias no se identificó el sexo de la víctima.



Fuente: DIJÍN-Policía Nacional (2015). Homicidios 201. Datos preliminares inéditos, suministrados a la Defensoría del Pueblo y sujetos a ratificación y modificación por parte de la fuente.

Los departamentos que registraron mayor número de denuncias por extorsión fueron Antioquia (409 casos, 10,60%), Valle del Cauca (379 casos, 9,83%), Meta (335 casos, 8,69%), Tolima (280 casos, 7,26%) y Bogotá (264 casos, 6,84%).

8.2 Balance de la respuesta y las acciones emprendidas por la Unidad Nacional de Protección (UNP), para la atención y protección de personas y comunidades amenazadas

En materia de **presupuesto**, la UNP destinó para el año 2014 461.531.960.500,81 de pesos a nivel nacional¹⁹⁶; a su vez, para el año 2015, cuenta con un presupuesto de \$368.251.855.905197. Esta asignación presupuestal de la entidad, ha logrado corregir dificultades de tipo administrativo y operativo; no obstante, se observa por parte de las organizaciones de víctimas, las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional y los solicitantes de medidas de protección, que el crecimiento en las solicitudes de protección y la demanda de implementación de medidas diferenciales de protección requiere una estructura institucional con mayor eficiencia frente a estos desafíos, lo cual demanda a su vez, presupuestos para satisfacer de manera oportuna y eficaz las exigencias en materia de protección de las personas y comunidades amenazadas.

De otra parte, frente a la demanda permanente por parte de organizaciones de víctimas, de la adopción de **medidas con enfoque diferencial**, de acuerdo con los contextos culturales y

¹⁹⁶ Documento “Comparativo de apropiaciones 2012 – 2014”. UNP. Véase:

<http://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/ANALISIS%20EJECUCIONES%202012-2013-2014.pdf>.

¹⁹⁷ Esta cifra no incluye las adiciones presupuestales de 35.000.000.000 aprobados el 13 de abril de 2015 y los recursos provenientes al Presupuesto de ingresos y gastos de funcionamiento de la UNP por valor de 22.422.058.541 el 9 de abril de 2015.

familiares de reclamantes de tierras, existe un reto de la UNP en las seis (6) regiones focalizadas por la CSML en el año 2014 como son: Urabá, Meta, Bolívar, Putumayo, Magdalena y Magdalena Medio, puesto que, solamente en una de estas regiones, el Urabá Antioqueño, la institución reporta la adopción de medidas con enfoque diferencial tales como: pangas con motores fuera de borda (botes), caballos, hombres de protección sin armas y medios de comunicación dispuestos en redes, entre otras.

En relación con las **medidas en perspectiva de género**, la UNP señaló a la CSML, la extensión de las medidas de protección al núcleo familiar de las mujeres, en aquellos casos que se evidencia que la situación de riesgo de una mujer se extiende al mismo. De igual forma, la institución reportó que las medidas adicionales y asistenciales en casos de mujeres amenazadas son coordinadas por la UARIV, con las entidades competentes, en caso de ser sugeridas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas- CERREM de Mujeres. Cabe anotar que el apoyo estratégico que está dando la UNP al desarrollo de medidas diferenciales constituye un avance positivo.

Dificultades de la acción institucional: Una de las mayores dificultades identificadas de la labor de la UNP en materia de protección, que también fue señalada en el informe pasado (2013-2014) de la CMSLV, tiene que ver con los tiempos de aplicación de las rutas de protección e implementación de medidas que eran de hasta seis meses e incluso de más tiempo en algunos casos.

La UNP justifica la lentitud del proceso de evaluación del riesgo por varias razones. En la etapa de evaluación señala como causales de extemporaneidad tres razones: (i) la falta de celeridad y tardía respuesta de las autoridades locales respecto de la documentación de los casos; el que la residencia o domicilio de los evaluados se ubica en todo el territorio nacional, lo que genera un mayor esfuerzo administrativo para ubicar a las personas y realizar el análisis “in situ”; (ii) que los solicitantes incumplan con el diligenciamiento total de los requisitos mínimos para acceder al programa (presentación de la fotocopia de la cédula y la acreditación de la población a la que pertenecen); y (iii), la UNP cita como causal de traumatismos y retrasos el proceso de comunicación con el beneficiario para notificarle la medida de protección.

Igualmente, llama la atención que la UNP señala como causal de retraso en los tiempos, el hecho que algunos solicitantes acudan a todos los órganos de control y a las administraciones departamentales y municipales para requerir medidas de protección; situación que puede generar una multiplicidad de solicitudes que deben ser tramitadas por la UNP. Sin embargo, esto no tendría por qué constituirse en un motivo de retraso, ya que la UNP debe iniciar la ruta establecida por la norma con la primera solicitud hecha para darle trámite a la medida de protección.

Aunado a lo anterior, es importante señalar las demoras de varios meses en el pago de los auxilios económicos de reubicaciones, entrega de teléfonos móviles, camionetas blindadas, así como acompañamiento psicosocial al amenazado/a y su núcleo familiar.

Finalmente, otra dificultad sustancial es la falta de articulación entre las autoridades locales y la UNP, en relación con las actividades y responsabilidades para la protección de las víctimas. A pesar de ello, los solicitantes de medidas de protección no han identificado medidas concretas a favor de su seguridad personal, considerando la ausencia de respuesta como actos de renuencia de los funcionarios ante la gravedad de los hostigamientos con panfletos, llamadas amenazantes, hechos de violencia e inexistencia de un canal de comunicación ágil y oportuna con la UNP para informar de los mencionados ataques y recibir la protección requerida.

8.3 Información de la Fiscalía General de la Nación en relación con los delitos de amenazas y ataques o atentados a líderes y reclamantes de tierras.

De acuerdo con la información recibida por la Fiscalía General de la Nación, entre mayo de 2014 y abril de 2015 sobre los delitos de amenazas y otros relacionados con líderes y reclamantes de tierras a nivel nacional, se obtuvo un reporte de aproximadamente ciento setenta y tres (173) procesos, los cuales se relacionan en el (Ver anexo 8). Dicho reporte contiene información sobre el número de víctimas, los departamentos y municipio de ocurrencia de los hechos¹⁹⁸, los delitos (entre los que se resaltan las amenazas, homicidios, desplazamiento forzado y secuestro) y el estado actual del proceso.

Se resalta por parte de la Fiscalía¹⁹⁹, que la información de la calidad de las personas como líderes, coadyuvantes o reclamantes de tierras, reposa en la URT. Esta información se brinda con base en los datos que a la fecha se hallan consignados en el SPOA, el cual se implementó a partir del año 2005.

8.4 Verificación de planes de prevención y protección en los municipios con informes de riesgo y notas de seguimiento vigentes.

Los planes de prevención y protección son las herramientas de orden municipal y departamental por medio de las cuales se instrumentaliza la política pública de prevención y protección. Su valor radica en que los programas y estrategias formulados cumplan con los contenidos y los principios de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, la Ley 387 de 1997 y el Auto 005 de 2009 y, que las entidades a nivel local cumplan con los deberes y las obligaciones que les corresponden frente a los escenarios de riesgo, que permitan prevenir y atender procesos de victimización derivados de emergencias humanitarias acaecidas en desarrollo del conflicto armado interno. Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH-DIH, elaboró una herramienta de valoración para los planes de prevención de los 78 municipios advertidos entre los años del 2014 y 2015, con el fin de identificar si se ajustan en su formulación a los criterios normativos y de política pública y si incorporan las recomendaciones de los documentos de advertencia emitidos por la Delegada. Es importante

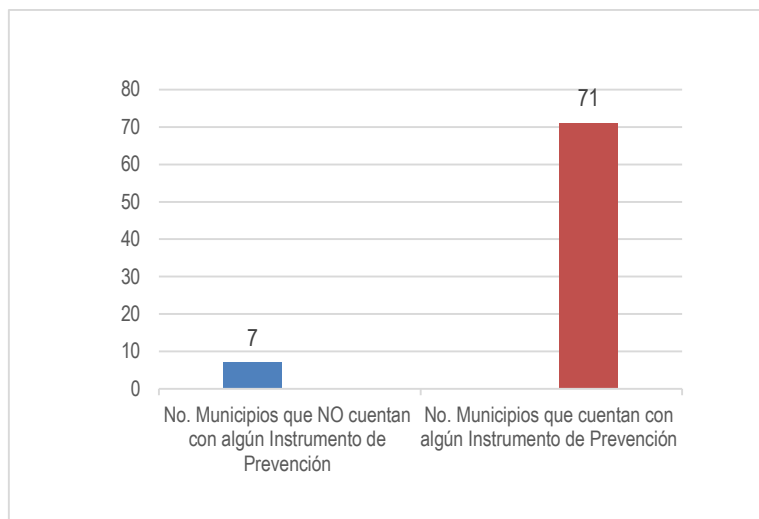
¹⁹⁸ Entre los departamentos se encuentran: Magdalena, Bolívar, Arauca, Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Valle del Cauca, Caquetá, Cauca, Cesar, Santander, Norte de Santander, Chocó, Córdoba, Guajira, Meta, Vichada, Guaviare, Quindío, Risaralda.

¹⁹⁹ Cabe mencionar que no es posible efectuar un análisis de la información reportada por la Fiscalía, que permita evidenciar avances de gestión.

mencionar, que los documentos valorados fueron consultados directamente en el Reporte Unificado del Sistema de información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST)²⁰⁰.

Como resultado de este trabajo se identificó lo siguiente:

Gráfico 8.4 – Municipios con advertencia del SAT que cuentan con algún instrumento de prevención

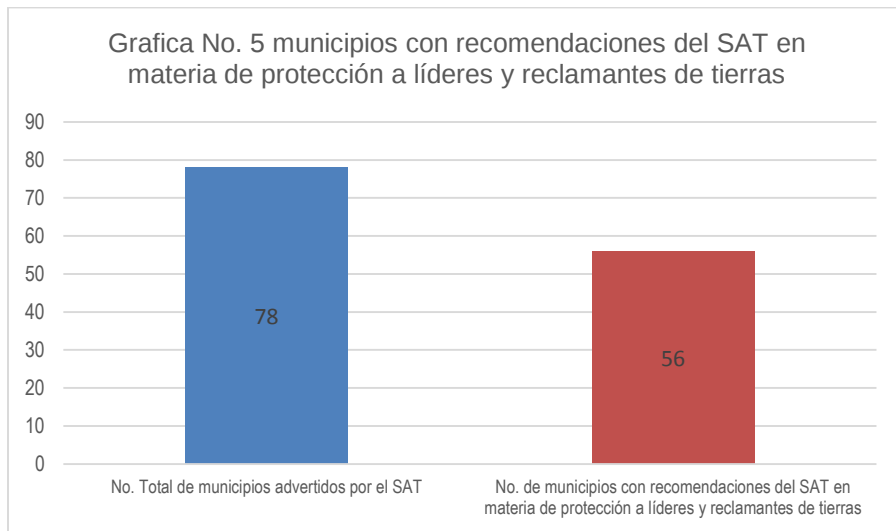


Fuente cálculos SAT DP con base en información del RUSICST

El 91% de los municipios advertidos por el SAT tienen algún tipo de instrumento de prevención como son: PAT, Plan de Prevención o Plan de Contingencia.

²⁰⁰ De acuerdo con el Numeral 1, Artículo 260 del Decreto 4800 de 2011, el Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno – RUSICST es un “...mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las Políticas Públicas y Planes de Acción de Prevención, Asistencia, atención y Reparación Integral”.

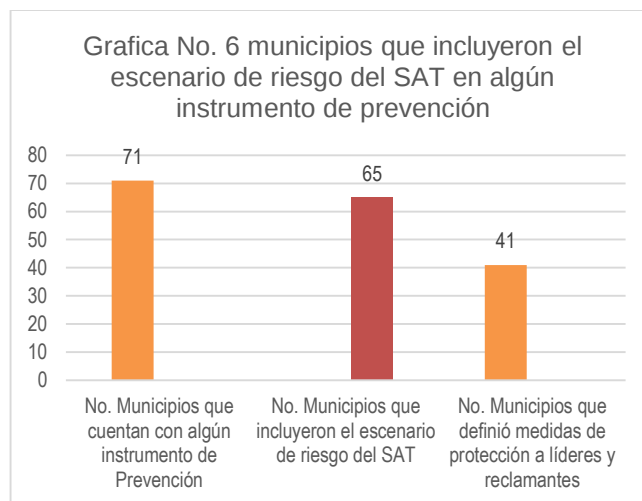
Gráfico 8.5 – Municipios con recomendaciones del SAT en materia de protección a líderes y reclamantes de tierras



Fuente cálculos SAT DP con base en información del RUSICST

El 71.8% de los municipios advertidos por el SAT tienen algún tipo de recomendación relacionada con la UNP y las entidades departamentales, para que de manera prioritaria se valoren las solicitudes de protección de personas y líderes defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras que han sido víctimas de amenazas, intimidaciones, atentados, desaparición forzada, estigmatización y señalamientos, a fin de coordinar con las entidades competentes la implementación de medidas de protección.

Gráfico 8.6 - Municipios que incluyeron el escenario de riesgo del SAT en algún instrumento de prevención



Fuente cálculos SAT DP con base en información del RUSICST

En el 92% de los instrumentos de prevención consultados se incluyó el escenario de riesgo relacionado con factores de amenazas y vulnerabilidad a líderes y reclamantes de tierras; no obstante, sólo el 58.8% de estos municipios definió medidas de protección a líderes y reclamantes, de los cuales, la mayoría se dirigieron a actividades de tipo informativo y de capacitación acerca de medidas de autoprotección en seguridad personal.

Se identificó que el RUSICST no está siendo debidamente diligenciado en los términos dispuestos por la UARIV y Ministerio del Interior, lo cual dificulta identificar los avances, desafíos y retrocesos en la implementación de la política pública de víctimas según lo establecido en el artículo 260, de Decreto reglamentario 4800 de 2011.

Algunas dificultades encontradas al valorar los instrumentos de prevención fueron: la ausencia de metas e indicadores, pese a existir un diagnóstico adecuado y, la falta de cargue de informes que den cuenta de los resultados de seguimiento a la ejecución de los planes. Lo anterior evidencia que las entidades comprometidas con los indicadores de gestión y proceso no están reportando la información respectiva al Comité de Justicia Transicional Municipal.

En los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) a las violaciones de DDHH e infracciones al DIH que fueron analizados, se observó que aunque en su mayoría se construyen los protocolos de actuación sobre riesgos identificados tanto por la Defensoría como por otras entidades que hacen parte del CTJT, los recursos necesarios para el desarrollo de las medidas de mitigación y atención a riesgos no cuentan con la claridad necesaria para ser medibles o implementar modelos de seguimiento a la ejecución.

Con base a lo anterior, se identificó que los recursos necesarios (talento humano, recursos logísticos o financieros) no se monetizan o diferencian las fuentes de financiación asociadas; no existe una diferenciación temporal que permita establecer de qué vigencia hacen parte o, cuando es una responsabilidad compartida entre varias entidades es imposible conocer cuál es el compromiso presupuestal de cada una; se hace mención de recursos provenientes de regalías sin contar con proyectos que sustenten la misma; se hace mención de recursos de cooperación internacional que pueden cambiar en cualquier momento dependiendo del donante del que se deriven. Adicionalmente, cabe resaltar, que los PIPP señalan como fuente de recursos generalmente “recursos propios, recursos de cada entidad o recursos por gestionar”, sin especificar montos de inversión.

Finalmente, es alto el rezago que presentan todos los municipios consultados en la administración de la información en el sistema, especialmente, en lo referente a seguimiento y evaluación. En este sentido, es importante reiterar lo que ha señalado la Corte Constitucional en varios autos de seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, en relación con la importancia del registro y caracterización de los instrumentos de prevención, la identificación de la oferta institucional, la articulación institucional y el mapa de prioridades en diferentes momentos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas del conflicto armado interno.

8.5 Seguimiento a la instalación de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

El 12 de Junio del 2015, se llevó a cabo una reunión entre funcionarios de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH-DIH de la Defensoría del Pueblo, con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con el objetivo de revisar las acciones adelantadas hasta la fecha en relación con la instalación de la Red Nacional de Observatorios, en cumplimiento al artículo 198 del Decreto Reglamentario 4800 del 2011, que establece: *“la creación de la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario con el fin de promover la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial. Estos observatorios serán parte de la Red Nacional de Información, así como del sistema nacional de información del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para lo cual deberán cumplir con los requisitos establecidos para tal fin”*. Como resultado de las indagaciones efectuadas se obtuvo la siguiente información:

El Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Ministerio del Interior dieron inicio a un proceso de identificación de observatorios de carácter local en los municipios del país. Esto como parte del cumplimiento a la obligación estipulada en los artículos 198 y 199 del Decreto 4800 de 2011, que determinan la realización de un **censo de observatorios**, con el fin de conformar una red de carácter nacional para lograr una mayor articulación y suministro de información para el Sistema Nacional de Información de la UARIV y para la reparación a las víctimas definidas en la Ley 1448 de 2011.

Con este objetivo, se adelantaron ejercicios de construcción de una propuesta de encuesta²⁰¹ por parte de las entidades responsables. Una vez formulado y validado este instrumento en abril del 2012, en junio del mismo año se envió por vía electrónica y en medio físico la *“Encuesta para la construcción de directorios de observatorios de carácter oficial, nacionales y territoriales”* a las 1.123 alcaldías del país. Adicionalmente, se utilizó un aplicativo web para facilitar el diligenciamiento de la encuesta por parte de los gobiernos municipales (primer universo a identificar) y para la sistematización de la misma. En diciembre del 2012, fueron recepcionadas las respuestas de 312 municipios en medio físico, por correo electrónico, y través del aplicativo Web. El número de respuestas representaron el 27% de participación del total nacional.

Posteriormente, en el año 2013 el Observatorio del Programa Presidencial elaboró un documento de *“análisis de encuesta para la identificación de observatorios y construcción del censo de observatorios de carácter territorial”*. Allí se explica la metodología utilizada para la encuesta, se muestran los resultados de respuesta municipal por departamento, se hace un breve análisis de cada una de las preguntas realizadas y se expresan algunas lecciones aprendidas en el proceso. (Ver anexo 9).

²⁰¹ La encuesta integrada por 23 preguntas, buscó medir tanto la existencia de observatorios o sistemas de información en el nivel territorial como su articulación, el nivel de desagregación, su fuente de financiación, y la periodicidad de los reportes, entre otros temas.

Adicionalmente, en el año 2013, la UARIV, el Ministerio del Interior y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario, hoy Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, elaboró un documento en el cual presenta la **estrategia de construcción de la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4800 de 2011; en el mismo se señala el marco jurídico, definiciones, fases de articulación, objetivos y lineamientos de la Red de Observatorios de DDHH y DIH (RODHI).

Debe anotarse que este documento no ha sido socializado ni validado con las organizaciones ni con los observatorios regionales. El documento pretende fijar los estándares mínimos para el auto reconocimiento como observatorio. Se precisa que lo consignado en el documento que será una hoja de ruta y una guía, se encuentra en construcción.

De otra parte, El 27 de noviembre de 2013 se realizó el primer encuentro- Taller²⁰² de la Red de Observatorios de Derechos Humanos y DIH –RODHI-, que tuvo por objetivo establecer un plan de trabajo conjunto para el funcionamiento de la Red de Observatorios y la evaluación y resultados del censo de observatorios en el país. Una de las principales conclusiones de este encuentro- taller fue que, a pesar constituirse en un esfuerzo considerable, el censo fue insuficiente para las pretensiones de caracterización de los observatorios existentes, porque no consideró a los observatorios que existen como iniciativas de carácter privado, tales como ONG y academia, que cuentan con vastas experiencias en el conocimiento y sistematización sobre los DDHH. En este sentido, se estableció como compromiso fortalecer el Censo.

Para esto, en el año 2014 se iniciaron labores por parte de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Ministerio del Interior, para crear una herramienta web que facilitara el registro de datos de los observatorios. Hasta el momento se han hecho algunas pruebas de consistencia, pero aún se encuentra en proceso de validación con la UARIV.

Complementariamente, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ha venido impulsando la articulación con las entidades territoriales y Observatorios de DDHH del orden nacional, con el fin de consolidar y articular el trabajo de las diferentes entidades locales para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH y de la Red Nacional de Observatorios de DDHH y DIH.

Durante 2013 y hasta junio de 2014, se hicieron **jornadas de capacitación en los observatorios y entidades públicas locales**²⁰³ en temas relacionados con la conformación o consolidación de este instrumento y se les ofreció a los participantes unas herramientas básicas (conceptuales y metodológicas) para el uso estratégico de la información en derechos humanos (manejo de bases de datos, así como el uso de herramientas cartográficas para su análisis), que supone la incidencia en la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de las políticas, programas y proyectos que apuntan a la promoción, protección y garantía del goce efectivo de derechos, y su articulación con la Red Nacional de Observatorios de DDHH y DIH.

²⁰² Tomado de: Informe avance red de observatorios. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2015

²⁰³ *Ibíd.*

Cuadro 8.5 - Jornadas de capacitación para el fortalecimiento de capacidades institucionales para el procesamiento y uso de la información

r e a l i z a d a s	Departamento	Municipio	v i s i t a s	r e a l i z a r	Departamento	Municipio
	Casanare				Sucre	
	Caquetá				Córdoba	
	Tolima				Caribe	
	Vichada				Magdalena	
	Guaviare				Casanare	Yopal
	Meta	Villavicencio			Antioquia	Bello
	Risaralda	Pereira			Valle del Cauca	Buenaventura
	Nariño	Tumaco			Amazonas	
	Arauca	Arauca			Caquetá	
	Amazonas				Nariño	Tumaco
Antioquia						

Fuente: Observatorio Consejería Presidencial para los DDHH. Última fecha de actualización 16 de junio de 2015

Durante el primer semestre del 2015 se evaluó la posibilidad de impulsar la creación y/o fortalecimiento de observatorios de DDHH en algunos territorios estratégicos. Se contempló prioritariamente la zona del Catatumbo y el Andén Pacífico. Sin embargo, en estas regiones no ha habido interés por parte de las alcaldías y gobernaciones para adelantar procesos de creación de observatorios. Aunado a esto, el tema presupuestal se constituye en otra limitación. Como ejemplo de ello, el municipio de Tumaco expresa su interés por trabajar de cara a la creación del observatorio pero los recursos disponibles son precarios o inexistentes y por lo general se priorizan los componentes de asistencia y atención a víctimas.

Al respecto, el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos plantean que a pesar de que no existe una estrategia como Red para impulsar la creación de los observatorios en las regiones del país en donde hay mayores limitaciones, si se han definido algunas estrategias desde las entidades concernidas. Al respecto, el Ministerio del Interior desde la Dirección de DDHH cuenta con dos escenarios el primero de ellos, es a partir de la difusión de la importancia de los observatorios en los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición a nivel territorial; espacio en el que los observatorios se convierten en una herramienta útil de seguimiento al comportamiento de indicadores sociales y de violencia y a los resultados de las acciones adelantadas para mitigar las problemáticas identificadas. Un segundo escenario es la difusión y promoción en las instancias territoriales de DDHH. Por su parte, la Consejería Presidencial de DDHH tiene previsto continuar con las acciones de asistencia técnica según el cronograma de trabajo ya mencionado, y promover la Red como parte de la asistencia técnica brindada.

Un factor determinante para la conformación de los observatorios y para el fortalecimiento de los observatorios existentes, es la coyuntura política. Existe actualmente una preocupación en el

Ministerio del Interior y de la Consejería Presidencial por el cambio de las administraciones locales y regionales y su impacto en la construcción y continuidad de los observatorios.

En relación con la herramienta web diseñada para el registro de los observatorios, en mayo de 2015, fue adelantada una reunión entre el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial y la UARIV, en el marco de la Red Nacional de Información (RNI), en la que fueron socializadas las preguntas del formato de la herramienta web; concluyendo que dicha herramienta debería facilitar el registro, la descarga de información útil para los observatorios y también la posibilidad de subir y cargar información y productos que quieran compartir los observatorios registrados, con el fin de acercarse más al concepto de Red de Observatorios.

Esta propuesta de la UARIV de crear un “micrositio” dentro de la RNI facilitaría la posibilidad de administrar la información y garantizar los accesos remotos a la herramienta web; adicionalmente, en términos de consulta, facilitaría el acceso de cualquier ciudadano a la RNI. No obstante, debe anotarse que hasta el momento no se ha implementado dicho proceso.

II. Mirada territorial a la implementación de la Ley 1448 de 2011

9. Metodología

Dando continuidad al seguimiento territorial iniciado en 2014 y, partiendo de la base de sus significativos resultados, en el año 2015 la CSML efectuó dos visitas territoriales en los departamentos del Valle del Cauca y Norte de Santander, con el fin de garantizar una mirada territorial de la implementación de la Ley 1448 de 2011 en desarrollo de los diferentes planes, programas y proyectos que constituyen la política pública respectiva.

En este nuevo ejercicio territorial fueron focalizados los municipios de Buenaventura, Cali, Tuluá y Trujillo en el Valle del Cauca y, Ocaña, El Tarra, Convención, Tibú, y Teorama en Norte de Santander. Esta escogencia se suma a la del Distrito Capital de Bogotá, cuyos resultados al seguimiento respectivo se incluyen en este apartado.

Es importante aclarar que la escogencia de la ciudad de Bogotá, de los dos departamentos y los correspondientes municipios, se efectuó sin perjuicio del seguimiento que los tres organismos de control adelantaron y adelantan de forma permanente en todo el territorio nacional, a través de diferentes estrategias (visitas administrativas, requerimientos de información, entrevistas, entre otras).

Con el fin de adelantar el seguimiento de forma rigurosa en Valle del Cauca y Norte de Santander, la Comisión utilizó una metodología similar a la escogida para el informe de 2014 que comprende el análisis de información recopilada a través de diversas fuentes: (i) las respuestas a requerimientos de información iniciales, efectuados a diversas entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial, (ii) las observaciones e indagaciones efectuadas en desarrollo de visitas de los tres representantes de víctimas a las mesas municipales y departamentales de víctimas (visitas previas) y; (iii) las sesiones presenciales con las entidades del SNARIV y las mesas municipales y departamentales de participación de víctimas (visitas formales).

Las indagaciones iniciales a las entidades del SNARIV en el nivel nacional y territorial fueron construidas por el conjunto de los servidores públicos de cada uno de los tres organismos de control que conforman la Comisión y los temas sujetos de múltiples requerimientos se relacionaron de forma directa con los capítulos presentados en este informe.

En consecuencia, con el fin de contar con información de contexto que permitiera conocer previamente los avances de las políticas públicas implementadas por las entidades del SNARIV, fueron indagadas 23 entidades (10 de nivel nacional y 13 de nivel territorial): los Ministerios del Interior, Defensa y Trabajo; el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía General de la Nación, la UARIV, el ICBF, El Centro de Memoria Histórica, la Unidad Nacional de Protección, el Archivo General de la Nación y; por otro lado, en el nivel territorial, las alcaldías de Cali, Buenaventura, Trujillo, Tuluá, El Tarra, Tibú,

Ocaña, Teorama, Convención, las gobernaciones de Norte de Santander y Valle del Cauca y las Unidades Territoriales de Restitución de Tierras de esos departamentos.

Las respuestas recibidas a tales indagaciones se constituyeron en una importante fuente de información que sería contrastada en visitas previas y formales en desarrollo de la agenda regionalizada de la Comisión.

Si bien todas las entidades fueron oficiadas, dieron efectiva respuesta 22 de ellas, es decir el 96% de las indagadas. La Comisión no recibió respuesta del municipio de El Tarra (Norte de Santander). La falta de respuesta de esta alcaldía municipal constituye el desconocimiento del requerimiento efectuado por la CSML y las competencias legales de los organismos de control.

Paralelamente a las indagaciones mediante requerimientos, la Comisión consideró de vital importancia proceder sobre la necesidad de encontrar respuestas concretas de las instituciones en territorio, pero fundamentalmente, valoró la preponderancia de constituir su ejercicio en un instrumento que facilitara la dinamización de las políticas públicas, entendiendo que los mandatos legales y constitucionales de los tres organismos de control también encuentran asiento en la promoción de buenas prácticas institucionales en ejercicio de sus competencias legales. Así, se determinó el deber de corroborar, inicialmente, la información reportada por las entidades en respuesta a los requerimientos remitidos, desarrollando visitas previas en cada uno de los municipios focalizados, en las que se recogería información proveniente de las víctimas que conforman las mesas de participación municipales y departamentales.

De esta forma, los tres representantes elegidos por la Mesa Nacional de Participación de Víctimas ante la Comisión para el período 2013-2015, adelantaron visitas a los municipios focalizados con el fin de generar espacios de diagnóstico y recolección de información, de tal manera que los representantes de las mesas municipales y departamentales de participación, pusieran en conocimiento su percepción sobre la implementación de la ley, derivada de su experiencia como beneficiarios de las medidas contenidas en la misma, así como de su asistencia a los diferentes escenarios de construcción e implementación de políticas públicas.

De manera complementaria, este trabajo de recopilación de información municipal fue completado con aquella reportada por las Comisiones Regionales y Subcomisiones de Ministerio Público para la Justicia Transicional en los dos departamentos. Esta información posibilitó a la CSML generar preguntas más precisas con las cuales trabajar en las sesiones territoriales con posterioridad (en las visitas formales).

Las visitas, que se efectuaron durante tres días, fueron desarrolladas a partir de ocho bloques temáticos: *i)* articulación nación-territorio, *ii)* PAT, *iii)* participación de las víctimas, *iv)* generación de ingresos y generación de empleo, *v)* vivienda, *vi)* prevención y protección, *vii)* restitución de tierras, y *viii)* educación. Considerando la necesidad de interlocutar inicialmente con representantes de cada una de las mesas municipales y departamentales de participación, se desarrolló un encuentro durante el primer día, en el que se incentivó la expresión libre de algunos representantes de cada mesa municipal y departamental, a través de una sesión privada en la

que fueron discutidos los temas concluidos en las visitas previas y con la cual surgieron mayores precisiones en las indagaciones y observaciones que se efectuaron a las entidades del SNARIV en los dos días posteriores.

El segundo y tercer día, la Comisión sesionó con algunos de los representantes de cada mesa municipal y departamental y con las instituciones citadas, en cuya convocatoria se precisó la importancia de contar con funcionarios con capacidad para la toma de decisiones y la firma de compromisos que serían consignados en actas formales. La Comisión inició dando explicación del ejercicio y su importancia, así como de la responsabilidad que implicaría la presencia de las instituciones y las víctimas de cara al análisis de la implementación de la ley.

Posteriormente, los representantes de las mesas municipales y departamentales contaron con el espacio para poner en conocimiento sus conclusiones sobre los diversos temas analizados el primer día y se dio paso a la intervención de las administraciones municipales y departamentales y de las entidades de nivel nacional citadas, a las cuales se requirió suministrar información que hiciera referencia a tales conclusiones, así como a las acciones emprendidas a partir de sus mandatos. El ejercicio de estos dos últimos días de trabajo se construyó con el objetivo de permitir una interlocución fluida de las víctimas y las instituciones del nivel nacional y territorial, en la que la CSML actuaría como articulador y moderador, pero también contribuyendo en las indagaciones, observaciones y claridades respectivas.

La presencia de la Comisión estuvo garantizada en cada una de las visitas formales a través de los tres representantes de víctimas de la mesa nacional, del Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, el Contralor Delegado para el Sector Agropecuario el Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno y sus tres respectivos equipos de asesores, así como funcionarios de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. Adicionalmente, la CSML fue acompañada por los Procuradores Regionales y Provinciales y Defensores del Pueblo regionales y sus equipos de trabajo.

Las visitas previas en cada uno de los municipios focalizados fueron adelantadas en las siguientes fechas: Valle del Cauca 4 al 7 de Mayo y Norte de Santander del 6 al 9 de mayo. Las visitas formales se realizaron en Valle del Cauca entre el 13 y el 15 de mayo y, en Norte de Santander del 19 al 21 del mismo mes; sesiones en las que la UARIV a través de su operador, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH, proporcionó las condiciones logísticas que garantizaron el traslado y permanencia de cada uno de los representantes de las mesas municipales y departamentales; apoyo que se extendió en todo el ejercicio de la Comisión para facilitar la presencia de los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación en visitas previas, formales y sesiones de trabajo en la ciudad de Bogotá.

Tal y como se proyectó inicialmente en la metodología, las diversas exposiciones emanadas de las visitas formales en territorio, derivaron en la generación de compromisos que fueron consignados en actas, que funcionarios del nivel nacional y territorial del SNARIV, mesas de participación municipales y departamentales y la CSML, firmaron para su posterior seguimiento.

La firma de estos compromisos requirió casi en su totalidad de la determinación de fechas específicas sobre las cuales fuera posible efectuar verificaciones de cumplimiento. Es preciso aclarar que el contenido de tales compromisos no solo se relacionó con el cumplimiento de obligaciones legales por parte de los funcionarios del SNARIV, sino que también se hizo necesario que los anteriores trataran sobre temas que tienen que ver con obstáculos procedimentales u otro tipo de trabas formales.

El seguimiento a estos compromisos ha sido adelantado por los tres organismos de control, indagando por aquellos cuya fecha de cumplimiento era anterior a la fecha de elaboración y entrega del presente informe. El seguimiento a compromisos de fechas posteriores será permanentemente adelantado por las tres entidades desde el nivel nacional, en el transcurso de los próximos meses, con el apoyo de las Comisiones Regionales y Subcomisiones de Ministerio Público para la Justicia transicional; información que será de utilidad para la elaboración del informe al Congreso de la República a presentar en el mes de agosto de 2016.

Es importante aclarar que este diagnóstico efectuado en los 9 municipios, no es considerado por la CSML como generalizable a toda la región o departamento y que el mismo se constituye en un ejercicio que tuvo por finalidad entender el grado de avance de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el nivel territorial.

Con el fin de fortalecer el seguimiento a los compromisos asumidos por las instituciones de orden nacional, departamental y municipal en el marco de las sesiones territoriales, la CSML se ha articulado con las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional²⁰⁴; de esta forma, la labor de tales comisiones se constituye en insumo fundamental para la elaboración del presente y futuros informes y refuerza la indagación a las entidades del SNARIV en el monitoreo al cumplimiento de sus compromisos y obligaciones legales y constitucionales.

Finalmente, si bien la CSML tuvo un propósito fundamental de propiciar compromisos entre la institucionalidad y las víctimas, debe aclararse que este propósito se encaminó al *impulso* de las políticas, planes y programas, razón por la cual diversos compromisos adquiridos por la institucionalidad obedecen a tareas *más allá de* las exigencias de la Ley 1448, no necesariamente susceptibles de investigación disciplinaria o fiscal en caso de incumplimiento. La naturaleza de otros compromisos puede ser susceptible de este tipo de actuaciones de los organismos de control.

²⁰⁴ (En adelante, la CRMPJT), conforme a las directrices emitidas por la respectiva Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional; Creada por el Procurador General de la Nación mediante la Resolución 550 de noviembre de 2013, se encuentra conformada por la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, la Procuraduría Delegada en materia de Restitución de Tierras, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, la Procuraduría Delegada del Ministerio Público en Asuntos Penales, la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de Víctimas del Conflicto Armado Interno, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Violaciones al DDHH y el DIH-SAT, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, y la Dirección para la Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

10. Presencia de la CMSL en el territorio

El presente capítulo da cuenta del seguimiento a los compromisos que asumieron las entidades del SNARIV en seis regiones del país en 2014 y de aquellos asumidos en el año 2015 en las visitas al Valle del Cauca y a Norte de Santander. En esta introducción se valora el trabajo presencial realizado por la Comisión, así como el seguimiento y el avance del ejercicio de control ejercido por la PGN; en las dos secciones siguientes se hará referencia al resultado obtenido en el seguimiento a los compromisos.

En las jornadas presenciales de la Comisión (en 2014 y 2015), las instituciones suscribieron 600 compromisos, con la distribución regional que muestra el Cuadro 10.1. Según lo descrito, en 2014 se suscribieron 436 compromisos en las seis regiones visitadas; Putumayo y Urabá son las regiones donde se suscribió un mayor número de compromisos, mientras que en Bolívar y Meta se suscribió el menor número de compromisos. En 2015 se suscribieron 164 compromisos; 88 en Norte de Santander y 76 en Valle del Cauca.

Cuadro 10.1 - Número de Compromisos Institucionales suscritos en las visitas formales de la CSML 2014-2015 por departamento

REGION /DPTO	No. Compromisos	Año de Suscripción
Putumayo	99	2014
Urabá	85	2014
Magdalena Medio	81	2014
Meta	73	2014
Magdalena	68	2014
Bolívar	30	2014
Norte de Santander	88	2015
Valle del Cauca	76	2015
Total	600	

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Una lectura del conjunto de los compromisos suscritos indica que entre los temas prioritarios para las víctimas se encuentran la apertura e implementación de mecanismos que garanticen su participación efectiva para lograr incidir en la implementación de la política de asistencia, atención y reparación integral; eso explica que se hayan suscrito 89 compromisos sobre este tema, tal como lo muestra el Cuadro 10.2

Cuadro 10.2 – Número de Compromisos Institucionales en las visitas formales de la CSML. 2014-2015 por componente/tema

COMPONENTE DE LA LEY	Total
Atención y Asistencia	188
Estabilización socio-económica	163
Participación	89
Reparación Integral	74
Prevención y Protección	46
Red nacional de información	20
Coordinación	11
Satisfacción	9
Total general	600

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Esta demanda fue marcada especialmente en el departamento de Putumayo donde se solicitó, y así se suscribió, garantizar la participación en los Comités de Justicia Transicional, de manera que los representantes de las víctimas fueran citadas con suficiente antelación, así como de aprobar cronogramas de actividades, y realizar consultas previas con las comunidades indígenas. Este tipo de solicitudes son comunes a las demás regiones y a ellas se agrega la solicitud de contar con un espacio físico para adelantar las reuniones de las Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas. También se requirió capacitación y, en general, la apertura de canales de comunicación para que las estos espacios estén al tanto de la oferta institucional en los temas más relevantes.

La Comisión registró con satisfacción el cumplimiento de varios de los compromisos sobre este tema; en Teorama, San Alberto y Tibú se asignaron espacios y mobiliario para la sede de las mesas de participación; en Mocoa, se asignaron recursos para la participación de las víctimas. En Barrancabermeja y Valle del Cauca, respectivamente, se socializaron las rutas de atención y los proyectos existentes para las víctimas. En Putumayo, los secretarios de agricultura recibieron del Ministerio de Agricultura una directriz para socializar con los miembros de la mesa de participación su oferta institucional y la apertura de convocatorias; además el propio Ministerio y el Incoder dieron a conocer a la Mesa Departamental dicha oferta. La alcaldía de Puerto Asís abrió un espacio para facilitar el trabajo de la Mesa Municipal de Víctimas. La Unidad de Protección revisó con la Dirección Territorial de la UARIV en Valle, el procedimiento sobre cómo se está llevando a cabo la presencia de las víctimas en el CERREM y ofreció una capacitación en medidas de autoprotección y auto seguridad a la Mesa de Participación de Víctimas del departamento del Meta.

La Comisión también registra, con preocupación, que cerca de 23 compromisos que tendrían alto impacto, no se cumplieron, como en el caso del compromiso asumido por la alcaldía del municipio de El Carmen de Bolívar de destinar recursos para la participación de la mesa de víctimas; el caso de la alcaldía de San Jacinto, comprometida a garantizar el espacio para el adecuado funcionamiento de la mesa de participación víctimas o; en el caso del DPS, el incumplimiento del compromiso de socializar la oferta institucional a los representantes de víctimas y otros

compromisos relacionados con capacitación sobre distintos componentes de la ley. En 10 casos más, la CSML encontró que se procuraron avances, pero no se presentó un cumplimiento a cabalidad.

Del Cuadro 10.2 se deriva que entre los componentes de la Ley 1448 de 2011, la estabilización socioeconómica es un tema prioritario para la población víctima. En efecto, se suscribieron 85 compromisos de vivienda y 69 sobre generación de ingresos en las 8 regiones del país. Entre los primeros, se encuentran compromisos concretos sobre la entrega de viviendas en proyectos específicos que se mencionan en el texto del compromiso, así como la gestión de nuevas soluciones que implica, en algunos casos, viabilizar terrenos o la priorización de la población para asignar vivienda en los proyectos del nuevo modelo de vivienda; así como la capacitación debida para materializar las aspiraciones de acceso a esos proyectos. En algunos municipios las víctimas solicitaron aclarar la forma o el procedimiento para hacer efectivo el derecho obtenido con la asignación de subsidios (cartacheque). En otros casos se estableció la necesidad de otorgar la vivienda para complementar la restitución o formalizar la ocupación de baldíos. Es común a diferentes casos la solicitud de socializar la información pertinente con las mesas de víctimas.

La Comisión ve con preocupación el escaso cumplimiento de los compromisos que, en el tema de vivienda, tendrían mayor impacto. Solo se logró el cumplimiento de cinco de ellos, que, aunque revelan algún avance de gestión, no se traducen en el goce efectivo de la vivienda por parte de las víctimas: la Alcaldía de Sabana de Torres adjudicó los predios de las urbanizaciones Nuevo Horizonte y San Luis; la Alcaldía de Mocoa entregó al Banco Popular el Acuerdo del consejo municipal para tramitar la financiación del predio donde se adelantara un proyecto de vivienda; la Alcaldía de Sibundoy presentó un proyecto completo de vivienda a la convocatoria del 15 de mayo de 2014; la Alcaldía de Puerto Asís presentó un proyecto de mejoramiento de vivienda para 200 familias de población víctima urbana del municipio a la convocatoria de recursos de la UARIV; por su parte, la Gobernación de Putumayo radicó el plan maestro del acueducto de San Miguel ante el Ministerio de Vivienda. Cerca de 30 compromisos relacionados con la entrega efectiva de vivienda a la población no se cumplieron.

En el tema de Generación de ingresos y proyectos productivos, la situación es igual de compleja; 39 compromisos de 70 suscritos no registraron ningún avance en su cumplimiento. En este tema, las demandas de las víctimas revelan las dificultades para coordinar actividades entre los distintos niveles de gobierno y la ausencia de comunicación y socialización de los proyectos a la comunidad. En la mayoría de las regiones se puso en evidencia que la población no sabe cómo acceder a la oferta institucional de proyectos que les permitan mejorar sus ingresos. Gran parte de los compromisos están relacionados con la socialización de los proyectos o con la capacitación para viabilizar la participación en ellos y muchos otros están relacionados con la participación de las entidades del nivel nacional en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), para comunicar las condiciones y requisitos para acceder a la oferta.

Pese a la importancia que tiene el tema para la estabilización socioeconómica de las víctimas, sólo se cumplieron 18 de los 70 compromisos suscritos: la Gobernación de Putumayo aprobó la

implementación del proyecto de calzado para 35 familias de población víctima ubicada en Puerto Asís); avanzó en la cofinanciación del proyecto de fortalecimiento empresarial y desarrollo de proyectos productivos para población víctima del conflicto armado en los municipios de Mocoa, Villagarzón, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Puerto Guzmán; junto con el DNP, impartió talleres regionales a las Mesas de Participación de Víctimas sobre el tema de formulación de proyectos. El SENA, con base en el perfil productivo de Urabá, avanzó en la construcción del observatorio laboral y asistió a los CTJT de Chigorodó; en Puerto López se adelantaron las reuniones entre la alcaldía y las Mesas Municipales de Víctimas para tratar los temas de formación y generación de empleo; las Mesas Municipales de Víctimas del Magdalena Medio participaron en la jornada de formulación de proyectos, que fueron coordinadas con entidades del nivel nacional.

Finalmente, entre los temas priorizados por las víctimas se encuentra la elaboración del Plan de Acción –PAT- en los municipios. Esto significa que las víctimas ven en la planeación local la posibilidad de concretar las aspiraciones que tienen en términos del acceso a la oferta institucional. No obstante, la Comisión encontró que este es uno de los principales obstáculos para la implementación de la Ley. Son varias las dificultades que se enfrentan en este tema que van desde la falta de voluntad política local para elaborar planes viables con una debida asignación de recursos, hasta la ausencia de coordinación de acciones para hacerlos efectivos. En efecto, en los pocos casos en los que se cuenta con Planes de Acción Territorial, éstos no se cumplen porque no se cuenta con los recursos para poner en marcha los programas y, normalmente, no se tienen orientaciones del nivel nacional en materia de asignación presupuestal para implementarlos de una forma adecuada. La planeación misma adolece de deficiencias como la de plantear metas inconsistentes entre los distintos instrumentos de planeación.

Esas deficiencias impiden el logro de las metas y, más aún, el cumplimiento de los planes. La población víctima percibe la situación y solicita, de manera enfática, tener participación en la formulación y ajuste de los planes. La mayoría de compromisos versan sobre estos aspectos que además incluyen la caracterización de la población víctima, una tarea que a más de cuatro años de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Lastimosamente, de los 45 compromisos suscritos en este tema solo se cumplieron cinco y se avanzó levemente en otros cinco: las alcaldías de Fundación, Convención, Teorama, Buenaventura y Cali, informaron con soportes documentales el haber adelantado la socialización del PAT con sus mesas de participación mientras que la Alcaldía de Puerto Asís inició un proceso de fortalecimiento de capacidades a los miembros de la mesa de participación de víctimas para la construcción y ajuste del PAT y el funcionamiento de los CTJT. Adicionalmente, las alcaldías de Sibundoy y Aguachica registraron algunos pocos avances en la misma dirección.

11. Seguimiento territorial

Como se expuso, la CSML efectuó seguimiento territorial en 2014 y 2015. En el siguiente apartado se exponen los resultados de dicho seguimiento, iniciando por el adelantado en 2015 en Norte de Santander y Valle del Cauca, para la elaboración del presente informe.

Posteriormente, se abordan los resultados del seguimiento a los hallazgos y compromisos pactados por las entidades del SNARIV en 2014, en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Meta, Putumayo y las regiones de Urabá Antioqueño y Magdalena Medio.

Debido a la amplia cobertura realizada en estos cuatro (4) departamentos y dos (2) regiones, la información varía significativamente bien sea por la calidad de la información reportada a la CSML ante los requerimientos efectuados por parte de ésta (lo que se evidencia en un desconocimiento general sobre algunos componentes) o bien, por la falta de respuesta de las entidades territoriales, situación preocupante que se repite en numerosas ocasiones. Dado lo anterior, se podrá evidenciar que no se plantea un esquema uniforme sobre los componentes que se abordan según cada región.

11.1 Norte de Santander

En el año 2015, la CSML decidió implementar sesiones de seguimiento y verificación de compromisos en el departamento de Norte de Santander, en cinco (5) municipios priorizados en la subregión del Catatumbo, a saber: Tibú, El Tarra, Convención, Teorama y Ocaña, las cuales se llevaron a cabo en este último municipio, teniendo en cuenta el nivel de escalonamiento que en dichas regiones tiene actualmente el conflicto armado interno.

Como antecedente del análisis de la implementación de la Ley 1448, se presenta el resumen del análisis relacionado con las amenazas en el contexto del conflicto armado y la crisis humanitaria del departamento de Norte de Santander, efectuado por el SAT de la Defensoría del Pueblo. Esta entidad emitió el Informe de Riesgo 004 de 2012 y la Nota de Seguimiento 002 de 2013, en los que se describe la situación de riesgo a la que está expuesta la población civil en los municipios de El Tarra, San Calixto y Teorama en Norte de Santander, como consecuencia del accionar de los grupos armados ilegales que operan en la región las guerrillas de las FARC EP, ELN y EPL y presuntos grupos posdesmovilización de las AUC.

En 2014 el SAT emitió el Informe de Riesgo N° 011-14 (municipio de San Calixto) y las Notas de Seguimiento – NS- N° 005-14 (Cúcuta, Los Patios, Puerto Santander, Villa del Rosario y El Zulia) y NS N° 011-14 (El Tarra, San Calixto y Teorama) y, en 2015, emitió el IR N° 008-15 (municipio de Convención).

En atención a tales informes de riesgo y notas de seguimiento es posible referir que los grupos guerrilleros mantienen una presencia considerable en la subregión del Catatumbo, favorecida por las características geográficas del territorio que permiten el ocultamiento y movilidad de tropas,

así como el acceso a fuentes de financiación derivadas de la economía del narcotráfico y los diferentes flujos comerciales legales e ilegales en la zona de frontera colombo venezolana. Estos grupos disputan por mantener el dominio de territorio y la población, en particular los corredores y áreas estratégicas para el cultivo de coca, el procesamiento de pasta base y su posterior comercialización; circuito económico sobre el que ejercen como agentes reguladores.

Por su parte, los grupos armados posdesmovilización denominados Los Rastrojos y Los Urabeños, se encuentran en la búsqueda de consolidar su influencia en la región con el propósito de acceder a las rentas derivadas de producción y tráfico de narcóticos entre la zona de frontera con Venezuela y el Sur del Cesar, para lo cual ejercen presencia en centros urbanos como Ábrego, Ocaña y Tibú, donde se han conocido casos de amenazas, extorsiones y homicidios, atribuidos a integrantes de estas estructuras. Al parecer, estos grupos pretenderían incursionar en la región a través del corredor que comunica desde Ocaña pasando por Convención, la parte alta de Teorama - corregimientos de San Pablo y El Aserrío - hasta el municipio de El Tarra; área en la que la población ha denunciado amenazas e intimidaciones.

A partir del seguimiento realizado en terreno, la Defensoría del Pueblo ha constatado que aún cuando se han desplegado acciones por parte de las instituciones de nivel nacional, departamental, y municipal, orientadas a mitigar el impacto de la confrontación armada sobre la población civil y atender a las víctimas, la situación de riesgo en los municipios mencionados persiste y se ha materializado en la ocurrencia de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, principalmente homicidios, enfrentamientos armados con interposición de población civil, atentados con artefactos explosivos improvisados, accidentes con minas antipersonales y municiones sin explotar, amenazas, desplazamiento forzado, reclutamiento y utilización de menores.

En particular, es de destacar la situación de riesgo en la que se encuentran las personas que ejercen liderazgo social y comunitario y quienes participan en procesos de reivindicación de derechos civiles y políticos, al ser considerados por los actores armados como opositores de sus intereses en la región.

La Defensoría del Pueblo ha recibido información²⁰⁵ según la cual existe un alto riesgo para la población civil que reside o circula por la cabecera municipal y las veredas El Poleo, San Antonio, San Cayetano, La Laguna y Pelagorro del corregimiento El Guamal; La Guaira, El Diviso y Santa Rosa del corregimiento El Hoyo; Romerito y Tronqueros del corregimiento Balcones, así como el trayecto vial que comunica con los corregimientos San Pablo y El Aserrío del municipio de Teorama, y con el municipio de El Tarra, por la presunta instalación de minas antipersonal y la existencia de municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados empleados en los ataques y hostigamientos cometidos por los grupos guerrilleros contra unidades fijas y móviles

²⁰⁵ Informe de Riesgo N° 008-15 de Inminencia ; para el municipio Convención (Norte de Santander), para proteger a la población civil que habita en los barrios 19 de Febrero, Llano Balón, La Esperanza, Cataluña parte alta, El Guárico, Sagoc, 12 de Enero, Centro, La Macana, Balsora, Sesquicentenario, Palo Redondo, Aracataca, La Primavera [sector de la Cadena], El Cristo, La Planta, Cataluña parte baja, asentamientos humanos ubicados en el sector norte del casco urbano y los corregimientos El Guamal, El Hoyo, Balcones, vía que comunica con los corregimientos San Pablo y El Aserrío en el municipio de Teorama y con el municipio de El Tarra

de la Fuerza Pública. A su vez, se reportan ataques o enfrentamientos armados con interposición de la población civil, amenazas y atentados contra los líderes sociales y comunitarios, que pueden producir desplazamientos forzados de la población.

De igual manera, identifica que en el municipio de Convención hacen presencia las siguientes estructuras armadas: la Comisión Noel Ignacio López Peña, Compañía de Milicias Catatumbo y Columna Ruíz Barí de las FARC EP, la Compañía Capitán Francisco Bossio del ELN y el Frente Libardo Mora Toro del EPL. Estos grupos ejercen la violencia a través de amenazas e intimidaciones, homicidios selectivos, reclutamiento de menores, desplazamiento forzado, restricciones a la movilidad y extorsiones.

En los dos últimos años la Red Nacional de Información de la UARIV reporta el desplazamiento de 502 personas. Algunas familias se han visto forzadas a abandonar sus viviendas, ceder o arrendar sus parcelas ante el riesgo inminente de sufrir accidentes por minas antipersonal y artefactos explosivos o por quedar en medio de la confrontación entre las guerrillas y la Fuerza Pública.

Al analizar la respuesta estatal a los escenarios de riesgos identificados por el SAT, en los municipios de El Tarra, San Calixto y Teorama, se evidencia la adopción de acciones tendientes a neutralizar el accionar de los grupos armados al margen de la ley, específicamente relacionado con la presencia de la guerrilla de las FARC por parte del Ejército Nacional. Así mismo, se implementan estrategias preventivas por parte de la Policía Nacional representadas en su mayoría por las actividades de capacitación. Sin embargo, las acciones de identificación, individualización y judicialización continúan presentando bajos porcentajes de eficacia.

Puntualmente, en relación con la recomendación de evaluar el riesgo de la ubicación de las estaciones de policía en las cabeceras municipales de los municipios de El Tarra, San Calixto y Teorama, se responde por parte de la Policía Nacional, lo siguiente: “ (...) *pensar en reubicar las unidades de policía fuera de los perímetros urbanos sería tanto como desnaturalizar el fin esencial del Estado y en concreto el de la Policía Nacional, cuyo propósito es consolidar los territorios vedados para las autoridades en general, evitando que en estos municipios reine la impunidad (...)*”.

Si bien se evidencia una respuesta institucional de diferentes Brigadas sobre acciones adelantadas en uno o dos municipios (se reportan acciones en San Calixto y Teorama solamente), esta carece de una acción institucional integral frente al escenario de riesgo.

Para el municipio de Teorama, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal envió el 15 de agosto de 2014, una solicitud de verificación al Subjefe del Estado Mayor de las Fuerzas Militares, sobre la presencia de MAP en el corregimiento de San Pablo y Aserrío reportada por el Defensor del Pueblo Regional Ocaña. A la fecha no se ha obtenido respuesta a la solicitud. Lo mismo sucede con la solicitud realizada el 22 de agosto de 2014, sobre el accidente en el barrio Las Llanadas del Corregimiento Aserrío del mismo municipio.

En relación con la existencia de Planes de Prevención, Protección y Contingencia para la atención y reparación integral a las víctimas se tiene reporte por parte de los municipios de San Calixto y Teorama, al igual que para las veredas Bracitos, Torcoroma, Motilandia, El Rosal y Corral de Piedra de El Tarra.

De acuerdo con lo anterior, en la medida que las autoridades civiles y militares locales y del orden departamental no den respuesta ni actúen en forma integral para fortalecer las acciones de prevención de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al DIH, es posible que se presenten conductas como las siguientes: homicidios, desplazamientos forzados en la zona urbana, reclutamiento y uso de menores, amenazas e intimidaciones que ponen en riesgo la vida, libertad e integridad personal de grupos y comunidades, como consecuencia de las acciones de hostigamiento de los Grupos Armados al Margen de la Ley (accidentes con minas antipersonales y municiones sin explotar, atentados con artefactos explosivos improvisados).

Resultados de la Implementación de la Ley 1448 de 2011

En la visita practicada a los cinco municipios del Catatumbo, la CSML identificó que además de lo mencionado en el contexto anterior, el acceso a la vivienda, los procesos de retorno y reubicación, la falta de caracterizaciones de la población víctima y la poca eficacia de los procesos de participación, el atraso generalizado en la reparación integral de las víctimas residentes en esta región; son los temas que presentan mayores rezagos o dificultades en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

El acceso a una vivienda digna depende del fortalecimiento e implementación del sistema de corresponsabilidad entre la nación y el territorio. La CSML pudo verificar que los proyectos que se presentan desde el municipio a las convocatorias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, carecen del cumplimiento de requisitos formales, lo que imposibilita la viabilidad de los mismos, y a su vez se identificó como el principal obstáculo para esta política, la falta de adquisición y legalización de predios para la construcción de los proyectos, como ocurre en los municipios de Tibú y El Tarra.

De otra parte se presenta de manera general en los municipios objeto de seguimiento, la falta de focalización e identificación de la población víctima del conflicto armado, beneficiaria de los programas de vivienda, ya que en las administraciones municipales se estudian y presentan proyectos para la población vulnerable en general, pero no focalizados en dicha población víctima. Ahora bien, en los proyectos “para población vulnerable” tampoco se logra identificar el porcentaje o número de familias víctimas beneficiarias.

Con respecto a la problemática que se genera en el sector rural, el Ministerio de Agricultura no garantiza la disponibilidad de la oferta institucional requerida por la numerosa población víctima del departamento, en su mayoría residente en el sector rural. Además, es una constante en los cinco (5) municipios priorizados: la falta de definición de perfiles productivos así como de recursos, que permitan generar proyectos dentro de los convenios suscritos entre instituciones del nivel nacional (MADR - Incoder) y el departamento.

Por esta razón se espera que al finalizar 2015, tras los acuerdos suscritos entre las entidades departamentales, nacionales y locales, se avance en la construcción de dichos perfiles con la plena participación de la comunidad víctima del conflicto, haciendo de la oferta institucional una herramienta pertinente, idónea y de calidad para la generación de ingresos y de empleo en la comunidad.

Es frecuente que las administraciones municipales desconozcan la oferta del nivel nacional o departamental para el enganche laboral, lo que implica un retraso en la implementación de los proyectos generadores de ingresos o empleo. Esto impide a los hogares víctimas del conflicto entrar a la fase de reparación y prolonga el asistencialismo en la implementación de la Ley 1448 del 2011. En respuesta, el SENA y el Ministerio de Trabajo se comprometieron a articular sus planes y programas con la coordinación de la UARIV, a fin de conocer y socializar las rutas de acuerdo a los perfiles que cada comunidad presenta.

Durante la sesión de la CSML, fue evidente escasa participación de los representantes y sus mesas en los territorios, toda vez que en los municipios en los que se realizaron Comités de Justicia Transicional, las víctimas no fueron convocadas en un tiempo razonable, lo que anula su participación y con ello los resultados de la incidencia política que se prevé con dicha herramienta para la construcción de la política pública en el territorio.

Por otra parte, los municipios de El Tarra, Convención y Ocaña, se comprometieron a realizar y/o a revisar la existente con el acompañamiento de las mesas municipales, ya que a la fecha no cuentan con caracterizaciones actualizadas que le permitan focalizar en debida forma la oferta del SNARIV.

En el mismo sentido los alcaldes de los municipios de Teorama, El Tarra y Convención se comprometieron a socializar y revisar los PAT formulados con las mesas municipales de participación, a efectos que estas conozcan la oferta municipal y puedan formular las observaciones que consideren pertinentes sobre el particular²⁰⁶.

En la sesión formal de la CSML en Ocaña, el componente de educación fue abordado desde múltiples ópticas. La Secretaría de Educación Departamental se comprometió a tramitar con el operador Paz y Futuro la contratación de dos docentes para las instituciones educativas de San Juancito y Aserrío en el municipio de Teorama.

²⁰⁶ El 03 de julio de 2015 se celebró una reunión con la mesa de participación municipal de Teorama en la que se socializó el PAT 2015. De acuerdo al acta, la mesa estuvo de acuerdo con la presentación del PAT. Sin embargo, en el acta no figura registrado la elaboración del cronograma de trabajo.

Con relación a la revisión del PAT de el municipio de El Tarra, esta tarea es realizada en el marco del subcomité de asistencia y atención del 11 de junio de 2015, en el que se socializan los componentes, se realizan algunos ajustes y se propone que sean aprobados en el CTJT del 11 de junio de 2015 donde son aprobados. No se generó cronograma de actividades. En el municipio de Convención, la socialización y revisión del PAT se llevó a cabo el 11 de junio de 2015 en reunión con la mesa de participación municipal. En el acta no figura la elaboración de un cronograma de trabajo ni recomendaciones ni sugerencias relacionadas con el PAT. Como hecho particular, se registró que la mesa de víctimas rechazó la oficina bajo el argumento de que ningún miembro de la mesa está en condiciones para atender la oficina. A cambio, pidieron un computador portátil para tener allí toda la información.

Una queja recurrente en la visita fue la calidad del complemento alimenticio escolar²⁰⁷. En Ocaña, Teorama y Convención se estableció que no se tienen inconformidades en relación con la calidad del complemento alimenticio; sin embargo, se señala que la cantidad de las raciones es muy escasa y se solicita ampliar la cobertura del programa del complemento alimenticio. Adicionalmente, en Tibú se pide optimizar el proceso de entrega de alimentos. En las visitas, fue recurrente el malestar por la ausencia del Ministerio de Educación más allá de que dicha entidad informa que el equipo de monitoreo y control del Programa de Alimentación Escolar se encuentra realizando verificaciones.

En el municipio de El Tarra, la alcaldía se comprometió a socializar a la mesa de víctimas la oferta institucional educativa. En subcomité de Prevención y Protección, celebrado el 11 de junio de 2015, la alcaldía de El Tarra señaló que todavía no se ha contratado por parte del operador Futuro y Paz el profesor para la escuela en la parte alta de la Motilandia donde se presenta un número considerable de niños sin la posibilidad de estudiar. Subraya la preocupación que tienen los padres de familia de estos niños por el paso diario por la base militar camino a la escuela. Cabe anotar que no se hizo referencia a la oferta de programas o proyectos educativos. En cuanto al tema de participación, preocupa el incumplimiento por parte de la Alcaldía de El Tarra del compromiso que asumió en cuanto a asignar una sede en alquiler para la Mesa de Participación, así como mobiliario necesario para su funcionamiento. En ausencia de los anteriores elementos fundamentales, la participación de las víctimas que conforman la mesa en este municipio no está garantizada.

Los planes de retorno y reubicación, al igual que los procesos de restitución de tierras tienen una especial coyuntura en el territorio norte santandereano, ya que la falta de garantía de seguridad para las víctimas e incluso para los mismos funcionarios resulta ser mínima, situación que ya ha sido verificada al interior de los CORL, en los que se ha informado a funcionarios encargados de la UAEGRTD Departamental, que el radio de acción para operar es de tan sólo de 2 kilómetros sobre la vía al municipio de Tibú; esto dificulta la materialización de medidas y con ello la parálisis de los procesos que conllevan atención, asistencia y finalmente reparación integral.

Este contexto resulta en ocasiones difícil de reconocer por los propios funcionarios regionales, ya que manifiestan que desde el nivel central se considera necesario garantizarle a la población la continuidad en dichos procesos, pero ello no es respaldado con la realidad que evidencia una traba en el proceso, a fin de evitar exponer la vida de funcionarios e incluso de las mismas víctimas, por la acentuada y permanente actividad criminal de grupos armados al margen de la ley. A su vez, este contexto explica la imposibilidad de adelantar la macro y micro focalización de

²⁰⁷ La secretaría de educación departamental visitó los municipios de Ocaña (3 de junio de 2015), Convención y Teorama (4 de junio de 2015) y Tibú (19 de junio de 2015) para verificar la calidad del complemento alimenticio. En el Tarra la visita se aplazó para el 6 de julio de 2015. La secretaría de educación departamental presentó un informe de evaluación de las visitas muy general, sin utilizar el análisis de quejas con respecto al complemento escolar. La secretaría de educación departamental visitó los municipios de Ocaña (3 de junio de 2015), Convención y Teorama (4 de junio de 2015) y Tibú (19 de junio de 2015) para verificar la calidad del complemento alimenticio. En el Tarra la visita se aplazó para el 6 de julio de 2015. La secretaría de educación departamental presentó un informe de evaluación de las visitas muy general, sin utilizar el análisis de quejas con respecto al complemento escolar.

tierras, que es un procedimiento obligatorio a fin de garantizar la restitución de tierras despojadas y/ abandonadas por causa del mismo conflicto armado interno.

Sumado a lo anterior, la CSML logró identificar falencias en la visión que del proceso de restitución tienen algunas entidades, como el INCODER, que aunado a la falta de articulación nación – territorio impiden generar soluciones que superen efectivamente la falta de titulación de bienes, así como la implementación de proyectos productivos que impliquen reconocimiento de la propiedad de los predios en los que haya de realizarse.

La Comisión identificó los principales obstáculos y dificultades para la ejecución de los programas de restitución de tierras por parte de la UAEGRTD en el departamento de Norte de Santander²⁰⁸; concluyendo que este departamento se constituye en una de las zonas del país con mayores dificultades y obstáculos para adelantar los procesos de restitución de tierras. Los obstáculos se relacionan principalmente con factores como la confluencia de las diferentes dinámicas de conflicto relacionadas con la presencia de los actores armados, narcotráfico, inseguridad, disputa territorial, despojo, y desplazamiento forzado, las amplias zonas de reserva forestal, y dificultades generales para definir las zonas de frontera.

La UAEGRTD tiene jurisdicción en todo el departamento, pero hasta la fecha Norte de Santander no se encuentra totalmente macrofocalizado²⁰⁹. Por este motivo, el registro de tierras despojadas y abandonadas, y los procesos de restitución de tierras solo se están llevando a cabo en los municipios microfocalizados²¹⁰ como: Ocaña, Tibú, Abrego, El Zulia, los Patios, Salazar, Villa del Rosario, Cucutilla y la zona rural de Cúcuta. Los demás municipios del departamento, particularmente aquellos ubicados al sur y la zona del Catatumbo no se han podido microfocalizar, debido a la situación de incremento de la confrontación armada y acciones de violencia, lo que provoca una situación de inseguridad general para el desplazamiento al territorio por parte de los funcionarios y así llevar a cabo la georreferenciación de los predios que se encuentran en proceso de restitución. (Ver anexo 10).

Adicionalmente, el Catatumbo cuenta con amplias zonas de reserva forestal, frente a las cuales no proceden los programas de restitución de tierras. Por parte de la URT, se tienen registrados 14 predios que no pudieron entrar en el proceso de restitución por estar ubicados en zonas de reserva forestal. En estos casos, esa entidad llevó a cabo la compensación económica, que de acuerdo con el Decreto 4829 en su artículo 36 señala que es *“la entrega de dinero que en*

²⁰⁸ Información recopilada a partir de la reunión adelantada entre funcionarios de la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH-DIH, de la Defensoría del Pueblo y la URT, el 18 de Junio del 2015.

²⁰⁹ La macro-focalización (art. 4 inc. 1, 2 y 4; y art. 6 inc. 1 decreto 4829/2011), o primera instancia de proceso de focalización, se define como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de focalización de unas macro zonas en las cuales se podrá implementar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, gestión que realiza el Consejo de Seguridad Nacional, con base en un insumo elaborado por una instancia de coordinación a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, concerniente a la seguridad e identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas.

²¹⁰ La micro-focalización (art. 4 inc. 1 y 3, y art. 6 inc. 2 decreto 4829/2011; y decreto 599/2012), se entiende como un segundo proceso administrativo de coordinación interinstitucional que, a partir de una macro-focalización, define las áreas geográficas en las que, a nivel de municipios, veredas y corregimientos, o predios, permitirán a la UAEGRTD adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega al despojado o a terceros de buena fe exenta de culpa, en las circunstancias previstas por la Ley y reglamentadas en el presente decreto”.

De acuerdo con datos proporcionados por la URT, con corte al 30 de Mayo del 2015 se registran tres mil seiscientos treinta y cinco (3.635) solicitudes de inscripción al RTDAF, trescientos sesenta y uno (361) solicitudes de restitución de tierras, treinta y cinco (35) sentencias de restitución con corte a 19 de Junio de 2015 y trece (13) predios con entrega material a 17 de junio de 2015.

Particularmente, en el municipio de Tibú se registra una mayor densidad del despojo y desplazamiento. Se constituye en el segundo municipio con mayores solicitudes de restitución, con un total de 1.668 hasta la fecha. No obstante, la UAEGRTD reporta que hay fuertes obstáculos para avanzar en la restitución de tierras.

Una de las principales dificultades es la falta de condiciones de seguridad para adelantar la georreferenciación de los predios y los levantamientos topográficos. Para esto, se debe garantizar a los funcionarios de la UAEGRTD el acompañamiento de la Policía; no obstante, debido a la dinámica del conflicto armado y la violencia permanente en este territorio, la fuerza pública debe atender prioritariamente las diversas situaciones de violencia y amenazas que se presentan.

La segunda dificultad, hace referencia a las solicitudes de restitución en las líneas de frontera con Venezuela. En estas zonas no es clara la limitación de los territorios, por este motivo se hace muy difícil llevar a cabo cualquier levantamiento topográfico y georreferenciación con el fin de avanzar en el proceso de restitución.

Por otro lado, para los casos de los municipios de El Zulia, Ábrego y Ocaña, pese algunas dificultades en los desplazamientos hacia Ocaña, se ha logrado avanzar en los procesos de restitución de Tierras, sin mayores obstáculos.

En el marco del Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente²¹¹, reglamentado por el Decreto 599 de 2012, se adelanta mensualmente un análisis de la situación en el departamento de Norte de Santander para determinar si las condiciones de seguridad han cambiado y la dinámica del conflicto ha disminuido. Esto, con el fin de microfocalizar nuevas zonas donde existen solicitudes de restitución y avanzar en la intervención. Por su parte, el Consejo de Seguridad Nacional solicitó la ampliación de la macrofocalización²¹² del Catatumbo a otros dos municipios del Norte de Santander: Los Patios y Chinácota.

²¹¹ Instancia de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras.

²¹² De acuerdo con el Decreto 4829 del 2011, en su artículo 6, se define que “la macro focalización para la implementación del Registro será definida en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional, de la que trata el artículo 4° del presente decreto.”

Cabe anotar que la UAEGRTD no tiene registrado ningún tipo de amenaza o ataque en contra de líderes de restitución de tierras, reclamantes o funcionarios de su entidad en las zonas rurales. Este tipo de acciones violentas se han presentado principalmente en las zonas urbanas del departamento.

Para estos casos, la UAEGRTD cuenta con una ruta de protección que activa cuando se presentan amenazas y ataques hacia la población civil, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 1448 del 2011 y el Decreto 4912 del 2011, *“por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la UNP”*. Al respecto, la UAEGRTD ha registrado 60 casos de amenazas en Norte de Santander que fueron remitidos a la UNP. No todos los casos fueron valorados con riesgo extraordinario y con medida de protección, algunos de ellos fueron calificados en riesgo ordinario. Solo en el año 2013, fue reportado el asesinato de una persona solicitante de restitución de tierras en este departamento, quien no tenía activada la ruta de protección.

En resumen, en el departamento de Norte de Santander las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 88 compromisos. Los cinco municipios suscribieron el 57%, la Gobernación el 28% y las entidades del nivel nacional el 28.4%.

Cuadro 11.1 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Norte de Santander. 2015

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Representantes Víctimas	Total
Atención y Asistencia	6	19	8	1	33
Estabilización socio-económica		14	3		17
Participación	1	4	1		7
Prevención y Protección	2	5	5		12
Red nacional de información	3	3	3		9
Reparación Integral		4	5		9
Satisfacción		1			1
Total	12	50	25	1	88

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en asistencia y atención; el 37% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.1, son las alcaldías municipales quienes mayores responsabilidades asumieron; ellas se refieren a capacitación, socialización y, en general, mejorar los canales de comunicación entre las autoridades locales y las mesas de víctimas. Asimismo, se asumieron compromisos relacionados con mejoras en la oferta complementaria de cara a garantizar el acceso y permanencia al sistema educativo.

Otro tema que resultó de interés para las víctimas está relacionado con su estabilización socioeconómica. Allí las solicitudes se refirieron a la evaluación de los perfiles productivos, de

manera que haya propuestas concretas para demandar proyectos tanto del nivel departamental como del nacional. En el tema de vivienda las victimas solicitaron conocer la oferta tanto de vivienda rural como de vivienda urbana y establecer los beneficiarios; además esperan soluciones concretas a las necesidades de vivienda.

11.2 Valle del Cauca

En la visita formal llevada a cabo en la ciudad de Cali, con el acompañamiento de los municipios de Buenaventura, Tuluá y Trujillo, la CSML evidencia la permanencia del conflicto armado y de dinámicas propias de riesgo de victimización, en una región en donde se han presentado procesos victimizantes de trascendencia nacional.

De acuerdo al monitoreo llevado a cabo por el SAT²¹³ de la Defensoría del Pueblo, se advierte que se encuentran en situación de riesgo aproximadamente 250.000 personas residentes en la zona urbana del municipio de Santiago de Cali, en 30 barrios de 12 comunas de la ciudad, ante la disputa que libran Los Rastrojos y Los Urabeños que buscan el control territorial y poblacional a través de actividades ilícitas como: la extorsión y la micro extorsión, narcomenudeo, el abastecimiento de insumos para la producción y procesamiento de narcóticos, y el control de rutas del narcotráfico, el tráfico de armas, el contrabando, entre otros. Adicionalmente, se registra la presencia de milicianos de las FARC en algunos de los barrios identificados en riesgo.

La confrontación entre grupos armados ilegales en la ciudad ha generado desplazamientos forzados intraurbanos, registrados sistemáticamente por las autoridades; además de las amenazas proferidas por los integrantes de los grupos armados, la implantación de las “fronteras invisibles”, las extorsiones, entre otros hechos de violencia. Buena parte de los casos de desplazamiento forzado se producen por el temor de la población de quedar en medio de los enfrentamientos y poner en riesgo la vida e integridad personal.

Por otra parte, el SAT advierte que la situación de violencia se mantiene en el Distrito de Buenaventura, constatando la continuidad de la situación de riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH de la población del municipio. Tras la grave situación de violencia que se hizo crítica entre 2013 y 2014, por la confrontación entre los grupos ilegales autodenominados La Empresa y Los Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), el Gobierno Nacional tomó la determinación de fortalecer las estrategias en materia de seguridad y nombrar una gerencia social para el municipio para enfrentar la grave problemática humanitaria.

En la zona rural la situación de riesgo ha disminuido producto del cese al fuego y hostilidades indefinido de las FARC, que entró en vigor a partir del 20 de diciembre de 2014, pero se ha observado que los grupos armados posdesmovilización estarían ampliando su influencia a

²¹³ En 2014 el SAT emitió los Informes de Riesgo No 002 – 14 (municipio de Santiago de Cali) y 019 – 14 (La Unión) y la Nota de Seguimiento 01-14 (municipio de Buenaventura); cuyas decisiones del CIAT derivan en alertas tempranas para los casos de Cali y La Unión y, de mantener la alerta temprana en el municipio de Buenaventura. En 2015 el SAT emitió la Nota de Seguimiento 03-15.

algunos corregimientos y afluentes en límites con el departamento del Chocó y también al sur de la cabecera de Buenaventura, donde los enfrentamientos con interposición de la población civil han derivado en desplazamientos forzados masivos e individuales.

En el área urbana, la disputa entre La Empresa y Los Urabeños/AGC ha variado en intensidad y focalización. En las comunas 8 y 9, pese a los controles establecidos por la Fuerza Pública, se han recrudecido las acciones violentas contra la población civil, que se expresan en amenazas, extorsiones, desplazamientos forzados, reclutamientos y utilización ilícita de menores, violencia sexual basada en género, homicidios, entre otras conductas, particularmente, en los barrios Seis de Enero, San Buenaventura o R9, Doce de Abril y Nueva Buenaventura, en la comuna 9 (el principal actor generador de esos hechos son Los Urabeños/AGC) y en la comuna 8, en los barrios El Cristal, María Eugenia, Modelo, Bellavista, Pampalinda, Laureles y Transformación (la principal fuente de amenaza proviene de Los Urabeños/AGC, y en el barrio Olímpico por La Empresa).

La consolidación de Los Urabeños/AGC se pudo evidenciar el 08 de marzo de 2014 cuando servidores públicos de la Personería Distrital, la Secretaría de Convivencia y la Defensoría del Pueblo, en misión humanitaria al barrio Viento Libre en la calle Piedras Cantan, pudieron observar el abandono de 37 viviendas, cuyos habitantes huyeron ante el terror que produjo la amenaza de incursión de esta organización ilegal. También en el barrio Muro Yusti, se han presentado desplazamientos forzados por las amenazas de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, o las presiones y amenazas a familias para que guarden armas y narcóticos, por parte de presuntos miembros de La Empresa, o de lo contrario son víctimas de retaliaciones.

El conjunto de amenazas hacia líderes comunitarios, representantes de víctimas, y pobladores, así como las extorsiones para el caso de Buenaventura, resultan críticas para la CSML. El Valle del Cauca es el departamento que registró el mayor número de amenazas en todo el país entre 2013 y 2015 (marzo), es decir 9.077 registros, conformando el 52,41% del total de amenazas registradas por la Fiscalía General de la Nación en Colombia para dicho período. En el caso de este municipio, junto con La Cumbre, Dagua, Calima y Cali, que conforman la vía Loboguerrero y que une el Puerto con el centro del país, suman el 62,92% de todas las amenazas del país.

Adicionalmente, a diferencia de otros lugares del país, en donde ejercer el liderazgo social puede representar una protección para las comunidades, desarrollar este tipo de actividades desde liderazgo a favor de la comunidad representa un alto riesgo en Buenaventura, debido al contexto tan adverso en que se desarrolla. A los líderes comunitarios en los barrios de influencia de los grupos ilegales La Empresa o Los Urabeños/AGC, se les presiona para obligarlos a cumplir sus exigencias y evitar que denuncien las actividades ilícitas del grupo armado. Particularmente, se les prohíbe referirse a temas de seguridad so pena de sufrir retaliaciones.

La Personería Delegada para los Derechos Humanos de Buenaventura, ha tenido conocimiento de las amenazas que son víctimas ciudadanos por ejercer su condición de liderazgo en barrios como Muro Yusti (Comuna 4), Francisco José de Caldas (Comuna 12), Vista Hermosa (Comuna 12) y R9 (Comuna 9), amenazas proferidas presuntamente por integrantes de La Empresa y Los Urabeños/AGC

En relación con las comunidades indígenas, la Mesa de Autoridades Indígenas de los pueblos Nasa, Eperara Siapirada, Embera y Nonan han manifestado su preocupación por la circulación de panfletos y de mensajes de texto amenazantes como los que llegaron a los celulares de la directiva de la organización indígena ACIVA, enviados por presuntos miembros de las Águilas Negras y Los Rastrojos, Bloque Militar del Valle, en los que les conminaba a abandonar la ciudad en un término de 24 horas.

El caso concreto del sector de Bajamar se constituye como uno de las principales zonas de amenazas y desplazamientos forzados. La Defensoría del Pueblo alertó en el año 2014 la posible relación de estos desplazamientos masivos intraurbanos con intereses económicos que se apoyan en los grupos armados como instrumento para el despojo. El área de Bajamar está inscrita dentro de un macroproyecto en el cual se piensa construir un malecón turístico y comercial, y es precisamente donde viene ocurriendo desde el 2012, una serie de amenazas y desplazamientos masivos²¹⁴. Los sectores de Bajamar son más volátiles debido a que los grupos narcotraficantes quieren el control absoluto para facilitar la entrada y salida de la mercancía.

De conformidad con la valoración de la información institucional de carácter departamental y municipal con relación a las acciones adelantadas para superar los factores de amenazas y vulnerabilidad, se destacan acciones institucionales, sin que se establezcan medidas de “carácter extraordinario”, diferentes al fortalecimiento del pie de fuerza para proteger los derechos fundamentales de las comunidades identificadas por la advertencia. Las autoridades municipales arguyen que la falta de recursos económicos y de vías en la zona rural, ocasionan que la institucionalidad junto con sus programas se concentre en las cabeceras municipales o en las veredas cercanas a ella.

En relación con los planes de contingencia el SAT encuentra que están debidamente formulados y aprobados en los municipios advertidos; sin embargo, no fue posible establecer en los informes entregados por las autoridades, los avances y dificultades en su implementación.

A pesar de la enumeración extensa de proyectos por parte de las entidades, su participación en reuniones, la prestación de servicios de atención psicosocial y realización de talleres, entre otras, no se logra estimar con certeza el impacto de las acciones institucionales respecto a la disminución del riesgo, más allá de los registros de participantes.

Tras una evaluación preliminar realizada a la intervención inicial en Buenaventura, la Defensoría Regional Valle del Cauca logró establecer una mejoría en las condiciones de seguridad y la disminución de las cifras de homicidios y desapariciones, así como de los desplazamientos

²¹⁴ Uno de los casos más conocidos es el que se presentó el 20 de octubre de 2008, cuando 200 familias del barrio Lleras, ubicado en la Comuna 3 en bajamar, tuvieron que huir a otras áreas de la ciudad por el intenso conflicto entre las milicias que tenían el control tradicional en el barrio y un nuevo grupo paramilitar. En los cinco días siguientes, unas 70 familias continuaron abandonando el barrio. En septiembre del mismo año, familias del barrio San Francisco salieron escapando de la disputa entre las FARC y los grupos paramilitares, situación que también se repitió en otros sectores (NIR, ANDI y FIP, 2013: 21).

masivos en el área urbana, por la acción conjunta entre la Armada Nacional, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y otros organismos de seguridad del Estado.

No obstante lo anterior, de no fortalecer la acción integral para la prevención de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al DIH, es posible que se presenten homicidios selectivos y múltiples (incluidos homicidios atroces y ejemplarizantes), desapariciones forzadas, desplazamientos forzados masivos e individuales en la zona urbana y en la región de influencia de Buenaventura, así como actos de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, ataques contra mujeres y violencia sexual basada en género, presiones, amenazas e intimidaciones relacionadas con la extorsión generalizada y coacción a personas y líderes sociales y comunitarios que se oponen a las pretensiones de los grupos armados ilegales. Despojo de bienes muebles e inmuebles entre otras conductas.

En relación con los procesos de restitución de tierras el departamento de Valle del Cauca está macrofocalizado, pero solo algunas zonas se encuentran microfocalizadas como: Puerto Frazada, Timba, Jamundí, Bolívar, Bugalagrande, Cali, Dagua, Calima, El Cerrito, El Dovio, Ginebra, Guacán, Guadalajara de Buga, la Cumbre, Riofrio, Sevilla, Trujillo, Tuluá y Zarzal. (Ver Anexo 11).

En este departamento, la UAEGRTD reportó dos mil setecientos setenta y cuatro (2774) solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, quinientos veintiséis (526) solicitudes de restitución, ciento treinta y siete (137) sentencias de restitución con corte a 19 de junio de 2015, que resuelve en esa orden doscientas cuarenta y cuatro (244) solicitudes inscritas al registro. Finalmente, con corte a 17 de junio de 2015, se han entregado materialmente en el Valle del Cauca ciento nueve (109) predios.

En los municipios como Palmira y Pradera no hay intervención por parte de la URT, debido a que no hay condiciones de seguridad, y en algunos hay sospecha de minas anti personal. Para los casos de Puerto Frazada, Timba y Jamundí los procesos de restitución de tierras se vieron obstaculizados por razones de seguridad. Por este motivo, la restitución en estos municipios no ha logrado avanzar. Entre tanto, en el Norte y Centro del departamento, la UAEGRTD ha logrado coordinar con la fuerza pública el acompañamiento para adelantar la georreferenciación y los levantamientos topográficos en los predios con solicitudes de restitución. En estas zonas del departamento, se ha avanzado con los procesos de restitución de tierras.

Por su parte, los municipios de Pradera y Florida no han obtenido concepto favorable para ser intervenidos por parte de la UAEGRTD y adelantar programas de restitución de tierras. Igualmente, Palmira y los límites con Pradera tampoco se han intervenido por sospecha de minas anti-personal.

En igual sentido, Buenaventura no tiene concepto favorable para implementar procesos de restitución de tierras. Las causas están relacionadas con la dificultad para realizar la georreferenciación y levantamientos topográficos, ya que esta zona se caracteriza por la gran cantidad de cuencas, afluentes de agua y salidas al mar, que dificulta la delimitación de la

propiedad de la tierra. También se suma el conflicto interétnico (indígenas y afrodescendientes) por la propiedad de la tierra y la inseguridad por causa del conflicto y la confrontación armada.

En suma, en el departamento del Valle del Cauca las principales dificultades y obstáculos para adelantar el programa de restitución de tierras, son la falta de garantías en materia de seguridad y acompañamiento de la fuerza pública para desplazarse a algunos de los territorios y realizar la georreferenciación de los predios, y las características topográficas de algunos territorios como Buenaventura, que dificultan la delimitación de los predios. No obstante, la mayor parte del Departamento cuenta con procesos de macro y microfocalización.

Resultados de la Implementación de la Ley 1448 de 2011

La CSML realizó la sesión territorial los pasados 14 y 15 de mayo de 2015, en la ciudad de Cali, donde fueron convocadas las entidades del orden Municipal, Departamental y Nacional, de acuerdo a los territorios priorizados de Santiago de Cali, Buenaventura, Tuluá y Trujillo. En este espacio, se propició un debate sobre la implementación de la política pública dirigida a las víctimas de los citados municipios, los avances en el proceso de reparación integral y el cumplimiento de los mínimos estándares de atención y asistencia que necesitan.

La CSML constató que en su mayoría las víctimas no conocen los PAT de cada municipio o que este documento no fue aprobado por ellas, lo que refleja que no se tienen en cuenta sus pronunciamientos y sugerencias. A esto se suma que los representantes de las mesas no cuentan con un espacio exclusivo en el que les sea posible deliberar y discutir los PAT y desarrollar las tareas propias de la mesa. Lo anterior suscitó que la CSML estimulara la firma de compromisos que dieran solución a los obstáculos relacionados con la participación efectiva de las víctimas.

En cuanto al presupuesto de los PAT's, no se encuentran proyecciones adecuadas en los cuatro municipios priorizados debido a que no se especifican rubros determinados para la atención, asistencia y reparación. En adición se advierte que no existe la caracterización de las víctimas, lo que conlleva a la confusión entre población vulnerable y víctimas del conflicto armado para el momento del diseño de proyectos y la asignación de recursos.

En el tema del componente prestacional de las Ayudas Humanitarias (Atención y Asistencia), el cumplimiento efectivo en el pago por parte de la UARIV es precario en general, ya que se reporta que la entidad demora entre siete (7) meses, hasta un (1) año, para efectuar el pago correspondiente.

En relación con la atención y rehabilitación como parte de la reparación integral, las víctimas de los municipios focalizados informan su total desconocimiento del PAPSIVI, programa destinado a atender los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas, en los ámbitos individual, familiar y comunitario con el fin de mitigar su sufrimiento emocional. Este desconocimiento genera preocupación en la CSML dado que son evidentes los altos índices de

victimización del departamento que sugieren una respuesta adecuada y oportuna, sobre la cual las víctimas y sus representantes deben estar al tanto.

En el tema de educación coinciden las víctimas de los cuatro municipios priorizados del Valle del Cauca, en afirmar que desconocen la oferta institucional y que el ICETEX no socializa los programas educativos que benefician a las víctimas de esa región. A su vez exigen una reunión con el Ministerio de Educación o Secretaría Departamental de Educación ya que no se han entregado kits escolares y uniformes a los niños víctimas.

La respuesta institucional a estos hallazgos en el marco de la visita formal al territorio de la CSML, generó la firma de múltiples compromisos por parte de la institucionalidad cuyos alcances podemos resumir de la siguiente manera²¹⁵.

En lo relativo al componente de atención y asistencia, el DPS asumió compromisos con las alcaldías de los Municipios de Trujillo, Tuluá, Cali y Buenaventura, para socializar con la Mesa Municipal de Víctimas de Trujillo los 19 proyectos de asociaciones de víctimas que se están ejecutando en este momento dentro del programa de micro-capitalización empresarial. Lo anterior reviste de gran importancia dado que el DPS informa que en segundo semestre de 2014 fueron preseleccionadas tres organizaciones en el Municipio de Trujillo, con un total de 58 participantes sujetos de atención, de los cuales 19 son víctimas de desplazamiento forzado.

La Alcaldía de Tuluá convocará una reunión (prevista para agosto de 2015) entre el SENA y el Ministerio del Trabajo para definir acuerdos de desarrollo de proyectos productivos en beneficio de las víctimas del municipio. De otro lado, la alcaldía, en atención a los compromisos firmados, adelantó el 20 de mayo pasado con la mesa municipal de participación efectiva de las víctimas para establecer el cronograma de trabajo al que se habrían de sujetar ambas partes en adelante, documento sobre el cual la CSML no tiene conocimiento a la fecha a pesar del compromiso adquirido por el alcalde municipal.

En el municipio de Buenaventura, se advierte una crítica situación en relación con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. El precario compromiso de la administración se hace palpable en el escaso cumplimiento que se tiene para ejecutar la política pública que beneficie a la población víctima. En ese sentido y, en relación con el tema de proyectos productivos, la administración municipal asumió el compromiso de realizar un desembolso de recursos para la ejecución del proyecto de cacao en el Corregimiento Número 8 y el Bajo Calima, por valor de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000); compromiso sobre el cual no se tiene confirmación de cumplimiento, a la fecha de elaboración del presente documento.

Por su parte, el SENA se comprometió a socializar su oferta institucional con el territorio en la próxima sesión del Consejo de Política Criminal a realizarse en la Gobernación del Valle del Cauca. En esta reunión se presentaron estadísticas sobre la ejecución hasta el momento de diversos programas en Buenaventura y Tuluá. Igualmente, surgió un nuevo compromiso con el

²¹⁵ Se presentan algunos ejemplos del conjunto de compromisos asumidos, cumplidos o incumplidos a la fecha de elaboración de este documento.

proceso de estabilización socioeconómica y asesoría en la formulación de planes de negocios y asesorías de las unidades productivas.

En materia de vivienda, el municipio de Trujillo reporta el compromiso de una entrega de viviendas a las víctimas del conflicto armado. De igual manera existe una propuesta para formular ante el Consejo Municipal de Trujillo, un proyecto de vivienda para las víctimas estimado en \$40.000.000. Este compromiso está destinado a presentarse en el mes de agosto de 2015. I. De igual manera, en el marco del proyecto La Paz y El Refugio del mismo Municipio, la Alcaldía se comprometió a entregar las escrituras de legalización de dichos planes.

Por su parte, la alcaldía de Santiago de Cali se comprometió a realizar un estudio técnico para evaluar el porcentaje de personas que son víctimas del conflicto armado, para establecer los beneficiarios de esta población que se vincularían a los programas de vivienda. De esta obligación la CSML no ha obtenido respuesta alguna. De igual forma, la alcaldía se asumió el compromiso de destinar el excedente de las 6.000 viviendas del “Proyecto Navarro” para la población vulnerable del Jarillón a la población víctima de manera exclusiva, según los criterios del Decreto 2726 de 2014. Este proyecto es de suma importancia, ya que las víctimas de esta población pueden acceder a tener una vivienda propia sin muchas dilaciones administrativas, sin susceptibilidad de incumplimiento por parte de la Alcaldía Municipal de Cali.

De otra parte, es de destacar el evidente interés de la Alcaldía de Tuluá en las víctimas en lo que respecta al tema de vivienda. Esta administración pretende destinar un lote de su propiedad en el predio denominado San Luis vivienda exclusiva para víctimas del conflicto armado en esa localidad. Esta propuesta es viable y será dialogada con la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas de Tuluá; no obstante, a la fecha no se tiene información al respecto de dicho compromiso.

En lo que respecta a la caracterización la alcaldía de Buenaventura, con el apoyo de la Universidad del Pacífico, la UARIV territorial del Valle del Cauca y la Consejería de Paz y DD.HH. de la Gobernación del Valle del Cauca, se encuentra adelantando una caracterización piloto en la urbanización San Antonio. Sobre este particular, tanto la UARIV como la Gobernación hacen notar que el proyecto piloto no está orientado exclusivamente a caracterizar población víctima, en ese sentido, también señala la UARIV que es necesario determinar si el tamaño de la muestra de población víctima es significativo como insumo para la caracterización de todo el Distrito.

La UARIV, por su parte, presentó un documento de caracterización de la población víctima de Buenaventura, originado en el cruce de registros administrativos, en reunión con la mesa de participación distrital celebrada el 12 de junio de 2015. La Consejería de Paz de la Gobernación, a su vez, ha sostenido reuniones con la UARIV (22 y 24 de junio de 2015) y ha requerido información de la alcaldía de Buenaventura con el propósito de promover la estrategia de caracterización mediante la estructuración de un proyecto. El 09 de julio de 2015, las tres entidades se reunieron en Buenaventura para definir la ejecución de un ejercicio piloto de caracterización que contemple un universo y un inventario de necesidades. La estructuración de este proyecto se encuentra en sus inicios, situación que preocupa a la CSML, si se tiene en

cuenta que la caracterización de Buenaventura es insumo fundamental para la correcta planeación de todas las acciones a favor de las víctimas.

El 12 de junio de 2015 se celebró una reunión en la que se presentó el PAT (con vigencia del 2015) a la mesa de participación distrital de Buenaventura; gestión que fue complementada con la remisión del documento que da cuenta de la ejecución fiscal del PAT vigencia 2014 a la mesa de participación y con el desarrollo de una reunión (el 3 de julio de 2015) con el fin de presentar la ejecución del PAT vigencia 2014. A pesar de estos pocos avances, no hay evidencia para la CSML, hasta el momento, de la concertación de un cronograma de trabajo sobre el PAT con vigencia del 2015.

Con relación a la primera reunión de socialización del PAT de Cali con la mesa de participación municipal, celebrada el 22 de mayo de 2015, la alcaldía de Cali informó²¹⁶ que la mesa de participación no había puesto en conocimiento sus consideraciones y sugerencias al PAT previstas para ser socializadas el 26 de mayo de 2015. En ese sentido, no se tiene conocimiento a la fecha que el PAT haya podido ser ajustado.

Por otra parte, el PAT de Tuluá no ha sido socializado con la mesa de participación municipal ni se ha establecido un cronograma de trabajo posterior a la sesión formal de la Comisión de Seguimiento de la ley Víctimas celebrada los días 14 y 15 de mayo de 2015. Se enviaron soportes fuera de lugar como el Acta del Comité de Justicia Transicional de marzo 31 de 2015 y el decreto de adopción de los ajustes del PAT de la misma fecha. La alcaldía de Tuluá soportó el cumplimiento de los compromisos con documentos anteriores a su formulación.

El componente de educación está, entre otros, constituido por un subcomponente nutricional expresado en dos programas: (i) Entrega de desayunos escolares y (ii) Entrega del componente nutricional. El compromiso de la alcaldía de Buenaventura consistía en rendir un informe sobre el seguimiento realizado por el equipo de permanencia a la entrega de los desayunos escolares, compromiso que no fue cumplido. En ese sentido se tiene evidencia que la gestión de la Secretaría de Educación de Buenaventura consistió en proyectar la circular No. 0422 - C01 - 131 – 2015, dirigida a rectores escolares, en la que se solicita garantizar de manera prioritaria el suministro de alimentación escolar a la población víctima identificada en el sistema de matrícula. A pesar de la emisión de esta comunicación, la CSML no ha recibido el informe por parte de la administración municipal que dé cuenta del seguimiento respectivo.

Otra entidad que tampoco hizo el seguimiento con relación a los establecimientos contratados que no están entregando el componente nutricional fue la secretaría de educación de Cali. Esta secretaría señala que no ha hecho el seguimiento debido a que la mesa de participación no les ha reseñado las instituciones educativas contratadas que no están entregando el complemento nutricional. Las visitas de control las hacen según denuncia; en consecuencia, en ausencia de denuncia, se atienen al seguimiento realizado por el programa de Alimentación Escolar – PAE que informa que las raciones de complemento nutricional se vienen entregando de acuerdo al cronograma y las raciones contratadas.

²¹⁶ El 16 de julio de 2015.

Con relación a la apertura de cupos educativos para adultos víctimas, el ministerio de Educación informa que está en proceso de negociación y firma el contrato con la Fundación para la Reconciliación, propietaria del modelo educativo Escuelas de Perdón y Reconciliación ESPERE, para realizar el proceso de alfabetización de los adultos víctimas en el Valle del Cauca.

Finalmente, es preciso mencionar que la secretaría de educación de Buenaventura solicitó la clave VIVANTO para la identificación de víctimas escolarizadas que requieren atención y que convocó a la mesa de participación distrital a una reunión para vincularla a la estrategia de mitigación de riesgo de reclutamiento de la población escolar; acciones que no han sido concretadas a la fecha de elaboración de presente informe. De igual manera se encuentra como incumplido el compromiso de la alcaldía de Cali de presentar del protocolo de Ayudas Humanitarias Inmediatas, acción prevista para la primera semana de agosto en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional. De otra parte, se reporta que se encuentra en proceso de contratación un funcionario adicional para el punto de atención en Tuluá, compromiso asumido por el alcalde municipal.

A manera de resumen es posible manifestar que en Valle del Cauca las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 75 compromisos. Los cuatro municipios suscribieron el 53%, la Gobernación apenas suscribió dos compromisos que equivalen al 3% del total y las entidades del nivel nacional el 37.3%. Los representantes de las víctimas asumieron cinco compromisos, que constituyen el 6.7% del total, con lo que demostró su interés de participación activa en la solución de algunos problemas, dentro de los cuales se destaca su inconformidad con la corrupción detectada por la intermediación ilegal para la prestación de servicios como ayuda humanitaria e indemnizaciones, razón por la cual la mesa presentaría ante la Fiscalía las correspondientes denuncias. A pesar de lo anterior, la CSML no ha obtenido evidencia del cumplimiento de este compromiso por parte de la mesa.

Cuadro 11.2 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Valle del Cauca. 2015

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Representantes Víctimas	Total
Atención y Asistencia	1	13	12		26
Coordinación			1		1
Estabilización socio-económica		10	2	2	14
Participación		5	5	3	13
Prevención y Protección		7	7	1	15
Red nacional de información	1	3	1		5
Satisfacción		2			2
Total	2	40	28	5	76

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en asistencia y atención; el 35% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.2, son las alcaldías municipales, junto con el nivel nacional, quienes mayores responsabilidades asumieron;

ellas se refieren a capacitación, socialización y, en general, mejorar los canales de comunicación entre las autoridades locales y las mesas de víctimas; en particular las víctimas desean conocer los Planes de Acción Territorial y participar activamente en los ajustes requeridos. Asimismo, se asumieron compromisos relacionados con mejoras en la oferta complementaria de cara a garantizar el acceso y permanencia al sistema educativo. Por su parte, el nivel nacional se comprometió a socializar la oferta institucional en materia de asistencia y atención y a capacitar tanto a autoridades locales, dado el cambio de administración que se avecina, como a las mismas víctimas en los temas relacionados; asimismo, el Gobierno Nacional se comprometió a revisar la atención local que se ofrece en los puntos dispuestos para tal efecto. Otros compromisos versaron sobre el debido acompañamiento institucional a la toma masiva de declaraciones por la proximidad del vencimiento legal.

Como se deriva del Cuadro 11.2, las medidas relacionadas con prevención y protección, participación y estabilización socioeconómica, tendrían un segundo nivel de interés para las víctimas del Valle. En Prevención y Protección, los compromisos, por parte del nivel nacional, se refieren a mejoras en el instrumento de prevención con base en un acompañamiento al subcomité, contribuir en el ajuste al Plan Integral de Prevención y Protección y evaluar lo ya implementado y revisar para dar una respuesta concreta a varios requerimientos específicos. Las alcaldías, por su parte, se comprometen a revisar, socializar y a hacer efectivo el Plan local de Prevención y protección, incluida la revisión de los recursos asignados para tal efecto.

En estabilización económica las solicitudes se refirieron a acciones concretas, por parte de las autoridades locales, para acceder a proyectos de la oferta nacional. En el tema de vivienda las víctimas solicitaron y así se comprometieron los gobiernos locales a adelantar algunas acciones en proyectos específicos a fin de garantizar el acceso a las víctimas; en Cali, el Gobierno local se comprometió a revisar la situación de orden público para hacer viable el acceso digno de las víctimas en el proyecto denominado Llano Verde.

En participación, los compromisos se refieren a mejorar canales de interlocución con las mesas de víctimas, a conceder espacios físicos para la operación de la mesa y a revisar la asignación de recursos para propiciar la participación efectiva de las víctimas.

11.3 Magdalena

Teniendo en cuenta las visitas y sesiones que en territorio del departamento del Magdalena realizó la CSML en el año 2014 (municipios de Aracataca, El Piñón, El Retén, Tenerife, Fundación y Pivijay), así como la verificación y control a 2015 sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la institucionalidad que hace parte del SNARIV presente en los cinco municipios priorizados en este departamento, pese a los avances que se han identificado, se evidencia permanentemente, falta de conocimiento y compromiso en la función pública con las obligaciones y mandatos legales para con la población víctima. Lo anterior a su vez genera otras problemáticas en el territorio, la falta de recursos económicos que permitan asignar partidas presupuestales a los programas y proyectos a través de los cuales se logre hacer efectiva la política pública para

esta población, sin que se haya materializado el sistema de corresponsabilidad como mandato legal del artículo 161 num.12 de la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 del mismo año.

PAT

Si bien es cierto que en los municipios priorizados del Magdalena el Ministerio de Interior ha prestado su asesoría para corregir errores en la formulación de los PAT, este proceso aún no cuenta con la plena participación de las víctimas del conflicto, lo que dificulta garantizar el derecho participativo con incidencia política en la toma de decisiones que afectan a esta población.

De dichas modificaciones a los PAT, se considera necesario resaltar la necesidad de ampliar las asignaciones presupuestales para los planes, programas y proyectos en el marco del mismo en beneficio de la población víctima. La gobernación se comprometió a un incremento en la inversión de dichos proyectos, destinando para ello el 20% de los recursos que el departamento recibe por concepto de regalías.

Vivienda

Respecto a la garantía de soluciones de vivienda para la población víctima del conflicto se refleja poco acompañamiento de las entidades del Gobierno Nacional en las etapas de formulación y presentación, incluso falta de socialización y conocimiento por parte de las alcaldías locales de las convocatorias realizadas desde el nivel nacional, empezando la misma formulación del proyecto, la apertura y aplicación a convocatorias, hasta su socialización con la población víctima. Hasta la fecha estos proyectos presentan varias falencias técnicas, jurídicas y presupuestales que limitan los resultados a favor de la población víctima.

De otra parte el porcentaje de cumplimiento respecto al número de viviendas entregadas a la población víctima es mínimo, lo cual se evidencia en el caso del municipio de El Piñón, en donde la alcaldía se comprometió con la entrega de 430 soluciones de vivienda en el corregimiento El Carreto, y donde tan sólo se entregaron 31 viviendas. Igualmente ocurre con el municipio de Carmen de Bolívar, en donde el compromiso de la alcaldía municipal fue la socialización y terminación de los proyectos de vivienda en Villa Laizy, Las Margaritas y la entrega de 100 casas en el corregimiento El Salado, compromiso que tampoco ha tenido cumplimiento, ya que tan solo se ha dado el subsidio de arriendo y posteriormente unos albergues temporales a dichas familias.

Salud

La implementación en los municipios y la instrucción para las alcaldías sobre el PAPSIVI a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, es mínima, al punto de registrarse como avance el compromiso para la socialización de dicho programa con la población víctima. Tampoco se ha contado con la colaboración del Ministerio para asignar recursos necesarios en las intervenciones de los centros de salud municipales, como es el caso de los municipios de El Piñón y Carmen de Bolívar.

En municipios como Pivijay y el Piñón, resulta impactante que los compromisos adquiridos por la administración municipales recaigan sobre medidas y soluciones básicas en la prestación del servicio de salud. Esto implica el desconocimiento de la garantía fundamental del derecho a la salud, como la entrega de ambulancias, la capacitación idónea para su operación, o la contratación del personal médico necesario.

Educación

En el sistema educativo, uno de los mayores obstáculos lo constituye la disponibilidad de profesores para los diferentes centros educativos, lo cual ha sido parcialmente solucionado con algunas contrataciones que se han hecho por parte del departamento. Sin embargo, no se ha logrado una cobertura total, lo que requeriría de un mayor acompañamiento y seguimiento del Ministerio de Educación.

En cuanto a la educación superior, la oferta institucional de las universidades no resulta ser amplia para la población víctima, por lo que se ha venido trabajando con las directivas de la Universidad del Magdalena a fin de ampliar los cupos disponibles para esta población. No obstante, hasta la fecha, no se ha entregado un balance de las reuniones y mesas de trabajo convocadas para tal fin a la CSML.

Participación

Dentro de los Planes de Acción Territorial, deben disponerse de recursos para garantizar la movilización, el alojamiento, y la manutención de los representantes de las víctimas. Igualmente debe proveerse un lugar para realizar las reuniones de las mesas de participación, situación que en el departamento del Magdalena recurrentemente es objeto de queja por parte de las mismas, ya que por falta de dichos recursos la incidencia en la política pública de víctimas resulta ser sumamente limitada.

Retornos y reubicación

Los planes de retorno y reubicación han resultado truncados debido a la falta de financiación y los requisitos jurídicos para la suscripción de los convenios, que resultan necesarios para materializar esta medida. En otros casos, como el de las comunidades de Macaraquilla y Río de Piedra en el municipio de Aracataca, la falta de firmas de las actas de voluntariedad para el plan de retorno ha detenido el proceso.

En resumen, en el departamento de Magdalena las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 68 compromisos. Los cinco municipios suscribieron el 46%, la Gobernación el 15% y las entidades del nivel nacional el 37%. La mesa municipal de Aracataca se comprometió con buscar la firma de actas de voluntariedad para plan de retorno en Macaraquilla y Río de Piedra y la mesa de Pivijay con elaborar y entregar el Plan de actividades para contar con el respaldo institucional en su desarrollo. Con estos compromisos se completa el 100% de los suscritos en la visita formal de la CSML al departamento de Magdalena.

Cuadro 11.3 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Magdalena. 2014

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Representantes Víctimas	Total
Atención y Asistencia	7	9	5		21
Estabilización socio-económica	1	11	9		21
Participación		6	3	1	10
Prevención y Protección		1	5		6
Reparación Integral	2	4	3	1	10
Total	10	31	25	2	68

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en atención y asistencia; el 31% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.3, son las entidades del nivel municipal quienes mayores responsabilidades asumieron. Un segundo tema de interés para las víctimas está relacionado con estabilización socioeconómica; otro 31% de los compromisos se refieren a este componente y nuevamente son las entidades del nivel municipal quienes suscribieron el mayor número de compromisos, aunque se comparte la responsabilidad con el nivel nacional. En Reparación Integral, que es el tercer tema, en orden de número de compromisos suscritos, la responsabilidad también es compartida entre los niveles municipal y nacional. El Cuadro 11.3 muestra que la gobernación también asumió compromisos en tres de los cinco componentes, donde la mayor responsabilidad se encuentra en asistencia y atención. Se trata de acciones relacionadas, principalmente, con educación, donde infortunadamente solo se ha logrado la reubicación interna de docentes en Pivijay. Un compromiso más tiene que ver con la contratación de médicos, también para Pivijay y otro con la asignación de recursos para desarrollar el PAT. La CSML, registra con preocupación el incumplimiento de la mayoría de estos compromisos.

11.4 Bolívar

En la sesión de la CSML en el municipio del Carmen de Bolívar realizada los pasados 7,8 y 9 de abril de 2014, con la participación de los municipios Carmen de Bolívar, San Jacinto, Córdoba, Zambrano y Tenerife (Magdalena), se convocaron a los alcaldes y representantes de todas las entidades que hacen parte del SNARIV en el nivel territorial y central con presencia en el departamento y los municipios indicados.

En el municipio de Carmen de Bolívar se lograron suscribir doce compromisos, de los cuales se destacan que la Gobernación asumió uno, la alcaldía municipal se responsabilizó del cumplimiento de seis con el acompañamiento y colaboración de la UARIV; FONVIVIENDA asumió un compromiso y finalmente el Ministerio del Interior con un compromiso.

PAT

Teniendo en cuenta el principio de colaboración, la verificación de estos compromisos fue asumida por la Procuraduría Provincial del Carmen de Bolívar. Se pudo constatar que en el PAT del Carmen de Bolívar existe una caracterización de la población víctima de desplazamiento forzado, pero no de los demás hechos victimizantes. En cuanto a la asignación presupuestal para el período 2013 – 2015, no se mencionan las entidades responsables para la ejecución de los programas y proyectos en favor de la articulación institucional a partir de las competencias de cada entidad. Es decir, no existe una oferta institucional definida que beneficie a las víctimas de esta región.

Por otro lado, no se encuentran los planes de prevención y contingencia, y tampoco se evidencia el apoyo de asistencia y acompañamiento del Ministerio del Interior y la UARIV en este componente. Lo mismo ocurre con el municipio de Zambrano.

De manera similar, el municipio de Tenerife resulta preocupante para la CSML, en razón a que no se obtuvo respuesta por parte de la alcaldía cuando se le indagó por el PAT y los planes de prevención integral y de contingencia.

Finalmente, a pesar de que el municipio de Córdoba no envió ninguna respuesta a la Comisión, la CSML evidenció que no se encuentra ninguna asignación presupuestal ni caracterización de la oferta institucional en la revisión del PAT.

En San Jacinto, informa la Alcaldía Municipal referente al PAT, que se lograron incluir todos los componentes, caracterización, formulación de planes, programas y proyectos, asignación presupuestal y seguimiento a la política pública, así como jornadas de capacitación para ajustar el PAT. Sin embargo en este documento no se encuentran los Planes de Prevención y Contingencia. Resalta la Gobernación del departamento que fue muy importante el apoyo brindado por la UARIV y el Ministerio del Interior para cumplir con este requisito legal.

El municipio de Córdoba no envió ninguna respuesta a la Comisión, sin embargo, la Procuraduría revisó el PAT municipal y se evidencia que no se encuentra ninguna asignación presupuestal ni caracterización de la oferta institucional, lo cual implica la falta de formulación de planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas.

Vivienda

En el tema de vivienda, FONVIVIENDA asumió entregar a las familias desplazadas la mayor información sobre el estado del proyecto de vivienda “Las Margaritas” y el proyecto “Villa Laizy”. Sin embargo, según el acta del Comité de Justicia Transicional se conoce que no se garantizó la solución de vivienda del proyecto “Las Margaritas”, porque este se entregará en el año 2016. Ante ello, la alcaldía se comprometió a reubicar a esta población en albergues y a pagarles un subsidio de arriendo, sin que a la fecha se haya podido verificar el cumplimiento.

Educación

La Mesa de Participación Efectiva Municipal informa sobre la deficiencia en el tema de educación en el municipio de Tenerife, por la falta de maestros en el plantel educativo “Colegio María Auxiliadora”, la carencia de laboratorios y biblioteca. En líneas generales, la mesa reporta que no hay suficientes oportunidades de estudio por lo cual los niños se dedican a las labores del campo. Ahora bien, los cursos en el SENA son de baja efectividad, ya que son muy cortos y de baja calidad. Adicionalmente, no existe una debida orientación respecto al tema de carreras universitarias.

Salud

El tema de salud atraviesa por las peores condiciones, en razón a que los pacientes tienen que esperar una orden de remisión para ser atendidos por médicos especialistas con una demora de dos meses. Además, no hay eficiencia en la entrega de medicamentos, y respecto a las pruebas de laboratorio, son los mismos pacientes los que deben comprar las jeringas para los diferentes procedimientos, lo cual evidencia la gravedad de la situación.

En resumen, en el departamento de Bolívar las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 30 compromisos. Tres municipios suscribieron el 53,3%, la Gobernación el 13,3% y las entidades del nivel nacional el 33,3%.

Cuadro 11.4 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Bolívar 2014

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Total
Atención y Asistencia	2	5	2	9
Estabilización socio-económica	1	4	3	8
Participación		6	2	8
Prevención y Protección		1		1
Reparación Integral	1		3	4
Total general	4	16	10	30

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en atención y asistencia; el 30% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.4, son las entidades del nivel municipal quienes mayores responsabilidades asumieron. Un segundo tema de interés para las víctimas está relacionado con estabilización socioeconómica; el 26.7% de los compromisos se refieren a este componente y nuevamente son las entidades del nivel municipal quienes suscribieron el mayor número de compromisos, aunque se comparte la responsabilidad con el nivel nacional. En participación se suscribió otro 26.7% de compromisos, en el que la mayor participación, también la tienen los municipios.

En Reparación Integral, la responsabilidad en los compromisos suscritos es principalmente de la nación quien suscribió tres compromisos y uno más fue suscrito por la Gobernación. El Cuadro 11.4 muestra que la gobernación también asumió compromisos en asistencia y atención y en estabilización socioeconómica, que como se indicó son los temas más relevantes entre los compromisos suscritos.

11.5 Meta

Otro de los departamentos visitados por la CSML en el año 2014, en los que se hizo verificación y control en el presente año 2015 sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del SNARIV en tres de los municipios priorizados, Mapiripán, Puerto Gaitán y Puerto López.

Uno de los obstáculos más notorios en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras observado en las regiones, detectado por la Comisión en el año anterior, fue la falta de voluntad política de las autoridades locales, no obstante esta situación no se presentó con la Gobernación del Meta, la cual ha creado dependencias específicas y especializadas en la política para las víctimas y en el relacionamiento con las mesas de participación de víctimas. Destacándose las oficinas “Gerencia de Victimias” y de “Gerencia de Derechos Humanos”.

Sin embargo y a igual que en el resto del territorio, se presentan dificultades de coordinación entre la Nación y los entes territoriales, lo que se ve reflejado en el proceso para formular e implementar las herramientas de planeación de las políticas públicas para las víctimas, tales como el PAT y los Planes de Prevención, Contingencia y Protección

En el Departamento del Meta los compromisos más demandados, en su orden, tienen que ver con los componentes de atención - asistencia, estabilización socioeconómica y reparación integral. Mayoritariamente estos compromisos fueron asumidos por el nivel municipal, con un fuerte peso en el componente de atención y asistencia, y por el nivel nacional, en su mayoría y de igual forma sobre temas asistenciales. Llama la atención el bajo nivel de establecimiento de compromisos por parte del nivel departamental, comparado con los establecidos por parte de los municipios y el nivel nacional

Atención y Asistencia

No se tuvo información sobre los avances en el trámite de la licencia para la construcción de un centro de Atención para las víctimas, en el que tienen participación los entes territoriales y la Nación. Tampoco hubo respuesta por parte de la Unidad para las Víctimas sobre el tema de concurrencia en la ayuda humanitaria que debe prestar la Alcaldía Municipal teniendo en cuenta el número de población recibida por la capital del departamento. Puerto López no informó sobre el compromiso de incorporar en la próxima modificación al PAT la atención al adulto mayor; en educación, no se conoció respuesta del SENA sobre la elaboración de criterios de selección preferente a las víctimas del conflicto

Vivienda

En materia de vivienda, la Gobernación, la UARIV y el Ministerio de Vivienda se comprometieron a plantear el tema de las familias que no han sido priorizadas así como plantear los criterios de selección de la población beneficiaria, esto contando con la presencia de las mesas de participación municipal y departamental. Estas reuniones han contado con presencia del nivel territorial, pero han sido fallidas porque no se ha presentado el Ministerio de Vivienda. Sobre el compromiso de la Gobernación de realizar un Comité de Justicia Ampliado en el que se iba a abordar el tema de la solución de vivienda en sitio propio dentro del departamento no se conoció respuesta al respecto.

Restablecimiento de las Capacidades Productivas y Empleo

En generación de ingresos se tenía previsto socializar, por parte de la Alcaldía de Mapiripán, el tema con la Mesa de Participación de Víctimas del programa de colocación de gestión de empleo, condiciones y requisitos. La Alcaldía de Puerto Gaitán tenía el compromiso de incluir en la agenda de los Comité de Justicia Transicional Municipal un informe sobre el proyecto de agencia de empleo, así como de una reunión para promocionar y adelantar, junto con el SENA y el sector petrolero, los respectivos programas de capacitación. No se tuvo información sobre la realización de estas actividades

Reparación Integral

En retornos y restituciones no hay claridad sobre los avances de la Mesa de concertación conformada por diferentes entidades del nivel nacional y territorial para la reubicación definitiva del Pueblo JIW.

Sobre alivio de pasivos se hizo el compromiso por parte de la Alcaldía de Villavicencio de presentar un proyecto de acuerdo para sentencias de restitución de tierras a población víctima, que ya está revisado y aprobado por la Secretaría de Hacienda, tal como apareció en el acta firmada. No obstante frente al requerimiento hecho por la Comisión sobre el avance en el cumplimiento, la Alcaldía respondió que no fue radicado debido a que aún no hay un concepto favorable de la Secretaría de Hacienda Municipal, pero que se compromete a hacer un estudio del impacto fiscal y si el concepto es favorable se presentará ante al Concejo Municipal.

A manera de síntesis, es posible afirmar que en el departamento del Meta las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 73 compromisos. Los cuatro municipios suscribieron el 38%, la Gobernación el 19% y las entidades del nivel nacional el 41%. Los representantes de la mesa municipal de víctimas y la Alcaldía de Mapiripán se comprometieron a realizar el Censo de población del predio Pueblo Nuevo y a identificar la población víctima a través del cruce de información con la UARIV; con éste se completa el 100% de los compromisos suscritos en la visita formal de la CSML al departamento del Meta.

Cuadro 11.5 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Meta. 2014

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Representantes Víctimas	Total
Atención y Asistencia	4	6	11		21
Estabilización socio-económica	5	11	7		23
Participación	2	3	2		7
Prevención y Protección			2		2
Red nacional de información		2	1	1	4
Reparación Integral	2	4	6		12
Satisfacción	1	2	1		4
Total general	14	28	30	1	73

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en estabilización socioeconómica; el 32% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del **Cuadro 11.5**, son las entidades del nivel municipal quienes mayores responsabilidades asumieron. Un segundo tema de interés para las víctimas está relacionado con Atención y asistencia; el 29% de los compromisos se refieren a este componente, pero en este caso son las entidades del nivel nacional quienes suscribieron el mayor número de compromisos. Igual ocurre con Reparación Integral que es el tercer tema, en orden de número de compromisos suscritos. El **Cuadro 11.5** muestra que la gobernación también asumió compromisos en estos, que son los temas relevantes en el total de compromisos suscritos en ese departamento.

11.6 Putumayo

Entre el 08 y 09 de abril de 2014, la CSML adelantó una sesión formal de seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 en el departamento de Putumayo, en donde se priorizaron cinco (5) municipios, a saber: Mocoa, Villa Garzón, Puerto Asís, San Miguel y Sibundoy. Los compromisos suscritos por las entidades territoriales y nacionales se centraron fundamentalmente en las áreas de vivienda, generación de ingresos, planeación y participación. La única entidad que no respondió a los requerimientos de la CSML fue la UAEGRTD. Cabe anotar que los municipios de Mocoa y San Miguel no tienen Plan Integral de Prevención. Su elaboración se venía adelantando con el Ministerio del Interior pero ha perdido dinamismo.

Caracterización

La CSML destaca los compromisos de realizar caracterizaciones de la población desplazada y víctima en los municipios de Mocoa y Villa Garzón. Sin embargo, estos compromisos no se cumplieron. Esta situación es muy grave si se tiene en cuenta que de los 90.000 habitantes de Mocoa, 50.000 constituyen población desplazada. Avanzar en la caracterización es dotar a la alcaldía de una herramienta técnica de planeación para establecer una línea de base que permita identificar las necesidades, cuantificar la ayuda y focalizar los proyectos productivos. Lo mismo aplica para Villa Garzón.

Sobre este particular, corresponde destacar la caracterización que tiene el municipio de San Miguel. Cuenta con una caracterización de 3.821 víctimas respecto de un universo suministrado por la UARIV de 6.446 personas. Entre las categorías de clasificación contempla el enfoque diferencial, la escolaridad, el hecho victimizante, lugar y fecha del hecho victimizante, fecha de declaración, perfil laboral, prórrogas recibidas, subsidios de vivienda recibidos y tipo de vivienda. A San Miguel corresponde proponerle tareas a partir de la caracterización, como proyectos productivos, empleabilidad, convenios de estudio, formación para el trabajo, entre otros, con el fin de realizar un ejercicio de planeación efectiva que resulte de utilidad en la práctica.

Participación

Debe informarse que las alcaldías han avanzado en el suministro de oficinas de trabajo para las mesas de participación municipales. Tanto Mocoa, como Puerto Asís y San Miguel cuentan con espacios para realizar sus actividades. El caso de Villa Garzón es particular. Esta alcaldía señaló que le informó a la mesa de participación municipal del año 2014 que había un espacio habilitado al interior del palacio municipal para que trabajaran. Sin embargo, la mesa de participación del 2014, no aceptó la propuesta aduciendo que no quería el espacio dentro del Palacio municipal. Asimismo, la alcaldía dice haber ofrecido todas las herramientas y elementos de oficina para que operara la mesa; también informa que la mesa municipal dijo que mientras el espacio no estuviera por fuera del Palacio municipal no lo podían aceptar.

Considerando el compromiso adquirido por la alcaldía de Mocoa para la construcción del Centro Regional de Atención a Víctimas, ésta informa que el proyecto fue presentado a la UARIV el 29 de abril de 2015. La UARIV rechazó el proyecto aduciendo que no se encontraba formulado en la metodología que define para la presentación de este tipo de propuestas, que el presupuesto de obra presentado sobrepasaba el valor establecido para la tipología baja en la que se ubicaba el Centro Regional de Mocoa, que el diseño arquitectónico enviado por la UARIV como ejemplo de áreas y espacios debía adaptarse a las características propias del terreno y que no podía ser usado para presentarlo como diseño para el Centro regional de Mocoa. Además, la UARIV planteó que pertenecía a otro proyecto con sus respectivos derechos de autor y que no anexaron el presupuesto general tanto de obra como de dotación, ni cuantificaron los aportes que debía realizar el municipio como son el predio y servicios públicos. Adicionalmente informaron que la fecha límite para la presentación del proyecto era el 30 de marzo de 2015. Sin embargo, este proyecto estaba priorizado por la UARIV desde el año 2012.

Adicionalmente, tanto las alcaldías de Mocoa, Villa Garzón y Puerto Asís se comprometieron a fortalecer las mesas municipales de participación efectiva mediante la destinación de recursos específicos para su funcionamiento. El municipio de Mocoa dispuso un proyecto de fortalecimiento de la mesa municipal de participación por un valor de \$16.920.482 para 2014. Sin embargo, no atendió el proceso de consulta previa para elegir un representante indígena para la mesa de participación municipal. Este proceso es clave porque supone fortalecer la representatividad de la mesa de participación municipal a través del principio de enfoque diferencial consagrado en la Ley 1448 de 2011.

Las alcaldías de Villa Garzón y Puerto Asís, por su parte, no cumplieron con este compromiso. La primera de ellas señaló que la mesa de participación se comprometió a entregar una tabla de valores orientada a que se les asignara un presupuesto específico para trabajar y no la entregó. La alcaldía de Puerto Asís informó que durante el 2014 no podía incorporar nuevos rubros al presupuesto por falta de recursos. En junio de 2015, este compromiso todavía no se había cumplido.

Vivienda

En primer lugar, el componente de política pública que más inquietud genera en la población víctima en el departamento de Putumayo es el relativo al acceso efectivo a una solución de vivienda digna, que oscila entre los proyectos de vivienda provenientes del Programa de Vivienda 100% subsidiadas del Gobierno Nacional, los proyectos de vivienda deficientemente construidos, los mejoramientos de vivienda, los asentamientos ubicados en predios del municipio sin proyecto de vivienda, las invasiones y los proyectos de vivienda abortados por falta de requisitos (vicios en su formulación) o mala gestión.

Entre los proyectos de vivienda del Programa de Vivienda 100% subsidiadas del Gobierno Nacional se destacan el proyecto de vivienda en Sibundoy (100 casas), el Proyecto Colon 1 (200 casas) en Colón, el proyecto Villas Las Juntas Etapa 1 (92 casas) en San Francisco, el proyecto Luis Alfonso Agudelo (200 casas) en Puerto Caicedo, la urbanización 30 de octubre (200 casas) en el Valle del Guamuez, y dos proyectos de vivienda en Puerto Guzmán, cada uno constituido por 100 viviendas (200 casas). En el 2015, Puerto Asís reporta que presentó un proyecto para la construcción de 200 viviendas del Programa Nacional “Viviendas Gratis”, el cual informa se encuentra aprobado, y con la expectativa de que sea de 400 viviendas. De esta manera, el gobierno nacional estaría haciendo presencia en 6 municipios del departamento de Putumayo (sin contar Puerto Asís) mediante la construcción de 992 viviendas del mencionado Programa del Gobierno Nacional.

En los municipios de Mocoa y Villa Garzón se identificaron dos urbanizaciones del año 2007 respectivamente: Villa Rosa etapa 1 y 2 y Asoagro Nueva Esperanza. Dichas urbanizaciones arrastran problemas relacionados con deficiente estructura de mampostería, mal diseño del alcantarillado, construcción sin dotación básica de servicios domiciliarios, así como de algunas viviendas construidas en zonas de alto riesgo, entre otras problemáticas. En el marco de la visita de la CSML el alcalde de Villa Garzón suscribió el compromiso de mejorar las viviendas. A pesar de que el primer proyecto padece similares afectaciones, no se generó un compromiso similar para el caso de Mocoa.

El proyecto de vivienda Asoagro Nueva Esperanza en zona rural del municipio de Villa Garzón beneficia a 46 familias de la vereda San Isidro, pero las cláusulas de cumplimiento no se hicieron efectivas. El 22 de octubre de 2013, se llegó a un acuerdo entre el constructor y el municipio, realizando el desembolso faltante para realizar los trabajos de mejoramiento de las viviendas por el valor de \$36.022.069. El 25 de marzo de 2015, la Secretaría de Planeación e Infraestructura del municipio de Villa Garzón adelantó una visita a la urbanización San Isidro encontrando mal

diseño del alcantarillado y deficiente estructura de mampostería. En el 2014 el proyecto aún no se había liquidado y seguía requiriendo dinero para mejoras. (Ojo con los años)

De otro lado, la alcaldía de Mocoa se comprometió a mejorar las condiciones de los ranchos edificados en el predio rural Villa Hermosa, concretamente en el barrio El Paraíso mediante el suministro de techo y cemento. El censo inicial de la reubicación estaba planeado con 60 familias, no obstante la administración municipal reportó un total de 64 familias, cifra que dista de la suministrada por la mesa municipal de participación efectiva de víctimas, que informa la presencia en el predio de 84 familias. No obstante lo anterior la alcaldía no da cuenta de la contratación del suministro de material acordado.

El Instituto de Promociones y Soluciones Energéticas (IPSE) donó unos predios a la alcaldía de Mocoa a través del convenio interadministrativo 012 de 2009, donde se pretendía construir una represa del río Mocoa. Estos terrenos fueron donados al municipio y al hacer el levantamiento topográfico, se estableció que el área de construcción iba a ser de 69 hectáreas, sobre las cuales se va a titular el predio de manera individual así: 57 escrituras en el Porvenir, 106 escrituras en el Quince de Mayo, 254 escrituras en Nueva Esperanza y 87 escrituras en el Cabildo Yacacona, para un total de 504 familias beneficiadas. Los predios se van a entregar por resolución de título y no por escritura pública.

La alcaldía de Mocoa informa que mediante Acuerdo 006 del 09 de abril de 2014, el Concejo autorizó la solicitud de crédito para la compra de predios destinados a proyectos de vivienda. Actualmente existe una aprobación de crédito del Banco Popular por un valor de \$1.200.000 para la compra de dos predios rurales en las veredas de Planadas y Junín, y tres predios urbanos para población víctima. Según la Secretaría de Gobierno, el dinero, está embancado en las cuentas de Mocoa. La compra de estos predios debe ser aprobada por el Concejo Municipal mediante los Acuerdos 014 y 016 de 2015 que no se han dado aún. El proyecto de acuerdo 014 de 2015 tiene el propósito de adquirir un bien inmueble rural de 23 hectáreas por valor de \$148.029.000 y otro bien inmueble rural de dos hectáreas por valor \$49.996.200. El proyecto acuerdo 016 de 2015 tiene el propósito de adquirir un bien inmueble urbano de una hectárea por un valor de \$100.000.000, otro bien inmueble urbano de tres hectáreas por valor de \$281.569.999 y un tercer bien inmueble urbano de cuatro hectáreas y media por valor de \$510.939.000. Existe la aprobación del crédito pero aún no la compra de los predios.

Esta gestión contrasta con la fallida donación de cinco predios a Mocoa por parte de la Gobernación. En la Gobernación informan que la alcaldía de Mocoa se ha resistido a recibir los predios en donación. Sin embargo, no explican la causa ni tampoco presentan acciones fallidas de donación.

Finalmente la administración municipal de Sibundoy informa que el proyecto de las 70 viviendas del Programa de Vivienda para Ahorradores (VIPA), que se encontraba aprobado y con lote propio, se cayó debido a la falta de comercialización de la firma contratista y a que ésta no radicara a tiempo una solicitud de prórroga para lograr dicha comercialización. Además solo se contó con 25 familias interesadas en el proyecto de los 70 subsidios que había logrado obtener

Sibundoy. Esta frustración se suma al proyecto de vivienda rural para beneficiar a 18 familias víctimas que contaba con la disponibilidad para realizar la cofinanciación en el año 2013. Informa la alcaldía que se vio obligada a disponer de esos recursos debido a la declaración de calamidad pública desatada por la ola invernal de 2013.

Restablecimiento de las Capacidades Productivas y Empleo

La gestión relacionada con la generación de ingresos en el departamento de Putumayo se encuentra constituida por tres elementos. El primero de ellos gira en torno a la distancia que existe entre las alcaldías y las mesas municipales de participación efectiva a fin de discutir, concertar y gestionar proyectos productivos orientados a la generación de ingresos. Esta situación se pudo verificar en los municipios de Villa Garzón y San Miguel que, habiendo asumido el compromiso expreso de gestionar proyectos y presentarlos en convocatorias no se reunieron para tal fin. Las alcaldías tampoco mostraron ninguna capacidad institucional para impulsar proyectos productivos a favor de la población víctima. La alcaldía de Mocoa informa que sólo se encuentra viabilizado un único proyecto denominado “fortalecimiento a iniciativa de emprendimiento de organizaciones de víctimas del conflicto armado LGTBI en el municipio de Mocoa” por valor de \$58.591.650. Este proyecto, sin embargo, no hace parte de los compromisos adquiridos en el marco de la CSML celebrada en Mocoa.

El segundo elemento tiene que ver con la formulación y presentación de proyectos tanto al DPS, a la UARIV como a los Comités Locales de Apoyo a Proyectos – CLAP por parte de la población víctima. Tanto las alcaldías de Mocoa como de Puerto Asís asumieron el compromiso de cofinanciar el 10% de cada proyecto asociativo presentado al DPS y de cada proyecto productivo de hasta 50 millones presentado al CLAP respectivamente. Las alcaldías informaron que desde la sesión formal de la CSML hasta la fecha no fueron presentados proyectos productivos por parte de la población víctima.

El tercer elemento gira alrededor de la gestión de la Gobernación de Putumayo con relación a la promoción de la generación de ingresos. En el momento existen tres proyectos productivos impulsados por la gobernación, uno de los cuales supone un gran impacto en los cinco municipios que conforman el medio Putumayo. Se trata del proyecto de “fortalecimiento empresarial y desarrollo del potencial productivo de las víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzado” por un valor de \$3.523.135.000. Este proyecto, al igual que el “proyecto de calzado para 23 madres cabeza de familia de Puerto Asís” y el proyecto denominado “implementación del proyecto productivo y comercial del cuy con 500 familias del Valle de Sibundoy”, se encuentran en fase de implementación.

Adicionalmente, las alcaldías de Villa Garzón, Puerto Asís y San Miguel, se comprometieron a definir cronogramas de reuniones periódicas con las respectivas mesas de participación municipales. Ninguna de las tres alcaldías cumplió con este compromiso. Las administraciones de Villa Garzón y San Miguel tampoco honraron el compromiso de discutir, concertar y gestionar proyectos productivos orientados a la generación de ingresos con las mesas de participación

municipales. Si bien la alcaldía de Mocoa no se comprometió a discutir proyectos con las mesas de participación, tampoco gestionó proyectos productivos para la población víctima.

En Putumayo las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 99 compromisos. Los cinco municipios suscribieron el 58%, la Gobernación el 14% y las entidades del nivel nacional el 27%. Los representantes de la mesa departamental de víctimas se comprometieron a enviar al SENA los requerimientos específicos sobre cursos y programas de formación con el fin de ser considerados en la oferta institucional de esa entidad; hacia finales del mes de mayo de 2014, la mesa cumplió con ese compromiso.

Cuadro 11.6 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Putumayo. 2014

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Representantes Víctimas	Total
Atención y Asistencia	2	20	6	1	29
Coordinación	2	1	1		4
Estabilización socio-económica	9	23	1		33
Participación	1	13	9		23
Prevención y Protección			4		4
Reparación Integral			6		6
Total general	14	57	27	1	99

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en estabilización socioeconómica; el 33% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.6, son las alcaldías municipales quienes mayores responsabilidades asumieron. Un segundo tema de interés para las víctimas está relacionado con Atención y asistencia; el 29% de los compromisos se refieren a este componente y nuevamente son las alcaldías quienes suscribieron el mayor número de compromisos. Igual ocurre en Participación que es el tercer tema, en orden de número de compromisos suscritos.

11.7 Urabá Antioqueño

Este informe da cuenta de las gestiones que han venido desarrollando los municipios priorizados por la Comisión de Seguimiento en la región de Urabá²¹⁷, al igual que las instituciones que asistieron a la sesión formal en el municipio de Apartadó.

La UARIV ha venido acompañando a los municipios indicados en el proceso de caracterización, al igual que en los planes de asistencia y atención. En cuanto a la atención y asistencia, el ICBF ha optimizado los canales de atención, nombrando defensores de familia para visitar los

²¹⁷ Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo.

municipios de la región y el DPS, y está ofreciendo asesoría técnica para que puedan acceder a los programas de generación de ingresos.

El Ministerio del Interior realizó un ejercicio de preliminar de consulta previa en el municipio de Mutatá, e hizo un ejercicio de formulación de cuatro Planes Integrales de Prevención y Protección, en el marco del proceso de restitución y formalización de tierras para los municipios de Apartado, Mutatá, Necoclí y Turbo.

Entre las entidades que cumplieron medianamente, con los compromisos de resultado, está el INCODER, que tiene pendientes gestiones para actualizar las bases de datos de los reclamantes de tierras y los estudios jurídicos de las solicitudes para compra de tierras. El Programa Presidencial de Derechos Humanos, no realizó el acompañamiento para la formulación del PAT, y al no recibir respuesta de los municipios para articular los observatorios o sistemas de información de la Red de Observatorios de Derechos Humanos, éstos no se han creado.

Asistencia y Atención

Según el ICBF, se aumentaron los canales de atención optimizando la recepción de las solicitudes para otorgamiento de ayuda humanitaria en transición. Se tomó la medida de asignar un defensor de familia que visite a los diferentes municipios de la región de Urabá, para que dé a conocer los lineamientos y las normas que regulan los hogares de paso. Igualmente se han convocado a las comisarías de familia y a los inspectores de policía, creando grupos de estudio y prestándoles asesoría en relación con la atención integral, las rutas de protección y de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes de los hogares de paso.

Se está trabajando conjuntamente con la UARIV mejorando la atención y el tiempo en la respuesta y en la notificación a los usuarios de la ayuda humanitaria. Se ha implementado el mejoramiento de herramientas tecnológicas como el VIVANTO.

Vivienda

Urabá, presenta el mayor déficit cuantitativo de vivienda (41.155 unidades), equivalentes al 33,16% del total de la región²¹⁸, lo cual se refleja en las exigencias hechas en la sesión formal para acceder a una vivienda digna. A pesar de esto, la institucionalidad no ha respondido eficientemente con el cumplimiento de los diez compromisos que se firmaron sobre este tema.

En el municipio de Apartadó no ha cumplido con las expectativas de las víctimas para conseguir los terrenos para desarrollar el proyecto de vivienda gratuita. Según el informe de Auditoría a Políticas Públicas) de julio de 2014, el alcalde del municipio de Apartadó informó para esa fecha que no se contaba con terrenos disponibles para desarrollar proyectos de vivienda²¹⁹.

²¹⁸ Aproximación al contexto Región del Gran Urabá, III informe de avance para al Seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Grupo Voces y Testimonios de las Víctimas. Contraloría General de la República 2014.

²¹⁹ Política Pública de Vivienda para la Población Víctima. (plan nacional de desarrollo 2010-2014) (periodo 2012-2013) CGR – CDSA No. JUNIO DE 2014.

De igual manera en el municipio de Carepa, no se ha hecho la convocatoria para las 70 viviendas prometidas a las víctimas, lo cual se agrava con la falta de acceso a créditos en razón a que según el Instituto para el Desarrollo de Antioquia, el municipio no posee la capacidad financiera adecuada para presentar este servicio.

Generación de Ingresos

Este tema presenta grandes inconvenientes en su cumplimiento, a pesar de que entidades como el DPS cumplieron con su compromiso de prestar asesoría técnica a los hogares, a través de encuentros comunitarios, capacitando para el desarrollo de ideas productivas. Según el DNP, los municipios, no presentaron ninguna solicitud de asesoría para la formulación de proyectos, y los proyectos que ya se habían presentado con anterioridad, por decisión de los OCAD, no están atendiendo específicamente a las víctimas, aunque no se sabe si participan personas desplazadas.

Retornos y Restitución de Tierras

La Región de Urabá es la segunda subregión del departamento de Antioquia con mayor desigualdad en la distribución de la tierra²²⁰, lo cual se agrava con el problema de inseguridad general en el territorio, lo cual resulta en un impedimento para los procesos de retorno de las víctimas. A través de los CTJT, se socializaron las sentencias de restitución que se han proferido. A su vez, se trataron temas relacionados con los procesos de retornos de los restituidos, especialmente en la vereda de Paquemás del Municipio de Turbo. Sobre los procesos de microfocalización la UAEGRTD ha microfocalizado trece municipios y veredas.

En los municipios de Turbo y Mutatá se cumplió con el plan de retornos y reubicaciones solicitado por las víctimas. También se realizó una jornada de socialización sobre los traslapes de la zona de Macondo y la existencia del procedimiento étnico de restitución para los “ocupantes” excluidos. De igual manera se estableció por parte de la Agencia Minera, que en las zonas microfocalizadas correspondientes al municipio de Mutatá, existe una solicitud vigente-en curso sobre la Microzona Los Cedros y parte de la Microzona Leoncito; y un Título Vigente-en ejecución en parte de la Microzona Bejuquillo.

Las socializaciones de las zonas con solicitud u otorgamiento de títulos mineros que se cruzan con las zonas microfocalizadas se realizaron en el Municipio de Mutatá, en reunión ordinaria del CTJT el pasado mes de julio de 2015. A la fecha no se cuenta con un reporte sobre los avances alcanzados en dicha sesión.

Prevención y Protección

Durante el mes de octubre de 2014, se realizó el ejercicio de formulación de cuatro Planes Integrales de Prevención y Protección, en el marco del proceso de restitución. El día 29 de abril

²²⁰ Aproximación al contexto Región del Gran Urabá III informe de avance para al Seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Grupo Voces y Testimonios de las Víctimas. Contraloría General de la República 2014.

de 2014, se llevó a cabo un ejercicio preliminar de capacitación sobre Consulta Previa al Cabildo Mayor de Mutatá (Comunidad Embera Katio) en el cual se presentó el marco general de la consulta previa (antecedentes, principios y fases).

En sesión de seguimiento a la implementación de las recomendaciones emanadas del SAT, este presentó de manera coordinada con la CIAT del Ministerio del Interior, la Ruta de Protección a las autoridades locales de los principales municipios del Urabá. El día 12 de junio de este año se realizó una comisión de verificación de solicitudes de protección elevadas ante la UNP por parte de la Alcaldía de Chigorodó. En el desarrollo de dicha reunión el Secretario de Gobierno, informó que a la fecha no se ha tramitado ninguna solicitud de este tipo, ya que no han recibido requerimiento de protección por parte de la ciudadanía.

Participación

Sobre las demandas hechas por las víctimas en este tema, encontramos que al municipio de Turbo se le solicitó un espacio para que las reuniones de la Mesa Municipal de Víctimas, y la Alcaldía dispuso la sala de juntas, lugar que no siempre está disponible. La mesa debe disponer de un espacio permanente de reunión.

En resumen, en Urabá las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 85 compromisos. Los cinco municipios suscribieron el 22%, la Gobernación el 6% y las entidades del nivel nacional el 67%. Los representantes de las mesas de víctimas se comprometieron a coadyuvar en temas como la promoción de capacitación para lograr una mayor asistencia, la corresponsabilidad en la protección de niños, niñas y adolescentes, con la participación del ICBF y en contribuir, con la debida orientación a las víctimas, para evitar la intermediación de tramitadores ajenos a la Unidad. Con estos cuatro compromisos, las mesas de víctimas participaron en el 4.7% de los compromisos suscritos.

Cuadro 11.7 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Urabá. 2014

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamental	Municipal	Nacional	Representantes Víctimas	Total
Atención y Asistencia	2	3	17		22
Coordinación			6		6
Estabilización socio-económica	3	6	13		22
Participación		4	3	4	11
Prevención y Protección		2	3		5
Red nacional de información			1		1
Reparación Integral		4	14		18
Total	5	19	57	4	85

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en estabilización socioeconómica; el 26% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.7, son las entidades del nivel nacional quienes mayores responsabilidades asumieron. Un segundo

tema de interés para las víctimas está relacionado con Atención y asistencia; otro 26% de los compromisos se refieren a este componente y nuevamente son las entidades del nivel nacional quienes suscribieron el mayor número de compromisos. Igual ocurre con Reparación Integral que es el tercer tema, en orden de número de compromisos suscritos.

11.8 Magdalena Medio

La Región del Magdalena Medio²²¹ fue apuntada en el pasado Informe de 2014 como una zona con una gran concentración de víctimas y una gran complejidad, siendo los departamentos que la integran tanto receptores como expulsos de esta población, lo que genera una dinámica que dificulta el correcto funcionamiento de las políticas públicas en el territorio.

En esta región los compromisos más demandados tienen que ver con los componentes de Atención y Asistencia, Estabilización Socioeconómica y Reparación Integral. Los dos últimos grupos evidencian un cumplimiento mayor a la mitad respecto del total compromisos en cada caso, mientras que los relacionados con la Atención y la Asistencia reflejan un cumplimiento sensiblemente menor.

En términos generales, el peso recayó principalmente en los municipios, quienes lograron responder efectivamente a la mitad de los compromisos. Sin embargo, la mayor diligencia en el cumplimiento de éstos se encuentra entre las entidades del nivel nacional, lo que motiva que las valoraciones que se ofrecen a continuación de centren en los compromisos de las administraciones municipales.

PAT

La alcaldía de San Pablo no ha respondido satisfactoriamente al compromiso de reunirse con la mesa el 13 de mayo de 2014 para examinar conjuntamente diversos temas relacionados con el PAT, ya que, si bien esta reunión se celebró, no se ha verificado la revisión de las problemáticas ni la formulación de un cronograma de reuniones mensuales con dicha mesa, tal y como se desprendía del fin consignado en el compromiso previamente asumido. En su respuesta, la alcaldía no adjunta acta que sirva de constancia de la aprobación participativa del PAT ajustado por parte de la mesa. El mismo compromiso ha sido cumplido de manera satisfactoria por la alcaldía de Aguachica para con la mesa de participación efectiva del municipio.

Atención y Asistencia

Seis de los municipios presentes en la visita de la Comisión suscribieron compromisos con temas relacionados con la Atención y la Asistencia. Varios de ellos se verifican cumplidos, como es el

²²¹ Municipios focalizados para seguimiento territorial: Barrancabermeja, Aguachica, Puerto Wilches, Cimitarra, Sabana de Torres, San Pablo y San Alberto.

caso de la socialización de la Ruta de Atención por parte de la alcaldía de Barrancabermeja con la respectiva mesa de participación del municipio, o de la realización, concertada con la UARIV, de una feria de oferta institucional del en el territorio por parte de la alcaldía de Aguachica dirigida a las víctimas del municipio.

Educación

En materia de Educación se cuenta con varios compromisos incumplidos. Además de los casos en que no se ha obtenido respuesta por parte de las entidades concernidas, preocupan temas tan básicos como la construcción de la sede educativa Guarigua, aula escolar y batería sanitaria en el caso del municipio de San Pablo, ya que la Alcaldía ha referido el inicio de la ejecución del contrato, pero no de la obra, lo cual debería haber sucedido a partir del nueve de mayo de 2014.

Participación

Se ha confirmado el cumplimiento satisfactorio de varios compromisos relacionados con la participación efectiva de las víctimas. Así por ejemplo, la alcaldía de San Alberto confirma la finalización de la adecuación del espacio para garantizar las labores propias de la correspondiente mesa municipal, así como de los baños de la misma administración municipal de tal forma que sean aptos para la accesibilidad de la población en condición de discapacidad.

Sin embargo, no todos los compromisos en cuanto a la disposición de los espacios necesarios para garantizar la participación se han visto cumplidos en su totalidad. En ese sentido, al momento de verificar el cumplimiento de estos compromisos, se constata que la alcaldía de San Pablo cumplió con la entrega del Punto de Atención solicitado, pero no del espacio transitorio para las actividades de la mesa.

Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

Para los temas relacionados con la estabilización socioeconómica, las distintas alcaldías participantes asumieron el compromiso de asistir a una jornada de formulación de proyectos productivos en presencia de dos miembros de cada una de las respectivas mesas municipales de participación efectiva de las víctimas luego de reuniones previas celebradas para la priorización de los proyectos y subsidios de empleo rural temporal, entre otros componentes como las soluciones de vivienda. Para cuatro de las seis alcaldías implicadas se verifica el cumplimiento del compromiso. La alcaldía de San pablo no pudo asistir por razones de orden público, mientras que en el acta recibida de la alcaldía de Cimitarra no se registra su asistencia.

Reparación Integral

En materia de restitución de tierras, la alcaldía de Cimitarra no aparece en el registro de asistencia del Acta enviada por la URT, relativa a la jornada de recolección de nuevas solicitudes y

capacitación sobre el proceso de restitución de tierras. La administración municipal debía haber coordinado con la entidad territorial de restitución la realización de dicha jornada los días 12 y 13 del pasado mes de junio de 2014 garantizando la participación de la mesa municipal.

Respecto del compromiso de asistir el 13 de Junio de 2014 a la reunión citada por la UARIV con el fin de evaluar los avances en la implementación del Plan de Reparación Colectiva de la OFP en Barrancabermeja, no se ha obtenido respuesta por parte de la correspondiente administración.

En síntesis, en Magdalena Medio las instituciones que participaron en la sesión formal de la CSML suscribieron 81 compromisos. Los siete municipios suscribieron el 63%, la Gobernación el 6% y las entidades del nivel nacional el 31%.

Cuadro 11.8 Compromisos Institucionales en la visita de la CSML a Magdalena Medio. 2014

Tema o Componente de la Ley / Nivel de Gobierno responsable	Departamento	Municipal	Nacional	Total
Atención y Asistencia	1	19	7	27
Estabilización socio-económica		15	10	25
Participación	1	8	1	10
Prevención y Protección	1			1
Red nacional de información		1		1
Reparación Integral	2	6	7	15
Satisfacción		2		2
Total	5	51	25	81

Fuente: CSML. Registro sistemático de los compromisos institucionales

Entre los temas, las víctimas demandaron mayor oferta en atención y asistencia; el 33% de los compromisos versan sobre este componente de la Ley. Como se deriva del Cuadro 11.8, son las entidades del nivel municipal quienes mayores responsabilidades asumieron. Un segundo tema de interés para las víctimas está relacionado con estabilización socioeconómica; el 31% de los compromisos se refieren a este componente y nuevamente son las entidades del nivel municipal quienes suscribieron el mayor número de compromisos. En Reparación Integral, que es el tercer tema, en orden de número de compromisos suscritos, la responsabilidad es compartida entre los niveles nacional y municipal. El Cuadro 11.8 muestra que la gobernación también asumió compromisos en cuatro de los siete componentes, entre los que se encuentran los temas relevantes en el total de compromisos suscritos la región. Se trata de acciones en el Comité de Justicia Transicional del departamento de Santander, en el subcomité de prevención y protección para abordar casos puntuales, otras dos para garantizar el retorno o reubicación de familias víctimas y una más para revisar el presupuesto destinado a garantizar la disposición de un espacio físico para las sesiones de la mesa. La CSML registra con satisfacción el cumplimiento de la Gobernación de Santander.

11.9 Bogotá Distrito Capital

El presente capítulo es el resultado de un trabajo analítico realizado por la Contraloría General de la República a partir de su interacción con el Distrito Capital en el marco del desarrollo de los Comités Distritales de Justicia Transicional.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), en Bogotá se presentaron 612.134 declaraciones y 21.711 víctimas padecieron los hechos en esta jurisdicción; estas cifras indican que el Distrito Capital es receptor neto de población víctima²²². Además, los valores representan el 8.12% y el 0.29% del total nacional, respectivamente²²³. El principal hecho victimizante es desplazamiento forzado (525.971), que representa el 80.9% del total de las declaraciones en Bogotá, seguido de Homicidio (10.6%) y Amenaza (3.8%). Del total de hechos ocurridos en el Distrito Capital (21.711) el desplazamiento representa el 41.5% y el Homicidio el 22.2%.

La magnitud del problema de victimización en Colombia y su visible presencia en las ciudades y municipios receptores de la mayor parte de población víctima, pone en evidencia la necesidad de coordinar acciones, cuyo rigor metodológico se fundamente en un claro modelo de corresponsabilidad. La CSML, después de la experiencia adquirida en sus visitas a territorio, descritas en este capítulo, considera que éste es un tema tan relevante que dedica un capítulo a examinarlo. No obstante, un estudio de caso como el de Bogotá, donde las cifras citadas hablan por sí solas, permite ver los detalles de las dificultades y su análisis resulta orientador a la hora de formular las soluciones. Con tal propósito se presentan los resultados de este estudio de caso, donde se examinan tres temas en los que las necesidades de coordinación son bastante reveladoras y coinciden con parte de la identificación de necesidades locales sobre las que versan los compromisos suscritos en las jornadas de presencia territorial de la CSML: la construcción e implementación del Plan de Acción, las características de la oferta institucional de educación y la provisión de vivienda para población víctima.

El Plan de Acción Distrital –PAD–

Para atender a la población víctima y en virtud de la implementación de la Ley 1448, el Distrito formuló su Plan de Acción, a través de un largo trámite en el que se han visto reflejadas dificultades propias, de la nación y de su interacción. Formalmente, las líneas estratégicas del Plan de Acción Distrital -PAD- de Bogotá se aprobaron en la segunda sesión realizada por el Comité Distrital de Justicia Transicional (CDJT) el 17 de Diciembre de 2012 y mediante Acta 3 del 08 de abril de 2013, se aprobaron las acciones, las metas y el presupuesto distrital, con lo que se complementó el PAD que fue finalmente adoptado mediante Decreto 37 de 2013. En

²²² El Distrito Capital es la mayor entidad receptora de población víctima, si se compara con los departamentos. Sólo doce departamentos en el país son receptores netos de población víctima. Atlántico, al recibir ocho veces más declaraciones que hechos ocurridos en su territorio, es el departamento con mayor recepción neta. En Bogotá esta relación es de 27 veces. Ahora bien, cuando se calcula la relación entre la población desplazada recibida con la expulsada, para el periodo 1996-2014, este valor es del orden de 6 en Medellín y 58 en Bogotá; es decir, que Bogotá por cada expulsado de su territorio recibió 58, durante ese período.

²²³ Las cifras citadas corresponden al 1 de junio de 2015 como fecha de corte del RUV.

2014, el PAD fue actualizado y aprobado mediante en el CDJT del 3 de julio; así consta en el acta.

En general, y como resultado de este proceso puede decirse que el Distrito Capital tiene formulados proyectos en cada uno de los componentes de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, se observan programas que no tienen asignado un presupuesto específico, lo cual se evidencia en los siguientes programas: Trabajo Decente y Digno; Apoyo a la economía popular; Emprendimiento y productividad; Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres.

En la primera versión del PAD, se realizó una caracterización donde no se incorporaron aspectos importantes para el entendimiento de la problemática en el territorio y que son sugeridos por las diferentes guías e instructivos expedidos por el nivel central²²⁴. Esos aspectos permiten a las ET conocer la situación de la población víctima, desde el punto de vista de sus necesidades específicas y elementos particulares para la implementación de programas, proyectos y acciones que conlleven a garantizar el goce efectivo de los derechos. El Distrito ha venido realizando ejercicios para identificar a las víctimas que presentaron su declaración en Bogotá, y para precisar quiénes de ellas habitan en la ciudad, pero los resultados obtenidos aún no aparecen reflejados, de manera formal, en el PAD. Una mejor información sobre las características de la población víctima, que pudiese recogerse en el Registro Único de Víctimas, contribuiría a superar este tipo de dificultades en el nivel local. Para ello, se requiere una homogeneidad en la parametrización de los distintos sistemas de información, labor que es propia de la Red Nacional de Información.

La situación en Bogotá, deja ver que además de los manuales y guías y de los esfuerzos locales por identificar a la población, se requiere un esfuerzo conjunto y de acciones coordinadas nación-territorio para contar con la información necesaria sobre la situación de las víctimas que contribuya a orientar adecuadamente las medidas y a hacer efectivos los esfuerzos en uno y otro nivel. Esto, pese a que en el PAD se incluyen ejes transversales de sistemas de información y caracterización; coordinación nación-territorio; participación y enfoque diferencial y a que los lineamientos estratégicos para cada componente buscan que las víctimas que llegan a la ciudad tengan acceso a todas las medidas que contempla la Ley 1448 de 2011.

No obstante, en Bogotá se registran avances en caracterización y verificación de derechos dentro de grupos en la población víctima con enfoque diferencial, poblacional y territorial que se reflejan en el modelo distrital de atención. El modelo incluye los centros regionales para la atención y asistencia de la población víctima del conflicto armado, concebidos como centros “dignificar”; en ellos se busca articular la oferta de servicios de las entidades distritales y la concurrencia de las entidades del nivel nacional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Con la atención en los centros, también se busca caracterizar socio

²²⁴ A la fecha de expedición del PAT Distrital, había sido expedida la Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales y, posteriormente se expidió el Instructivo de caracterización. En la primera guía, se sugiere caracterizar aspectos relacionados con: el total de la población, el índice de presión, índice de necesidades básicas insatisfechas, actividades productivas de la región, condiciones socio-económicas del territorio, entre otros aspectos.

laboralmente y definir perfiles ocupacionales a las víctimas que declaran ante el Ministerio Público a través de instrumentos del Sistema de Información Distrital (SIVIC).

Muchas veces estos esfuerzos se ven truncados por la falta de articulación con el nivel nacional, puesto que el gobierno local no siempre conoce sobre las medidas de asistencia y atención a las que han accedido las víctimas. Un flujo de información en este sentido, permitiría acciones complementarias. Además, en los programas y proyectos incluidos en el PAD, no se identifican los proyectos y recursos que del nivel nacional se ejecutan en Bogotá, ni la cobertura, metas e indicadores que ellos tendrían. Es conveniente, en un esquema de corresponsabilidad, adelantar acciones tendientes a la regionalización de la oferta de las entidades del nivel nacional que consideren características locales como el índice de presión²²⁵ que, con las cifras del inicio de esta sección, en Bogotá resultaría considerable.

El componente de Educación para las víctimas en el Distrito Capital

El PAD detalla los proyectos y el presupuesto con que implementa la política en educación para las víctimas del conflicto. Entre los programas para víctimas se encuentra el denominado “Bogotá Humana por la Dignidad de las Víctimas” y específicamente para el tema de educación se incluyó el programa de “Educación Inclusiva, Diversa y de Calidad para disfrutar y Aprender desde la Primera Infancia”. Tal como se define formalmente, el programa busca la reconstrucción del tejido social de niños, niñas, y jóvenes que han sufrido el rigor de la guerra.

La Secretaria de Educación del Distrito -SED-, a través de la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones (*DIIP*) se encarga de articular las direcciones que participan en la implementación de las políticas educativas por niveles de escolaridad y de la búsqueda de alternativas de reparación, a través de acciones que permitan el acceso y permanencia de las víctimas en el sistema educativo (educación preescolar, primaria, secundaria y universitaria).

De acuerdo con la información suministrada por la SED, el trabajo les ha permitido avanzar en el mejoramiento de la atención de los niños, niñas, jóvenes y adultos, víctimas del conflicto armado en Colombia. De igual forma la SED manifiesta que las estrategias se han encaminado a fortalecer los procesos pedagógicos, las capacidades institucionales y a implementar propuestas educativas flexibles, que garanticen los derechos para brindar una educación con calidad y pertinencia.

²²⁵ “El ejercicio de regionalización del Proyecto de Presupuesto de Inversión presentado en este documento tiene un carácter preliminar e indicativo, ya que la localización geográfica precisa de las inversiones puede variar de acuerdo a las necesidades que se identifiquen durante su ejecución, en particular si se tiene en cuenta que existen proyectos y programas que operan bajo criterios de demanda; es decir, la distribución efectiva de recursos depende en gran medida de la gestión que realicen las entidades territoriales o los beneficiarios directos de cada uno de los programas en cada departamento” (<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Inversion%20Regional/Paginas/Regionalizacion-Ajustada-Inversion-2014.aspx>). En el Comité Distrital de Justicia Transicional del 08 de Abril de 2013 (Acta N° 3), se le solicitó la coordinación a la UARIV para hacer la explícita la oferta del nivel nacional.

Entre los “Modelos Flexibles” se tiene “Volver a la Escuela”, que consiste en atender jóvenes y adultos en extraedad, en horarios alternativos y metodologías apropiadas con el contexto, para que culminen su educación básica; se recurre a docentes profesionales y con experiencia en educación de adultos. En 2014, el programa atendió a 380 estudiantes víctimas de desplazamiento forzado²²⁶. Este, y otros programas flexibles como “Modelo Educativo Flexible Procesos Básicos”, “Modelo Flexible Aceleración del Aprendizaje” y “Modelo Flexible Aceleración del Aprendizaje Secundaria”, son gratuitos, se desarrollan en lugares cercanos a la población y cuentan con un kit escolar para cada participante.

Otro frente de trabajo es el fortalecimiento de las capacidades de los profesores para atender las especificidades de la población escolar afectada por el conflicto armado. El objetivo es cumplir con los parámetros legales de Acceso, Permanencia, Calidad y Pertinencia en el Sistema Educativo, a través de la inclusión de la población víctima en la oferta programática de la ciudad.

Acceso al Sistema Educativo Distrital.

El Sistema de matrícula, registra que 21.599²²⁷ estudiantes víctimas ingresaron al sistema educativo, lo que equivale al 2.43% del total de la población atendida (887.057 estudiantes²²⁸). De acuerdo con los datos del PAD y la composición etaria de la población víctima de Bogotá, cerca del 99% es cubierto por el sistema distrital de educación en básica y media. El 2.9% (635) de los estudiantes víctimas acceden a la educación a través de los colegios en concesión y el 8.2% (1.771) en los de convenio.

Según la SED para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado, ha planteado una estrategia en la que los objetivos centrales son el acceso al sistema educativo, la atención educativa con enfoque diferencial, y el acompañamiento para contribuir a la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En este sentido la SED viene adelantando programas para garantizarle el acceso a cupos escolares en cualquier momento del año; gratuidad total en el sistema educativo; exención del pago correspondiente a cobros educativos adicionales; la prioridad en los programas de transporte escolar, kits escolares y uniformes; y la implementación de programas de acompañamiento pedagógico a instituciones educativas que atienden a esta población.

En este último programa, se realizó la caracterización de 219 niños, niñas y adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado en 10 colegios distritales para examinar la percepción de confianza en sus relaciones cotidianas con la escuela, sus niveles de conocimiento y una pre-identificación de la adaptabilidad educativa²²⁹.

²²⁶ Respuesta enviada por la SED el 26 de mayo de 2015. 2015ER0055983.

²²⁷ Implementación del Plan de Acción del Distrito para la Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Vigencia 2014. Informe de Seguimiento. Alcaldía Mayor de Bogotá. 25 de marzo de 2014.pág. 49.

²²⁸ Matrícula oficial por nivel de escolaridad Bogotá, D.C. Período 2009 – 2013 Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá.

²²⁹ Implementación del Plan de Acción para la Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – vigencia 2014. Bogotá páginas 56 y 57.

Calidad y Cobertura

La estrategia para mejorar la calidad de la educación consiste en extender la jornada de la educación básica y media y articular esta última con la superior, buscando que la formación sea integral y continua, en la cual los estudiantes egresados de los colegios oficiales distritales y/o población reconocida como víctima, amplíen sus oportunidades para ingresar a la educación superior, técnica, profesional y tecnológica.

Además, la SED ofrece, a quienes se les asignó un cupo en un lugar distante, los medios necesarios para su movilidad en condiciones seguras, mediante la contratación de rutas que prestan servicio durante todo el año escolar. La Resolución 1531 que regula el programa de transporte escolar de 2014 prioriza a la población víctima del desplazamiento forzado. Esta estrategia comenzó con una muestra de 14 colegios donde se implementaron jornadas nocturnas o de fines de semana, “para caracterizar las mujeres participantes” mediante el diseño y aplicación de un instrumento de caracterización socio-demográfica donde participaron **137** mujeres estudiantes. Se realizaron grupos focales, con el fin de aportar al conocimiento de las variables que impactan la deserción escolar de mujeres víctimas del conflicto armado escolarizadas en programas de educación para personas adultas”²³⁰.

Educación Superior

Dado que las reglas que rigen el sistema educativo de pre escolar, primaria y secundaria se encuentran en el marco de la Ley 715 y del SGP, la articulación entre el nivel nacional y el local, se presenta en el marco de la educación superior. El Ministerio de Educación Nacional, la Secretaria de Educación del Distrito, la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior (ICETEX), suscribieron un convenio marco para participar en el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de las víctimas del conflicto armado en Colombia, administrado por el ICETEX. Para lo anterior, Bogotá aporta \$5 mm.

En mayo de 2014 fueron atendidas 134 personas incluidas en el RUV; 95 mujeres y 39 hombres, de acuerdo con los reportes de la Secretaria de Educación del Distrito. A la fecha el Distrito ha participado en tres convocatorias; los beneficios son para egresados de los colegios distritales; registrados en el Sisben o estratos 1, 2 y 3 y mujeres víctimas residentes en Bogotá, por un periodo no inferior a 4 años. Las víctimas beneficiadas se encuentran matriculadas en programas de formación superior, en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario, en la modalidad presencial.

Además de la participación activa en el Fondo, la Secretaria de Educación Distrital, realizó un convenio con la Universidad de San Buenaventura para realizar un acompañamiento a las víctimas en procesos de Lecto-escritura y matemáticas.

²³⁰ PAD 2014. Informe de Seguimiento. Secretaria de Educación Distrito de Bogotá.

Otra de las iniciativas que desarrolla la Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá y que se articula con el trabajo de diferentes entidades del orden nacional y distrital liderado por el Ministerio de Educación, es la estrategia de búsqueda activa de población desescolarizada: “en el caso de Bogotá se visitó casa por casa 70 hogares focalizados en 19 localidades urbanas

Presupuesto ejecutado para la Educación del Distrito de Bogotá

En 2014, los recursos provenientes del SGP para atender a la población víctima del conflicto armado en Bogotá ascendieron a \$34.957.663.397, los recursos propios, a \$29.486.970.628 y del FOSYGA a \$4.312.764, para un total ejecutado de \$64.448.946.789. Por su parte el presupuesto para atender la Educación Superior ascendió a \$5.281.015.013, los cuales se manejan a través del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Además, la Secretaria de Educación destina para el transporte escolar de toda la población escolar incluidas las víctimas un presupuesto de \$2.639.776.981 de un total aprobado de \$2.731.677.804 y para alimentación escolar \$5.319.530.005.

La Política de Vivienda para las víctimas en el Distrito Capital

El Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 estimó cerca de 116.529 hogares con déficit de vivienda, por lo que proyectó una meta de construcción de 70.000 viviendas durante el cuatrienio, de las cuales 40.000 se destinarían a familias víctimas del conflicto armado. Cabe señalar, que la línea base que reporta la Red Nacional de Información, para el Distrito Capital, era de 89.848 hogares.

Para lograr la meta se implementarían tres estrategias: **a)** Producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario; **b)** Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia; y **c)** mejoramiento integral de barrios y vivienda. No obstante y pese a los esfuerzos informados por la Secretaria de Hábitat Distrital (SDHT), la meta de las 40.000 viviendas para población víctima no ha podido ser cumplida.

Entre junio de 2012 y mayo de 2015, la Administración Distrital generó 4.993 Subsidios Distritales de Vivienda en Especie (SDVE) para hogares víctimas en adquisición de vivienda y mejoramiento habitacional; procesos de retorno y reubicación de la población Embera; polígono de Altos de la Estancia; y el proyecto Poblar de Santa Marta (promoción y oferta), diferentes a los proyectos de vivienda gratuita.

De acuerdo con la comunicación, radicado N°. 2-2012-37032, de junio de 2012 la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) le informó al Gobierno Nacional, que el Distrito tendría terrenos disponibles con un potencial aproximado de 10.755 viviendas para ser aportados al programa de vivienda gratuita. Mediante Resolución 604 del 25 de julio de 2012, Fonvivienda, asignó 8.110

cupos a Bogotá. En el mes de octubre, el Distrito presentó 8.833 VIP al Gobierno Nacional²³¹, distribuidos en los proyectos que registra el Cuadro 11.9

Cuadro 11.9. - Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario propuestos por Bogotá al Gobierno Nacional. Octubre de 2012

Modalidad	Proyecto	Potencial de VIP
1. Venta de viviendas por parte de constructores privados	Metro 136	350
2. Aportes de terrenos de propiedad pública (Bienes Fiscales) a un fideicomiso nacional	Idipron Usme 2	451
	El Pulpo	93
	Villa Karen	1,217
	OPV 25 Noviembre	224
	Restrepo	93
	Las Margaritas	1,28
	Subtotal	3,358
3. venta de viviendas en proyectos públicos	Plaza de la Hoja	417
	San Victorino	326
	La Gloria – San Cristóbal	1,9
	Proyectos de la Caja de vivienda Popular	2,482
	Subtotal	5,125
Total		8,833

Fuente: Subsecretaría de Planeación y Política con base en la información de Metrovivienda, CVP y Subsecretaría de Gestión Financiera. Matriz 30 de mayo de 2015.

El Gobierno Nacional excluyó los predios Usme II (Idipron) y OPV25 debido a que las convocatorias abiertas por Fidubogotá, Fideicomiso que opera el Programa de Vivienda Gratuita Nacional, se declararon desiertas. En el proyecto Villa Karen, surgieron problemas jurídicos derivados del registro de una sucesión en este terreno, por lo cual se dividió el lote y se aportó al programa la parte que no presentaba problemas jurídicos. Por tal razón, para dicho predio sólo se aprobaron 408 cupos; el Gobierno Nacional no permitió la inclusión del resto del predio en el esquema *Adquisición de vivienda ejecutadas, promovidas o gestionas por entidades públicas* vía convenio, para dar tiempo a la solución del problema jurídico, y el área restante del predio no fue incluida en el programa.

Así, en febrero de 2013, el Distrito presentó predios y proyectos (incluido el proyecto privado) con un potencial de 6.826 VIP para la primera convocatoria del Programa de Vivienda Gratuita.

La Administración Distrital ha reiterado su solicitud al Gobierno Nacional de mantener los 8.110 SFV asignados inicialmente a Bogotá, los proyectos viabilizados por Findeter y el compromiso de

²³¹ Radicado N°. 2-2012-64182 de 2012.

40.000 viviendas para población víctima del conflicto armado que fueron incluidas en el Plan Distrital de Desarrollo.

Participación efectiva en el componente de vivienda

Para contribuir a viabilizar los proyectos de vivienda y las asignaciones de subsidios en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, a través de la interlocución con las entidades involucradas, las organizaciones de población desplazada crearon el Comité Central de Vivienda Distrital en 2014. El objetivo del Comité es la formulación de propuestas que permitan movilizar la política en el Distrito.

El Comité cuenta con el acompañamiento de la Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación y se reúne el primer y el tercer jueves de cada mes con las entidades encargadas de la política de vivienda del Distrito. El 19 de septiembre de 2014 se llevó a cabo el Cabildo Distrital de Vivienda, con la participación de una funcionaria del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT- el Comité deseaba la presencia del propio Ministro para agilizar la toma de decisiones. En este evento se plantearon los 13 puntos que aparecen en el Anexo 12, las cuales fueron ratificadas en una actividad de recolección de firmas, realizada en la Plaza de Bolívar y radicadas en el MVCT.

En este proceso, se han consolidado las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), creadas en el artículo 62 de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989). La OPV proponen como piloto una ruta de priorización para su vinculación en el Proyecto Ciudadela El Porvenir en la Localidad de Bosa, a través de la figura de concurso. Para tal fin, se definieron las bases de la ruta²³², los parámetros y criterios que se deben cumplir por hacer parte del proceso. Y se entregaron formalmente, los lotes a los representantes legales de las OPV; además se invitó, también formalmente, a las firmas constructoras para que presenten sus ofertas.

Dificultades en la implementación de la política

La Contraloría General de la República consultó tanto al Gobierno Nacional como al Gobierno Distrital respecto a las principales dificultades y avances logrados en torno a la coordinación de la política. El MVCT, a través de Fonvivienda, considera que las dificultades han radicado en las bajas postulaciones por parte de los hogares beneficiarios, la dificultad en la radicación de los censos por parte de las alcaldías, y la tardanza en la obtención de resultados por parte del DPS debido al gran cumulo de procesos a realizar²³³. Fonvivienda destaca como avances el convenio Interadministrativo No. 05 de 2011, con prorroga del 24 de mayo de 2014 entre Fonvivienda y la SDHT.

Por su parte, la Administración Distrital considera que las dificultades radicaron en la política de construcción de vivienda en la periferia al inicio del Plan de Desarrollo; la escasez de suelo para VIP; la transición en materia de normas urbanas (vigencia y suspensión del MEPOT) que afectó

²³² Ruta de vinculación para la priorización de OPV de víctimas del conflicto armado al Proyecto ciudadela El Porvenir 1.

²³³ Respuesta Fonvivienda a la CGR. Radicado 2015EE0053729 del 4 de junio de 2015.

el trámite de licencias de urbanismo y construcción de proyectos gestionados por el sector; los largos tiempos en la cadena de urbanismo y construcción (cerca de 18 meses); así como las diferencias metodológicas durante la ejecución de la obra en cuanto al cumplimiento de las normas nacionales y distritales en materia de vivienda.

Igualmente, el Distrito Capital informa de la necesidad de continuar con las gestiones para disminuir los tiempos de iniciación de los proyectos de VIP; mantener y aumentar la gestión de la oferta de VIP, en coordinación con el Gobierno Nacional; así como potenciar los proyectos asociativos y de apalancamiento mediante los Subsidios Distritales de Vivienda en Especie (SDVE) en el proceso de construcción de VIP.

III. Conclusiones

Presupuesto

- Si bien algunos rubros presupuestales destinados a la asistencia y atención de las víctimas han aumentado y se creó una institucionalidad para cumplir lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, la debilidad de las asignaciones presupuestales realizadas frente a la dimensión del problema de los hechos victimizantes derivados del conflicto armado es evidente.
- En total, la apropiación de recursos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado se ha estancado desde hace 5 años en niveles cercanos al 2% del Presupuesto General de la Nación (PrGN).
- Las cuentas del Gobierno Nacional para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado incluyen recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que no pueden ser presentados como parte de un esfuerzo fiscal especial, puesto que con ellos se busca la cobertura universal en servicios como salud y educación que, en todo caso, incluirían víctimas del conflicto.
- Las proyecciones de gasto del Gobierno Nacional no tienen en cuenta la realidad y magnitud creciente del fenómeno de victimización producto del conflicto armado interno y, menos se corresponden con una reparación integral y transformadora, según los estándares establecidos en la Ley 1448 de 2011.
- La CGR estimó (a 30 de enero de 2015).un faltante de aproximadamente \$33,6 billones para garantizar al conjunto de las víctimas incluidas en el RUV, los derechos de indemnización y vivienda consagrados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Registro Único de Víctimas

- Desde el 2012 la tendencia del registro se mantiene en aumento respecto al año precedente. Para el 2015 se prevé que la cifra del registro supere al año 2014 teniendo en cuenta que, según el artículo 155 de la Ley 1448 y el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011, la fecha de oportunidad para declarar a las personas que fueron victimizadas antes de la promulgación de la Ley de Víctimas venció el 10 de junio de 2015; lo que ocasionó un incremento significativo en el número de declaraciones recibidas por el Ministerio Público y enviadas para valoración a UARIV durante los meses de abril, mayo y el mismo mes de junio de 2015.

Dado lo anterior, se prevé un incremento notable en los volúmenes de solicitudes para valorar y aunque los reportes de la UARIV demuestran que este volumen es manejable, la problemática se puede trasladar a las etapas de notificación por lo cual la UARIV debe

ser muy cuidadosa al implementar la nueva estrategia anunciada para la notificación, buscando la mayor eficacia en sus resultados.

- La interposición de recursos de la vía gubernativa, así como el incremento en el número de escritos interpuestos por los solicitantes para lograr una modificación de las decisiones administrativas, requiere un compromiso de la UARIV para dar respuesta dentro de los términos de ley. En tal sentido esta CSML insta a la UARIV para que diseñe y aplique mecanismos de control sobre la notificación y las respuestas a los recursos interpuestos.
- Resulta necesario reiterar que existieron, existen y se mantienen circunstancias y condiciones que impidieron y aún imposibilitan a las víctimas acercarse a rendir las declaraciones para acceder a la inscripción en el Registro Único de Víctimas. Esta Comisión considera que estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta en el momento de la valoración, independientemente de la fecha de ocurrencia del hecho victimizante. Aspectos tales como:
 - ✓ La existencia de barreras geográficas en algunas zonas del territorio nacional que hacen extremadamente difícil la movilización de los ciudadanos de zonas rurales a los centros poblados, para poder rendir sus declaraciones.
 - ✓ La prevalencia del conflicto armado y la presencia de distintos actores armados en territorios en los que aún mantienen incidencia sobre la población civil, lo que afecta la posibilidad de que las personas puedan acercarse a rendir sus declaraciones libremente.
 - ✓ El retardo en el inicio e implementación de los procesos de inscripción en el RUV a víctimas connacionales evidencian que, en razón a la escasa difusión realizada, la información es muy restringida tanto en el procedimiento para la rendición de las declaraciones, como en el acceso a sus derechos a la asistencia, atención y reparación integral a ellas en el marco de la Ley 1448 de 2011. A su vez, la CSML señala las limitaciones en los consulados para la toma de declaraciones así como el hecho de que en algunos de ellos aún estas no se reciben.
- El mecanismo de recepción de las declaraciones por “demanda” a los sujetos colectivos de reparación ha presentado dificultades y demoras para su inicio. Los formatos y procedimientos tanto para sujetos de reparación colectiva étnicos, como no étnicos fueron definidos en abril del 2014 y aún no se ha finalizado el amplio y complejo proceso de capacitación al Ministerio Público.
- A pesar de que se han generado espacios con grupos de mujeres víctimas de Violencia Basada en Género y lideresas de organizaciones de víctimas, los cuales han permitido generar confianza en las instituciones y tomar conciencia acerca de la importancia de hacer efectivos sus derechos a la reparación integral, aún un número significativo de mujeres víctimas de estos hechos no se siente emocionalmente capaz de rendir sus

declaraciones o todavía no han recibido información sobre su derecho a declarar por este tipo de hechos. Otro grupo que debe ser tenido en cuenta es el de los niños, niñas, y adolescentes que hayan sido reclutados por actores armados ilegales y que puedan desvincularse antes de cumplir su mayoría de edad.

- En relación a las responsabilidades de los consulados frente a la asesoría y atención a las víctimas connacionales, resulta imperiosa la necesidad de ampliar el alcance de los mecanismos de toma en línea de declaraciones en las representaciones de todos los países en los que Colombia tiene presencia consular, así como en todas aquellas que se encuentran en zona de frontera.

Ayuda Humanitaria

- La distribución territorial de ayuda humanitaria, por parte de la UARIV, es coherente con la distribución territorial de la población víctima. Los 27 municipios que han recibido el 48.6% de la población desplazada y donde se declaró cerca del 53% de los demás hechos victimizantes, han recibido el 58.6% del valor total de ayudas humanitarias entre 2008 y lo corrido de 2015.
- Con la implementación de la Ley 1448 de 2011 aumentó la cantidad de ayudas humanitarias, así como la cantidad de grupos familiares que se beneficiaron con ella, pero el promedio de ayudas por familia disminuyó. Eso se percibe como una desventaja para la población desplazada con la implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Los reintegros se han reducido considerablemente, pasando del 19.5% al 9.9%, entre 2010 y 2014.
- El tiempo de respuesta para atender órdenes judiciales o condiciones especiales es de 2 días en promedio, mientras que la atención por oferta se toma hasta 200 días. Eso explica la congestión por tutelas y reclamos.
- Tanto los recursos como la cantidad de ayudas se concentran en la población cuyo hecho victimizante ocurrió uno o varios años antes de haberse incluido en el RUV (transición).
- El presupuesto de Atención Humanitaria ascendió a \$738 mm en 2015. El nivel nacional aporta el 93,2%, los municipios el 6,4% y los departamentos el 0.4%. El presupuesto no es transparente, en la medida en que la UARIV utilizó recursos de otros rubros presupuestales sin realizar el debido trámite presupuestal y por tanto las cifras no revelan el verdadero gasto. Además se utilizan recursos para servicios conexos que no siempre se clasifican explícitamente. En consecuencia se encontró una diferencia de \$62,4 mm entre el gasto revelado por la UARIV y lo determinado por la CGR.

- Pese a que la mayor participación de la nación en el presupuesto se tiene con Ayuda Humanitaria de Transición; se requiere un modelo de corresponsabilidad que aún se encuentra en diseño.
- El hecho de haber utilizado recursos de la vigencia de 2015, para cubrir parte del rezago de atención humanitaria de transición de 2014, afectó el cumplimiento de las metas de pagos para el 2015. La CGR pudo constatar que la UARIV ha presentado varias solicitudes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para una adición presupuestal por un valor de \$372.mm, sobre la cual no ha obtenido respuesta.

Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

- En el año 2015 la UARIV adoptó un nuevo modelo que se fundamenta en el diagnóstico a través del PAARI (encuesta) e incluye dos momentos sucesivos para atención y reparación; la superación de la situación de vulnerabilidad es un precedente necesario para la reparación. No obstante, hay problemas administrativos (certeza en la información) y falta de presupuesto para atender todas las solicitudes. Además, las víctimas no están conformes con la elaboración de los PAARI, que han generado un ambiente de incertidumbre.

Coordinación y Articulación Nación – Territorio

- La atención, asistencia y reparación integral a las víctimas suponen una política transversal de la Nación que evidencian su complejidad inherente al propio SNARIV. Cuantas más entidades y actores intervienen en una política, más complejo es el proceso, lo que dificulta la coordinación y los avances en la ejecución.
- A pesar de los esfuerzos realizados en materia de Coordinación Nación-Territorio, tales como los avances en relación con el próximo Decreto de Corresponsabilidad, con los PAT, con el empalme de funcionarios, o relacionados con los procesos de asistencia técnica y acompañamiento territorial; aún no se ha logrado el impacto esperado en este ámbito. Lo anterior se debe a diversas razones, entre las que se encuentran el desconocimiento de roles de las entidades que conforman el SNARIV, lo que conduce al desconocimiento de responsabilidades, así como a la falta de capacidad fiscal, administrativa y falta de voluntad política.
- Más allá del deber de respetar las obligaciones y responsabilidades que pesan sobre las entidades territoriales, el éxito de la coordinación y articulación de la política pública seguirá recayendo en la voluntad política de los mandatarios, elemento de importancia fundamental, sin el cual el alcance e impacto de las actuaciones se ve notablemente reducido. Se espera del Sistema de Corresponsabilidad que, en la medida en que defina, acote y potencie las funciones y responsabilidades de los entes territoriales, contribuya a reducir su margen de discreción y mejorar la voluntad con la que desempeñen sus acciones en desarrollo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

- El Sistema de Corresponsabilidad debe servir para resolver de forma clara los problemas que se presenten en cuanto a la posible imprecisión o colisión entre competencias legales de las entidades territoriales y nacionales. Las garantías de los derechos fundamentales de las víctimas no pueden quedar supeditadas o condicionadas a cómo se resuelvan en cada caso las anteriores situaciones, sino que deben prevalecer por encima de este tipo de limitantes o dificultades.
- Parte de los problemas y dificultades en materia de coordinación y articulación Nación-Territorio planteados en el Informe al Congreso del año pasado persisten, aunque se evidencia conciencia del Ministerio del Interior y de la UARIV por encontrar soluciones.
- Ha sido puesto de relieve que el alcance de capacidades de gestión en el territorio es limitado. No se desconoce el esfuerzo de la institucionalidad a la hora de implementar nuevas herramientas, pero esto no se traduce necesariamente en una oferta territorial consolidada que responda efectivamente a las necesidades de atención, asistencia y reparación Integral a las víctimas. La CSML considera que la concurrencia y la subsidiariedad deben hacerse efectivas frente a los excesivos trámites y tecnicismos superando la falta de capacidad, posibilitando el correcto desarrollo de la lógica de los proyectos en el territorio.
- Se valora la pertinencia del próximo Decreto que dispone la Estrategia de Corresponsabilidad, al tiempo que se reconoce la necesidad de que se expida y entre en funcionamiento lo antes posible. Se espera que esta expedición resuelva las dos necesidades principales que se plantean en la materia: por un lado identificar los entes territoriales con capacidad para hacer efectiva la transmisión de capacidades y recursos (con énfasis en ciudades capitales) y, por otro, garantizar la correcta subsidiariedad y concurrencia para implementar efectivamente la descentralización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras con aquellos que no tienen la suficiente capacidad, frente a lo cual ha de aplicarse un principio de gradualidad progresiva.
- La CSML saluda el anuncio de que el SNARIV continuará incrementando esfuerzos por desarrollar asistencia técnica y el acompañamiento a los entes territoriales para que adquieran las capacidades de gestión requeridas para garantizar una correcta implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el territorio.
- Varios instrumentos demuestran mejoras en los procesos de planeación, además de facilitar el seguimiento a la implementación y evaluación de la Ley 1448 de 2011. Avances en el PAARI, los PAT, el RUSICST y la RNI facilitan la rendición de cuentas y mejoran la transparencia. Aunque estos instrumentos son necesarios, siguen siendo insuficientes y se siguen reformulando. Se precisa una mayor apropiación de los mismos, superando las limitaciones que han sido puestas de relieve en cuanto al alcance de las capacidades de gestión en el territorio.

- Igualmente, se reconoce que una incorrecta, inadecuada o incompleta caracterización de las víctimas en el territorio, puede resultar en la semilla de los problemas de coordinación nación-territorio, ante las disparidades del nivel nacional y territorial. Se reconoce por lo tanto que una buena caracterización es el requisito previo necesario para que se pueda elaborar un adecuado Tablero-PAT, para lo cual resulta de gran importancia un buen manejo de la RNI.
- Como lo advierte el Ministerio del Interior, el Tablero-PAT no representa la solución a los problemas de Coordinación Nación-Territorio, sino que se constituye en un mecanismo de planeación y seguimiento más desarrollado. Esta herramienta no sustituye la responsabilidad de los entes territoriales en cuanto a la planificación de sus planes y acciones en materia de víctimas, quienes han de servirse para ello de varios medios y fuentes disponibles, adicionales a las caracterizaciones que adelanta la UARIV, asegurándose que la información que se maneje sea lo más comprensiva y ajustada a la realidad posible.
- La CSML saluda los esfuerzos del Gobierno Nacional por garantizar la coordinación y articulación entre los mandatarios salientes y electos, a través de procesos de empalme que aseguren la inserción adecuada de las víctimas del conflicto armado en los procesos que el Decreto de Corresponsabilidad ha establecido. Durante el año 2016 la CSML realizará un monitoreo del acompañamiento del Ministerio del Interior a la coordinación y articulación entre los mandatarios salientes y entrantes, proceso reviste de la mayor importancia.
- Las entidades territoriales y sus administraciones deben apropiarse de manera eficiente de las estrategias y herramientas diseñadas para garantizar su gestión y el acceso a la oferta institucional, para poder superar el déficit que continuamente argumentan de su débil capacidad institucional. Con la expedición del Decreto del Sistema de Corresponsabilidad, no se garantizará la implementación de la política pública en el territorio, si no existe la voluntad política y programática que deben formular las respectivas autoridades, en lo presupuestal y en la adecuación del diseño institucional suficiente para la ejecución de los programas y proyectos.
- Se advierte una ausencia de sincronía entre los cronogramas de programación y planeación y la implementación del Tablero PAT.

Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

- La CSML advierte que luego de 4 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sólo se ha podido vincular efectivamente al 0.19% de la población víctima registrada en RUV o al 0.24% de la población que es objeto de las medidas de atención, asistencia y reparación integral, a los programas de restablecimiento de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado ofertados por el Ministerio del Trabajo, lo

que evidencia la necesidad de un ajuste estructural de esta política que es fundamental para la superación de los estadios de vulnerabilidad de esta población.

- El principal obstáculo para la implementación de los programas de generación de ingresos y empleo es el relativo a la focalización e identificación de las víctimas, debido a la falta de actualización y efectividad de las bases de datos remitidos por la RNI de la UARIV al Ministerio del Trabajo, situación que ha generado retrasos significativos en la ejecución de los programas. Llama la atención de la CSML tal dificultad de articulación entre las dos entidades de orden nacional en un tema de clara relevancia para lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas.
- La restitución de capacidades laborales debe iniciar con garantizar mínimos de escolaridad y subsistencia básica, de manera que las víctimas se encuentren en condiciones de asistir y permanecer en los programas.
- Respecto de la población restituida- retornada se encontró que el cálculo de los indicadores financieros realizados por la UAEGRTD, conllevan errores conceptuales que no permiten establecer con claridad la viabilidad financiera de los proyectos implementados, generándose un alto riesgo de fracaso en los procesos de estabilización socioeconómica de las familias restituidas.

Restitución de Tierras

- Pese a que en el primer cuatrimestre del año 2015 se han registrado avances en la microfocalización de zonas, la entrega jurídica y material de los predios, en condiciones que garanticen el goce efectivo de derechos, particularmente las garantías de no repetición de los hechos victimizantes, debe constituir un objetivo primordial en el proceso de restitución, que convoque al conjunto de las entidades del SNARIV.
- Las solicitudes de ingreso al RTDAF que muestran un comportamiento decreciente y el acumulado a la fecha, no reflejan la posibilidad de cumplimiento de la meta mencionada en el CONPES 3712, para los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011.
- Las cifras de solicitudes de ingreso al registro, de solicitudes de restitución y de fallos judiciales son inferiores al potencial; la ENV de la CGR estimó que los grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado que sufrieron despojo o abandono forzado de sus tierras alcanzan la cifra de 537.503 grupos familiares y que el despojo y el abandono forzado de tierras asciende a aproximadamente 7.073.897 hectáreas.
- La UAEGRTD debe diseñar una estrategia que garantice que todas las Direcciones Territoriales cuenten con la información sobre la forma de victimización, para estructurar los estudios formales que terminarán con la resolución de Inclusión en el RTDAF y, posteriormente, con la demanda en sede judicial.

- Respecto a la Circular DJR-001 de 2015 que ordena a las DT-URT no asumir la representación de los solicitantes propietarios y retornados, se considera que su alcance debe convertirse en punto obligatorio de la posible reforma a la Ley 1448 de 2011, pues de lo contrario, negar su representación con base en esta Circular, generaría confusión en los solicitantes y en las entidades que están llamadas a cumplir las medidas complementarias a la restitución de tierras.
- Al igual que el año pasado, preocupa la cantidad y motivos de los desistimientos de los solicitantes, ya sea por escaso conocimiento de los alcances de la Ley o por el temor al retorno. Esto sugiere que la UAEGRT mejore la metodología usada para socializar el proceso entre la comunidad y a hacer un estudio detallado y riguroso sobre las razones que pueden motivar estos desistimientos²³⁴.
- Son 21 causales las que motivaron a los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras a inadmitir las demandas de restitución, relacionadas con información sobre el predio, sobre los solicitantes y errores en los documentos que acompañan la demanda. Tanto la UAEGRTD como los Juzgados Especializados, coinciden en que la más recurrente es la indebida identificación del predio. En este sentido, se deben buscar alternativas efectivas que permitan superar este obstáculo.
- Nuevamente se observa la urgente necesidad que el Gobierno Nacional priorice la actualización del sistema catastral y registral, pues de esto depende que la formalización de la propiedad rural en Colombia sea una realidad. Ello, también beneficiaría el proceso de restitución de tierras, superando las dificultades relacionadas con la identificación e individualización de los predios en la fase administrativa.
- De las demandas falladas por los operadores judiciales, en el 90% de los casos se ordenó la restitución de los predios, el 7% la compensación y 3% la decisión fue negativa. A 30 de abril de 2015 se encuentran pendientes de fallo 1.722 demandas. Es importante recalcar las observaciones realizadas por la jurisdicción de tierras respecto a las deficiencias de las demandas presentadas por la UAEGRTD o por particulares, que llevan nuevamente a solicitar y practicar pruebas, de asuntos que deberían estar plenamente detallados, argumentados y soportados con la demanda.
- De las 1.156 demandas proferidas en etapa judicial, han ordenado restituir 35.540 Has., correspondientes a predios restituidos bajo la Ley 1448 de 2011, ya que por Decretos Étnicos, se ha proferido un único fallo de restitución de derechos territoriales, referente a 50.000 hectáreas a favor del grupo indígena Embera Katío, en Bagadó, Chocó.
- Si bien la política de restitución de tierras viene siendo movilizada por las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, aún existen aspectos que no permiten el

²³⁴ Se ha tenido conocimiento de casos de solicitantes, que afirman haber sido inducidos a presentar reclamaciones ante las Direcciones Territoriales, a pesar de tener dudas sobre el derecho que les asiste.

goce efectivo de los derechos de la población beneficiaria, particularmente en la articulación institucional en el territorio que garantice la sostenibilidad de la restitución a través de las medidas complementarias en aspectos como vivienda, infraestructura vial y comunitaria e indemnización administrativa.

- Se destaca la presencia de la UAEGRTD a través de la implementación de proyectos productivos, pero se hace necesario confrontar la validez técnica de su proceso de viabilización y seguimiento. Así mismo es relevante el cumplimiento de las órdenes por parte de las ORIP, el IGAC y los Catastros descentralizados, dando garantías jurídicas sobre los predios restituidos.

Indemnización Administrativa

- Los avances en la implementación de la indemnización administrativa presentan rezagos considerables si se tiene en cuenta que ya han transcurrido cuatro años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y el universo total de víctimas a atender.
- Las metas del gobierno en el Plan de Desarrollo: “Juntos por un nuevo País”, plantean que aproximadamente 1.000.000 de víctimas va a “avanzar” en su reparación, lo que dejaría aproximadamente al 80% de las víctimas, sujetos de atención, asistencia, y reparación integral, pendientes por ser reparadas en dos años y medio. Esta tarea resulta inviable desde el punto de vista temporal, presupuestal, e institucional.
- El sistema ha avanzado en el establecimiento de unos criterios de priorización para la indemnización administrativa de las víctimas. La UARIV se dispone a indemnizar de manera prioritaria a las víctimas que cumplan con tales criterios, así como a todas las demás, progresivamente, en el transcurso de la vigencia de la ley resultando ser el único mecanismo disponible como estrategia de enfrentamiento frente a las dificultades y limitaciones que presenta el Estado para garantizar la indemnización efectiva de todas las víctimas.
- La existencia de criterios de priorización para la entrega de las indemnizaciones administrativas a las víctimas del conflicto armado obedece en primer lugar al principio de sostenibilidad fiscal. La indemnización ha de reconocerse teniendo en cuenta la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.
- La UARIV reconoce que no hay ni puede haber un catálogo taxativo y absolutamente preciso de cuáles deben ser los criterios de priorización y, por lo tanto, no funciona de manera tal que agote necesariamente la totalidad de las circunstancias fácticas en que puedan encontrarse las víctimas. También reconoce que estos criterios “no pueden constituirse en una barrera formal de acceso a las víctimas a la indemnización”. Finalmente, afirma que “no cuenta con toda la información de las víctimas que permita hacer una priorización automática de la indemnización según cada criterio.”

- La entidad también ha trabajado la herramienta INDEMNIZA para permitir a las víctimas hacer su solicitud de priorización de indemnización en los puntos de atención, siempre y cuando acrediten alguno de los presupuestos establecidos en las resoluciones respectivas.
- Se confirma la voluntad y el esfuerzo por informar a las víctimas sobre los condicionantes y limitaciones de los procesos para el acceso a esta medida reparadora.
- La UARIV pone de manifiesto su compromiso de indemnizar a todas las víctimas sin que el tiempo sobrepase el año 2021.
- Gracias a la articulación del trabajo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la UARIV se están facilitando medidas para mejorar la agilidad en el proceso de expedición de las cédulas de ciudadanía de los jóvenes que cumplen la mayoría de edad. Es un primer logro a constatar la notable reducción de los tiempos con respecto al período anterior para este proceso (2 meses en promedio), así como, posteriormente, para el acceso a la indemnización administrativa y consiguiente goce efectivo de este derecho por parte de las víctimas.
- Estrategias como las Jornadas Proyectándonos, permiten dar a conocer a las víctimas que se encuentran próximas a cumplir la mayoría de edad, las ventajas de iniciar con prontitud los trámites necesarios en el proceso para el acceso efectivo a su indemnización administrativa. A pesar de ello, no se evidencia un registro sistemático de estas víctimas que permita planificar los procesos de acompañamiento necesarios para agilizar dichos procesos.
- Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 aumentó el valor y el número de beneficiarios de indemnización, pero después se registró disminución, tanto en el número de beneficiarios como en su valor real.
- No es clara la prioridad fijada por la UARIV en el pago de las indemnizaciones puesto que los criterios fijados en las resoluciones no se incorporan al sistema de información.
- La UARIV afirma que no tiene rezago pendiente para el pago de indemnizaciones, pero aún se presenta población víctima que no ha accedido al derecho legal de ser indemnizado pecuniariamente. De las solicitudes asociadas al Decreto 1290 de 2008, 92.042 están pendientes de pago, por hechos ocurridos a 63.501 víctimas directas y, de las solicitudes asociadas a Ley 418 de 1997, 82.910 se encuentran pendientes por pagar por 31.966 víctimas directas.
- Los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas apenas cubren el 0.2% del valor ejecutado presupuestalmente. Este bajo nivel financiero se explica por las dificultades administrativas entre las que se destacan las restricciones jurídicas y la escasa capacidad de cobro. Este fondo administra 820 bienes por \$248.192,5 millones, muchos de ellos se encuentran sin extinción de dominio, otros con sentencia sin

ejecutoriar y algunos otros sin valorar. Adicionalmente, se presentan deficiencias en el cobro de multas por condenas judiciales que ascienden a \$2,56 billones.

- En el encargo fiduciario para administrar los recursos de las indemnizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes no hay coherencia en las cifras de beneficiarios, número y valor del encargo.

Rehabilitación

- Esta Comisión sostiene que las metas anuales de atención que presenta el Ministerio de Salud son poco ambiciosas en cuanto a cobertura del programa PAPSIVI en su componente de atención psicosocial. Revisando las metas alcanzadas en los dos años anteriores, 42.760 personas en 2013 y 82.156 en 2014 y, teniendo en cuenta la reducción de recursos del programa, se prevé que al finalizar la vigencia de la Ley 1448 solo se alcanzaría a cobijar una quinta parte de la población víctima prevista para ser reparada integralmente.
- La CSML estimaba que el presupuesto para el funcionamiento del PAPSIVI aumentara para 2015, en atención a la progresividad que establece la ley. Por el contrario, se advierte un recorte presupuestal del 40%, al pasar de 25 mil millones en 2014 a 15 mil millones en 2015, situación que afectó negativamente el número de personas a ser atendidas para el presente año.
- La falta de continuidad en la ejecución del PAPSIVI, producto de las dificultades relacionadas con los trámites administrativos y demoras para la vinculación del recurso humano que requiere el funcionamiento del programa, así como la no continuidad en algunas regiones de quienes fueron actores claves en la primera fase del mismo, son situaciones que están generando un rompimiento significativo de la confianza de las víctimas. Esta situación ha sido manifestada en reiteradas oportunidades a la CSML por parte de víctimas pertenecientes a las mesas de participación efectiva.

Medidas de Satisfacción

- Las medidas de satisfacción son las medidas que cuentan con menor reconocimiento en la población víctima, y en consecuencia, son las menos exigidas.
- No existen lineamientos nacionales para que los Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a Víctimas y Puntos de Atención, cuenten con orientación especializada para acceder a la exención del servicio militar.
- El desconocimiento sobre la ruta de acceso para la exención del servicio militar y las multas para remisos, son los dos principales obstáculos para que las víctimas puedan acceder a la libreta militar.

- La UARIV y el Ministerio de Defensa están en mora de realizar ajustes al Protocolo de Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de la Medida de Exención a la Prestación del Servicio Militar.
- Las cifras reportadas por el Ministerio de Defensa de libretas militares entregadas a víctimas del conflicto armado atendiendo la solicitud de exención, no concuerdan con las entregadas por la UARIV; lo que refleja dificultades en la articulación de estas dos entidades en lo que a compartir información respecta.
- Los avances en la construcción del Museo de Memoria, a cuatro años de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, son aún incipientes.
- La construcción del Registro Especial de Archivos de Memoria Histórica y sobre el Protocolo de política archivística en materia de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, presentan avances insignificantes. No se conoce ningún documento presentado por el AGN o el CNMH que demuestre adelantos en este sentido.
- El CNMH ha avanzado de manera copiosa en la investigación de acontecimientos históricos ocurridos en el marco del conflicto armado en diferentes zonas del territorio nacional y en la presentación de informes sobre estas investigaciones. No obstante, el impacto de este trabajo en términos de una transformación cultural hacia la paz, aun no es evidente.
- A cuatro años de la promulgación de la ley, el CNMH ha comenzado a incorporar el enfoque diferencial para la presentación de sus informes e investigaciones.
- Existen dificultades para que las víctimas reconozcan y soliciten acceder a las medidas de satisfacción, pero también para que las entidades territoriales incorporen estas medidas en sus Planes de Acción y se establezca una oferta de reparación integral en los territorios.
- Existen dificultades para que las entidades del SNARIV realicen la medición y el registro de las víctimas que acceden a las medidas de satisfacción. Entidades como la FGN o, entidades del orden territorial, pueden entregar o facilitar el acceso a algunas de estas medidas, pero no existe una articulación para la medición del acceso a las mismas.

Reparación a sujetos colectivos no étnicos

- Una de las falencias más críticas en el cumplimiento de los PIRC radica en el desconocimiento general sobre las funciones y competencias de la UARIV, lo que ha ocasionado que se formulen planes que no pueden ser cumplidos, dado que exceden las competencias de esa entidad.

- No existe una identificación precisa sobre los sujetos colectivos no étnicos en el territorio nacional, lo que puede perjudicar los procesos de diseño e implementación de la política pública en materia de víctimas para esta población.
- La CNMH no cuenta con los recursos presupuestales adecuados para dar acompañamiento a todos los sujetos de reparación colectiva no étnicos en el territorio, lo que puede generar efectos negativos en los procesos de reconstrucción de memoria histórica de estos sujetos y sobre las medidas de satisfacción que les corresponden como víctimas del conflicto armado.
- A cuatro años de expedida la Ley 1448 de 2011, solamente se han incluido en el RUV 100 sujetos de reparación colectiva no étnicos de la categoría de oferta y ninguno de la categoría de demanda.
- Una de las principales dificultades que afronta la implementación de los PIRC es la coordinación con los entes territoriales y las entidades del SNARIV, para el cumplimiento efectivo y eficaz de las medidas de reparación integral acordadas con los sujetos de reparación colectiva no étnicos.
- Es importante destacar que las medidas de mayor relevancia acordadas y consignadas en los PIRC están relacionadas con el desarrollo de oportunidades y competencias de manera que permita a las víctimas hacer posible la sostenibilidad de la reparación colectiva.

Prevención y protección a líderes de DDHH y reclamantes de tierras amenazados

Escenario de riesgo para los líderes de organizaciones sociales, reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos

- Los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, las FARC y el ELN, aparecen como el principal factor generador de riesgo de violación a los derechos humanos de la población civil, demostrando la capacidad de intimidación y amenaza que ejercen, así como su amplia presencia en el territorio nacional. Las principales acciones de violencia llevadas a cabo contra la población y bienes civiles por parte de estas organizaciones armadas, consisten en homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, atentados con artefactos explosivos, desapariciones forzadas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y de género, amenazas, extorsiones, y despojo de bienes y tierras.
- Las personas que ejercen liderazgo comunitario son las principales víctimas de amenazas, que se han desplazado a zonas intraurbanas y a distintas regiones del país. Dentro de este grupo se destacan las víctimas pertenecientes a las mesas municipales, distritales y departamentales, así como la Mesa Nacional de Participación Efectiva de

Víctimas. También se destaca la situación de aquellas personas que ejercen un rol de liderazgo en sus comunidades y que han visto incrementada su condición de vulnerabilidad, generando nuevas amenazas.

- El principal reclamo de las organizaciones sociales, lo constituye el alto nivel de impunidad frente a los responsables de homicidios, amenazas y desplazamientos a las personas participantes en los procesos de organización de víctimas. Las investigaciones por parte de la FGN frente a los casos conocidos y denunciados son casi inexistentes. Tampoco existen resultados en las investigaciones sobre testaferros y personas beneficiarias del despojo de las antiguas AUC, lo que refuerza su capacidad como actor generador de actos de violencia. El modelo de obtención de beneficios económicos o políticos por medio de la utilización de la violencia, continúa siendo una constante en varios departamentos.
- Las amenazas se configuran como la principal agresión individual contra defensores de derechos humanos durante el año 2014 y lo corrido del actual; agresiones que pusieron en riesgo la vida e integridad de sus miembros de organizaciones defensoras de DDHH y líderes sociales, con lo cual se obstaculizó la labor legítima de defensa de los derechos humanos en Colombia. Al respecto, el SAT, a través de sus documentos de advertencia, dio cuenta de la grave situación que padecen numerosos defensores y defensoras. A lo anterior, debe agregarse los ataques que causaron la muerte a varios de ellos; ejecutados presuntamente por grupos al margen de la ley.
- La negación de las autoridades civiles, militares y de la Policía Nacional acerca de la existencia de los grupos armados pos desmovilización de las AUC como factor de alta amenaza para las víctimas, hace parte del incremento de la impunidad, la situación de riesgo y del desconocimiento y desestimación de las amenazas.
- A la fecha, son pocos los fallos de restitución de tierras que ordenan a la FGN la apertura de una investigación penal derivada de los hechos narrados por las víctimas y del acervo probatorio que fundamenta los argumentos de los fallos, tal como lo ordena el literal t del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011. En tal sentido, se debe advertir la necesidad de que los jueces y magistrados ordenen a la Fiscalía la apertura de las investigaciones penales para esclarecer los hechos surgidos en torno al desplazamiento y despojo de las víctimas de sus predios.

Valoración Planes de Prevención con Informes de Riesgo

- En relación con los Comités de Justicia Transicional, los planes de contingencia están debidamente formulados y aprobados en los municipios advertidos por el SAT. Sin embargo, no fue posible establecer en los informes entregados por las autoridades, los avances y dificultades en su implementación.
- Se identificó que el RUSICST no está siendo debidamente diligenciado en los términos dispuestos por la UARIV y el Ministerio del Interior, lo que dificulta identificar los avances,

desafíos y retrocesos en la implementación de la política pública de víctimas, según lo establecido en el artículo 260 del Decreto reglamentario 4800 de 2011.

- Algunas dificultades encontradas al valorar los instrumentos de prevención fueron: la ausencia de metas e indicadores pese haber un buen diagnóstico y; los vacíos en información disponible en el sistema de información, sobre los planes de prevención y contingencia. Lo anterior impide que se haga seguimiento efectivo al cumplimiento de las metas y resultados por parte de los organismos de control competentes.
- Se reitera lo señalado por la Corte Constitucional en varios autos de seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, en relación con la importancia del registro y caracterización de los instrumentos de prevención, la identificación de la oferta institucional, la articulación institucional y el mapa de prioridades en diferentes momentos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas del conflicto armado interno.

Red Nacional de Observatorios

- El Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los DDHH y el DIH, entidades responsables de coordinar el diseño y puesta en funcionamiento de la Red Nacional de Observatorios (de acuerdo con lo establecido en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011), han adelantado acciones relacionadas con el censo de observatorios regionales; así mismo, han formulado un documento de estrategia para la construcción de la Red de Observatorios, que se constituye en una guía sobre los parámetros generales que debe contener un observatorio. A ello se suman las jornadas de capacitación o trabajo con algunas regiones, con el fin de brindar asesoría técnica en la conformación o fortalecimiento de observatorios. Finalmente se destaca, la construcción de una herramienta web que se ha propuesto instalar como un micrositio dentro de la página de la RNI, con el fin de subir y cargar información y productos que pretendan compartir los observatorios registrados y, así, acercarse más al concepto de Red de Observatorios.
- Pese a los importantes avances reseñados, debe anotarse que, tres años después de emitido el Decreto 4800 de 2011, no se ha dado cumplimiento a éste en lo referente a la Red de Observatorios; como quiera que, solo se ha avanzado en la formulación de algunos parámetros generales que no han tenido mayor aplicación, mientras que, si bien se adelantó un censo de observatorios regionales, tal actividad no dio paso a un proceso de articulación que materializara la Red de Observatorios establecida en la norma.
- Así mismo, los avances logrados hasta el momento no han tomado en cuenta la necesidad de caracterizar los observatorios privados existentes, dentro de los cuales se registran importantes avances estadísticos en materia de DDHH-DIH.
- En suma, a pesar de darse los lineamientos de política en el Decreto reglamentario 4800 de 2011, no se advierte una verdadera política pública que apunte a construir y consolidar una Red Nacional de Observatorios, puesto que, en aspectos nodales como capacidad

institucional y recursos, no existe ningún apoyo ni articulación nación-territorio para el impulso y sostenibilidad de observatorios a nivel regional, que cumplan con estándares mínimos en materia de diagnóstico en DDHH-DIH. Esto se expresa por ejemplo en que los observatorios departamentales están sujetos a la voluntad política del mandatario de turno y sus recursos dependen enteramente de lo que se establezca en el Plan de Desarrollo.

- Preocupa que en un escenario de reconfiguración institucional en el que fueron creados el Ministerio del Posconflicto y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, se encuentre al borde de su desaparición el Observatorio de la Presidencia de la República, institución tradicional y de gran importancia para comprender la situación en DDHH y DIH, que se había convertido en soporte y voz oficial de los gobiernos para asumir posiciones fundamentadas sobre estas problemáticas. Lo anterior se relaciona con la insuficiencia de recursos y la no contratación de los respectivos expertos y técnicos.

Situación de seguridad de las víctimas en los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander

- En el departamento del Valle del Cauca, el principal escenario de riesgo para los líderes y personas que adelantan procesos de restitución de tierras, lo constituye la presencia de grupos armados ilegales. Especialmente en municipios como Buenaventura, la confrontación entre La Empresa y la organización AGC. En el centro y norte del Valle y en municipios como Florida, Pradera y Palmira. Así mismo, en zonas urbanas marginadas de Cali. En estos territorios, a los líderes se les presiona para obligarlos a cumplir sus exigencias y evitar que denuncien las actividades ilícitas del grupo armado. Particularmente, se les prohíbe referirse a temas de seguridad so pena de sufrir retaliaciones.
- En el departamento de Norte de Santander la situación de riesgo por amenazas y ataques contra líderes sociales, defensores de DDHH y reclamantes de tierras, se concentran en la región del Catatumbo (municipios de El Tarra, San Calixto, Teorama y Tibú), y en los municipios que conforman el área metropolitana de Cúcuta. En estos territorios, al igual que ocurre en el Valle del Cauca, los líderes son frecuentemente víctimas de amenazas contra su vida, por parte de los grupos armados. En la región del Catatumbo resalta la incidencia de las FARC; mientras que, en Cúcuta y su área metropolitana, la mayor presión y amenazas la ejercen los grupos armados posdesmovilización.

Si bien las autoridades han adoptado una serie de medidas y acciones tendientes a neutralizar el accionar de los grupos armados al margen de la ley, y se adelantan estrategias preventivas por parte de la Policía Nacional; las acciones de identificación, individualización y judicialización de los cabecillas y responsables de acciones de violencia, continúan presentando bajos porcentajes. Así mismo, en la región del

Catatumbo, la acción institucional no se desarrolla en forma integral, sino que es preponderante la mayor presencia militar y de lucha antisubversiva.

- Se ha avanzado en materia de prevención y protección en los departamentos de Valle del Cauca y Norte de Santander frente a las vulnerabilidades y amenazas advertidas, aunque las acciones institucionales no establecen medidas extraordinarias para conjurar el riesgo, sino que se limitan a medidas ordinarias en materia de dispositivos de orden público y asistencia humanitaria de emergencia. Las autoridades municipales arguyen que la falta de recursos económicos y de vías en la zona rural, ocasionan que la institucionalidad junto con sus programas se concentre en las cabeceras municipales o en las veredas cercanas a ella.
- A pesar de la enumeración extensa de proyectos por parte de las entidades, participación en reuniones, prestación de servicios de atención psicosocial y realización de talleres, entre otras, no se logra estimar con certeza el impacto de las acciones institucionales con respecto a la disminución del riesgo, más allá de los registros de participantes.

Seguimiento territorial - Bogotá Distrito capital

- El problema de victimización asumido por el Distrito Capital, vía recepción de población desplazada, impone retos mayores para prestar asistencia, atención y reparación a la población víctima; entre ellos, la necesidad de mejorar la coordinación de acciones con el nivel nacional resulta ser común a los componentes de la política pública.
- El Distrito reporta avances en la formulación e implementación de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas; se realizan esfuerzos para superar las dificultades que, de acuerdo con el trabajo de campo y los análisis realizados por la CGR, son comunes a la mayoría de las ET. Esos avances son importantes, dada la cantidad de población víctima que recibe Bogotá.
- Se requiere un mayor esfuerzo local y de coordinación con el nivel nacional para la caracterización de la población víctima. Ese esfuerzo es apremiante, dada la importancia para la planeación de la política pública; muchas de las acciones realizadas en ésta materia no se ven reflejadas en el PAD.
- Las dificultades de coordinación, restringen la identificación de la oferta de las entidades del nivel nacional, destinada al Distrito, entidad que percibe escaso apoyo del Presupuesto General. Se requiere una estrategia de corresponsabilidad que, en atención al fuerte impacto del fenómeno victimización sobre las finanzas de Bogotá, coadyuve a superar tales dificultades.

IV. Recomendaciones

Presupuesto

1. Analizar rigurosamente tanto los rubros incluidos en las cuentas presupuestales, como su ejecución para hacer más eficaz y eficiente el esfuerzo fiscal realizado en favor de las víctimas.
2. Contar con una información presupuestal clara y precisa sobre los recursos destinados para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta información es fundamental para poder mejorar los ejercicios de planeación estratégica, de forma que se avance en la coordinación interinstitucional y se realicen las ejecuciones de presupuesto de la manera más eficaz y eficiente posible.
3. Actualizar el plan financiero que acompaña a la Ley 1448 del 2011, a la luz del universo actual de las víctimas y de los costos reales de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contenidas en la ley. Es oportuno que el país conozca las necesidades económicas que implican garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esto permitirá abrir el debate sobre las fuentes de financiamiento de la ley, así como las alternativas de mejorar la ejecución de esos recursos.
4. Para contar con cifras reales en el plan financiero, se recomienda la revisión detallada del universo actualizado de víctimas que deben ser atendidas y del costo per cápita en las medidas de asistencia, atención y reparación integral contempladas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
5. Extender la vigencia de la Ley 1448 de 2011 para enfrentar adecuadamente el impacto financiero del crecimiento en el RUV de manera de cumplir cabalmente con la reparación integral de las víctimas.

Participación

6. Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas desde los ejes de: 1- comunicación, 2-promoción, 3- capacitación, 4-formación, 5-investigación y 6-evaluación. Conviene construir un Plan de Fortalecimiento específico por cada Mesa de Participación Efectiva de Víctimas (en el nivel municipal, distrital, departamental, y nacional) que les permita ejecutar su Plan de Trabajo.
7. Construir con las víctimas connacionales, una organización que los agrupe y les permita presentarse como interlocutores colectivos con incidencia real en espacios como la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, así como las mesas departamentales de frontera.

8. Direccional procesos de rehabilitación psicosocial y reconstrucción del tejido social, hacia la reconstrucción de identidades que les permita a las Organizaciones de Víctimas tener un sentido de pasado, presente y futuro articulado. Ejemplos de estos procesos ya están en marcha, como las Asociaciones de Reclamantes de Tierras, las asociaciones productivas, las Asociaciones de Mujeres, los líderes de víctimas que al mismo tiempo son líderes de las Juntas de Acción Comunal. Y particularmente los grupos de enfoques diferenciales cuyas identidades positivas los convocan por encima de su condición de víctimas tales como la población LGBTI, los adultos mayores, los jóvenes, las mujeres, y las personas en condición de discapacidad.
9. Incorporar a las mesas en sus distintos niveles los sujetos de reparación colectiva, teniendo en cuenta que los miembros de las Organizaciones de Víctimas son en su mayoría víctimas que por el desarraigo y el dolor sufrido, han individualizado su exigibilidad de derechos. Los sujetos de reparación colectiva pueden agruparse desde lo social, lo político, el enfoque de género y otras características, de forma que les permita representarse como sujetos colectivos agrupados. Su aporte al funcionamiento colectivo de las mesas es inestimable dada su memoria colectiva acumulada para abordar y transformar conflictos.
10. Pensar en la construcción de indicadores, en conjunto con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, que recuperen lo avanzado por la HCC, y se realicen desde una mirada conceptual común dirigida a precisar la real incidencia de la participación efectiva de las víctimas.
11. Programar el presupuesto anual nacional con rubros especiales dentro de las Transferencias a los entes territoriales, con destinación específica para la financiación de los Planes de Acción Territorial en el marco de los Planes de Desarrollo. Para avanzar en este aspecto se requiere coordinar acciones dentro del marco de corresponsabilidad, que también se recomienda en este informe.
12. Buscar solución en lo nacional y territorial, en lo relacionado a gastos de viaje, incentivos a la participación no monetarios, y la priorización de estos incentivos a los integrantes de las mesas de participación efectiva en todo nivel.
13. Abandonar toda destinación de recursos para Organizaciones de Víctimas que generen paralelismo; a la vez que se promueva que las organizaciones paralelas se vinculen a los espacios institucionales, de manera que se tienda a garantizar un solo esquema de organización para facilitar la interlocución con las entidades del SNARIV.
14. Se requiere que la democracia participativa que permite la incidencia directa de las mesas de víctimas sobre las políticas públicas destinadas a su reparación integral, se institucionalice incluyendo a las Organizaciones de Víctimas como sujetos de derecho a fortalecer, sin que pierdan su autonomía de funcionamiento y su independencia para definir los contenidos de sus propuestas.

Registro Único de Víctimas

15. Se recomienda que la UARIV implemente la estrategia anunciada para la notificación, con el debido cuidado para una mayor eficacia de los resultados y para evitar represamientos que puedan afectar el derecho al debido proceso de las víctimas.
16. La CSML insta a la UARIV para que aplique mecanismos de control a los recursos de la vía gubernativa, que mejoren los tiempos de respuesta, dentro de los términos establecidos por la ley.
17. La CSML considera que las circunstancias que continúan impidiendo a las víctimas para que se acerquen a rendir sus declaraciones de manera libre y autónoma, deben ser tenidas en cuenta en el momento de la valoración, independientemente de la fecha de ocurrencia del hecho victimizante.
18. Se recomienda a la UARIV terminar el proceso de capacitación a los distintos funcionarios del Ministerio Público sobre el proceso de recepción de las declaraciones y registro a los sujetos colectivos de reparación no étnicos para iniciar el proceso de recepción de declaraciones por “demanda”.
19. Es importante focalizar acciones de acompañamiento e información hacia los grupos de mujeres y lideresas de organizaciones víctimas de la violencia basada en género para que conozcan las rutas de atención y denuncia y puedan rendir sus declaraciones con mayor tranquilidad.
20. Se recomienda a las entidades del SNARIV adelantar acciones en favor de los menores que hayan sido reclutados por actores armados ilegales y que puedan desvincularse antes de cumplir su mayoría de edad.
21. En relación a las responsabilidades de los consulados frente a la asesoría y atención a las víctimas connacionales, resulta imperiosa la necesidad de ampliar el alcance de los mecanismos de toma en línea de declaraciones en las representaciones de todos los países en los que Colombia tiene presencia consular y en las zonas de frontera.
22. Se recomienda explorar la utilización de otros medios tecnológicos para recibir las solicitudes de inscripción en el RUV de las víctimas connacionales que se encuentren en países o regiones donde no existe representación consular. Por otra parte, resulta indispensable que los funcionarios de los consulados tengan acceso a la Red Nacional de Información a través del sistema de información VIVANTO que se constituye en herramienta fundamental de consulta para brindar a las víctimas información oportuna y asesoría cualificada. De la misma forma, se reitera la necesidad de programar y adelantar jornadas masivas de recepción de declaraciones.

23. Se exhorta a la UARIV a dar cumplimiento efectivo al criterio de priorización contemplado en la Resolución 00090 de 2015, para el reconocimiento de la indemnización administrativa a las víctimas connacionales.
24. Al Gobierno Nacional, impulsar el Proyecto de Ley que cursa en el Congreso de la República tendiente a ampliar el término de toma de declaraciones por dos años más.

Atención, asistencia y reparación integral a Víctimas Residentes en el Exterior

25. Se insiste al Ministerio de Relaciones Exteriores dar lugar a acercamientos con los Gobiernos Extranjeros para dar a conocer los alcances de la Ley 1448 de 2011, sus Decretos Reglamentarios y su compatibilidad con las normas de protección internacional. (Asilo y Refugio).
26. Se invita a los Consulados de Colombia a vincularse a las autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil en la estrategia de promoción y divulgación de la Ley 1448 de 2011, en especial aquellas que trabajan con colectivos de migrantes como por ejemplo las Defensorías del Pueblo.
27. Se recomienda al INCODER, a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Ministerio de Relaciones Exteriores la regulación en el procedimiento para obtener la protección de bienes inmuebles para las víctimas residentes en el exterior, lo que exige al INCODER la responsabilidad de facilitar el uso del formato RUPTA en línea.
28. Establecer mecanismos de comunicación e información efectivos con las víctimas que residen el exterior.
29. Desarrollar líneas de trabajo diferenciales para las comunidades de frontera y para las víctimas en el exterior por las circunstancias y alcances de las medidas y competencias de las entidades del SNARIV.
30. Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la UARIV, crear una estrategia de comunicación e información a implementarse en todos los Consulados de Colombia que permita la difusión de la Ley 1448 de 2011. Esta estrategia debe contemplar el uso de herramientas y medios de comunicación con mensajes claros sobre rutas, mecanismos y derechos de las víctimas teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial.
31. Incentivar los procesos de sensibilización y capacitación a los funcionarios sobre los alcances de la Ley 1448 del 2011, así como mantener asesoría permanente sobre temáticas como el registro y los mecanismos para acceder desde el exterior a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. Se deben incrementar las acciones de capacitación, divulgación y promoción de los derechos de las víctimas en las zonas de frontera.

32. Se reitera la recomendación efectuada al Gobierno Nacional, para que se reglamente todo lo concerniente a las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas connacionales. Dicha reglamentación debe hacerse teniendo en cuenta las necesidades especiales de esta población, para lo cual se requiere la creación de mecanismos y medios de participación de las víctimas residentes en el exterior.
33. Se reitera al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer el personal consular en el exterior con profesionales idóneos para brindar la correcta y adecuada orientación a las víctimas a la luz de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.
34. Dada la importancia que reviste el tema, se recomienda que la Mesa de Trabajo Interinstitucional de Víctimas en el Exterior, tenga continuidad y se fijen líneas de articulación y coordinación de aquellas entidades del SNARIV que tienen responsabilidades en la materialización de medidas a los connacionales residentes en el exterior.

Nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación

35. A la UARIV, dar solución en el corto plazo a las dificultades relativas a la integración de los sistemas de información que impiden que en la actualidad los enlaces integrales consulten en tiempo real el resultado de la evaluación sobre la situación de vulnerabilidad de las víctimas
36. A la UARIV, hacer mayor presencia en los municipios apartados de las capitales de departamento, con el fin de garantizar la aplicación presencial de los dos momentos del PAARI, en atención a lo expresado por innumerables víctimas que fueron indagadas en las visitas territoriales de la CSML.
37. Se requiere que la UARIV, mejore los sistemas de información a fin de garantizar que los registros contengan datos fidedignos y confiables sobre la situación real de las víctimas. Esto implica considerar controles de calidad a la información que se registre al aplicar la encuesta, más aún cuando se trata del uso de la vía telefónica.

Coordinación y Articulación Nación – Territorio

38. La descentralización y territorialización de la política pública ha de darse manteniendo la responsabilidad del nivel nacional y una dirección de la misma que permita la corresponsabilidad territorial a partir de la planeación conjunta que garantice la capacidad de gestión y asegure que los principios de subsidiariedad y concurrencia resulten efectivos, en la práctica, bajo una gradualidad progresiva.
39. La CSML espera que la expedición del Decreto de Corresponsabilidad se materialice en los próximos meses dando paso a su socialización ante los Comités de Justicia Transicional y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y a su reglamentación

territorial. A su vez, se espera que en la práctica conduzca a la efectiva coordinación y articulación entre las entidades de los distintos niveles implicadas, y que permita avanzar en la solución del problema de la falta de voluntad política de los entes territoriales.

40. El Tablero-PAT ha de conocerse y manejarse, en la práctica, de forma que se mejore la planificación articulada y el seguimiento a la implementación de las políticas públicas en el territorio.
41. Las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas han de tener una incidencia real en la elaboración y ajustes a los PAT.
42. El proceso de empalme entre mandatarios salientes y entrantes debe realizarse de manera sistemática en todos los niveles de gobierno, de forma que haya una transferencia de conocimiento, capacidades y manejo de las herramientas diseñadas para la implementación y ejecución de la Ley 1448 de 2011.
43. A los entes territoriales y a la UARIV, participar en el proceso de asistencia técnica y acompañamiento dirigido a las autoridades locales, para contribuir a superar limitaciones técnicas, administrativas y de disponibilidad de recursos en el nivel local.
44. A los entes territoriales, procurar la máxima apropiación posible de los distintos instrumentos de planeación y seguimiento a la ejecución de la política pública proporcionados en los procesos de asistencia técnica y acompañamiento en los que participan.
45. A las entidades del nivel central, mantener la dirección en materia de coordinación, así como la necesidad de realizar capacitaciones y asistencia técnica. Lo anterior ha de respetar la asunción conjunta de responsabilidades por parte de todos los niveles mencionados.
46. Al Ministerio del Interior, la UARIV y el DNP, implementar el modelo de control y monitoreo de los gobiernos territoriales, con un esquema de acompañamiento permanente durante el proceso de gestión de los Planes de Acción Territorial.
47. Al Comité Ejecutivo del SNARIV, invitar a los entes de control a una sesión específica para realizar/proponer/socializar sus recomendaciones de política pública.
48. A las Entidades Territoriales, apropiarse de las herramientas de planificación y seguimiento al desarrollo de la política pública, como es el Tablero-PAT, en vez de tener que recurrir a reclamar los reportes de información a otras entidades.
49. A las entidades nacionales, servirse del Tablero-PAT para regionalizar el presupuesto general, y los proyectos de inversión, a través de los respectivos programas y planes.

Restablecimiento de las capacidades productivas y empleo

50. Al Ministerio de Trabajo, a la UARIV, al DPS, y al INCODER, que amplíen y articulen su oferta institucional en una estrategia consolidada que les permita a la víctimas restablecer, de manera continua y desde la fase de atención, sus capacidades laborales y de generación de ingresos.
51. A la RNI, para que suministre de manera oportuna la información actualizada de los potenciales beneficiarios de la ruta de generación de empleo rural y urbano, a efectos que se disminuyan los tiempos de implementación de los programas ofertados por el ministerio de trabajo.

Restitución de Tierras

52. Se recomienda, considerar la elaboración de una propuesta de modificación a la Ley 1448 de 2011, en lo que respecta al proceso de restitución de tierras, para incluir la figura de la conciliación cuando se trate de procesos con opositor, con una reglamentación propia y rigurosa.
53. Se recomienda a los Jueces y Magistrados considerar una orden a la Fiscalía General de la Nación, para dar apertura a investigaciones penales tendientes a esclarecer los hechos surgidos en torno al desplazamiento y despojo de las víctimas de sus predios y la omisión o comisión de acciones relacionadas con la propiedad o titularidad de la tierra.
54. Se recomienda a la Fiscalía General de la Nación, dar prioridad a las denuncias formuladas por las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD sobre las presuntas falsas víctimas, que por medio de actuaciones irregulares han pretendido obtener el Registro del Predio en el RTDAF.
55. Se considera importante que desde la judicatura se piense en la relevancia de contar con un órgano de cierre en la jurisdicción de restitución de tierras, con el fin de consolidar y unificar el precedente jurisprudencial en la materia. La figura se justifica porque el proceso de restitución de tierras se lleva a cabo en el marco de la justicia transicional, con poco tiempo de implementación en Colombia y, de otra parte, porque la Ley 1448 de 2011 no consagró los recursos tradicionales para impugnar las decisiones judiciales. Únicamente se tiene contemplado, el recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia, recurso que se rige por las normas procesales y no por normas de Justicia Transicional.
56. Si bien la política de restitución de tierras viene siendo movilizada por las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, aún existen aspectos que no permiten el goce efectivo de los derechos de la población beneficiaria, particularmente en la articulación institucional en el territorio que garantice la sostenibilidad de la restitución a través de las medidas complementarias en aspectos como vivienda, infraestructura vial y comunitaria e indemnización administrativa.

57. En este sentido se hace un llamado especial para que los procesos de restitución de tierras sean sincrónicos con la estrategia de retornos y reubicaciones, de tal manera que la oferta institucional esté disponible y adecuada una vez se empiecen a proferir los fallos de restitución.
58. Se destaca la presencia de la UAEGRTD a través de la implementación de proyectos productivos, pero se hace necesario confrontar la validez técnica de su proceso de viabilización y seguimiento. Asimismo, es relevante el cumplimiento de las órdenes por parte de las ORIP's, el IGAC y los Catastros descentralizados para ofrecer garantías jurídicas sobre los predios restituidos.
59. Se hace un llamado especial para que los procesos de restitución de tierras sean sincrónicos con la estrategia de retornos y reubicaciones, de tal manera que la oferta institucional esté disponible y adecuada una vez se empiecen a proferir los fallos de restitución.

Indemnización Administrativa

60. Al Gobierno Nacional y al DNP, ampliar sus metas de reparación integral para las víctimas considerando el universo de cerca de 5 millones de víctimas que quedarían sin ser reparadas.
61. A la UARIV, hacer seguimiento al funcionamiento de la herramienta INDEMNIZA para establecer la cronología de llegada de las solicitudes de indemnización y, eventualmente considerarla en la priorización.
62. A la UARIV, buscar mecanismos para que la indemnización se entregue en los momentos propicios para la reconstrucción de los proyectos de vida y evitar que estos recursos se destinen a la satisfacción de necesidades básicas o al pago de deudas, lo cual contradice el espíritu de la norma reiterado en el Decreto 1337 de 2014.
63. Respecto de las víctimas menores de edad, el manejo de las fuentes y sistemas de información, de las bases de datos y demás registros disponibles en la nación, debe permitir conocer la situación de cada una de ellas en cuanto a su filiación familiar, tutelar o de orfandad.
64. La UARIV debe continuar sus esfuerzos en la identificación de quiénes están próximos a cumplir la mayoría de edad, a fin de contactarlos y asesorarlos en el procedimiento que deben seguir para acceder a los recursos que les corresponden. Ello con la suficiente anticipación para reducir en lo posible el tiempo de espera para la obtención efectiva del documento de identificación correspondiente y agilizar la posterior remisión del caso a la entidad.

65. A la UARIV, avanzar de forma definitiva en la aprobación y puesta en funcionamiento del Manual para la Inversión del Encargo Fiduciario.
66. A la UARIV, terminar de elaborar el mecanismo para la toma de decisiones con apoyo para la realización del trámite con los destinatarios que tengan alguna discapacidad.
67. La CSML recomienda a la UARIV revelar las cifras ciertas de la población que aún se encuentra por indemnizar, de manera que sea transparente la información de cara a la necesidad que tienen las víctimas de ajustar sus expectativas a las posibilidades reales de la oferta institucional del Estado. Asimismo, y con el mismo propósito, es importante que la Unidad haga explícitos los criterios de asignación de indemnización.
68. El Estado colombiano debe aunar esfuerzos, de manera que los bienes entregados para la reparación integral a las víctimas cumplan con su vocación y puedan contribuir efectivamente al financiamiento de la Ley 1448 de 2011. Se recomienda a la UARIV, avanzar en los procesos de cobro de las multas que contribuirían en ese financiamiento a fin de tener claridad sobre las posibilidades reales de financiamiento por esta vía.
69. Se recomienda mejorar los registros de información tanto de indemnización como de los encargos fiduciarios para que haya coherencia en las cifras y sea claro el derecho adquirido por los menores y el acceso real a los recursos al cumplir la mayoría de edad.

Rehabilitación

70. Para que pueda avanzarse hacia la reparación integral, es necesario que la atención psicosocial a las víctimas se brinde de manera adecuada y oportuna, por lo que se considera urgente que el programa se implemente de manera efectiva y generalizada entre las víctimas que necesitan de atención psicosocial. Es fundamental que dicho programa cuente con los recursos suficientes para su adecuada implementación.
71. Los retrasos en la ejecución del programa por contratación de profesionales y la falta de continuidad de los procesos han sido puestos de relieve como factores que afectan la calidad de la atención brindada a las víctimas, quienes todavía plantean dudas sobre la idoneidad de los prestadores de estos programas de apoyo psicosocial. Por tal razón es necesario garantizar la continuidad de los procesos de atención para poder mantener la confianza de las víctimas hacia quienes van a realizar intervenciones en un área tan delicada como la de la salud mental.
72. Los entes territoriales deben tener en cuenta dicha necesidad de continuidad al momento de dar inicio a los procesos contractuales de profesionales de atención y asistencia, para disminuir los tiempos que transcurren entre los periodos en los que se ejecuta el programa, y no se genere entre las víctimas una percepción de falta de continuidad del mismo.

73. En la medida en que la población víctima reconozca el impacto del programa de apoyo psicosocial crecerá la demanda de esta medida de rehabilitación, bien sea desde el modelo de atención integral en salud, o desde el modelo de atención psicosocial. Por tal razón, el Ministerio de Salud y Protección Social debe determinar, con mayor claridad, los mecanismos de corresponsabilidad con los entes territoriales e incluir eventuales recortes presupuestales en los recursos girados desde el nivel nacional, de manera que estos puedan ser compensados con los recursos de los territorios, con el menor impacto posible sobre las finanzas locales.
74. Es importante que el SNARIV revise los mecanismos de difusión de los programas de atención y reparación integral que permita mejorar el reconocimiento de los derechos, por parte de las víctimas así como de las entidades encargadas de atenderlos y asistirlos y de las rutas de acceso a programas y beneficios. Se recomienda al subcomité de rehabilitación del SNARIV fijar como prioridad la evaluación de su estrategia de difusión y revisar, en conjunto con las entidades que lo conforman, las acciones que cada una de ellas está realizando en este sentido y el peso que tiene la difusión de programas, políticas y rutas de atención a las víctimas en su labor misional.

Medidas de Satisfacción

75. A la UARIV, establecer un mecanismo que permita tener una trazabilidad de los PAARI con el acceso efectivo a las medidas de satisfacción, si es necesario, diferenciando aquellas medidas de carácter público difícilmente cuantificables, de aquellas que sí pueden ser medidas.
76. A la UARIV y al Ministerio de Defensa, establecer una estrategia que les permita armonizar las cifras presentadas con relación a las víctimas que han solicitado y accedido de manera efectiva a la exención del servicio militar toda vez que las cifras aportadas por las dos entidades guardan una diferencia de más de 30.000 libretas militares entregadas.
77. Al Ministerio de Defensa y a la UARIV, subscribir el nuevo Protocolo para el Intercambio de Información y Funcionamiento Operativo de las Medidas de Exención a la Prestación del Servicio Militar, donde se incluya la implementación de la herramienta FENIX y especialmente, se elimine el obstáculo de las multas y costos de trámite para que la población víctima obtenga la libreta militar.
78. Al Ministerio de Defensa que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, disponga de personal y estrategias claras para brindar orientación y asesoría a las víctimas en los CRAIV, donde las víctimas accedan y reciban la información pertinente a la ruta para la exención del servicio militar.
79. Al CNMH, desarrollar un trabajo articulado con el Ministerio de Educación, con el Ministerio de Telecomunicaciones y el Ministerio de Cultura, para implementar estrategias

orientadas a que sus investigaciones se traduzcan en la comprensión, por parte de la sociedad colombiana, de lo sucedido durante más de seis décadas de conflicto, y más aún que el trabajo de construcción de memoria del CNMH permita avanzar en una transición hacia una cultura de paz.

80. Al CNMH, insistir en la creación del llevar un reporte público y unificado sobre los actos de reconocimiento de responsabilidad y perdón público.
81. Al CNMH y al AGN, mostrar resultados en lo que respecta a la creación y puesta en marcha del Programa de derechos Humanos y Memoria Histórica, en especial lo referente al componente en materia archivística, resolviendo las diferencias existentes en cuanto a competencias y alcance de cada una de las dos entidades.
82. A la UARIV, desarrollar estrategias que permitan ligar las medidas de reparación que sí son reconocidas por las víctimas, con las que no lo son, de tal forma que aumente la percepción de integralidad sobre el proceso de reparación.
83. A la UARIV, establecer un mecanismo de reporte unificado que permita medir el acceso a todas las medidas de satisfacción, incluidas las desarrolladas por otras entidades como el CNMH y la FGN.
84. A todas las entidades del SNARIV, trabajar en la búsqueda de reducir la brecha existente entre la oferta institucional de medidas de satisfacción, y el acceso efectivo a las mismas.
85. Al CNMH, continuar con el trabajo de fortalecimiento de las entidades territoriales, buscando garantizar la inclusión de medidas en materia de memoria histórica en los Planes de Acción Territorial.

Reparación a sujetos colectivos no étnicos

86. A los sujetos de reparación colectiva para que, en el marco de la formulación del plan, tengan en cuenta las competencias legales de la UARIV y los límites en la implementación de los Planes de Reparación; no todas las solicitudes del sujeto pueden ser incorporadas dentro de los mismos. La Comisión tiene información sobre solicitudes que no constituyen medidas de fácil materialización a través del PIRC, como es el caso de la aceleración de procesos judiciales, reforma agraria o soluciones pensionales.
87. De forma Complementaria, se hace un llamado a la UARIV para acompañar adecuadamente a los sujetos en la formulación de los planes y precisar las medidas que pueden ser incluidas en el plan. Además, es conveniente que la UARIV oriente a la población sobre aquellas solicitudes que, siendo válidas, deben ser tratadas por fuera del plan. De esta manera y, mediante un proceso consensuado, el plan deberá ser formulado solamente con medidas que puedan ser materializadas para la satisfacción del sujeto colectivo.

88. Al Ministerio de Hacienda y al Centro de Memoria Histórica para que, respectivamente, se dispongan y soliciten los recursos que permitan un mayor acompañamiento en los procesos de reconstrucción de memoria histórica y medidas de satisfacción a los sujetos no étnicos de reparación colectiva.
89. Con el fin de establecer condiciones igualitarias para los sujetos de reparación colectiva por demanda, la UARIV debe tramitar una ampliación del plazo para declarar, que permita a estas víctimas acceder a las medidas establecidas en la Ley.
90. A la UARIV, revisar los procesos y procedimientos establecidos para la coordinación con las entidades del SNARIV y los entes territoriales, de manera que pueda agilizarse la implementación efectiva de los PIRC y hacer real la reparación a las víctimas colectivas no étnicas.

Prevención y protección a líderes de DDHH y reclamantes de tierras amenazados

A la Unidad Nacional de Protección: Atención y Protección de personas y comunidades amenazadas.

De acuerdo con un representante de la mesa nacional de víctimas que es delegado ante el CERREM señala las siguientes recomendaciones:

91. Es fundamental que se realice una reforma del Decreto 4912 del 2011, que reglamente la participación de los invitados permanentes que tienen voz pero no voto, y entre los que se encuentran las víctimas. Lo dispuesto actualmente, no garantiza la participación efectiva de las víctimas ante el CERREM y su incidencia en los mecanismos y medidas de protección que se están implementando. También, debe considerarse la representación de por lo menos un delegado de las víctimas ante el GVP. La ausencia de las víctimas, impide ejercer su derecho a participar en todos los escenarios donde se tomen decisiones que tienen fuertes repercusiones y afectan significativamente la integralidad y protección de las víctimas como sujetos de derechos.
92. Es importante que los pronunciamientos que se hacen dentro de los Subcomités de Prevención y Protección, en relación con la situación de seguridad de las comunidades y personas amenazadas, sean considerados como un elemento de alta valoración dentro de estos espacios. Igualmente, es relevante que para quienes realizan los estudios de riesgo, tengan en cuenta la situación de seguridad dentro de la matriz de valoración, indicando el grado de incidencia en la calificación definitiva.
93. Adicionalmente, es necesario realizar una audiencia pública de rendición de cuentas del programa de protección a víctimas de la UNP, con el fin que se presente un balance de las acciones que se han adelantado, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados en torno a la protección de las víctimas.

94. Una de las mayores dificultades y obstáculos por parte de la UNP para garantizar la implementación de las medidas de protección a las comunidades y personas amenazadas, tiene que ver con el tema presupuestal. Al respecto, el Ministerio de Hacienda debe garantizar los recursos suficientes para activar las medidas y esquemas de protección integral a las víctimas. Particularmente, en lo que se refiere a las reubicaciones, los auxilios de transporte, esquemas de seguridad, teléfonos celulares, etc. No pueden ser las mismas víctimas quienes asuman los costos de su protección. Esto es una responsabilidad del Estado y de las entidades competentes en la materia.
95. Deben darse por parte del Ministerio del Interior y de la UNP las garantías logísticas suficientes para asegurar la participación de los delegados de las víctimas ante el CERREM. Esto implica que se cubran sin retrasos y complicaciones los gastos asociados a los transportes, alojamiento, alimentación, desplazamientos terrestres.

Red Nacional de Observatorios

96. Avanzar en la elaboración del censo y la articulación de los observatorios de DDHH y DIH, así como en la elaboración de los mapas de riesgo y de los diferentes planes previstos en la Ley, ajustando sus contenidos a los mandatos normativos, los contextos institucionales y los principios orientadores de la justicia transicional.

Planes de Prevención Municipales

97. Mejorar la coordinación institucional y la articulación Nación-territorio, en la formulación de planes de prevención, así como en la aplicación de las rutas de prevención y protección, garantizando que se incorporen las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. Es imperativo trascender los ejercicios de diagnóstico en diferentes niveles territoriales, con la realización de acciones efectivas.
98. Evaluar los procedimientos, los protocolos y el funcionamiento de la instancias para la valoración y adopción de medidas de protección, para que en conjunto con el Ministerio del Interior se defina el fortalecimiento institucional y presupuestal que garantice la objetividad, la pertinencia y la celeridad en la adopción de las medidas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad y la seguridad personal, de quienes participan en los procesos de reparación integral y la de los líderes sociales que los representan.
99. Con el fin de superar las dificultades y carencias de tipo técnico, administrativo y presupuestal para la participación de la institucionalidad encargada en los territorios y los representantes de las víctimas, se recomienda elaborar un protocolo que oriente y permita el acompañamiento y posterior implementación y ejecución de los planes de acción territorial (PAT), integral de prevención y protección y de contingencia, respectivamente.

100. Al Ministerio del Interior y a la UARIV, asegurar un acompañamiento continuado – con la correspondiente asistencia técnica- al proceso de (re)formulación, implementación y seguimiento de los planes de prevención y protección, Planes de Acción Territorial – PAT y planes de contingencia, dado que se evidenció por la CSML que este solo se realizó para el momento del diseño y los entes territoriales carecen de suficiente capacidad para llevar a cabo esta labor por sí mismos.

Seguimiento territorial - Bogotá Distrito capital

101. La CSML recomienda la búsqueda de estrategias, para que en el marco el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), creado con la Ley 1753 de 2015, puedan suscribirse convenios entre los niveles territoriales que permitan coordinar y complementar la oferta institucional de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
102. El Gobierno Nacional debe hacer mayores esfuerzos en la búsqueda de convenios, y/o acuerdos, para que las universidades privadas participen en la oferta de cupos para la población víctima.
103. La Comisión considera que las entidades responsables de la política pública de vivienda deben diseñar un esquema de corresponsabilidad Nación-Territorio que permita ofertar los bienes y servicios requeridos, dado que las necesidades de la población superan ampliamente las soluciones en desarrollo. Se sugiere que haya una respuesta institucional a la propuesta de 13 puntos de las organizaciones de población víctima del conflicto armado.

GLOSARIO

AHE	:	Ayuda Humanitaria de Emergencia
AHÍ	:	Ayuda Humanitaria Inmediata
AHT	:	Ayuda Humanitaria de Transición
AICMA	:	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ASCUN	:	Asociación Colombiana de Universidades
BACRIM	:	Bandas Criminales
BDUA	:	Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de Salud
BDUA	:	Base de Datos Única de Afiliados al sistema de salud
CGR	:	Contraloría General de la República
CNMH	:	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONFIS	:	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRAIV	:	Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
CSML	:	Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas
CTJT	:	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DAICMA	:	Dirección Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DPS	:	Departamento de la Prosperidad Social
ELN	:	Ejército de Liberación Nacional
FARC	:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FENALPER	:	Federación Nacional de Personeros
FUPAD	:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
FUD	:	Formato Único de Declaración
FUT	:	Formulario Único Territorial
ICBF	:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIDH	:	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INCODER	:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LGTBI	:	Comunidad de Lesbianas, Gay, Transexuales y Bisexuales
MAARIV	:	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas

ODV	:	Organizaciones Defensoras de derechos de las Víctimas
OV	:	Organizaciones de Víctimas
PAARI	:	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAD	:	Plan de Acción Distrital
PAPSIVI	:	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PAT	:	Planes de Acción Territorial
PGN	:	Procuraduría General de la Nación.
PIRC	:	Plan Integral de Reparación Colectiva
PNARIV	:	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
PrGN	:	Presupuesto General de la Nación
RNI	:	Red Nacional de Información
Rrom	:	Comunidad gitana
RUPTA	:	Ruta de Protección de Bienes y Tierras Abandonadas –NNA
RUSICST	:	Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	:	Registro Único de Víctimas
SNAIPD	:	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNARIV	:	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
TIC	:	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UAEGRTD	:	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNODC	:	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito
UNP	:	Unidad Nacional de Protección

Anexos

Anexo 1 Solicitudes de inscripción en el RTDAF, según dirección territorial de la UAEGRTD

Sede territorial de la UAEGRTD	Solicitudes de inscripción en el RTDAF
Antioquia.	1.172
Córdoba.	909
Chocó.	0
Valle del Cauca.	551
Eje Cafetero.	157
Cauca.	104
Nariño.	1.186
Putumayo.	366
Tolima.	431
Meta.	338
Cundinamarca.	108
Norte de Santander.	459
Magdalena medio.	247
Bolívar.	557
Cesar.	382
Sucre.	967
Atlántico.	198
Magdalena.	410
Total	8.542

Anexo 2

Solicitudes inscritas en el RTDAF, según dirección territorial de la UAEGRTD

Sede territorial de la UAEGRTD	Solicitudes de inscripción en el RTDAF en microzonas.	Solicitudes inscritas en el RTDAF					% de inscripción de las solicitudes en áreas micro focalizadas
		2012	2013	2014	2015	Total	
Antioquia	3.378	76	649	749	417	1.891	56%
Córdoba	1.538	114	498	229	68	909	59%
Chocó	-					-	0%
Valle del Cauca	1.488	96	259	174	20	549	37%
Eje Cafetero	1.489	0	0	121	36	157	11%
Cauca	370	0	21	72	11	104	28%
Nariño	1.535	133	418	587	48	1.186	77%
Putumayo	1.791	49	110	179	28	366	20%
Tolima	2.104	183	304	315	31	833	40%
Meta	1.430	52	150	178	80	460	32%
Cundinamarca	962	0	9	136	88	233	24%
Norte de Santander	2.108	67	260	103	15	445	21%
Magdalena Medio	2.021	72	94	67	21	254	13%
Bolívar	2.807	126	429	292	106	953	34%
Cesar	3.085	146	31	60	218	455	15%
Sucre	1.702					686	40%
Atlántico	684	0	0	330	57	387	57%
Magdalena	2.684	204	236	671	150	1.261	47%
Total	31.176					11.129	36%

Anexo 3

Solicitudes con demanda de restitución, según dirección territorial de la UAEGRTD

Sede territorial de la UAEGRTD	Solicitudes inscritas en el RTDAF	Solicitudes con demanda de restitución					Demandas presentadas en sede judicial	% de presentación en sede judicial de las solicitudes inscritas
		2012	2013	2014	2015	Total.		
Antioquia	1.891	39	384	629	214	1.266	855	67%
Córdoba	909	112	447	260	0	819	91	90%
Chocó	-					-	-	0%
Valle del Cauca	549	96	259	174	2	531	174	97%
Eje Cafetero	157	0	0	111	6	117	74	75%
Cauca	104	0	14	75	8	97	68	93%
Nariño	1.186	68	342	270	215	895	825	75%
Putumayo	366	26	103	139	9	277	257	76%
Tolima	833	110	218	231	19	578	277	69%
Meta	460	43	192	130	52	417	228	91%
Cundinamarca	233	0	0	95	0	95	13	41%
Norte de Santander	445	67	260	103	15	445	275	100%
Magdalena medio	254	49	28	109	18	204	134	80%
Bolívar	953	85	294	415	0	794	450	83%
Cesar	455	83	74	48	3	208	136	46%
Sucre	686	197	118	154	6	475	91	69%
Atlántico	387	0	0	300	45	345	28	89%
Magdalena	1.261	64	113	288	10	475	82	38%
Total	11.129	1039	2846	3531	622	8.038	4.058	72%

Anexo 4

Proceso licitatorio Fiducia Fondo de Restitución de Tierras

Proceso de Contratación	Fecha cierre proceso	Valor comisión y Recursos a administrar	Numero de proponentes	Fiduciaria Mercantil seleccionada
Licitación Pública (LP) LP-03-2012	29/11/2012	Comisión (C) \$1.133.125.000 Recursos a administrar (RA) \$226.625.000.000 en el periodo de 2012-2014	-0-	Declarada Desierta
Selección Abreviada: SA-01-2013	10/04/2013	(C) \$492.000.000 (RA) \$123.000.000.000 hasta 31/12/2013	-0-	Declarada Desierta
LP-URT-02-2014	28/07/2014	(C) \$406.474.908, (RA) \$33.529.266.857	-0-	Declarada Desierta
SAMC-02-2013	31/05/2013	(C) \$243.600.000	1 propuesta: Fiduprevisora	Fiduprevisora
		(RA) \$76.249.385.483 hasta 31 /12/2013		
Otrosí 2		Adición \$121.800.000 prórroga hasta 31/05/14		
Otrosí 3		Prorroga hasta 30/06/14		
Otrosí 4		(Prorroga hasta 31/07/14		
SAMCURT-005-2014	26/11/2014	(C) \$33.343.958	2 propuestas: Fiduprevisora y Fiduagraria	Fiduprevisora
		(RA) \$9.794.287.241 hasta 31/12/2014		
-Otros Si 1		Adición \$16.671.979 prórroga hasta 08/02/15		
LP-URT-01-2015	20/02/2015	(C) \$411.225.337 (RA) \$27.321.129.388 hasta 31 /12/2015	2 propuestas: Fiduprevisora y Fiduagraria	Fiduprevisora

Anexo 5
Viviendas Relacionadas con las sentencias de Restitución de Tierras BAC

Departamento	Asignados	No Asignados
Antioquia – San Carlos	14	
Córdoba - Montería	91	
Magdalena - Ciénaga	29	
Nariño - Pasto	19	4
Sucre - Morroa	46	
Sucre - Ovejas	6	
Tolima - Ataco	28	8
Valle Del Cauca - Trujillo	3	
TOTAL	236	12

Anexo 6

Estado de SFVISR dirigido al cumplimiento de órdenes de Restitución de Tierras

Departamento	Antioquia	Córdoba	Magdalena	Nariño	Sucre	Sucre	Tolima	Valle Del Cauca	Total
Municipio	San Carlos	Montería	Ciénaga	PASTO	Morroa	Ovejas	Ataco	Trujillo	
ESTADO									
En Ejecución	4	71							75
Formulación	4	17		6	38			1	66
No viabilizada	1			10					11
Paralizado			29				15		44
Por Ejecutar	1								1
Subsanación				1			9		10
Terminada	3	3						2	8
Asignado sin información	1			2	8	6	4		21
No asignado				4			8		12
Total	14	91	29	23	46	6	36	3	248

Anexo 7

Estado sujetos de reparación colectiva agrícolas

No.	Tipo	Nombre del Sujeto Colectivo	Estado del Plan de Reparación Colectiva
1	Comunidad	Corregimiento de Leticia y sus veredas	Aprobado
2	Comunidad	Bellavista	Aprobado
3	Comunidad	Pailitas	Aprobado
4	Organizaciones	Organización Femenina Popular	Aprobado
5	Organizaciones	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia - ANMUCIC (El Zulia - Norte de Santander)	Aprobado
6	Comunidad	Pueblo Bello	Aprobado
7	Organizaciones	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare ATCC	Aprobado
8	Comunidad	Centro Poblado La Balsita	Aprobado
9	Comunidad	La Comunidad de la Inspección de Liberia (Veredas La Bella, Mogambo, Alto Palmas, Bajo Palmar, Laguna Larga, Lagunas, El Salitre, La Florida, Brasil, San Martín, El Pino, San Nicolás, Palestina, Liber)	Aprobado
10	Comunidad	El Placer	Aprobado
11	Comunidad	La Comunidad de la vereda Hince Alto y Bajo del municipio de La Palma	Aprobado
12	Comunidad	La Habana	Aprobado
13	Comunidad	Arenillo	Aprobado
14	Organizaciones	Narrar para Vivir	Aprobado
15	Comunidad	La Comunidad de Simacota Sector Bajo	Aprobado
16	Comunidad	Comunidad del municipio de Topaipi	Aprobado
17	Comunidad	El Tigre	Aprobado
18	Comunidad	Corregimientos de La Sonora, El tabor y Veredas Betulia y Maracaibo	Aprobado
19	Comunidad	Corregimiento de Santan Rita	Aprobado
20	Comunidad	La comunidad de la Inspección de Alto Cañas (veredas Abipay de Fajardo, Alto de Ramírez, Montañas de Linares, Palmichale, Caleño, Loma de Pascua y Alto de cañas) del municipio de Yacopí	Aprobado
21	Comunidad	Cabecera municipal de Mistrató	Aprobado
22	Comunidad	Cabecera municipal de Pueblo Rico	Aprobado
23	Comunidad	Cabecera municipal de Samaná	Aprobado
24	Comunidad	La comunidad del corregimiento de Juan Frío	Aprobado
25	Comunidad	La Chinita	Aprobado
26	Comunidad	Corregimiento Las Palmas - San Jacinto - Bolívar	Aprobado
27	Comunidad	Corregimiento Nueva Venecia y Corregimiento de Buenavista (municipio de Sitio Nuevo)	Aprobado
28	Comunidad	Zipacoa	Aprobado
29	Comunidad	Playón de Orozco	Aprobado
30	Comunidad	Pita - Corregimiento Las Tablas, municipio de Repelón	Aprobado

No.	Tipo	Nombre del Sujeto Colectivo	Estado del Plan de Reparación Colectiva
31	Comunidad	El Salado - El Carmen de Bolívar	Aprobado
32	Comunidad	Vereda Guaduas	Aprobado
33	Comunidad	Comunidad de Libertad	Aprobado
34	Comunidad	El Palmar	Aprobado
35	Comunidad	Cabecera municipal de Cocorná	Aprobado
36	Comunidad	Corregimiento de Puerto Venus y las veredas de: El Zafiro, La Hermosa, La Iguana, Aguacatal, El Piñal, Guadualito, El Bosque, Montecristo, Pedregal, Venecia, Quebrada Negra)	Aprobado
37	Comunidad	La comunidad de Simacota Sector Alto	Aprobado
38	Comunidad	La comunidad de los corregimientos de Trubay y El Mohan	Aprobado
39	Comunidad	La Comunidad del Municipio de Málaga	Aprobado
40	Comunidad	San Joaquín	Aprobado
41	Comunidad	Focalizado municipio de San Carlos	Aprobado
42	Comunidad	Zona Urbana del municipio de Argelia	Aprobado
43	Comunidad	Comunidad de la vereda El Maravillo y La Clara	Aprobado
44	Comunidad	Corregimiento Puerto López	Aprobado
45	Comunidad	Focalizado municipio de San Francisco	Aprobado
46	Comunidad		Aprobado
47	Comunidad	Cabecera Municipal de San José del Palmar	Aprobado
48	Comunidad	El Dorado	Aprobado
49	Comunidad	Comunidad de la vereda el Neme del municipio de Valle de San Juan - Tolima	Aprobado
50	Comunidad	Comunidad de la zona urbana y veredas Potrerito, Santa Rita, La Mina, Beltrán, Canoas La Vaga, Canoas Copete, Canoas San Roque, y Balsillas. Municipio de Ataco - Tolima	Aprobado
51	Comunidad	Corregimiento de Chinulito, Cerro, Ceiba y vereda Arenita	Aprobado
52	Comunidad	Comunidad de Pichilin	Aprobado
53	Comunidad	Focalizado municipio de Granada	Aprobado

Anexo 8

Delitos de amenazas y otros delitos relacionados con líderes y reclamantes de tierras, a nivel nacional. Información Fiscalía General de la MAPA

No Víctimas	Dpto	Municipio	Delito	Estado	ETAPA ⁽¹⁾	Capturas	Imputación	Acusación	Sentencia
16	Magdalena	S/marta	Amenaza	Activos=11 Inactivos= 5	Indagación	0	0	0	0
1	Antioquia	Turbo	Homicidios	Activo	Juicio	1	1	1	0
3	Antioquia	Apartadó	Amenaza	Activos	Indagación	0	0	0	0
4	Antioquia	Medellín	Amenazas	Activos=2 Inactivos= 2	Indagación	0	0	0	0
1	Antioquia	San roque	Desplazamiento forzado	Activo	Indagación	0	0	0	0
3	Arauca	Arauquita	Desplazamiento forzado	Activos	Indagación	0	0	0	0
1	Atlántico	Galapa	Homicidio	Activo	Indagación	0	0	0	0
4	Cundinamarca	Bogotá	Amenaza	Activos	Indagación	0	0	0	0
1	Cundinamarca	Pacho	Homicidio	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Bolívar	Cartagena	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Bolívar	Cartagena	Desplazamiento forzado	Activo	Indagación	0	0	0	0
8	Valle del cauca	Cali	Amenazas	Activos	Indagación	0	0	0	0
2	Caquetá	Florencia	Desplazamiento	Activos	Indagación	0	0	0	0
2	Caquetá	Puerto Rico	Desplazamiento	Inactivos	Indagación	0	0	0	0
1	Casanare	Yopal	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Cauca	Santader de Quilichao	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Cauca	Patia	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
9	Cesar	V/dupar	Amenazas	Activos	Indagación	0	0	0	0
2	Santander	B/manga	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Santander	Puerto Wilches	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
2	Chocó	Riosucio	Amenazas	Activo=1 Inactivo=1	Indagación	0	0	0	0
2	Córdoba	Montería	Homicidio	Activos	Indagación	0	0	0	0
1	La Guajira	Fonseca	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
2	Meta	Cabuyaro	Amenazas	Activo=1 Inactivo=1	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	Puerto rico	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
10	Meta	Villavicencio	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	Villavicencio	Desplazamiento Forzado	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	San Juan de Arama	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
2	Meta	MAPIRIPAN	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	Cumaral	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	Fuente de Oro	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
3	Meta	Granada	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
2	Meta	Guamal	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
3	Meta	Puerto Lleras	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	Puerto López	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Meta	San Martín	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0

No Víctimas	Dpto	Municipio	Delito	Estado	ETAPA ⁽¹⁾	Capturas	Imputación	Acusación	Sentencia
19	Norte de Santander	Cúcuta	Amenaza	Activo=13 Inactivo=5	Indagación	0	0	0	0
1	Quindío	Finlandia	Amenaza	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Quindío	Calarcá	Homicidio	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Risaralda	Pereira	Amenaza	Inactivo	Indagación	0	0	0	0
1	Risaralda	Apia	Amenaza	Inactivo	Indagación	0	0	0	0
6	Tolima	Ibagué	Amenaza	Activo=4 Inactivo= 2	Indagación	0	0	0	0
1	Tolima	Chaparral	Desplazamiento Forzado	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Tolima	Guamo	Secuestro agravado	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Tolima	Ataco	Desplazamiento Forzado	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Valla del Cauca	Riofrio	Homicidio	Inactivo	Ejecución de penas	0	1	1	1
1	Valla del Cauca	Tuluá	Homicidio	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Valla del Cauca	Buga	Amenazas	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Vichada	Puerto carreño	Amenazas	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Vichada	Primavera	Amenazas	Activo	Indagación	0	0	0	0
1	Vichada	Puerto carreño	Amenazas	Activo	Indagación	0	0	0	0

⁽¹⁾ Las etapas pueden ser: indagación o preliminares, instrucción o investigación y juicio

Anexo 9

Nivel de Respuesta Municipal por Departamento



Fuente: “Informe de análisis de encuesta para la identificación de observatorios, construcción del censo de observatorios de carácter territorial”. Elaborado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2013.

Del mapa se identifica que los departamentos que dieron un alto nivel de respuesta por la participación de más de 30 de sus municipios fueron: Antioquia, Boyacá y Cundinamarca. Del

nivel medio de respuesta fueron: los departamentos de Nariño, Santander y Sucre, de los cuales solo 15 de sus municipios dieron respuesta. La gran mayoría de los municipios de los departamentos resaltados en color azul dan cuenta de un nivel de respuesta por debajo de los 15 municipios por departamento.

Por su parte, San Andrés y Providencia y Bogotá no dieron respuesta a la encuesta. Igualmente, Arauca no reportó información de ninguno de sus municipios. La falta de respuesta a la encuesta no permitió tenerlos en cuenta en la primera etapa de identificación de observatorios y procesos de sistematización de información desde el territorio.

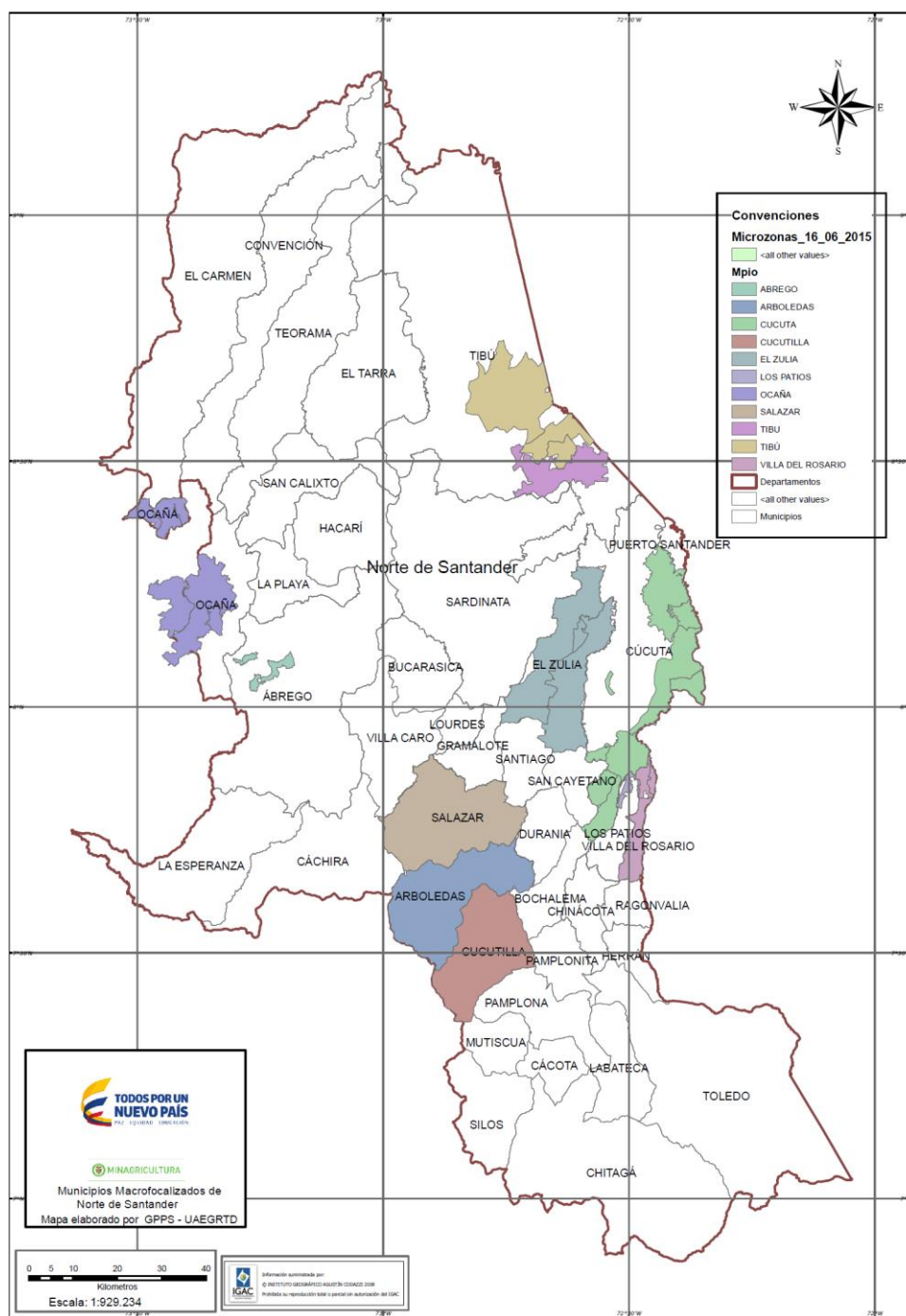
A partir de la aplicación de la encuesta, el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, hoy Alta Consejería para los Derechos Humanos concluyó lo siguiente:

- La construcción de un censo de observatorios de carácter local implica retos para la institucional regional y nacional en la medida de articular los esfuerzos adelantados desde lo local, que permita potenciarlos y convertirlos en actores estratégicos para el suministro de insumos a las instituciones de carácter nacional y formular respuestas conjuntas en pro del goce efectivo de derechos.
- Este ejercicio, como proceso inicial de identificación, plantea retos para la institucionalidad e carácter nacional en el fortalecimiento de los organismos encargados de adelantar esta labor en terreno, esto con el fin de suministrar de manera unificada y veraz la información necesaria para la construcción de políticas y medidas que sean proclives con el goce efectivo de derechos.
- El ente departamental deberá ser quien articule estos múltiples escenarios de consecución de información, análisis y documentos producidos por dichas instancias, con el fin de facilitar una revisión más unificada en torno a la realidad local y facilitando así la focalización de medidas que apunten a un mayor goce de los Derechos Humanos.

Por último, afinar las herramientas de recolección del censo de observatorios, identificando las falencias del proceso actual y fortaleciendo los aplicativos web, que faciliten la efectiva respuesta de este censo, obligación estipulada legalmente al Programa Presidencial de Derechos Humanos.

Anexo 10

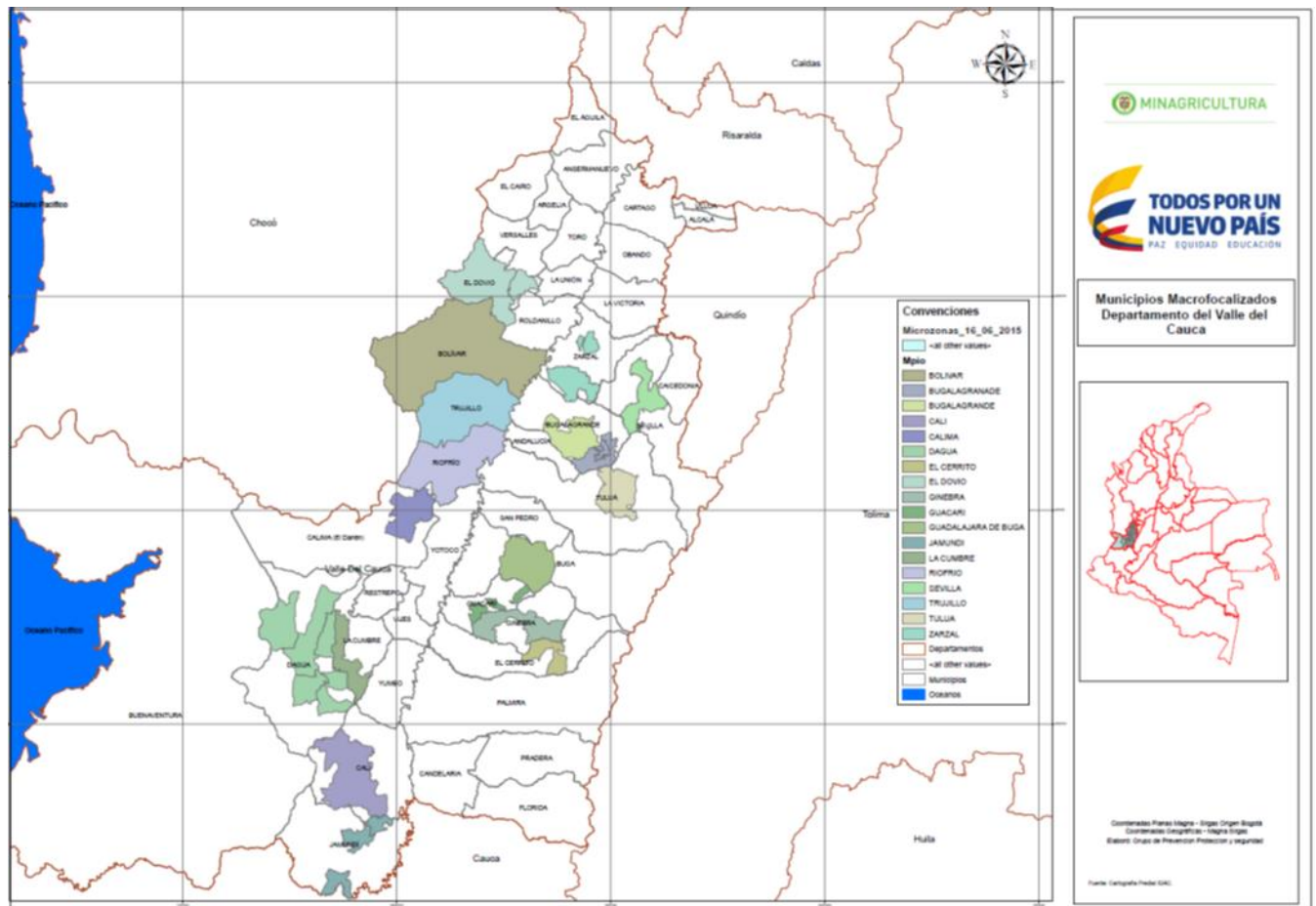
Microfocalización Norte de Santander



Fuente: UAEGRTD

Anexo 11

Microfocalización Valle del Cauca



Fuente: UAEGRTD

Anexo 12

13 Puntos propuestos por el Comité Central de Vivienda Distrital para el Gobierno Nacional

Bogotá, 19 de septiembre de 2014

Doctores/as

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN – Presidente de la República de Colombia

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA – Ministro de hacienda y Crédito Público

LUIS FELIPE HENAO CARDONA – Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ – Director Nacional de Planeación

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA – Presidente Comisión Tercera del Senado de la República

MUSA ABRAHAM BESAYLE FAYAD - Presidente Comisión Cuarta del Senado de la República

RAYMUNDO E. MÉNDEZ BECHARA – Presidente Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO – Presidente Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes

WALT HAYES BRYAN – Presidente del Consejo Nacional de Planeación

MIGDONIA RUEDA BOLAÑOS– Vicepresidenta del Consejo Nacional de Planeación

MARTÍN TENGANÁ– Secretario del Consejo Nacional de Planeación

Respetados señores:

En nuestra calidad de ciudadanos y ciudadanas colombianos, víctimas del conflicto armado interno y amparados en la Constitución y en las leyes, en especial la ley 1448/11, nos permitimos presentar a su consideración y estudio el pliego de 13 propuestas que hemos venido acordando en diversos foros y reuniones, con el fin de aportar soluciones viables y duraderas al proceso de reparación integral al que tenemos derecho; y como un paso firme en la construcción efectiva de las condiciones para una paz estable con justicia social.

TRECE PUNTOS POR VIVIENDA DIGNA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

1. Crear un programa especial de vivienda para víctimas del conflicto armado interno, totalmente financiado con recursos del Estado. Además de nuestra condición de ciudadanos, el reconocimiento legal como víctimas indica que nuestro derecho a la vivienda va más allá, pues se trata de que el Estado restablezca unas condiciones de vida que nos fueron violentadas, debido a que incumplió su deber de protegernos. Hablamos de un programa especial, para que no ponga a las víctimas a competir por un techo, con los otros millones de colombianos que carecen de ella. Reclamamos que sea totalmente financiado con recursos del Estado, porque se trata de un derecho, no de un negocio, por tanto su goce efectivo no debe depender de la capacidad de ahorro del beneficiario. No es justo que se le pida a la víctima dedicar parte de lo obtenido con un derecho –la indemnización administrativa– para subsidiar al Estado en el cumplimiento de su obligación de garantizar vivienda digna.

2. Inclusión de dicho programa especial de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, y en el presupuesto correspondiente. Ahora que el Gobierno Nacional se encuentra elaborando el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, es la oportunidad para que demuestre la real prioridad que ocupan las víctimas en la política social. Incluir el programa especial de vivienda gratuita para víctimas, como parte esencial del Plan de Desarrollo y destinarle recursos significativos durante toda su vigencia, es comenzar a atender efectivamente una de las necesidades críticas de los más de seis millones de víctimas, de manera estructural y con visión de desarrollo.

3. Programa especial de vivienda que incluya las cinco modalidades que contempla la ley, aplicables en cualquier parte del país: vivienda nueva – vivienda usada – mejoramiento – construcción sobre lo construido – construcción en lote propio. El programa actual de vivienda gratuita del Gobierno nacional solamente ofrece la modalidad de vivienda nueva, con un área construida que resulta insuficiente para el tamaño promedio de las familias víctimas, predominantemente de origen campesino. Es necesario poder contar con las otras opciones contempladas en la ley, que sean también 100% financiadas por el Estado, y permitan desarrollar alternativas a problemas como el hacinamiento, la escasez de tierra, o los altos costos de los proyectos privados de construcción.

4. Garantizar el cumplimiento de los 14 derechos de retorno y reubicación (establecidos en la Ley de víctimas y decretos reglamentarios), con la ejecución del programa especial de vivienda digna y gratuita para víctimas del conflicto armado. Implica articular con otros sectores como Educación, Salud, Trabajo, de tal manera que la vivienda sea eje dinamizador del restablecimiento del proyecto de vida, base de la estabilización socioeconómica y componente fundamental del bienestar. Enmarcar el acceso y goce de la vivienda en estos derechos, busca que las víctimas cuenten con mejores posibilidades de adaptación, además de las elementales condiciones de privacidad, respeto a la identidad e impulso a su propio progreso.

5. Garantizar la incorporación de los criterios diferenciales (para ciclo vital, étnico, de género y discapacidad) en todo el ciclo de desarrollo del programa gratuito de vivienda. Es necesario que se apliquen con más rigor que hasta ahora, en el tema de vivienda, los diversos criterios diferenciales establecidos en abundante normatividad, y que concreten la dignidad del derecho. En cumplimiento de lo cual, se hace necesario establecer en el programa especial de vivienda gratuita para víctimas, un porcentaje de viviendas destinadas a satisfacer las necesidades específicas de los distintos grupos poblacionales que gozan de especial protección constitucional.

Es necesario que representantes de las víctimas tengan asiento en las instancias de planeación, control y evaluación del sistema de vivienda, a fin de que puedan velar por el buen desarrollo de la política, de acuerdo con sus legítimos intereses y derechos.

6. Garantizar la vivienda gratuita también a víctimas solas, es decir, que no hacen parte de un núcleo familiar. Es imprescindible que se respete y garantice con ello, sus derechos fundamentales individuales a la igualdad y a la no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad; que se reconozca plenamente su condición de víctima, en suma que se garantice el respeto a su dignidad humana.

7. Asignación de presupuesto al programa especial de vivienda durante los 4 años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo y su ejecución prioritaria. Esto será prenda de garantía de que el programa logre reales impactos favorables en lo social y lo económico. Se requiere que exista una bolsa especial para la total

financiación de las viviendas destinadas a la población víctima, en sus cinco modalidades. Y que responda adecuadamente a las demandas territoriales.

8. Asignación de mínimo 65 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv) y hasta 70 smmlv, aplicables a cualquiera de las cinco modalidades de acceso a vivienda, dependiendo de las siguientes condiciones:

- Número de integrantes del núcleo familiar.

- Costos de los materiales de construcción y el transporte de los mismos (art. 14, ley 1537/12).

Se hace necesario que los gastos que demanden los estudios técnicos, así como los costos de diseño y administrativos, sean cubiertos de manera adicional a los 70 smmlv.

9. Financiar el programa de vivienda especial y gratuita para las víctimas con un impuesto para la paz. Es hora de transformar el sentido de las contribuciones de los colombianos y colombianas: no más plata para la guerra. Se necesita una financiación de la paz, por lo que la reforma tributaria que se anuncia debe apuntar principalmente a ello. Es posible considerar, para estos propósitos, la destinación de un porcentaje de las regalías petroleras y de los megaproyectos mineros, del impuesto llamado "4 por mil", del IVA y hasta de los ingresos por exportaciones. En este mismo sentido, respaldamos la propuesta de los alcaldes para que se cree un Fondo para la Paz, como componente del Plan Nacional de Desarrollo.

10. Exigir como único requisito para el acceso a la vivienda, el reconocimiento como víctima en el Registro Único de Víctimas RUV. Desde un enfoque de derechos, es necesario que se simplifiquen los requisitos y se eliminen las barreras de acceso a la vivienda para las víctimas. Así como no es moralmente aceptable que el derecho al acceso efectivo a vivienda dependa de la ruleta de un sorteo, tampoco es admisible que se aplaze indefinidamente su goce por las barreras que constituyen el cúmulo de requisitos.

11. Consultar a las familias beneficiarias el tipo de vivienda y el lugar de asignación. Esto se puede lograr si se desarrollan plenamente las cinco modalidades de acceso a vivienda digna y si se atienden seriamente las solicitudes de reubicación que hacen continuamente los ciudadanos y ciudadanas víctimas. Aunque se reconoce que existe la limitación de tierra en algunos municipios, también se sabe de numerosos sitios que no resultan atractivos para las ganancias que esperan obtener los constructores privados. Por ello es necesario también impulsar otras alternativas de construcción, entre las que se encuentra la denominada OPV (Organización Popular de Vivienda).

12. Permitir la separación del núcleo familiar con las mismas garantías de vivienda para cada uno de los nuevos núcleos resultantes, teniendo en cuenta otras causales, además del abandono y la violencia intrafamiliar. Antes de sufrir el desplazamiento forzado, la inmensa mayoría de las víctimas contábamos con espacio vital suficiente para nuestros actuales y futuros núcleos familiares. La demora en la reparación de los numerosos daños ocasionados por los violentos, nos coloca en la situación actual, de crecimiento de nuestros hijos y la multiplicación de la familia con el consiguiente derecho que tienen a establecer su propio hogar. Es urgente que se respete el derecho de nuestros hijos e hijas adultos a constituir una familia, de nuestros nietos y nietas a contar con una familia plenamente constituida, en resumen a que se hagan valer los derechos fundamentales para todos los miembros de nuestras familias, sin discriminaciones.

13. Garantizar la participación de las víctimas en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de incluir el programa de viviendas gratuitas para las víctimas del conflicto armado interno. En concreto solicitamos, invocando el derecho a la participación democrática consagrado constitucionalmente, lo siguiente:

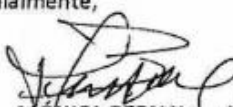
1. A los ministros, al Director Nacional de Planeación y demás autoridades integrantes del CONPES, que estudien y encuentren la mejor manera de incorporar en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, el PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDA DIGNA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, totalmente financiado con recursos del Estado.

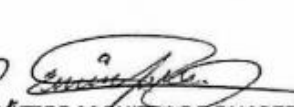
2. A los presidentes de las comisiones de Senado y Cámara, encargadas de discutir el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, realizar una sesión informal con voceros del Comité Central de Víctimas por vivienda digna, para que escuchen sus argumentos en favor del PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDA DIGNA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO.

3. A la mesa directiva del Consejo Nacional de Planeación, para que generen un espacio de escucha, en plenaria del CNP, a la sustentación del PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDA DIGNA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, por parte del Comité Central de Víctimas por Vivienda Digna.

Finalmente, solicitamos comedidamente se entienda este documento como un derecho de petición.

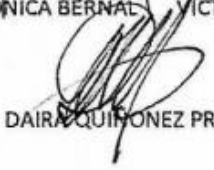
Cordialmente,


MÓNICA BERNAL


VÍCTOR M. BUITRAGO DUARTE

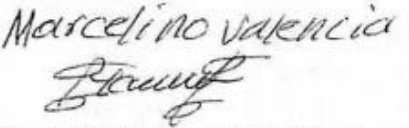

RUBIELA CHACUAL


WILLIAM PEÑAOCAMPO


DAIR QUIÑONEZ PRECIADO


JORGE ARIZA DÍAZ


JOSÉ EDUARDO ROMERO SANDOVAL


Marcelino Valencia

COMITÉ CENTRAL DE VÍCTIMAS POR UNA VIVIENDA DIGNA

Comité de vivienda de Bosa – Rompiendo barreras (Fontibón) – INTERDECOL – ASDEPVIC – Fundación FUNDEVUL - Mesa indígena Usme – OPV Rosa Buenaventura – Asociación de desplazados por nuestro futuro (Ciudad Bolívar) – AMDAE – CORNADICOL – Desamparados por el gobierno (Kennedy) – Fundación agroecológica campesina (Kennedy) – AIMAC – Discapacitados por el conflicto armado – CORANDICOL – Caminos hacia el futuro (Fontibón) – Corporación Tierra de vida, paz y esperanza (Rafael Uribe) – Centro de Promoción y Cultura Fasol – Fundación para la vida y la paz – País Rural – Corporación Pueblos ancestrales.

Se anexan en un CD firmas de respaldo.

Dirección de correspondencia Carrera 8ª No. 12-21 piso 9
COMITÉ CENTRAL DE VIVIENDA DIGNA PARA VÍCTIMAS

NOMBRE	CC	Firma	tel
- Cel. H. AM. POÑA	96330042	Lisi Livi S	3102983245
- Lisi Livi Simenez H	40.796.289		320.8956729
- Miriam Nayda Vaca R	21039796	MAR	3125716930
- Ramiro Carvajal	14935064		3149160505
- Maria Nelly Galindez R	53098162		3202737430
- Ana Jannet Ortiz C.	1012340068		3204738894
Omar Vera Luna	91430708		3194320282
Alvaro Lopez	5599671		
Leela Vidol	26637833		3005571649
José D. Lila Rodríguez	29219600		3226243210
María Julia Rodríguez	11293029		3114454670
Pedro A. Ramírez	3161536		3118797463
Jorge A. Lopez A	4048828		3103034522
Yubia Sandoval	41591083		3107676799
Nelly Pineda Vargas	52102495		3106791170
Sandra Liliana Poloc	55145094		3112720756
Nelly Leon Rivera	28994250		3125754265
Marina Mercedes Pineda	53011856		3202512293
Ramiro Vargas Sanchez	12131252		3112142970
Gustavo Cande	19256869		3203149722
			3201376307
José Eduardo Romero	93342976		93342976
Dagoberto Dalila C	7685-234		3107552097
Gustavo Perez Arzuolo	7923076		3208938810